

Una raccolta di articoli che
analizza l'ampio spettro degli
adempimenti di compliance
prescritti dalla legge agli
operatori del gioco pubblico

**Profilazione cliente e
derisking
nell'antiriciclaggio.
Adozione di un
approccio equilibrato e
proporzionato alle
finalità di adeguata
verifica.**

Geronimo Cardia

Indice

LA RACCOLTA DEGLI INTERVENTI

PREFAZIONE

LA RACCOLTA DEGLI INTERVENTI

1. 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.

Gioco e Banche: il problema e la soluzione - Gioconews, novembre 2021

2. Anche per l'EBA la chiusura dei conti correnti, che penalizza ingiustamente il comparto del gioco pubblico, è determinata da un derisking inopportuno che può essere rimosso con azioni mirate a livello nazionale con il coinvolgimento attivo e sistemico di Istituzioni e operatori.

L'unione fa la forza e salva i conti- Gioconews, febbraio 2022

3. Derisking ingiustificato da rimuovere con iniziative del Governo e della Banca d'Italia.

Se la banca va contro il banco – Gioconews, agosto/settembre 2022

4. Il tema delle chiusure ingiustificate dei conti correnti del gioco pubblico nella Relazione Conclusiva della Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul Sistema Bancario e Finanziario.

I conti correnti del gioco - Press giochi, novembre 2022

5. La questione dei conti correnti del gioco pubblico nelle audizioni della Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul sistema bancario e finanziario. La soluzione è a un passo.

Giochi per la questione dei conti correnti la soluzione è a un passo- Gioconews, novembre 2022

6. L'EBA torna sul *derisking* ingiustificato che blocca i conti correnti e mette in discesa le iniziative nazionali a tutela del comparto del gioco pubblico.

Gioco pubblico: l'EBA torna sul derisking ingiustificato che blocca i conti correnti e pone in discesa le iniziative nazionali a tutela del comparto - Jamma, marzo 2023

7. Le linee guida dell'EBA per non chiudere ingiustificatamente i conti correnti del no profit possono essere prese come spunto per il comparto del gioco pubblico.

Elenco degli approfondimenti chiesti dall'EBA: ulteriore passo avanti per gli operatori del gioco pubblico - Gioconews, Aprile 2023

8. La compliance antiriciclaggio delle banche non può essere presupposto per un *derisking* ingiustificato.

"Compliance antiriciclaggio nel gioco pubblico" - Gioconews, Novembre 2023

9. Un punto fermo nella regolamentazione dell'antiriciclaggio per un principio già consolidato che impatta non solo sulle procedure ma anche sulle prassi dei soggetti obbligati. L'emendamento sul *derisking* ingiustificato interessa non solo le procedure delle banche ma anche eventuali prassi difformi.

"Derisking ingiustificato anche nella prassi aziendale" Press giochi - Novembre 2023

10. L'emendamento sul *derisking* ingiustificato è a tutela dei soggetti obbligati, di un'ampia platea di comparti e soprattutto del sistema di contrasto al riciclaggio.

"Emendamento antiriciclaggio per i settori etichettati a rischio" Jamma- Novembre 2023

PREFAZIONE

La profilazione della clientela ha acquisito un ruolo sempre più importante nell'ambito della *compliance* antiriciclaggio.

Essa si svolge in due momenti chiave: *in primis* da parte delle banche, in fase di valutazione del rapporto con l'operatore del gioco per evitare il fenomeno del *derisking* ingiustificato, tenendo conto dell'ampio spettro dei sistemi di conformità aziendale che li riguarda. In secondo luogo, da parte degli operatori del gioco, nelle loro funzioni di soggetti obbligati dalla normativa antiriciclaggio, nella fase di qualificazione di loro fornitori e clienti da mappare.

Profilare la clientela in modo adeguato significa anzitutto evitare il *derisking* ingiustificato, significa consentire il perseguimento degli obiettivi della normativa antiriciclaggio e significa mettere nelle condizioni soggetti obbligati, quali gli operatori del gioco, a svolgere le funzioni assegnate loro dalla legge oltre che dai rapporti concessori e contrattuali. L'importanza del ruolo di un'adeguata verifica da parte delle banche si rivela nella fase di valutazione del rapporto con l'operatore del gioco tenendo conto dell'ampio spettro dei sistemi di conformità aziendale che riguarda il comparto.

Una volta chiamato a bordo del sistema antiriciclaggio, l'operatore del gioco pubblico ha poi il ruolo centrale di, a sua volta, qualificare i propri clienti e fornitori sia all'inizio che in costanza del rapporto, ricorrendo ad analisi approfondite, quanto efficienti, che consentano di perseguire gli obiettivi di legalità indicati dall'impianto normativo.

In particolare, le norme di *compliance* che interessano le aziende hanno carattere eterogeneo, si pensi alle norme sulla sicurezza sul lavoro o a quelle sulla privacy ad esempio.

Vi sono, poi, settori merceologici, industriali, a cui l'ordinamento giuridico impone ulteriori e specifiche misure di *compliance* che si sovrappongono a quelle applicabili trasversalmente per tutte le imprese

e che rendono le realtà interessate soggette ad un ulteriore rete presidi e vincoli anche comportamentali.

Sì pensi ad esempio agli adempimenti antiriciclaggio cui sono sottoposti i soggetti obbligati dal Decreto 231/2007 come le banche.

Ma non è tutto. Si registra, infatti, la presenza di ulteriori settori ai quali l'ordinamento giuridico impone una serie di altri adempimenti in aggiunta a quelli sopra menzionati. Adempimenti che, se da un lato infittiscono le agende degli imprenditori con scadenze e adempimenti sempre più numerosi e faticosi, dall'altro, forniscono agli *stakeholder* strumenti di valutazione, analisi e verifica sempre più completi per valutare l'operato dei soggetti interessati.

Tale è il caso, ad esempio, del comparto del gioco pubblico.

Negli articoli allegati vi è un riferimento a questi adempimenti, che si riportano di seguito a titolo esemplificativo.

- (i) I controlli soggettivi in sede di gara cui sono sottoposti i concessionari da parte dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli;
- (ii) La verifica di sussistenza dei requisiti previsti dalla concessione in sede di contrattualizzazione cui sono sottoposti gli operatori della filiera;
- (iii) Il controllo contabile da parte della Corte dei Conti;
- (iv) Lo screening del profilo soggettivo;
- (v) Lo screening del profilo oggettivo;
- (vi) Iscrizione al RIES;
- (vii) Il rilascio dell'autorizzazione da parte del Comune ai sensi dell'art. 86 Tulp;
- (viii) Il rilascio dell'autorizzazione da parte della Questura ai sensi dell'art. 88 Tulp;
- (ix) La tracciabilità dei flussi finanziari in entrata e in uscita;
- (x) Il contrasto al match fixing;
- (xi) Gli impianti di videosorveglianza;
- (xii) Trasmissione dati dei punti, della contabilità di gioco, dei conti correnti al sistema di controllo AWP e VLT
- (xiii) Comunicazioni ad ADM del Report riepilogativo delle operazioni con rilevanza antiriciclaggio. Cadenza semestrale;
- (xiv) Comunicazioni ad ADM delle autocertificazioni attestanti i requisiti antimafia dell'impresa e dei soggetti;

- (xv) Comunicazioni ad ADM degli indici di solidità patrimoniale dei dati economici, finanziari, economici, tecnici e gestionali;
- (xvi) Comunicazioni ad ADM dei dati relativi ai compensi erogati ai soggetti abilitati contrattualizzati della filiera;
- (xvii) Comunicazioni ad ADM delle rendicontazioni contabili trimestrali con certificazione da società di revisione;
- (xviii) Trasmissione ad ADM del Conto giudiziale sugli schemi tipo;
- (xix) Comunicazioni ad ADM della persistenza dei requisiti con cadenza annuale

Tale elenco di adempimenti è rilevante anche ai fini della soluzione del problema del cosiddetto de risking ingiustificato, locuzione che individua l'atteggiamento di sfavore degli Istituti Bancari nei confronti degli operatori del gioco pubblico e che si sostanzia nella negazione ingiustificata dell'apertura di conti correnti o, viceversa, nella chiusura degli stessi.

In particolare, negli articoli allegati si fa riferimento alle sue origini, alle difficoltà che comporta per l'intero settore di riferimento, e si prosegue evidenziando gli spunti e le soluzioni nel tempo indicati per coniugare la tutela degli operatori del comparto, da un lato, con le giuste garanzie richieste dagli Istituti Bancari, dall'altro.

In definitiva, da un lato, il rischio da scongiurare è quello del riciclaggio, che potrebbe inverarsi con l'immissione di denaro di provenienza delittuosa nel circuito economico legale mediante il viatico del gioco pubblico.

Tuttavia, dall'altro, non può pensarsi di risolvere il rischio con la negazione del rapporto bancario per la sola appartenenza di un operatore ad un settore qualificato a rischio (ed è la posizione assunta sul punto proprio dall'EBA).

La verifica rafforzata che si impone in questi casi non può non tenere conto della fitta rete di adempimenti extra che l'ordinamento giuridico impone all'intero sistema del gioco pubblico cui gli operatori della filiera fanno parte perché selezionati e contrattualizzati dai soggetti titolari di convenzioni di concessione stipulate a seguito di selezioni con gara.

Lo spettro degli adempimenti richiesti è ampio e consente una profilazione completa di costoro, così garantendo un ingresso altamente controllato nel comparto (basti pensare ai controlli nella fase di gestione

operati dall’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, dalla Corte dei Conti, dalle Questure e dai Comuni).

In questo senso va anche l’emendamento approvato con la conversione in Legge n. 136/2023 del Decreto Asset con cui si introduce, nella norma che disciplina le procedure di mitigazione del rischio (art. 16 D. Lgs. 231/2007), il seguente periodo:

«I soggetti obbligati assicurano che le procedure adottate ai sensi del presente articolo non escludono, in via preventiva e generalizzata, determinate categorie di soggetti dall’offerta di prodotti e servizi esclusivamente in ragione della loro potenziale elevata esposizione al rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo».

L’emendamento in questione, modifica altresì l’art. 17 riferendo le prescrizioni in esso contenute riguardo all’adeguata verifica della clientela avvengano secondo i crismi dell’art. 18 comma I lett. d), e cioè che essa avvenga in maniera costante, per tutta la durata del rapporto con il cliente.

Laddove l’art. 18 del medesimo decreto dispone che gli obblighi di adeguata verifica della clientela si attuano attraverso:

«d) il controllo costante del rapporto con il cliente, per tutta la sua durata, attraverso l’esame della complessiva operatività del cliente medesimo, la verifica e l’aggiornamento dei dati e delle informazioni acquisite nello svolgimento delle attività di cui alle lettere a), b) e c), anche riguardo, se necessaria in funzione del rischio, alla verifica della provenienza dei fondi e delle risorse nella disponibilità del cliente, sulla base di informazioni acquisite o possedute in ragione dell’esercizio dell’attività».

Al riguardo occorre, *in primis*, salutare con soddisfazione la novella normativa, ma anche prendere atto che la disposizione di nuova introduzione cristallizza specificamente il principio in realtà già normato (oltre che da norme di legge anche da disposizioni regolatorie della Banca d’Italia) secondo cui gli intermediari finanziari attuino una gestione dei rischi equilibrata, assicurando che le loro decisioni siano basate su informazioni aggiornate, approfondite, tecnicamente rafforzate e non basata su valutazioni sbrigative, pregiudizi, informazioni incomplete o obsolete.

I destinatari diretti della norma sono i cosiddetti soggetti obbligati, laddove tali sono tutti coloro (dalle Banche agli altri intermediari ed

operatori indicati dalla normativa antiriciclaggio di cui al D. Lgs. 231/2007) che sono tenuti ad effettuare le identificazioni delle controparti e della clientela.

La norma, poi, interviene a beneficio del buon andamento delle attività aziendali legittime non di una specifica categoria ma un numero molto ampio di categorie di operatori, spesso impegnati in settori a rischio con soglie di responsabilità di adempimento molto alte per la delicatezza dei compiti assegnati o dal contesto sociale o dallo Stato stesso.

Emerge chiaramente quanto ampia sia la platea dei soggetti che abbiano una potenziale elevata esposizione al rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. E quanto ampia sia, dunque, la platea degli operatori che potranno vedersi riconosciuto dall'emendamento il principio di non discriminazione nelle procedure dei soggetti obbligati.

Pertanto, l'emendamento avrà l'effetto di stimolare i soggetti obbligati (banche etc) a riprendere in mano le proprie procedure aziendali ed a verificare che le stesse non contengano istruzioni operative anche indirettamente discriminatorie. Nel caso contrario essi provvederanno ad apportare le opportune modifiche o precisazioni.

Laddove, poi, si palesino comunque ulteriori casi di discriminazione, nel caso risulti verificata l'adeguatezza delle procedure aziendali rispetto al precetto indicato, potrà individuarsi nella prassi discriminatoria denunciata una violazione sia delle procedure aziendali sia, ed è quel che è più grave, del principio di diritto comunque esistente, o meglio preesistente.

L'auspicio per l'avvenire è che, alla luce del nuovo intervento normativo, unitamente al preesistente impianto, l'accesso ai servizi bancari sarà immune da discriminazioni, individuando il giusto punto di equilibrio tra gestione efficiente del rischio, prevenzione e non discriminazione.

LA RACCOLTA DEGLI INTERVENTI

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 ⁽¹⁾.

Sommario: 1. Premessa. 2. Le possibili origini del problema. 3. Il patrimonio informativo disponibile per i già previsti adempimenti *compliance*. 4. La riserva statale di legge, il sistema concessorio, le filiere. 5. L’incarico di pubblico servizio. 6. La gestione del contante che rappresenta “risorse statali”. 7. Agenti contabili. 8. Il presidio del profilo soggettivo e del profilo oggettivo. 9. Il decalogo è previsto non solo per le banche ma anche per gli operatori del comparto. 10. La raccomandazione alle banche ed agli operatori è di fare una valutazione complessiva. 11. In particolare lo *screening* previsto dal decalogo che i concessionari operano sugli operatori del comparto. 12. La filiera parte attiva negli adempimenti antiriciclaggio del sistema concessorio. 13. La mappatura completa delle filiere e l’iscrizione presso pubblici registri: il RIES ed il Registro Unico degli Operatori del Gioco. 14. Le verifiche ulteriori effettuate da Comuni e Questure per il rilascio delle autorizzazioni cosiddette rispettivamente ex art. 86 ed 88 del Tulp. 15. La tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla L. 136/2’10, DL 98/2’11, DL 16/2012. 16. Contrasto al c.d. *match fixing*. 17. Gli impianti i video sorveglianza. 18. Una lista esemplificativa di adempimenti di *compliance* per una delle verticali distributive del gioco pubblico.

1. Premessa.

Come è noto, le problematiche che sono state registrate attengono essenzialmente al fatto che alcune banche, in sempre più numerose circostanze, evidenziano una dichiarata impossibilità di aprire i conti correnti ad operatori del gioco pubblico che si rivolgano loro a tale scopo per lo svolgimento delle proprie attività. In altre circostanze, alcune banche si sono spinte a precisare ad operatori già detentori di conti correnti (utilizzati per la gestione dei rapporti in ossequio alla normativa

⁽¹⁾ Pubblicato in “Gioco e Banche: il problema e la soluzione” - Gioconews, novembre 2021

di riferimento oltre che in esecuzione dei contratti con i rispettivi danti causa) l'imminente decisione di procedere con la chiusura del rapporto.

2. Le possibili origini del problema.

A prescindere dalle peculiarità relative agli specifici casi, si assume che all'origine dei dinieghi possano esservi due ordini di questioni.

Il primo potrebbe attenersi alla presenza di vincoli ad erogare servizi nei confronti di determinati settori, tra cui quello dei giochi pubblici, rinvenibili nei codici etici di alcune banche.

Il secondo potrebbe attenersi a conseguenze derivanti dall'applicazione in concreto di norme, interpretazioni e procedure in materia di antiriciclaggio che in qualche modo imporrebbero alle banche l'attuazione di verifiche rafforzate nei confronti degli istanti del comparto del gioco pubblico, senza però tenere conto di tutta una serie di circostanze in materia di *compliance* invece previste dalla normativa di riferimento, ritualizzate da circolari, procedure e contratti, conosciute e conoscibili attraverso banche dati accessibili, oltre che rilevanti ai fini dell'apertura del rapporto di conto corrente.

Riservandosi di tornare sull'argomento in altra occasione per il primo dei due temi (i.e. quello relativo a limitazioni derivanti da codici etici) che pure merita un approfondimento, con specifico riferimento al secondo punto (i.e. quello dell'applicazione da parte delle banche delle norme in materia di antiriciclaggio senza considerare importanti aspetti di *compliance* del settore) si intende qui mettere in evidenza quanto in realtà in taluni casi i dubbi possano ritenersi superabili solo ricorrendo alle informazioni ed agli strumenti che già oggi l'attuale ordinamento giuridico impone e mette a disposizione.

3. Il patrimonio informativo disponibile per i già previsti adempimenti *compliance*.

Riguardo alle problematiche derivanti dall'applicazione in concreto di norme, interpretazioni e procedure in materia di antiriciclaggio che imporrebbero in qualche modo alle banche l'attuazione di verifiche rafforzate nei confronti degli istanti del comparto del gioco pubblico potrebbero tenersi in considerazione diverse circostanze in materia di *compliance* ed informazioni al riguardo raccolte, previste dalla normativa di riferimento, ritualizzate da circolari, procedure e contratti, conosciute e conoscibili attraverso banche dati accessibili. Dette informazioni si ritiene possano essere rilevanti ai fini del riconoscimento

del diritto all'apertura ed al mantenimento del rapporto di conto corrente per gli operatori del gioco pubblico, quando ad esempio destinatari di verifiche rafforzate in sede di valutazione da parte delle banche.

Tale patrimonio informativo, attualmente disponibile, si ritiene possa essere messo a disposizione di chi sia tenuto ad operare approfondimenti, senza particolari investimenti. Anche una banca, che si trovi ad operare la "verifica rafforzata" in capo ad un operatore del gioco pubblico, al fine di testare la possibilità di considerare superata la verifica stessa e di acconsentire senza indugi di aprire un conto corrente per lo svolgimento della propria attività, potrebbe accedervi.

Ciò detto di seguito si elencano solo alcuni degli aspetti centrali che possono essere tenuti in considerazione.

4. La riserva statale di legge, il sistema concessorio, le filiere.

Sotto il profilo sostanziale va preliminarmente osservato che per l'esercizio dell'attività del gioco pubblico sussiste la riserva di legge statale che viene declinata in concreto attraverso la messa a terra di un sistema concessorio, alimentato con gare pubbliche, che selezionati i concessionari di riferimento prevede e ritualizza la contrattualizzazione di importanti filiere che in virtù del mandato si impegnano sui territori nello svolgimento di parti importanti delle attività concessorie stesse.

5. L'incarico di pubblico servizio.

L'attività posta in essere dagli operatori del comparto può essere inquadrata nell'ambito della fattispecie del servizio pubblico, essendo tra l'altro gli operatori inquadrati e trattati quali incaricati di pubblico servizio. A tal fine si rammenta parte della giurisprudenza che ha più volte trattato la questione (da ultimo e sotto specifico profilo Cass. SU 14697/2019).

6. La gestione del contante che rappresenta "risorse statali".

Altro aspetto centrale è quello per il quale la gestione del contante derivante dall'attività di raccolta delle giocate, laddove non vi siano transazioni unicamente via moneta elettronica, si pone in modo strutturale rispetto agli obiettivi posti dalle concessioni e dalle norme di riferimento. Tale peculiarità determina il fatto che vengono previste dal legislatore diverse e specifiche norme a presidio dell'utilizzo del medesimo in modo corretto, trasparente e tracciato.

Il Legislatore a proposito non manca di evidenziare che si tratta di risorse statali (L. 190/2014). Di qui la conseguenza che si è formata una giurisprudenza secondo cui in caso di mancato riversamento delle somme il responsabile risponde del reato di peculato (da ultimo cit. Cass. SU 14697/2019).

7. Agenti contabili

In aggiunta a quanto sopra si tenga conto del fatto che la normativa di riferimento prevede anche il cosiddetto controllo contabile da parte della Corte dei Conti sulle somme relative alla raccolta del gioco pubblico. Ciò presuppone la predisposizione e la presentazione del cosiddetto “conto giudiziale” da parte degli operatori con concessione qualificati quindi come “agenti contabili” al pari degli agenti della riscossione.

8. Il presidio del profilo soggettivo e del profilo oggettivo.

Le misure che rendono lo svolgimento del servizio stesso monitorato e presidiato in sostanzialmente tutti i suoi passaggi attengono sia al **profilo soggettivo** (i.e. identificazione dei soggetti operanti nel comparto), sia al **profilo oggettivo** (i.e. identificazione delle operazioni compiute dai soggetti), declinate in maniera differenziata per le diverse tipologie di verticali distributive del gioco pubblico.

Ad esempio per alcune di esse (tra cui apparecchi ex art 110, comma 6, lettera b), Tulps, scommesse, bingo, *online*) è previsto che gli operatori si comportino sostanzialmente come le banche (i.e. destinatari del D.Lgs. 231/2007) quando operano con i propri fornitori e quando svolgano l'attività di erogazione del servizio. In particolare, tecnicamente gli obblighi antiriciclaggio gravano formalmente *ex lege* in capo ai concessionari delle verticali distributive richiamate e si ripercuotono su ciascuno dei soggetti della filiera affinché sia garantito il funzionamento di raccolta, selezione e segnalazione delle operazioni ritenute sospette. Ciò è specificamente previsto nell'ambito della sezione dedicata agli operatori del comparto del gioco pubblico del cosiddetto decalogo di cui al paragrafo che segue.

9. Il decalogo è previsto non solo per le banche ma anche per gli operatori del comparto.

Per questo è vero che esiste da tempo il cosiddetto decalogo UIF della Banca d'Italia per le banche che evidenzia le istruzioni dei monitoraggi

richiesti quando intrattengono rapporti con gli operatori del gioco pubblico.

Ma è anche vero, e va ricordato, che esiste accanto ad esso anche il cosiddetto decalogo UIF della Banca d'Italia per operatori del gioco pubblico con il quale vengono declinate le valutazioni richieste a questi ultimi per consentire uno svolgimento ordinato dei propri adempimenti in materia di antiriciclaggio essendo essi stessi chiamati a fare emergere eventuali anomalie alla base delle decisioni di procedere con le segnalazioni di operazioni sospette, quando essi si interfacciano con propri fornitori ovvero quando procedono con operazioni di vendita del servizio pubblico di gioco.

Più in particolare, riguardo al richiamato cosiddetto decalogo UIF della Banca d'Italia in materia di gioco pubblico, si fa riferimento alla **Comunicazione dell'UIF dell'11 aprile 2013**, nella cui premessa si fanno importanti affermazioni, rivolte sia alla categoria delle banche sia a quella degli operatori del gioco pubblico e riportate qui in nota (2).

(2) *“Al fine di agevolare la collaborazione attiva dei soggetti obbligati e la valutazione dei comportamenti anomali connessi con il settore dei giochi e delle scommesse, a integrazione degli indicatori specifici già previsti [i.e. l'indicatore 6.3 del Provvedimento della Banca d'Italia del 24 agosto 2010 e il Decreto del Ministro dell'Interno del 17 febbraio 2011 come modificato dal Decreto del 27 aprile 2012], si forniscono - ai sensi dell'art. 6, comma 7, lettera b) del d.lgs. n. 231 del 2007 - gli allegati schemi operativi, elaborati sulla base dell'analisi finanziaria effettuata su operazioni segnalate.*

Il primo schema si applica all'attività di tutti i soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio, fatta eccezione per quelli di cui all'art. 14, comma 1, lettere d), e) ed e-bis). In particolare, le banche, Poste italiane s.p.a., gli istituti di moneta elettronica e gli istituti di pagamento sono esposti a rischi operativi, legali e di reputazione nel caso in cui vengano in contatto - soprattutto nella gestione di servizi di pagamento - con operatori di gioco o con giocatori che operano con modalità irregolari.

Il secondo schema si applica, invece, esclusivamente all'attività svolta dagli operatori di gioco di cui al citato art. 14, lettere d), e) ed e-bis) del d.lgs. n. 231/2007, tenuto conto delle rispettive peculiarità operative, e descrive possibili anomalie riconducibili, dal punto di vista soggettivo e oggettivo, al comparto del gioco fisico e/o a quello del gioco on-line, in presenza delle quali è richiesta la collaborazione attiva.

Nella prassi alcune anomalie possono essere riscontrate in entrambi i settori del gioco fisico e on-line; **in tal caso il soggetto obbligato valuterà le operazioni da segnalare sulla base un'analisi complessiva dell'operatività rilevata.** Gli schemi risultano complementari, poiché possono rappresentare distinte fasi di un complesso unitario di attività criminali.

10. La raccomandazione alle banche ed agli operatori è di fare una valutazione complessiva.

Il passaggio rilevante che si vuole mettere in luce delle note citate è tra l'altro il combinato disposto di due raccomandazioni declinate nel documento laddove si precisa che: (i) *“la mera ricorrenza di singoli comportamenti individuati negli schemi non è motivo di per sé sufficiente per procedere alla segnalazione”*; (ii) *“il soggetto obbligato valuterà le operazioni da segnalare sulla base un’analisi complessiva dell’operatività rilevata”*.

E ai fini dell’analisi complessiva sono diverse le circostanze che si intende mettere in evidenza e che possono essere tenute in considerazione dalle banche quando valutano gli operatori del comparto. Di qui l’esigenza del presente memorandum.

11. In particolare lo screening previsto dal decalogo che i concessionari operano sugli operatori del comparto.

Nel secondo schema del citato decalogo viene richiesto agli operatori di procedere con diverse verifiche finalizzate a comprendere se imponga la segnalazione di un’operazione sospetta che inibisca la conclusione dell’attività (di contrattualizzazione di un soggetto o di compimento di una operazione di gioco ad esempio).

In particolare, sotto il profilo soggettivo, agli operatori del gioco concessionari è richiesto di verificare, al momento della contrattualizzazione della filiera, diversi ed importanti aspetti qui riportati in nota (3).

*Come è noto, per il corretto adempimento degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette, da un lato, non è necessario che ricorrano contemporaneamente tutti i comportamenti descritti negli schemi operativi; dall’altro, **la mera ricorrenza di singoli comportamenti individuati negli schemi non è motivo di per sé sufficiente per procedere alla segnalazione.***

Qualora emergano operazioni sospette riconducibili ai fenomeni descritti, è necessario che i soggetti le segnalino con la massima tempestività, specificando il fenomeno in questione nell’apposita sezione della segnalazione, conformemente a quanto indicato nelle istruzioni per la compilazione della segnalazione di operazioni sospette.”

(3) **“Sotto il profilo soggettivo**

1- gestore o esercente i cui soci o amministratori sono sottoposti a procedimenti penali o a misure di prevenzione, ovvero notoriamente contigui a soggetti con tali caratteristiche;

Nel documento UIF della Banca d'Italia allegato si riportano poi le verifiche richieste agli operatori del gioco da fare riguardo alle

2- *gestore o esercente che effettua ripetute o improvvise modifiche nell'assetto proprietario, manageriale o di controllo;*

3- *gestore o esercente controllato o amministrato da nominativi che appaiono come meri prestanome, specie se si tratta di società di recente costituzione ;*

4- *esercente privo di autorizzazione di pubblica sicurezza prevista dagli artt. 86 e 88 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (T.U.L.P.S.);*

5- *gestore, esercente o giocatore - soprattutto se identificato a distanza - che all'atto dell'identificazione fornisce una documentazione che appare falsa o contraffatta ovvero contenente informazioni incoerenti o riconducibili ad altri soggetti (individuati, ad esempio, sulla base dei dati anagrafici, dell'indirizzo di residenza, dell'indirizzo mail, ecc.);*

6- *gestore, esercente o giocatore che modifica frequentemente le informazioni per la sua identificazione o che non consente una corretta verifica dei dati relativi alla sua identificazione;*

7- *esercente o giocatore che rifiuta o si mostra riluttante a fornire informazioni necessarie alla sua identificazione;*

8- *divergenza tra giocatore identificato all'atto della giocata e soggetto che procede alla riscossione della vincita;*

9- *giocatore che richiede la riscossione della vincita con titolo privo di uno o più elementi relativi alla giocata (ad esempio numero unico identificativo, data e ora, importo, quote oggetto della scommessa, vincita potenziale, estremi identificativi del concessionario o della concessione.*

Sotto il profilo oggettivo

1- *operatività sovradimensionata rispetto al profilo economico del gestore/esercente per frequenza, volumi e modalità;*

2- *improvviso incremento dei volumi delle giocate da parte del medesimo giocatore;*

3- *attività di gioco particolarmente concentrata presso un medesimo gestore o esercente;"*

4- *improvvisi incrementi di attività di gioco presso un medesimo gestore o esercente;"*

5- *improvvisi incrementi di attività di gioco in un breve lasso di tempo, presso gestori situati in aree limitrofe;"*

6- *improvviso incremento dei volumi delle vincite da parte del medesimo giocatore, specie se seguite da riscossioni in contante presso l'operatore di gioco;*

7- *concentrazione di titoli vincenti presso il medesimo gestore o esercente, specie se per importo rilevante o in un arco temporale limitato;*

8- *richiesta di trasferire vincite di importo rilevante in favore di soggetto diverso dal giocatore, specie se in Paesi o territori a rischio"*

9- *richiesta di pagamento delle vincite in località diverse da quella di residenza o di operatività del richiedente, in mancanza di adeguata giustificazione, specie se in Paesi o territori a rischio".*

operazioni di gioco per i profili peculiari del gioco fisico e per il gioco on line. Ma quel che si vuole qui rappresentare con il richiamo specifico delle verifiche da fare è che **ogni operatore della filiera, prima di approcciarsi ad una banca per l'apertura di un conto corrente dedicato al gioco è evidente che sia stato preventivamente valutato, per l'apertura della sua posizione quale operatore della filiera, dal concessionario di riferimento con i criteri indicati da Banca d'Italia.**

Ciò avviene in occasione delle operazioni che precedono la sua contrattualizzazione e durante le quali vengono esaminati i requisiti di legge. Peraltro tale verifica viene ripetuta nel tempo come indicato nella normativa di riferimento per l'attività di gestione del gioco pubblico.

12.La filiera parte attiva negli adempimenti antiriciclaggio del sistema concessorio.

Per le verticali distributive del gioco pubblico ai cui concessionari di Stato è richiesto di implementare il sistema di controllo e presidio antiriciclaggio con processi e procedure specifiche (come detto VLT, Scommesse, Bingo, On Line), viene quindi a crearsi una filiera selezionata controllata anche sotto questo profilo che a sua volta diventa determinante poi nell'azione di contrasto al riciclaggio per le fasi di gioco.

Ed infatti, una volta a bordo, la filiera selezionata viene inserita nei processi e nelle procedure aziendali, ricevendo dai concessionari di riferimento specifici compiti imprescindibili per rendere possibile l'identificazione, la registrazione e la segnalazione delle operazioni sospette cui sono tenuti i concessionari stessi.

13.La mappatura completa delle filiere e l'iscrizione presso pubblici registri: il RIES ed il Registro Unico degli Operatori del Gioco.

In aggiunta agli adempimenti posti in capo ai soggetti del comparto dalla normativa antiriciclaggio, va tenuto in considerazione che gli operatori del comparto di alcune verticali distributive del gioco pubblico sono tenuti ad essere iscritti ad albi pubblici gestiti dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. In particolare, le anagrafiche complete degli operatori autorizzati si trovano sul cosiddetto elenco, operativo da tanti anni, cosiddetto **RIES**, di cui all'articolo 1, comma 533, della legge n. 266/2005, come sostituito dall'articolo 1, comma 82, della legge 13 dicembre 2010, n 220.

In particolare, il Decreto ADM 2011/31857/Giochi prevede al riguardo espressamente le precisazioni riportate qui in nota ⁽⁴⁾.

(⁴) (i) art. 1: “2. L’elenco è unico a livello nazionale, ed è suddiviso in Sezioni, e sottosezioni.”; “3. L’iscrizione all’elenco costituisce titolo abilitativo per i soggetti che svolgono le attività in materia di apparecchi da intrattenimento in relazione alle relative attività esercitate.”

(ii) art. 2: “Al fine di assicurare la pubblicità legale, il predetto elenco è pubblicato sul sito istituzionale dell’Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato: www.aams.gov.it con richiamo diretto dalla home page, ovvero nella sezione “Giochi” - “Apparecchi da divertimento””; “3. La consultazione tramite il sito istituzionale è libera, permanente e gratuita”.

(iii) art. 3: “1. L’elenco consta di tre Sezioni, in cui sono, rispettivamente, iscritti: Sezione A - Proprietari, possessori ovvero detentori a qualsiasi titolo degli apparecchi e terminali di cui all’articolo 110, comma 6, lettere a) e b), del T.U.L.P.S.; Sezione B - Concessionari per la gestione della rete telematica degli apparecchi e terminali da intrattenimento che siano altresì proprietari degli apparecchi e terminali di cui all’articolo 110, comma 6, lettere a) e b), del T.U.L.P.S., e successive modificazioni; Sezione C – Soggetti diversi da quelli di cui alle Sezioni A e B che svolgono, sulla base di rapporti contrattuali continuativi con i soggetti di cui alle medesime sezioni, attività relative al funzionamento e al mantenimento in efficienza degli apparecchi e dei terminali, alla raccolta e messa a disposizione del concessionario delle somme residue e comunque qualsiasi altra attività funzionale alla raccolta del gioco.”

(iv) art. 4: “1. L’iscrizione all’elenco è disposta dagli Uffici Regionali dell’Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, previa verifica del possesso, da parte dei richiedenti, dei seguenti requisiti: a) licenza di cui all’articolo 86 o 88 del T.U.L.P.S. [rilasciate rispettivamente da Comuni e Questure], e successive modificazioni; b) certificazione antimafia prevista dalla legge 31 maggio 1965 n. 575 e successive modificazioni ed integrazioni; c) quietanza che attesti il versamento della somma di euro 150,00 (euro centocinquanta/00), da effettuarsi tramite modello F24 accise, codice tributo n. 5216”; “5. Al fine di ottenere la predetta iscrizione, i richiedenti sono tenuti ad esibire prova dei requisiti all’atto della richiesta”.

(v) art. 5: “1. In aggiunta ai requisiti richiesti per l’iscrizione al suddetto elenco, di cui all’art. 4 del presente decreto, è altresì necessaria l’insussistenza negli ultimi cinque anni: a) di misure cautelari, provvedimenti di rinvio a giudizio, condanne con sentenza passata in giudicato od applicazioni della pena su richiesta ai sensi dell’art. 444 del codice di procedura penale, per: reati collegati ad attività di stampo mafioso; delitti contro la fede pubblica; delitti contro il patrimonio; reati di natura finanziaria o tributaria; reati riconducibili ad attività di gioco non lecito; b) di dichiarazione di fallimento, liquidazione coatta amministrativa e concordato preventivo; c) di sentenze definitive di condanna emesse dal giudice tributario in materia di Preu; d) di provvedimenti di cancellazione dall’elenco per perdita dei requisiti che ostino al mantenimento dell’iscrizione; e) per soggetti diversi da quelli della Sezione B, di contratti stipulati con soggetti non iscritti all’elenco”; “2. (...) è altresì necessaria la mancata reiterazione, per tre volte in un quinquennio, di comportamenti sanzionati con provvedimenti inoppugnabili per: violazioni previste dall’art. 110, comma 9, lettere a), b), c) e d) del T.U.L.P.S., come modificato dall’art. 1, comma 543, della legge 23 dicembre 2005, n. 266; violazioni amministrative previste dall’articolo 24, comma 20, del decreto legge 6 luglio 2011 n.98,

Le precisazioni riportate in nota consentono di valutare quante altre verifiche siano effettuate sui soggetti indicati affinché ai medesimi sia consentito di essere iscritti al Ries e dunque di esercitare l'attività di raccolta del gioco pubblico.

Stesse considerazioni potranno essere fatte anche quando il Ries sarà sostituito dal **Registro Unico degli Operatori di Gioco**, allo stato ancora non entrato in vigore, previsto dal DL 124\2019 e che riguarderà sostanzialmente tutti gli operatori di gioco, non solo quelli relativi alla verticale distributiva degli apparecchi.

In particolare l'articolo 27 al riguardo tra l'altro prevede altre precisazioni qui riportate in nota ⁽⁵⁾.

convertito con legge 15 luglio 2011 n.111; altre violazioni amministrative in materia di gioco pubblico.”; “5. Sono inoltre richiesti i seguenti ulteriori requisiti per i soggetti da iscrivere nella Sezione A, sottosezioni “c” e “d” e nella Sezione C di cui all’art. 3 del presente decreto, qualora svolgano, a qualunque titolo, attività di raccolta del gioco e di messa a disposizione dell’importo residuo: a) non essere incorsi nell’arco dell’anno precedente a quello di riferimento in tre violazioni relative al mancato versamento, anche a diversi concessionari, nei termini contrattuali rispettivamente previsti, dell’importo residuo dovuto a titolo di PREU. b) impegno a presentare al concessionario idonea garanzia per un valore non inferiore a €1.500,00 (euro millecinquecento/00) per apparecchio, posseduto o detenuto o di cui è proprietario, e ad incrementarla, in accordo con il concessionario, in funzione della raccolta registrata dagli apparecchi oggetto del contratto. La garanzia è prestata a prima richiesta od in forma di deposito cauzionale ed è relativa al corretto ed integrale adempimento delle obbligazioni di messa a disposizione, a scadenze concordate, dell’importo dovuto al concessionario e all’erario.” “6. Sono inoltre richiesti i seguenti ulteriori requisiti per i soggetti da iscrivere nella Sezione C, sottosezione “a” di cui all’articolo 3 del presente decreto: a) l’insussistenza negli ultimi cinque anni di misure cautelari, provvedimenti di rinvio a giudizio, condanne con sentenza passata in giudicato od applicazioni della pena su richiesta ai sensi dell’art. 444 del codice di procedura penale, per i reati di cui agli articoli 615 quater c.p. e 617 quater c.p.”.

(⁵) (i) “1. Al fine di contrastare le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore dei giochi e la diffusione del gioco illegale, nonché di perseguire un razionale assetto sul territorio dell’offerta di gioco pubblico, presso l’Agenzia delle dogane e dei monopoli e’ istituito, a decorrere dall’esercizio 2020, il Registro unico degli operatori del gioco pubblico.”

(ii) “2. L’iscrizione al Registro costituisce titolo abilitativo per i soggetti che svolgono attività in materia di gioco pubblico ed è obbligatoria anche per i soggetti già titolari, alla data di entrata in vigore del presente articolo, dei diritti e dei rapporti in esso previsti”.

(iii) “3. Devono iscriversi al Registro le seguenti categorie di operatori: a) i soggetti: 1) produttori; 2) proprietari; 3) possessori ovvero detentori a qualsiasi titolo degli apparecchi e terminali di cui all’articolo 110, comma 6, lettere a) e b), del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, per i quali

la predetta Amministrazione rilascia, rispettivamente, il nulla osta di cui all'articolo 38, comma 5, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e il codice identificativo univoco di cui al decreto del Direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato 22 gennaio 2010, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 32 del 9 febbraio 2010; b) i concessionari per la gestione della rete telematica degli apparecchi e terminali da intrattenimento che siano altresì proprietari degli apparecchi e terminali di cui all'articolo 110, comma 6, lettere a) e b), del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773; c) i soggetti: 1) produttori; 2) proprietari; 3) possessori ovvero detentori a qualsiasi titolo degli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 7, lettere a), c), c-bis) e c-ter) del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773; d) i concessionari del gioco del Bingo; e) i concessionari di scommesse su eventi ippici, sportivi e non sportivi e su eventi simulati; f) i titolari di punti vendita dove si accettano scommesse su eventi ippici, sportivi e non sportivi, su eventi simulati e concorsi pronostici sportivi, nonché i titolari dei punti per la raccolta scommesse che si sono regolarizzati ai sensi dell'articolo 1, comma 643, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 e dell'articolo 1, comma 926, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e i titolari dei punti di raccolta ad essi collegati; g) i concessionari dei giochi numerici a quota fissa e a totalizzatore; h) i titolari dei punti di vendita delle lotterie istantanee e dei giochi numerici a quota fissa e a totalizzatore; i) i concessionari del gioco a distanza; l) i titolari dei punti di ricarica dei conti di gioco a distanza; m) i produttori delle piattaforme dei giochi a distanza e di piattaforme per eventi simulati; n) le società di corse che gestiscono gli ippodromi; o) gli allibratori; p) ogni altro soggetto non ricompreso fra quelli di cui al presente comma che svolge, sulla base di rapporti contrattuali continuativi con i soggetti di cui al comma medesimo, qualsiasi altra attività funzionale o collegata alla raccolta del gioco, individuato con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, che ne fissa anche l'importo, in coerenza con quanto previsto dal comma 4, in relazione alle categorie di soggetti di cui al presente comma.”

(iv) “4. L'iscrizione al Registro e' disposta dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli previa verifica del possesso, da parte dei richiedenti, delle licenze di pubblica sicurezza di cui agli articoli 86 e 88 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, delle autorizzazioni e concessioni necessarie ai sensi delle specifiche normative di settore e della certificazione antimafia prevista dalla disciplina vigente, nonché dell'avvenuto versamento, da parte dei medesimi, di una somma annua pari a (...)”

(v) “9. I concessionari di gioco pubblico non possono intrattenere rapporti contrattuali funzionali all'esercizio delle attività di gioco con soggetti diversi da quelli iscritti nel Registro. In caso di violazione del divieto e' dovuta la sanzione amministrativa pecuniaria di euro 10.000,00 e il rapporto contrattuale e' risolto di diritto. La terza reiterazione, anche non consecutiva, della medesima violazione nell'arco di un biennio determina la revoca della concessione.”

(vi) “10. A decorrere dalla data di istituzione del Registro di cui al comma 1 e, comunque, dal novantesimo giorno successivo all'entrata in vigore del decreto di cui al comma 7, l'elenco di cui all'articolo 1, comma 533, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, come modificato dall'articolo 1, comma 82, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, e' abrogato.”

14. Le verifiche ulteriori effettuate da Comuni e Questure per il rilascio delle autorizzazioni cosiddette rispettivamente ex art. 86 ed 88 del Tulp

Un'altra importante attività di verifica sul comparto del gioco è quella che viene svolta dai Comuni e dalle Questure ogni qualvolta l'operatore contrattualizzato dal concessionario ed iscritto al Ries si trovi di fronte all'esigenza di esercitare materialmente l'attività sul territorio.

Il sistema di autorizzazioni articolate su base territoriale prevede infatti il coinvolgimento attivo sia degli uffici dei Comuni (ai quali gli operatori per esercitare l'attività nei propri esercizi generalisti o di gestione devono richiedere l'autorizzazione ex art. 86 del Tulp) sia degli uffici delle Questure (alle quali a quali gli operatori per esercitare l'attività nei propri esercizi dedicati al gioco pubblico devono richiedere l'autorizzazione ex art. 88 del Tulp).

Peraltro, quest'ultimo tipo di autorizzazione presuppone la previa verifica dei requisiti soggettivi e della cosiddetta sorvegliabilità dei locali.

A titolo esemplificativo, tra i requisiti soggettivi verificati dalle Questure in sede di rilascio della licenza ex art. 88 Tulp si ricordano quelli previsti dagli articoli 11 e 92 del Tulp qui riportati in nota ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ (i) Articolo 11: *“Salve le condizioni particolari stabilite dalla legge nei singoli casi, le autorizzazioni di polizia debbono essere negate: 1) a chi ha riportato una condanna a pena restrittiva della libertà personale superiore a tre anni per delitto non colposo e non ha ottenuto la riabilitazione; 2) a chi è sottoposto all'ammonizione o a misura di sicurezza personale o è stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza. Le autorizzazioni di polizia possono essere negate a chi ha riportato condanna per delitti contro la personalità dello Stato o contro l'ordine pubblico, ovvero per delitti contro le persone commessi con violenza, o per furto, rapina, estorsione, sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione, o per violenza o resistenza all'autorità, e a chi non può provare la sua buona condotta (La Corte costituzionale, con sentenza 16 dicembre 1993, n. 440, (in Gazz. Uff., 22 dicembre, n. 52), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente comma, nella parte in cui pone a carico dell'interessato l'onere di provare la sua buona condotta.). Le autorizzazioni devono essere revocate quando nella persona autorizzata vengono a mancare, in tutto o in parte, le condizioni alle quali sono subordinate, e possono essere revocate quando sopraggiungono o vengono a risultare circostanze che avrebbero imposto o consentito il diniego della autorizzazione.”*

(ii) Articolo 92: *“Oltre a quanto è preveduto dall'art. 11, la licenza di esercizio pubblico e l'autorizzazione di cui all'art. 89 non possono essere date a chi sia stato condannato per reati contro la moralità pubblica e il buon costume, o contro la sanità pubblica o per giuochi d'azzardo, o per delitti commessi in istato di ubriachezza o per contravvenzioni*

Per quanto riguarda le licenze ex art. 86 rilasciate dai Comuni, sono richiesti, tra l'altro, gli stessi requisiti di cui agli articoli 11 e 92 Tulpis sopra richiamati, oltre ai requisiti morali previsti per i soggetti indicati dall'art. 85 del D. Lgs. 6 settembre 2011, n. 159.

Segnatamente si fa riferimento all'art. 67 commi 1 e 8 del D. Lgs. 159/2011 (il "Nuovo codice Antimafia") che stabilisce che non possono ottenere licenze o autorizzazioni di polizia e di commercio: *"le persone alle quali sia stata applicata con provvedimento definitivo una delle misure di prevenzione previste dal libro I, titolo I, capo II"* (comma 1); *"le persone condannate con sentenza definitiva o, ancorché non definitiva, confermata in grado di appello, per uno dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale nonché per i reati di cui all'articolo 640, secondo comma, n. 1), del codice penale, commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico, e all'articolo 640 bis del codice penale"* (comma 8).

Anche da questa specifica disciplina emergono importanti informazioni disponibili in aggiunta alle altre pure raccolte.

15. La tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla L. 136/2'10, DL 98/2'11, DL 16/2012.

Un'altra importante normativa che vede coinvolto in prima linea il comparto del gioco pubblico ed i suoi operatori tutti (dai concessionari direttamente obbligati, agli operatori della filiera gestori, gestori di sala, esercenti, a tutti i fornitori di ogni genere) è quella della cosiddetta tracciabilità dei flussi finanziari in entrata ed in uscita (dalla quantificazione delle somme immesse dagli utenti con le giocate, ai dettagli delle spese sostenute anche dalla filiera), in considerazione degli adempimenti imposti anche al sistema concessorio dalla L. 136/2010, dal DL 98/2011 e dal DL 16/2012, analogamente a quanto previsto in capo ai soggetti che operano nel contesto degli appalti pubblici.

Detta normativa, come è noto impone agli operatori del comparto di utilizzare strumenti tracciabili di trasferimento di denaro ricorrendo fondamentalmente all'utilizzo di conti correnti dedicati che consentano di apporre, in linea di principio su ciascun pagamento, il cosiddetto CIG, Codice Identificativo Gara, relativo alla concessione di riferimento in modo tale che gli organi inquirenti possano rintracciare con estrema

concernenti la prevenzione dell'alcoolismo, o per infrazioni alla legge sul lotto, o per abuso di sostanze stupefacenti."

facilità i flussi finanziari in entrata ed in uscita che interessano le singole concessioni.

Al riguardo è stata altresì portata a termine una circolare interpretativa degli obblighi in capo agli operatori del gioco che è stata redatta tenuto conto delle indicazioni raccolte in occasione di incontri mirati sia con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli sia con l'AVCP, l'autorità di riferimento dell'epoca (circ. Federazione SGI CSIT 2/12/2013). Nell'ambito di detta circolare viene tra l'altro indicato quanto segue.

“La disciplina specifica, per i concessionari per la raccolta e gestione di giochi pubblici, in tema di tracciabilità dei flussi di denaro, è prevista in via esclusiva dalla Legge 44 del 26 aprile 2012 (7). Tale norma è stata infatti introdotta dal legislatore con riguardo allo specifico settore dei giochi pubblici, prevedendone una peculiare regolamentazione.

Ai sensi della citata legge, ritiene l'AVCP, è “previsto l'obbligo per tutte le figure operanti a vario titolo nella filiera del sistema di gioco di effettuare “ogni tipo di versamento” senza utilizzo di moneta contante e con modalità che assicurino la tracciabilità di ogni pagamento, esplicitando che detta prescrizione è funzionale a garantire “obiettivi di massima trasparenza, e per una più efficace e tempestiva verifica degli adempimenti cui ciascun soggetto è tenuto”. Gli obblighi di tracciabilità sono, quindi, estesi a tutti i

(7) Detta norma prevede che:

(i) “a-bis) all'articolo 24 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, dopo il comma 1 è inserito il seguente: “1-bis Al fine di garantire obiettivi di massima trasparenza, e per una più efficace e tempestiva verifica degli adempimenti cui ciascun soggetto è tenuto, è fatto obbligo a tutte le figure a vario titolo operanti nella filiera del sistema gioco di effettuare ogni tipo di versamento senza utilizzo di moneta contante e con modalità che assicurino la tracciabilità di ogni pagamento”.

(ii) “a-ter) all'articolo 24 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, dopo il comma 27 è inserito il seguente: “27-bis. Al fine di assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari, finalizzata a prevenire infiltrazioni criminali e il riciclaggio di denaro di provenienza illecita, chiunque, ancorché in caso di assenza o di inefficacia delle autorizzazioni di polizia o delle concessioni rilasciate dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, gestisce con qualunque mezzo, anche telematico, per conto proprio o di terzi, anche ubicati all'estero, concorsi pronostici o scommesse di qualsiasi genere deve utilizzare uno o più conti correnti bancari o postali, accesi presso banche o presso la società Poste italiane Spa, dedicati in via esclusiva ai predetti concorsi pronostici o scommesse. Sui predetti conti devono transitare le spese, le erogazioni di oneri economici e i proventi finanziari di ogni natura relativi ai concorsi pronostici o scommesse di qualsiasi genere”.

flussi finanziari movimentati a motivo della concessione, senza distinzione tra flussi in entrata ed in uscita.”

Per tali flussi di denaro, pertanto, oltre all’obbligo di utilizzo dei conti dedicati in esclusiva previsto dalla norma, occorrerà, in adempimento, a quanto indicato dall’AVCP, quale modalità operativa di tracciabilità, provvedere all’identificazione degli stessi mediante applicazione del codice identificato di gara (cd.CIG) sugli strumenti di pagamento utilizzati per la relativa movimentazione (es.: bonifici bancari/postali).

Occorre, altresì, rimarcare quanto segue in considerazione delle pure riconosciute indubbe peculiarità del settore in questione.

Per i versamenti effettuati dal concessionario allo Stato e all’Ente concedente, ai fini della tracciabilità risulterà sufficiente limitarsi all’utilizzo dei conti dedicati in esclusiva per la movimentazione di detti flussi di denaro, anche senza indicazione del codice identificativo della gara che, ad ogni modo, si ritiene opportuno che sia evidenziato ogni qualvolta gli strumenti di pagamento ammessi lo consentano; per quanto concerne i versamenti in favore del concessionario, da parte di altri operatori della filiera, è opportuno che gli stessi siano effettuati mediante strumenti che rechino l’indicazione del CIG e, qualora siano utilizzati strumenti di pagamento che non ne consentano l’indicazione, è necessario che i relativi versamenti siano registrati nei documenti contabili in modo da consentirne la tracciabilità attraverso il CIG”.

Con riferimento ai flussi di denaro derivanti da pagamenti effettuati in “compensazione”, si precisa che, come indicato nella determinazione della AVCP n. 4 del 7 luglio 2011, l’istituto della compensazione è ammesso quale modalità di pagamento non inficiando il rispetto delle norme sulla tracciabilità. Ciò posto, tali flussi, non comportando altresì alcun movimento materiale di denaro in relazione all’importo oggetto di compensazione, non necessitano di particolari adempimenti ai fini della tracciabilità.

Alla luce di quanto sopra, identificato il concessionario come soggetto destinatario delle norme sulla tracciabilità in quanto percettore di un compenso, la conseguenza è che il medesimo è tenuto a tracciare i pagamenti che effettua in favore della filiera. Pertanto tutte le spese, le erogazioni di oneri economici e i proventi finanziari di ogni natura relativi a ciascuna concessione devono necessariamente transitare sui conti dedicati in esclusiva a tale concessione fatta eccezione per i casi di “compensazione” come già sottolineato e come si dirà ancora in seguito.

Ciò comporta la necessità che nessuno dei predetti pagamenti possa transitare su conti differenti da quelli dedicati in esclusiva.

I Concessionari dovranno fornire un'idonea informativa, ai soggetti terzi beneficiari di pagamenti provenienti dai conti dedicati in esclusiva, in merito all'obbligo, che grava su questi ultimi, di utilizzare per eventuali pagamenti di propri sub fornitori i medesimi codici CIG utilizzati dai concessionari, qualora tali pagamenti si riferiscano a prestazioni inerenti o correlate alle prestazioni rese dai primi nei confronti dei concessionari e pagate attraverso i conti dedicati in esclusiva.

La tracciabilità dei flussi finanziari, attraverso l'associazione del CIG, è opportuna altresì per gli eventuali versamenti che il concessionario effettui – nei limiti di quanto consentito dalla legge e dalle convenzioni di concessione – dai conti correnti dedicati, verso altri propri conti correnti, ovvero verso i conti correnti di soggetti appartenenti al medesimo gruppo a cui appartiene il concessionario, ferma restando la disciplina del c.d. “cash pooling” come prevista dalla determinazione della AVCP n. 4 del 7 luglio 2011 (8)...Restano invece completamente esclusi dalle norme sulla tracciabilità i pagamenti fatti ai giocatori per le vincite ottenute dalla partecipazione ai giochi pubblici, in quanto il giocatore non è parte della filiera, ma è considerato un utente non operatore, ferma restando la vigente normativa antiriciclaggio con i limiti di pagamento in denaro contante individuati dal D.lgs n. 231/07.

(8) Secondo detta Determina, sul punto si precisa, tra l'altro, che “Con riferimento a tali ipotesi si segnala quanto segue:

- con riguardo agli incassi e pagamenti effettuati a valere sui conti delle singole società nei confronti di soggetti esterni al gruppo, l'obbligo di tracciabilità dei flussi finanziari attraverso l'inserimento del CIG/CUP e l'utilizzo di conti bancari/postali dedicati deve essere pienamente assicurato;

- nel caso di movimentazioni tra le stesse società del gruppo, può essere utilizzato il sistema del cash pooling qualora la società capogruppo si assuma espressamente la responsabilità della corretta ricostruibilità delle singole operazioni finanziarie effettuate per ciascun affidamento. Nel caso in cui la società del gruppo sia una stazione appaltante, è comunque necessario acquisire il CIG anche per gli affidamenti infragruppo al fine di assicurarne la puntuale ricostruibilità (cfr. Comunicato del Presidente dell'Autorità del 2 maggio 2011).

Le informazioni che consentono la ricostruibilità delle singole operazioni effettuate devono essere conservate per 10 anni e devono essere esibite a richiesta degli organismi deputati ai controlli.

Si ribadisce, inoltre, che la società affidataria appartenente al gruppo, qualora affidi a terzi lo svolgimento di parte della prestazione, deve assicurare la piena tracciabilità di ciascuna movimentazione finanziaria mediante l'apposizione del CIG.”

L'obbligo di utilizzo dei conti dedicati in esclusiva trova applicazione nei confronti di tutti gli operatori che gestiscono con qualunque mezzo, anche telematico, per conto proprio o di terzi, anche ubicati all'estero, concorsi pronostici o scommesse di qualsiasi genere. Per gli operatori che gestiscono differenti tipologie di giochi pubblici, l'obbligo di cui sopra è limitato all'utilizzo di conti dedicati anche non in esclusiva.

Alla luce di quanto sopra, al fine di fornire un'evidenza esemplificativa dell'applicazione di quanto riportato nella presente, si evidenziano le modalità operative di applicazione della normativa sulla tracciabilità ai rapporti giuridici inerenti i soggetti facenti parte della filiera di raccolta di gioco degli Apparecchi da intrattenimento, modalità che analogamente troveranno applicazioni anche alle altre convenzioni di raccolta e gestione dei giochi pubblici:

a) Pagamenti dal concessionario all'ente concedente: devono essere effettuati utilizzando il conto dedicato che il Concessionario avrà attivato, anche prescindendo dal codice identificativo della gara (CIG);

b) i pagamenti dal gestore, gestore di sala e esercente al concessionario: devono essere effettuati tramite versamento sui conti dedicati, anche prescindendo dal codice identificativo della gara (CIG) prevedendone la registrazione nei documenti contabili con indicazione del CIG, rendendo pertanto ammissibile l'effettuazione di tali trasferimenti di denaro attraverso lo strumento RID bancario;

c) la "compensazione" tra concessionario e gestore, gestore di sala ed esercente: la compensazione non inficia il rispetto delle norme sulla tracciabilità, è ammessa ai fini delle medesime e, non comportando alcun movimento di denaro, non necessita di particolari adempimenti ai fini della tracciabilità, se non quanto già detto in merito al fatto che si dovranno utilizzare i conti dedicati in esclusiva;

d) pagamenti da parte del Concessionario al gestore, al gestore di sala e all'esercente (fatto salvo quanto sopra riportato in merito all'istituto della compensazione): i pagamenti dovranno essere effettuati tramite i conti dedicati e gli strumenti di pagamento utilizzati dovranno riportare l'indicazione del CIG.

Per quanto riguarda il pagamento tra i soggetti operanti nella filiera di raccolta del gioco occorrerà che ciascuno di tali pagamenti avvenga nel rispetto del divieto della corresponsione in denaro contante

Nell'ipotesi in cui, nel caso di specie degli apparecchi da intrattenimento, gli importi residui presenti in tali apparecchi venissero prelevati congiuntamente (cd. scassetamento congiunto) dal gestore e dall'esercente, ognuno per la parte di propria competenza, tra i due soggetti non si porrebbe in essere alcuna forma di pagamento e pertanto il prelievo in contanti risulterebbe conferme al disposto di legge. Il gestore o l'esercente che prelevasse anche la parte di spettanza dell'erario e del concessionario non potrà versare in contanti al concessionario tale importo.

Va inoltre precisato, per quanto riguarda i titolari di esercizi commerciali che, oltre ad offrire il gioco, svolgano anche altre attività non soggette agli obblighi di tracciabilità (ristorazione, edicole, bar, tabacchi, etc), che i medesimi dovranno "tracciare" solo i fornitori di beni e servizi relativi all'attività di gioco e non altri."

Da quanto sopra emerge non solo che ogni azione finanziaria degli operatori del comparto del gioco pubblico risponde all'esigenza di essere tracciabile da parte delle autorità di riferimento a partire da quelle investigative attraverso gli strumenti riconosciuti dalla suddetta normativa come idonei a svolgere il compito loro assegnato, ma anche e soprattutto che la disponibilità di un conto corrente per un operatore diventa non più solo utile per esercitare l'attività ma essenziale. Il mancato rilascio della possibilità di apertura di un conto corrente (così come la chiusura di un conto corrente) rende impossibile l'adempimento ad obblighi di legge specificamente previsti ed impedisce quindi lo svolgimento dell'attività.

16. Contrasto al c.d. *match fixing*

Ed ancora, va ricordato che gli operatori del comparto del gioco e segnatamente della verticale distributiva delle scommesse sono impegnati quotidianamente nei controlli utili e nei rapporti informativi conseguenti relativi al contrasto al c.d. *match fixing*, consistente nel fenomeno della manipolazione dei risultati degli eventi sportivi da parte dei partecipanti, che – nelle scommesse regolamentate, registrate istantaneamente sui sistemi centrali dell'Agenzia Dogane e Monopoli – può emergere tramite il monitoraggio in tempo reale dei flussi di scommesse accettate nei punti vendita e nel gioco online. Al riguardo si fornisce la seguente sintesi (fonte Agimeg):

"L'esistenza di reti pubbliche ove il gioco viene tracciato e regolato consente (...) di avere la possibilità di esercitare taluni controlli, anche in chiave preventiva rispetto al match fixing.

I flussi di gioco che transitano nella rete ufficiale dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli sono “tracciati” e “monitorati” perché affluiscono al totalizzatore nazionale. (...) ad esclusione del nominativo del giocatore, ogni scommessa viene registrata dal totalizzatore (su cosa si è puntato, quanto si è puntato, dove si è puntato, la quota offerta dai concessionari, data ora e luogo di vendita, quanto si è perso, quanto si è vinto, sia in riferimento al singolo concessionario sia in riferimento a una data area geografica, fino alla singola agenzia di scommessa). ADM, tramite il partner tecnologico (SOGEI), possiede il totale della raccolta sulla rete italiana ufficiale ed è, quindi, in grado di controllare ogni singola giocata.

Il sistema di monitoraggio ADM del gioco anomalo sulle scommesse sportive (GASS, che fa parte dell’UISS, l’organismo costituito in seno al Ministero dell’Interno, cui partecipano anche le Forze di Polizia e gli Organismi sportivi) verifica in tempo reale, ogni quarto d’ora (notte esclusa) e per ogni avvenimento su cui è stato raccolto gioco, che: – la quota minima raccolta su ogni esito di ogni tipo scommessa non si discosti troppo da quella iniziale; – la raccolta complessiva su ciascun esito di ogni scommessa sia superiore ad una determinata soglia minima. Se entrambe le condizioni si verificano, il sistema invia in automatico un “alert” e si effettuano ulteriori controlli. Nel caso in cui dalla combinazione dei diversi fattori si evidenzia una possibile anomalia, l’Agenzia invia una apposita segnalazione all’UISS. Questa attività è condotta anche in stretta collaborazione con i concessionari della rete legale, che segnalano eventuali anomalie registrate sui propri sistemi .

Insomma, il controllo contro il match fixing avviene grazie alla sinergia tra lo Stato ed i concessionari, perché l’alterazione dei risultati sportivi e, quindi, la produzione di vincite “illecite” tende a danneggiare anche dei concessionari.”

17. Gli impianti i video sorveglianza.

Un ulteriore patrimonio informativo che viene messo a disposizione delle autorità investigative è rappresentato dai dati e dalle informazioni raccolte dalle immagini registrate all’interno dei locali specializzati attraverso gli impianti di videosorveglianza obbligatori previsti dalle convenzioni di concessione.

18. Una lista esemplificativa di adempimenti di compliance per una delle verticali distributive del gioco pubblico.

A titolo esemplificativo si propone un prospetto riepilogativo di alcuni degli adempimenti e verifiche in materia di *compliance* richieste ai

concessionari e che per i profili di competenza presuppongono il coinvolgimento delle filiere e che in particolare riguardano una verticale distributiva del gioco pubblico e segnatamente quella relativa agli apparecchi ex art. 110, comma 6, lettere a) e b) del TulpS solo per inquadrare il livello di dettaglio delle informazioni disponibili dalle autorità di controllo.

(i) Determinazione delle informazioni dei dati e della contabilità sulle attività di gioco. Trasmissione al sistema di controllo AWP e al sistema di controllo VLT di ADM i seguenti dati relativi all'attività di gioco: a) numero totale dei punti vendita presenti sul territorio nazionale distinti per regione e provincia di ubicazione; b) numero totale di punti vendita presenti sul territorio nazionale, distinti per regione e provincia di ubicazione, che nel corso del mese di riferimento hanno cessato l'attività, sono stati ceduti a terzi o hanno sospeso la raccolta, con indicazione delle causali analitiche. Cadenza trimestrale (S.C. Art. 8, comma 2, Decreto 1861/2011);

(ii) Determinazione delle informazioni dei dati e della contabilità sulle attività di gioco. Trasmissione al sistema di controllo AWP e al sistema di controllo VLT di ADM le seguenti contabilità relative all'attività di gioco: a) utile di esercizio complessivo; b) utile di esercizio distinto per tipologia di gioco; c) utile di esercizio distinto per regione e provincia di riferimento; d) ricavo complessivo globale; e) ricavo distinto per tipologia di gioco; f) ricavo distinto per regione e provincia di riferimento. Cadenza trimestrale (S.C. Art. 8, comma 2, Decreto 1861/2011);

(iii) Determinazione delle informazioni dei dati e della contabilità sulle attività di gioco. Comunicazione ad ADM degli estratti conto dei movimenti finanziari relativi a tutti i conti correnti secondo il modello comunicato da ADM. Gli estratti conto evidenziano le seguenti informazioni: a) flussi finanziari relativi al PREU; b) flussi finanziari relativi al canone di concessione; c) flussi finanziari relativi al deposito cauzionale; d) flussi finanziari relativi alle vincite erogate; e) flussi finanziari relativi agli importi a qualunque titolo derivanti dalla raccolta di gioco e riconosciuti a terzi e al compenso del concessionario ai sensi della Legge di contabilità generale e del relativo Regolamento. Cadenza trimestrale (S.C. Art. 12, commi 6 e 7 All.3 Fl. Fin. - par. 6);

(iv) Comunicazioni Antiriciclaggio. Comunicazione ad ADM del Report riepilogativo delle operazioni con rilevanza antiriciclaggio. Cadenza semestrale (S.C. Art. 5, comma 2, lettera K);

(v) Antimafia. Invio ad ADM di apposite autocertificazioni attestanti i requisiti per i soggetti di cui all'art.5, comma 4 (decreto legislativo 6/9/2011 n. 159). Cadenza Annuale (S.C. Art. 5, comma 4, Decreto Legislativo del 6 luglio 2011 n. 98, Decreto Legislativo 6 settembre 2011 n. 159 Art. 67);

(vi) Antimafia. Invio ADM dichiarazioni sostitutive per verifiche antimafia. Cadenza semestrale (S.C. Art. 5, comma 3);

(vii) Indici di solidità patrimoniale. Comunicazione ad ADM delle eventuali variazioni del Quadro Informativo Minimo, per la parte relativa ai dati economici e finanziari (sui dati relativi all'ultimo periodo dell'esercizio precedente). Cadenza trimestrale (S.C. Art. 8, comma 3, D.I. 1845 Art. 3 comma 2, S.C. Art. 30, comma 2, lettera m);

(viii) Rendicontazioni contabili. Consegna ad ADM delle rendicontazioni contabili trimestrali, relative al concessionario e alle società dallo stesso controllate, accompagnate da apposita relazione di certificazione redatta da una primaria società di revisione contabile, iscritta nell'albo speciale tenuto da Consob. Cadenza trimestrale (S.C. Art. 8, comma 1, lettera c) S.C. Art. 30, comma 2 lettera h));

(ix) Conto giudiziale. Trasmissione ad ADM del Conto Giudiziale secondo il modello comunicato da ADM. Cadenza Annuale (S.C. Art. 14, comma 7, lettera m) All.3 Fl.Fin. - par. 7);

(x) Conferma requisiti bando di gara. Comunicazione annuale ad ADM persistenza requisiti bando di gara. Cadenza annuale (S.C. Art. 5, comma 6);

(xi) Indici di solidità patrimoniale. Trasmissione ad ADM del quadro informativo minimo che riporta i seguenti dati: - dati economici: valore della produzione, ricavi; costi della produzione, proventi e oneri finanziari, rettifiche di valore di attività finanziarie, proventi e oneri straordinari, imposte, utile o perdita di esercizio; - dati finanziari: attività fisse, attività correnti, attività totali, passività fisse, passività correnti, passività totali, capitale netto, capitale proprio, capitale investito, mezzi di terzi, disponibilità liquide, fondi, ratei e risconti attivi, ratei e risconti passivi; - dati tecnici: operatore di rete, ubicazione del centro di Elaborazione Dati, disponibilità del Centro Elaborazione Dati in esclusiva o in condivisione con altri soggetti; - dati gestionali: contatti e riferimenti; livelli di servizio, anagrafica dei titolari degli esercizi dove si commercializza il gioco, altre attività, sedi estere. Cadenza annuale (S.C.

Art. 8, comma 3, S.C. Art. 30, comma 2, lettera m), D.I. 1845 Art. 3 comma 2);

(xii) Indici di solidità patrimoniale. Comunicazione ad ADM delle eventuali variazioni del Quadro Informativo Minimo, per la parte relativa ai dati economici e finanziari. Cadenza trimestrale (S.C. Art. 8, comma 3, D.I. 1845 Art. 3 comma 2, S.C. Art. 30, comma 2, lettera m);

(xiii) Compensi filiera. Invio ad ADM delle informazioni relative ai compensi corrisposti ai soggetti abilitati contrattualizzati (report estratto conto). Cadenza Annuale (S.C. Art. 14, comma 7, lettera n)).

ANCHE PER L'EBA LA CHIUSURA DEI CONTI CORRENTI, CHE PENALIZZA INGIUSTAMENTE IL COMPARTO DEL GIOCO PUBBLICO, È DETERMINATA DA UN DERISKING INOPPORTUNO CHE PUÒ ESSERE RIMOSSO CON AZIONI MIRATE A LIVELLO NAZIONALE CON IL COINVOLGIMENTO ATTIVO E SISTEMICO DI ISTITUZIONI E OPERATORI ⁽⁹⁾.

Proseguiamo l'indagine sulle ragioni per le quali alcune banche, in sempre più numerose circostanze, evidenziano una dichiarata impossibilità di aprire i conti correnti ad operatori del gioco pubblico che si rivolgano loro a tale scopo per lo svolgimento delle proprie attività. L'indagine sulle ragioni include anche la casistica di altre banche che si spingono a precisare ad operatori già detentori di conti correnti l'imminente decisione di procedere con la chiusura del rapporto. Tra l'altro il tema riguarda non i conti correnti personali bensì quelli aziendali utilizzati per la gestione dei rapporti tra soggetti identificati ed identificabili quali incaricati di pubblico servizio, in ossequio alla normativa di riferimento, oltre che in esecuzione dei contratti con i rispettivi danti causa.

In occasione del precedente intervento sono state evidenziate le ragioni per le quali la verifica rafforzata eventualmente azionata sugli operatori dalle Banche possa in realtà dare senza particolari difficoltà risultati utili per sdoganare senza criticità l'apertura o il mantenimento dei conti correnti. E ciò solo tenendo conto degli adempimenti normativi in essere in materia di trasparenza e *compliance* che vedono protagonisti gli stessi operatori, posto che detti adempimenti non possono non avere un impatto diretto, alleggerendolo, sul grado di rischio associabile alla tipologia degli operatori del comparto.

Oggi vediamo più da vicino un ulteriore motivo che conferma che il problema sollevato possa trovare la sua immediata soluzione proposta.

Il Parere dell'EBA

E' di pochi giorni fa la pubblicazione da parte dell'EBA del "*parere sulla portata e l'impatto del derisking nell'UE e sulle misure che le autorità competenti dovrebbero adottare per affrontare il derisking ingiustificato*", emesso ai sensi dell'articolo 16 bis, comma 1, e articolo 29, comma 1, lettera a) del Regolamento UE 1093/2010 ed "*indirizzato alle autorità*

⁽⁹⁾ Pubblicato in "*L'unione fa la forza e salva i conti*" - Gioconews, febbraio 2022

competenti, alla Commissione europea e ai legislatori dell'UE" (cfr. in particolare *"Parere dell'EBA sul "derisking"* del 5/1/2022, prot. EBA/Op/2022/01). Ma procediamo con ordine.

L'EBA

L'EBA è la l'Autorità Bancaria Europea e tra le competenze che le sono ascritte si ricordano le seguenti attinenti al caso di specie: (i) *"opera per assicurare un livello di regolamentazione e di vigilanza prudenziale efficace e uniforme nel settore bancario europeo;"* (ii) ha come obiettivo quello di *"migliorare il funzionamento del mercato interno assicurando una vigilanza e una regolamentazione appropriate, efficienti e armonizzate in Europa"*; (iii) ha il compito di *"contribuire, attraverso l'adozione di norme tecniche vincolanti e orientamenti, alla creazione del corpus unico di norme del settore bancario. Il corpus è inteso a fornire un'unica serie di norme prudenziali armonizzate per gli istituti finanziari in tutta l'UE, che consentano di assicurare condizioni di parità e una tutela elevata dei depositanti, degli investitori e dei consumatori"*; (iv) promuove *"la convergenza delle pratiche di vigilanza per garantire un'applicazione armonizzata delle norme prudenziali"* (cfr., in particolare cit. sito web EBA).

Obiettivo eliminare derisking ingiustificato.

Nell'ambito di queste competenze già dall'anno scorso l'EBA aveva anticipato di avere inserito tra i propri obiettivi quello di monitorare gli effetti dell'applicazione del cosiddetto *derisking*. Per comprenderne il significato e cogliere la rilevanza dell'indagine ai fini che ci occupano, basti considerare che *"il derisking si riferisce alla decisione presa dagli istituti finanziari di rifiutarsi di attivare o di interrompere l'assistenza ai clienti esistenti che vengono associati a un rischio più elevato di riciclaggio/finanziamento del terrorismo"* (cfr., in particolare, EBA Report 2020, pag. 50 e ss).

Alla base della decisione di procedere con l'indagine vi era il fatto, pure bene evidenziato, che *"se è giusto che le imprese [i.e. le banche] non si assumano rischi che non sono in grado di gestire, l'allontanamento massivo di intere categorie di clienti può a sua volta dar luogo a seri rischi, compresi quelli relativi alla criminalità finanziaria"* (cfr., in particolare, cit. EBA Report 2020, pag. 50 e ss). L'obiettivo del lavoro era ed è quindi quello di trovare le soluzioni adatte per rimuovere i casi di *derisking*, i casi di negazione dell'operatività dunque, nelle ipotesi in cui ciò risulti o possa rivelarsi ingiustificato.

Nel parere in particolare vengono messi in evidenza alcuni punti: (i) viene indicato chiaramente che, come detto, il *derisking*, utile per tanti versi, può rilevarsi un limite laddove impedisca l'apertura o la gestione di conti correnti anche in casi in cui ciò non sia necessario; (ii) viene chiarito che *“fornire l'accesso a prodotti e servizi finanziari almeno di base è un prerequisito per la partecipazione alla vita economica e sociale moderna e il derisking, quando non è giustificato, può causare l'esclusione finanziaria di clienti legittimi. Può anche influenzare la concorrenza e la stabilità finanziaria”*; (iii) viene fatto riferimento anche al caso del comparto del gioco pubblico; (iv) viene specificato che gli *“orientamenti normativi su come gestire i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, se applicati correttamente, dovrebbero contribuire a evitare il derisking ingiustificato”*; (v) viene declinata *“una serie di misure [ulteriori] che le autorità competenti, la Commissione europea e i legislatori potrebbero adottare”* (cfr., in particolare, sintesi del parere sul sito dell'EBA, “Parere”, ed in particolare al link <https://www.eba.europa.eu/eba-alerts-detrimental-impact-unwarranted-derisking-and-ineffective-management-money-laundering-and>).

Il metodo di indagine.

Più in particolare, nella sintesi del rapporto viene indicato il metodo di indagine: *“il derisking può essere uno strumento legittimo di gestione del rischio, ma può anche essere un segno di gestione inefficace del rischio di riciclaggio di denaro (...), con conseguenze talvolta gravi. Per valutare la portata e l'impatto del derisking nell'UE e per capire meglio perché gli istituti decidono di applicare il derisking a particolari categorie di clienti invece di gestire i rischi associati a tali relazioni, l'EBA ha contattato tutte le Autorità competenti in materia nell'UE, nonché gli stakeholder esterni. I risultati dell'EBA suggeriscono che il derisking ha un impatto negativo sul raggiungimento degli obiettivi dell'UE, in particolare in relazione alla lotta efficace al crimine finanziario e alla promozione dell'inclusione finanziaria, della concorrenza e della stabilità nel mercato unico.”*

Il comparto del gioco pubblico è tra quelli penalizzati.

Il problema viene individuato nell'ambito del Parere anche con riferimento al comparto del gioco pubblico, laddove viene espressamente indicato che *“le discussioni a livello di commissioni permanenti hanno confermato che il derisking avviene nella la grande maggioranza degli Stati membri, colpendo una grande diversità di clienti, anche se in gradi diversi. Le autorità competenti hanno suggerito che il derisking in questi casi è spesso ingiustificato. Per esempio (...) alcune*

Autorità hanno (...) riferito di reclami regolari ricevuti da particolari tipi di clienti, come (...) operatori del gioco d'azzardo, che sostengono di essere interessati da decisioni di derisking applicate alle intere categorie di clienti cui appartengono” (punto 60 del Parere).

In considerazione di tutto quanto sopra l'EBA *“ha valutato l'opportunità di adottare ulteriori misure per integrare le disposizioni in materia di strumenti (...) esistenti al fine di affrontare il derisking ingiustificato (...) e promuovere solide pratiche di gestione del rischio”* e ciò anche prendendo spunto dalle esperienze registrate dai territori.

Strumenti di contrasto al derisking ingiustificato secondo l'esperienza unionale.

Gli strumenti per superare il problema adottati nelle varie giurisdizioni interessate, e che l'EBA ha raccolto a fattor comune, sono già uno spunto interessante e d'esempio per quanto possa intentarsi a livello nazionale per sbloccare la situazione attuale che affligge il comparto.

La raccolta dell'esperienza dei territori è fondamentale e per questo l'EBA non perde occasione di invitare le autorità nazionali che ancora non abbiano proceduto in tal senso a verificare la portata effettiva del *derisking* ed eventuali relative distorsioni nella propria giurisdizione, prendendo atto che si tratterebbe di attività da svolgere nel prossimo futuro (punti 67 e 68 del Parere nell'ambito del paragrafo *“Valutare la portata del derisking a livello nazionale”*).

Linee guida dedicate

Inoltre l'EBA indica l'opportunità che si proceda con la predisposizione di linee guida dedicate che diano segnali univoci per cogliere l'effettivo grado di rischio di settori e le relative specificità e ciò, posto che *“l'applicazione di un approccio basato sul rischio non impone alle imprese di rifiutare o interrompere relazioni d'affari con intere categorie di clienti che si ritiene presentino un elevato rischio (...), poiché il rischio associato alle singole relazioni d'affari può variare, anche all'interno”* (punti 69 e 70 del Parere nell'ambito del paragrafo *“Guida dedicata alle istituzioni che prendono decisioni di de-rischio”*).

Dare evidenza delle ragioni dei dinieghi

In una circostanza è stato chiarito infatti che *“un approccio di “tolleranza zero”, o la cessazione massiva delle relazioni d'affari con intere categorie di clienti, senza una valutazione individuale e una considerazione del*

rischio, e la dovuta considerazione delle misure che potrebbero mitigare tali rischi, non è coerente con l'approccio basato sul rischio (...) che gli istituti dovrebbero documentare pienamente la loro logica per la decisione di terminare un rapporto o di cessare la fornitura di un particolare prodotto o servizio. Ciò dovrebbe includere un'analisi dei rischi (...) presentati, le misure aggiuntive che hanno considerato di mettere in atto per mitigare tali rischi, e le ragioni che hanno ritenuto insufficienti, in modo che tali decisioni possano essere ragionevolmente giustificate”.

Fare chiarezza sul sistema normativo e sui controlli che riguardano un comparto

Un'altra leva suggerita dall'EBA è che sia fatto in modo che siano chiare le norme di riferimento per tutte le parti interessate (punti 71 e 72 del Parere nell'ambito del paragrafo “*Garantire che le aspettative normative siano chiare per tutte le parti interessate coinvolte nel rapporto*”).

Al riguardo in un caso è stato recepito che “il derisking di alcuni settori è spesso causato dalla mancanza di fiducia nella qualità dei sistemi e dei controlli (...) implementati dalle imprese in quel settore. Di conseguenza, migliorare il livello dei controlli in quel settore è un passo importante. Questo potrebbe implicare un aumento delle attività di vigilanza nel settore e alcune autorità competenti hanno condotto attività dedicate a questo proposito.”

Dialogo sistemico tra Istituzioni e operatori

Inoltre, l'EBA ricorda che in altri casi è stato favorito il confronto tra banche ed operatori individuando ritualizzate occasioni di dialogo per una più approfondita conoscenza delle peculiarità di riferimento (punti 73 e 74 del Parere nell'ambito del paragrafo “*Stabilire un dialogo multi-stakeholder per mitigare l'esclusione finanziaria*”).

In particolare viene ricordato che molte Autorità in diverse giurisdizioni hanno istituito strumenti dedicati a livello nazionale (i.e. riunioni, forum, organi consultivi) per coinvolgere il settore privato nelle valutazioni ritenute necessarie. In particolare, per contenere le ipotesi di esclusione di clienti in realtà aventi diritto, “*alcune Autorità hanno usato questi strumenti per discutere le questioni chiave relative al derisking coinvolgendo anche, in alcuni casi, i gruppi di clienti più colpiti*”.

Ad esempio “*Un'autorità di vigilanza antiriciclaggio ha istituito un organo consultivo che riunisce le autorità di vigilanza antiriciclaggio e antifrode, altre autorità pertinenti come il Ministero delle Finanze e l'UIF e vari*

rappresentanti del settore (o dei settori) sotto la sua supervisione. Questo organo consultivo si riunisce regolarmente, è strettamente coinvolto nello sviluppo di linee guida per i settori ed è il forum dove vengono discusse e chiarite le questioni pratiche (...). Questo forum è stato strumentale per esempio nell'avviare un flusso di lavoro interministeriale guidato dal Ministero delle Finanze e dal Ministero degli Affari Esteri per garantire l'accesso delle ONP [organizzazioni non profit] legittime ai servizi finanziari. Ciò ha facilitato un dialogo fruttuoso tra le banche e le NPO in modo che le banche possano capire meglio i modi in cui operano le NPO e che le NPO comprendano i requisiti delle banche nei loro confronti”.

Ed ancora, in un altro caso si è seguito il principio di sostenere le iniziative del settore privato per affrontare l'esclusione quando una “Autorità ha indicato che ha partecipato attivamente alla preparazione di una guida destinata ai richiedenti asilo e ai rifugiati richiedenti asilo e ai rifugiati pubblicata da un'associazione di categoria del settore bancario. La guida spiega ai richiedenti asilo come aprire un conto e fornisce esempi di documenti che saranno accettati. Il sito guida è destinata ad essere messa a disposizione nei centri di accoglienza e sarà disponibile in Arabo, francese, somalo, georgiano, albanese e inglese”.

In un altro caso ancora è stato seguito il principio della co-elaborazione di linee guida per il settore, in quel caso delle missioni diplomatiche estere, laddove è stato segnalato “il contributo di un'AC alla stesura di una guida preparata congiuntamente dalle associazioni di categoria e dal Ministero degli Affari Esteri, volta a mettere in evidenza le cattive e le buone pratiche nei modi in cui gli istituti di credito trattano con le missioni diplomatiche straniere”.

Inoltre, l'Eba mette in evidenza l'importanza del principio della comunicazione alle Autorità delle ragioni dei dinieghi ad operare come previsto dall'articolo articolo 36 della cosiddetta PSD2 (direttiva sui pagamenti digitali). In proposito viene evidenziato quanto in una giurisdizione sia stato utile chiarire la portata dell'articolo e agevolare le comunicazioni (con la predisposizione di format), in modo tale da fare luce su profili di controllo del rischio che hanno consentito di registrare un calo delle operazioni bloccate (punto 77 del Parere nell'ambito del paragrafo “Garantire un'applicazione efficace dell'articolo 36 PSD2”).

Le conclusioni del Parere

In definitiva, mette in evidenza il Parere, “le iniziative prese a livello degli Stati membri indicano che il derisking ingiustificato e la promozione di una sana gestione del rischio possono essere potenzialmente affrontate

attraverso vari mezzi che includono scambi con il settore privato e/o gruppi di clienti interessati, l'emissione di linee guida orientamenti dedicati, o il contatto con altre Autorità competenti” (punto 78 del Parere)

Nelle conclusioni, considerate le conseguenze negative di un derisking ingiustificato, il Parere riepiloga quanto le Autorità di riferimento ed il legislatore possano mettere in campo per dimostrare di avere compiuto ogni sforzo per valutarne e rimuovere le cause. Tra gli altri si ricordano i seguenti.

Laddove si registri una mancanza di fiducia nei confronti dei sistemi di controllo antiriciclaggio di determinati settori colpiti da derisking, una leva è quella della previsione di linee guida comportamentali, un'altra è quella dell'aumento dei controlli (attraverso accessi ed ispezioni).

Laddove vi sia mancanza di comprensione dei modelli di business dei clienti, possono essere utilizzate le Linee guida dei fattori di rischio dell'Eba, da un lato, e possono essere previsti tra l'altro programmi di formazione dedicati per il personale delle Autorità di riferimento.

In definitiva la soluzione c'è anche per il comparto del gioco pubblico italiano

La ricostruzione del tema dunque non è complessa.

Le Banche sono tenute a implementare e gestire un sistema di procedure per contribuire a contrastare il riciclaggio (art 8 direttiva UE 2015/848), nell'ambito delle quali è prevista la possibilità che si possa decidere di procedere con il cosiddetto *derisking*, consistente appunto nella decisione di eliminare il rischio (non procedendo con l'operazione), piuttosto che di gestire il medesimo (procedendo ad esempio con la verifica rafforzata, il compimento dell'operazione ed il continuo monitoraggio).

La stessa normativa consente di avere chiaro il fatto che “mentre decisioni di non stabilire o terminare relazioni d'affari, o di non effettuare una transazione, possono essere in linea con l'articolo 14, comma 4, della direttiva, il derisking di intere categorie di clienti, senza la dovuta considerazione dei profili di rischio dei singoli clienti, può essere ingiustificato e segno di una gestione inefficace del rischio”.

Alle istituzioni di riferimento viene chiesto di mettere in campo ogni sforzo per riconoscere e rimuovere le cause degli impedimenti ad operare causati da derisking ingiustificati.

L'Eba, dopo avere monitorato il fenomeno a livello unionale, prima elenca le principali esperienze ed iniziative raccolte dalle realtà interpellate, riordinandole in una logica espositiva divisa per gruppi omogenei di problemi, e poi propone degli strumenti efficaci di contrasto al fenomeno.

Ebbene, per la soluzione del problema denunciato dal comparto del gioco pubblico possono essere applicati molti degli strumenti proposti: (i) l'apertura di un dialogo tra le Istituzioni interessate al quale prendano parte le rappresentanze degli operatori ; (ii) l'attivazione anche su base stabile di uno strumento di confronto e studio dedicato (i.e. riunioni, forum, organi consultivi) tra Istituzioni e operatori per approfondire ed esplicitare le specificità che riguardano il settore, le ragioni dei derisking, la focalizzazione di quelle infondate e la proposizione di misure adeguate; (iii) la formulazione di linee guida per le banche per una sistemica valutazione del rischio nell'ambito di verifiche rafforzate consapevoli delle specificità del settore; (iv) l'eventuale formulazione di linee guida per il settore in materia di adempimenti antiriciclaggio finalizzate a rendere ancor più esplicito il lavoro posto in essere e da porre in essere; (v) la raccolta dalle Banche delle ragioni dei dinieghi raggruppate per categorie per vedere da vicino le possibili contromisure con la metodologia che assicuri che ciò non rappresenti una violazione delle norme di segretezza di riferimento;

Si sarà notato che nell'elenco delle priorità non si è indicato lo strumento dell'aumento dei controlli, pure enunciato tra i possibili dall'EBA, o di intensificazione degli adempimenti posto che il settore del gioco pubblico è già fortemente regolamentato ed assoggettato a verifiche e controlli di diverse natura, da diverse prospettive, non solo in materia di antiriciclaggio, e da parte di numerosi enti di riferimento, come indicato nello studio pubblicato a novembre. Di detti controlli, già esistenti, potrebbe ragionevolmente tenersi conto in sede di adeguata verifica.

DERISKING INGIUSTIFICATO DA RIMUOVERE CON INIZIATIVE DEL GOVERNO E DELLA BANCA D'ITALIA ⁽¹⁰⁾.

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 cfr, in particolare, "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, in Gioconews 11/2021).

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 ed 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*

⁽¹⁰⁾ Pubblicato in "*Se la banca va contro il banco*" – Gioconews, agosto / settembre 2022

determinata da un derisking inopportuno che può essere rimosso con azioni mirate a livello nazionale con il coinvolgimento attivo e sistemico di Istituzioni e operatori.”, Geronimo Cardia in Gioconews 2/22)

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 filiera 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 derisking).

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 *derisking* 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.

Ed 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 derisking ingiustificato (...) e di promuovere ulteriormente solide pratiche di gestione del rischio*”.

In particolare l'Eba richiama il fatto che “*per affrontare il derisking 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 derisking*”, anche colmando 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 derisking 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 derisking 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 derisking 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 sia 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.

IL TEMA DELLE CHIUSURE INGIUSTIFICATE DEI CONTI CORRENTI DEL GIOCO PUBBLICO NELLA RELAZIONE CONCLUSIVA DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO ⁽¹¹⁾.

Con il termine della legislatura si sono conclusi anche i lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul Sistema Bancario e Finanziario istituita con legge 26 marzo 2019, n. 28.

Nella Relazione Conclusiva sull'Attività Svolta approvata nella seduta del 6 ottobre 2022 (documento XXIII n. 39) vi è uno specifico paragrafo dedicato all'ormai noto tema dei dinieghi ingiustificati di apertura o prosecuzione dei rapporti di conto corrente agli operatori del comparto del gioco pubblico. Si tratta del Paragrafo 2.8. *"Gioco legale e sistema bancario"*, inserito nel capitolo 2. dedicato ai *"Temi"* trattati.

Il comparto è effettivamente un settore a rischio nonostante gli importanti presidi?

In particolare, in apertura del paragrafo di interesse, si legge delle avvenute audizioni al riguardo che hanno visto partecipare ai lavori della commissione rappresentanti dell'ABI, di Unicredit, della Banca Nazionale del Lavoro, e ICCREA. Rinviando ad un'altra pubblicazione per la trattazione specifica dei contenuti dei suddetti interventi, si può qui ricordare che al riguardo la Relazione Conclusiva precisa che:

(i) *"Nel corso delle audizioni è emerso come l'assetto normativo in materia di antiriciclaggio (in particolare, le disposizioni della Banca d'Italia) ponga il settore del gioco e delle scommesse tra quelli particolarmente esposti al rischio di riciclaggio, nonostante il presidio dello Stato sia garantito dall'adozione di un modello amministrativo incentrato sulla concessione di un servizio";*

(ii) *"Le aziende del gioco d'azzardo, infatti, hanno potuto segnalare attraverso la piattaforma web dedicata, diverse problematiche nelle relazioni con gli istituti finanziari e, nello specifico, hanno lamentato la mancata concessione di prestiti garantiti dallo Stato, il diniego di apertura di nuovi rapporti bancari, l'unilaterale chiusura di conti correnti da parte degli istituti bancari nonché il diniego di fidejussioni".*

⁽¹¹⁾ Pubblicato in *"I conti correnti del gioco"* - Press giochi, novembre 2022

Il punto che viene messo in evidenza in questi due passaggi, dunque, conferma che il problema di riferimento possa essere riconducibile a ragioni di derisking ingiustificato del tipo indicato anche dall'Eba nel rapporto di gennaio 2022 sul fenomeno di interesse analizzato nella sua dimensione europea.

Nel passaggio in commento della Relazione Conclusiva, in effetti, la Commissione non esita ad evidenziare che la collocazione del settore del gioco tra quelli a rischio sia stabilita dall'ordinamento giuridico pur in presenza di un "*presidio dello Stato garantito dall'adozione di un modello amministrativo incentrato sulla concessione di un servizio*". In questo modo la Commissione sembrerebbe evidenziare finanche che l'ordinamento giuridico di riferimento (quello per il contrasto al riciclaggio) dovrebbe con maggiore consapevolezza tenere conto delle specificità del settore del gioco pubblico prima di annoverarlo tra quelli a rischio.

In realtà sarebbe sufficiente la consapevolezza dei presidi in sede di verifica rafforzata.

Ora, come si è avuto modo di dire in diverse occasioni, più che togliere il settore del gioco dall'elenco dei settori a rischio di riciclaggio (iniziativa pure da valutare ovviamente alla luce della richiamata specificità), sarebbe intanto comunque importante incominciare a garantire che, in sede di interpretazione da parte delle autorità di riferimento del da farsi al momento dell'attuazione delle verifiche rafforzate sugli operatori istanti (verifiche certamente necessarie per gli operatori appartenenti a settori qualificati a rischio) venga precisato a beneficio delle banche che l'ordinamento giuridico di riferimento del gioco pubblico (cui gli operatori istanti sono soggetti) contiene tutta una serie di disposizioni inderogabili di *compliance* e tracciamento dei pagamenti, delle attività e dei soggetti operanti, di cui vi è evidenza in banche dati pubbliche tenute da autorità pubbliche.

Una serie di disposizioni di *compliance* e tracciamento, quella da richiamare, tra l'altro mai prevista nella sua totalità per altri settori, nonostante qualificati a rischio, e sulla quale si è avuto modo di fare di analisi specifica e di dettaglio.

Basterebbe precisare che detto "pacchetto informativo pubblico" (nel senso accessibile su banche dati pubbliche, da un lato, e che fornisce le garanzie di attendibilità delle banche dati gestite dalle amministrazioni pubbliche, dall'altro) da solo sarebbe in grado di qualificare l'operatore istante, una volta verificata la sua legittima integrazione nel sistema, tra

i soggetti che possono superare la verifica rafforzata imposta per i settori a rischio.

Tar l' altro dette informazioni potrebbero essere verificate trasversalmente anche attraverso canali di comunicazione tra sistema bancario e quei soggetti del sistema concessorio che a loro volta risultano, per le verticali distributive del gioco interessate dalla normativa antiriciclaggio, direttamente investiti delle stesse responsabilità proprie delle banche.

All'esito di tale verifica pienamente consapevole, dunque, il mancato superamento della verifica rafforzata finirebbe per essere limitato (come impone la normativa) ai soli casi di specifica inidoneità del soggetto interessato e non solo per il fatto che esso appartenga ad un settore a rischio.

Sono parole dell'EBA

Anche l'EBA nel criticare il fenomeno del derisking ingiustificato condanna i fenomeni di cancellazione di interi settori (richiamando in un paese UE la denuncia proprio per il caso del gioco pubblico). La critica è evidentemente riconducibile al fatto che una verifica rafforzata debba essere rafforzata appunto e, quindi, fatta bene. Ed una verifica fatta bene non può che essere effettuata nella piena consapevolezza di tutte le disposizioni di riferimento che interessano il soggetto verificato.

Per questo l'EBA predica che occorre fare ogni approfondimento affinché le esclusioni avvengano solo per casi specifici di inidoneità alla prosecuzione del rapporto, che possono essere riconosciuti solo in presenza di una valutazione pienamente consapevole da parte delle banche delle specificità del settore di riferimento e che sono contro il sistema di protezione le esclusioni cosiddette di massa o comunque ingiustificate.

Il ruolo delle autorità di vigilanza.

Nella traccia di quanto sopra si collocano le due osservazioni della Relazione Conclusiva secondo cui

(i) *“Con l'obiettivo di svolgere approfondimenti anche sulla normativa in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, la Commissione aveva programmato di audire l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) presso la Banca d'Italia”;*

(ii) *“Strettamente collegate alla materia sono anche le disposizioni di Banca d’Italia in materia di adeguata verifica della clientela su cui la Commissione avrebbe svolto approfondimenti, che, in diversi casi, precludono di fatto i rapporti fra intermediari, consumatori e imprese”.*

Ed in effetti le autorità indicate sono quelle che possono più delle altre prendere in esame la problematica, verificare le disposizioni di *compliance* e tracciamento esistenti e valutare se ed in quale misura possano essere compiuti degli interventi a livello di interpretazione per dotare le banche di istruzioni operative più vicine alla specificità del sistema normativo del gioco pubblico.

Peraltro anche l’Eba, come detto, riconosce un ruolo attivo e determinante alle autorità di riferimento nel contrasto al *derisking* ingiustificato.

Il protocollo interpretativo con le istruzioni per le banche

La Commissione di Inchiesta al riguardo, da un lato, riconosce che lo scioglimento delle Camere non ha consentito la prosecuzione delle attività di interlocuzione ma, dall’altro, nell’indicare quali sarebbero stati i prossimi passi lascia una traccia di quello che potrà essere il percorso delle settimane che si hanno davanti.

La Relazione Conclusiva infatti precisa che: *“La Commissione aveva altresì in programma di promuovere con le associazioni di categoria, la Banca d’Italia e l’ADM la definizione di un protocollo per tener conto delle peculiarità del settore e consentire agli operatori bancari di dare il necessario supporto ad un settore presidiato dallo Stato”.*

Ed ecco che il protocollo derivante dalla triangolazione tra le associazioni degli operatori, le autorità di vigilanza del sistema bancario e l’autorità di vigilanza del comparto rappresenta lo strumento interpretativo che l’EBA richiede per dare alle banche degli strumenti concreti per il superamento del *derisking* ingiustificato.

E non è un caso che la Commissione concluda affermando di valutare *“positivamente le diverse iniziative parlamentari nonché il crescente dibattito d’Aula relativo all’obbligatorietà per gli istituti di credito di garantire un rapporto di conto corrente con servizi di pagamento per la gestione del denaro di consumatori e imprese, soprattutto laddove operino attraverso un modello amministrativo incentrato sulla concessione di un servizio”.*

Con questo passaggio conclusivo la Commissione ha voluto infatti certamente richiamare la recente interrogazione parlamentare la cui risposta del Ministero delle Finanze non fa altro che ripercorrere le valutazioni esposte e sulla quale si è avuto modo di dare ampia evidenza.

Conclusioni

Non resta dunque che dare attuazione e vita al tavolo istituzionale per il superamento del derisking ingiustificato non solo per evitare defatiganti contenziosi ma soprattutto (lo dice l'Eba) per il superiore interesse di rimuovere un'anomalia escludente che di fatto comporta danni al sistema di protezione del Paese dal rischio di riciclaggio.

LA QUESTIONE DEI CONTI CORRENTI DEL GIOCO PUBBLICO NELLE AUDIZIONI DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO. LA SOLUZIONE È A UN PASSO ⁽¹²⁾.

Con il termine della legislatura si sono conclusi anche i lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario.

Tra gli atti parlamentare della Commissione non secretati e di maggior rilievo è possibile consultare quelli contenenti i resoconti delle principali audizioni che sono state condotte sull'annoso tema delle chiusure / non aperture ingiustificate dei conti correnti registrate da tanti operatori delle filiere del comparto del gioco pubblico.

In particolare, di seguito si analizzano le audizioni: (i) del 19 aprile 2021 del Direttore generale dell'Associazione Bancaria Italiana; (ii) del 17 maggio 2021 di alcuni rappresentanti di vertice di Unicredit, Banca Nazionale del Lavoro e ICCREA Banca.

L'audizione dell'Abi

L'ABI nella sua audizione ha fondamentalemente ricordato di avere verificato con i propri associati che il tema può avere origine nell'applicazione specifica delle norme antiriciclaggio, negli esiti delle adeguate verifiche rafforzate, peraltro richieste in special modo in settori come quello del gioco pubblico qualificati a rischio dal sistema normativo.

In particolare nel documento depositato dall'Associazione si legge che *“laddove l'intermediario non sia messo nelle condizioni di procedere all'adeguata verifica, anche rafforzata, ha l'obbligo di astenersi dall'avviare (o dal proseguire) un rapporto continuativo (quale è, per definizione, il conto corrente) (...) ed a valutare se effettuare una segnalazione di operazione sospetta alla Unità di Informazione Finanziaria – UIF a norma dell'articolo 35 del D.Lgs 231/2007. Se non si adempie a questo obbligo normativo l'intermediario è passibile di pesanti sanzioni”*.

⁽¹²⁾ Pubblicato in *“Giochi per la questione dei conti correnti la soluzione è a un passo” - Gioconews, novembre 2022*

Nell'intervento l'Abi fa anche riferimento alle ipotesi di *derisking* ingiustificato pure denunciato dall'EBA e definito fenomeno di dimensione europea (su cui tanto si è avuto modo di dire in precedenti scritti).

Nell'audizione l'Associazione conclude affermando che ha *“avviato da tempo (...) i confronti con le associazioni rappresentative delle aziende che cooperano nel comparto del gioco le-gale. Abbiamo avuto una serie di incontri per rappresentare sia il contesto di riferimento normativo, sia per comprendere le dimensioni, l'entità del fenomeno che è stato segnalato. Lo abbiamo fatto soprattutto nella logica di individuare dei percorsi comuni che possano portare a individuare, all'interno del quadro regolamentare esistente, delle soluzioni alle problematiche evidenziate. In questo contesto abbiamo, ovviamente, anche interloquito con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, che è l'autorità di vigilanza sul settore dei giochi, per individuare, nell'ambito delle modalità operative consentite dal quadro regolamentare, possibili soluzioni che, assicurando un adeguato tracciamento di tutti i flussi finanziari, consentano di superare le difficoltà che a oggi il quadro normativo pone. In questo contesto da parte dell'Associazione c'è la massima disponibilità a collaborare e ad individuare soluzioni tecniche che possano portare a risolvere questi casi che sono stati rappresentati ma ovvia-mente il tema fondamentale è quello di trovare soluzioni che siano compatibili con gli obblighi stringenti del quadro normativo europeo e quindi anche quello nazionale”*.

Successivamente, dopo gli interventi dei presenti l'ABI ha ulteriormente precisato che *“occorre trovare una soluzione. Quindi, occorre trovare una modalità che effettivamente garantisca i controlli dei flussi finanziari e il rispetto del quadro normativo (...) Noi possiamo immaginare lo strumento tecnico. Inoltre, occorre un confronto con le autorità di vigilanza che possano verificare se l'eventuale soluzione tecnica poi risponda al quadro normativo o se all'in-terno del quadro normativo sia possibile, attraverso l'interlocuzione con le autorità europee, trovare una soluzione e quindi anche eventualmente una modifica della norma che permetta di risolvere il problema. Occorre approfondire tutto questo nella logica di individuare una soluzione tecnica e normativa che consenta di superare questa difficoltà per un settore che sicuramente contribuisce alla economia dell'Italia”*.

L'audizione di Unicredit.

Nella successiva audizione del 17 maggio 2021 sono stati sentiti rappresentanti del mondo bancario e dai resoconti pubblicati sul sito del Parlamento emerge quanto segue.

In particolare dall'audizione di Unicredit emerge tra l'altro che:

- (i) *“Tra i fattori di rischio alto relativo al cliente esecutore e titolare effettivo, sono annoverate le tipologie di attività economica caratterizzata da elevato utilizzo del contante, disponendo che rileva la riconducibilità delle attività economiche svolte dal cliente a tipologie particolarmente esposte al rischio di riciclaggio, tra cui il settore del gioco e delle scommesse”;*
- (ii) *“L’obiettivo è quello di valutare se instaurare, mantenere un rapporto continuativo con tali persone giuridiche. Non sussistendo alcuna preclusione (...) all’apertura, mantenimento dei rapporti con tale tipologia di clientela, né con i suoi dipendenti e/o collaboratori”;*
- (iii) *“le casistiche della specie vengono valutate di volta in volta nell’ambito delle attività di adeguata verifica”;*
- (iv) *“Inoltre, in piena conformità alla politica interna di antiriciclaggio, considerato di potenzialmente rilevante rischio reputazionale associato all’industria del gioco, il gruppo UniCredit adotta un approccio prudenziale, richiedendo che le decisioni di concessione relative a tale settore devono essere prese da un organo decisionale in possesso di seniority e comprovata esperienza, individuata nel ramo delle strutture di controllo indipendenti rispetto al net-work commerciale della Banca. Sostanzialmente, il business non può prendere la decisione finale ma c’è una struttura di controllo che, ovviamente, va a confermare la decisione presa dal business”;*
- (v) *“Con riferimento all’evoluzione dell’apertura e della chiusura dei rapporti, si osserva che non sono state fornite disposizioni volte alla chiusura generalizzata (...) dei rapporti con gli operatori del settore. UniCredit serve in questo settore un ampio numero di clienti (...)”;*
- (vi) *“tutte le chiusure intercorse negli scorsi anni sono state legate esclusivamente ai temi AML (AntiMoney Laundering)”.*

Nelle conclusioni dell'intervento si auspica quanto segue: *“vorrei fare presente la grande utilità di un intervento normativo che favorisca l’inclusione di tale categoria all’interno dell’articolo 25 del decreto-legge n.231 del 2007, modalità di esecuzione degli obblighi di adeguata verifica*

rafforzata della clientela, con assoggettamento al medesimo simile trattamento previsto per le banche corrispondenti, con particolare riferimento alla lettera B. L'auspicata inclusione permetterebbe alle banche di ottenere anche dalle società di gaming – come già oggi avviene con le banche corrispondenti – tutta la documentazione utile a valutare i presidi e controlli in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo poste in essere dalla società stessa, cosa che, a nostro avviso, renderebbe più agevole il loro accesso al credito”.

Inoltre viene chiarito il dato interessante secondo cui “Noi abbiamo rapporti con circa 14 associazioni di categoria di clienti con cui abbiamo firmato e firmiamo normalmente protocolli, proprio per migliorare l'interazione con i nostri clienti, con chi, le associazioni di categoria, rappresenta il settore. Ovviamente posso dire che sono aperto a portare avanti un confronto con le associazioni di categoria per vedere se ci sono ulteriori interventi che possiamo mettere in campo.”

L'audizione di BNL.

Nella successiva audizione avvenuta nello stesso giorno da parte di rappresentanti di BNL, dopo la descrizione del tema fondamentale nei medesimi termini sopra richiamati, viene rappresentato che “Per quanto riguarda i profili di criticità normativa, a nostro modesto parere, a fronte del rilevante rischio di riciclaggio immanente sul settore del gioco, gioverebbe potersi riferire ad una procedura specifica che possa tener conto delle peculiarità del settore e consenta agli operatori bancari di facilitare le verifiche, anche attraverso un confronto tra gli operatori del settore, il regolatore e il Ministero dell'economia delle finanze. Dal punto di vista del settore potrebbe essere adottato un codice, una norma di settore che, inducendo gli operatori ad assumere impegni ed idonee e verificabili procedure interne per significativamente mitigare ab origine tali rischi, concorra all'azione di prevenzione in capo agli intermediari finanziari. Si fa in questo caso particolare riferimento all'obbligo e facoltà di operare senza l'utilizzo di contante per assicurare la tracciabilità dei pagatori quindi la provenienza dei fondi.”

In questo caso andrebbe chiarito che comunque l'origine del contante non può essere eliminata essendo l'attività della filiera incentrata nella raccolta del contante per le giocate degli utenti.

Inoltre, nelle dichiarazioni a seguire degli interventi proposti viene indicato dalla banca che

(i) *“la normativa sia estremamente stringente e certamente oggi per noi, come per tutti gli operatori, lavorare con il contante è più che un mal di testa, perché è oggettivamente ed estremamente complicato, non solo costoso, perché le richieste da parte dell’Autorità di vigilanza sono molto specifiche e molto forti sul tema”.*

(ii) *“si ritiene importante (...) un dibattito di sistema che consenta dimettere d’accordo il regolatore, il Ministero dell’economia e gli operatori bancari, con gli operatori del settore, che sono i destinatari di queste norme.*

L’audizione di ICCREA.

Nell’audizione di ICCREA emerge tra l’altro quanto segue:

(i) *“il Gruppo bancario da un paio di anni ha adottato delle politiche [che riguardano il credito] che sono improntate a criteri di eticità. Se non attraverso dei meccanismi di escalation c’è la possibilità di derogare attraverso delibere dei vari consigli di amministrazione delle banche le attività che hanno per oggetto: la costruzione, la distribuzione e la commercializzazione di armi, con l’esclusione delle armi destinate alle attività sportive o ludiche; le apparecchiature e i sistemi utilizzabili esclusivamente per fini bellici; la costruzione, la distribuzione e la commercializzazione di apparecchiature per scommesse, video poker e slot machine; l’allestimento e la gestione di sale giochi e scommesse; tutti i settori della pornografia; il compro oro; il money transfer e le attività fiduciarie di amministrazioni che utilizzano conti omnibus, cioè conti nei quali vanno a confluire i movimenti di più clienti in via indistinta”;*

(ii) *“il Gruppo bancario ha assunto anche delle politiche che riguardano l’attività di gestione del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Le policy cosiddette «AML», che riguardano e che introducono obblighi di adeguata verifica della clientela, prestano particolare attenzione alle attività che riguardano il gioco, le scommesse e le videolottery, perché sono dei settori caratterizzati da un elevato uso dei contanti, anche come indicato nelle stesse disposizioni della Banca d’Italia. Secondo le policy di antiriciclaggio emanate nell’ultima versione del 2021, le società del Gruppo bancario non possono avviare nuove relazioni o eseguire operazioni occasionali e devono procedere alla progressiva interruzione dei rapporti in essere con soggetti con attività economica connessa al gioco, alle scommesse e alle videolottery.*

C'è la possibilità di derogare a questo tipo di restrizioni, avendo però la necessità di seguire alcuni criteri, quali la verifica dell'importanza dell'iniziativa per il tessuto economico e locale, la moralità dei soci, la verifica che l'attività prevalente è in settori che sono al di fuori di quelli finanziabili.

Ovviamente il tutto passa per una puntuale conoscenza della controparte e credo che questo sia assicurato dalla capillare presenza delle banche nel territorio.

È importante precisare che mentre precedentemente queste regole erano deroga-bili soltanto dal Consiglio di Amministrazione della Capogruppo, più di recente abbiamo introdotto una normativa che delega alle banche la possibilità di andare in de-roga, o meglio ai Consigli di Amministrazione delle stesse banche. Non c'è un divieto assoluto, ma vi è una forte attenzione a questo tipo di operatività.

Dalle audizioni emerge chiaramente quanto segue.

L'etica

E' di tutta evidenza che in alcuni casi specifici vi sono circostanze (come quelle indicate nell'ultima delle audizioni descritte) in cui vengono poste delle riserve di natura etica o più semplicemente delle policy specifiche che rendono quantomeno difficoltoso l'accesso dell'intero comparto al mantenimento dei rapporti bancari. Con ciò di fatto viene confermato che in alcuni casi vi è il rischio che non sono valutazioni specifiche a tenere lontana un'azienda dal sistema bancario ma sono valutazioni di carattere generale che invece possono e devono essere superate con soluzioni tecniche di cui in appresso.

Il contante ed il gettito da emersione

E' poi emerso in un'audizione il riferimento al problema dell'esistenza del contante. Sul punto va da subito chiarito che la presenza del contante è in questo settore imprescindibile per molte delle relative verticali distributive del gioco. Peraltro la funzione sociale della raccolta del contante va riconosciuta soprattutto in quelle politiche economiche che fanno dell'emersione del gettito erariale uno degli obiettivi importanti del proprio essere.

Le verifiche rafforzate vanno fatte consapevolmente

E' emerso poi che in altri casi il tema riguarda essenzialmente le conseguenze delle adeguate verifiche rafforzate da assicurare ad un

comparto, come quello del gioco, classificato dalla Banca d'Italia a rischio di riciclaggio.

Ebbene anche questo punto conferma la necessità che si individuino soluzioni tecniche che consentano alle imprese del settore di vedere superati ostacoli all'apertura o mantenimento di rapporti bancari derivanti da esiti di adeguate verifiche rafforzate che si palesino non approfondite al giusto livello richiesto dalla specificità dei casi.

A soluzione dei riscontri trasversali tra banche e concessionari

In tema di ricerca di soluzioni, è interessante il riferimento dell'audizione di Unicredit laddove si evidenzia il fatto che sarebbe di *“grande utilità di un intervento normativo che favorisca l'inclusione di tale categoria all'interno dell'articolo 25 del decreto-legge n.231 del 2007”, modalità di esecuzione degli obblighi di adeguata verifica rafforzata della clientela, con assoggettamento al medesimo simile trattamento previsto per le banche corrispondenti, con particolare riferimento alla lettera B. L'auspicata inclusione permetterebbe alle banche di ottenere anche dalle società di gaming – come già oggi avviene con le banche corrispondenti – tutta la documentazione utile a valutare i presidi e i controlli in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo poste in essere dalla società stessa, cosa che, a nostro avviso, renderebbe più agevole il loro accesso al credito”*.

Il riferimento è interessante perché le norme allo stato già inseriscono i concessionari del gioco pubblico (e dunque i soggetti che contrattualizzano gli operatori delle filiere del settore che si rivolgono al settore bancario per l'apertura dei conti correnti) tra i soggetti obbligati agli adempimenti antiriciclaggio. Per cui si tratterebbe solo di ritualizzare il sistema di comunicazione interbancario con i concessionari.

Gli obblighi di compliance e di tracciamento vanno considerati in sede di adeguata verifica

Tra l'altro la soluzione tecnica delle soluzioni tecniche, la più semplice da adottare senza sforzi, va individuata nel fatto che al comparto sono imposti adempimenti a numerose norme che a differenza di tanti altri comparti consentono di avere piena trasparenza non solo delle attività, non solo dei soggetti attori ma anche dei flussi di denaro. Tutto sta nell'organizzare i flussi di informazione per le verifiche rafforzate.

I tavoli tecnici tra autorità e associazioni di categoria

Ma soprattutto, il dato che è emerso è che anche l'Abi esprime la consapevolezza del problema, l'importanza del comparto, la necessità di iniziative come previsto dalle direttive europee espresse dall'EBA, per rimuovere le ipotesi di *derisking* ingiustificato, che prevedono l'individuazione della soluzione con il contributo di sistema di associazioni - autorità di vigilanza - decisore.

Anche alla luce di tale documento, dunque, non resta che dar vita alle attività di interlocuzione, come espressamente suggerito dall'EBA, eventualmente nell'ambito del tavolo antiriciclaggio del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

L'EBA TORNA SUL *DERISKING* INGIUSTIFICATO CHE BLOCCA I CONTI CORRENTI E METTE IN DISCESA LE INIZIATIVE NAZIONALI A TUTELA DEL COMPARTO DEL GIOCO PUBBLICO ⁽¹³⁾.

Il 6 dicembre 2022 l'EBA, la *European Banking Authority*, ha emanato il "*Documento di consultazione sulla gestione efficace dei rischi di ml/tf e sull'accesso ai servizi finanziari*".

Nel documento sono contenuti interessanti spunti di riflessione sulla nota questione relativa alle chiusure o non aperture massive dei conti correnti inflitte in Italia agli operatori del gioco pubblico.

Il contrasto al *derisking* ingiustificato va avanti.

Dette riflessioni si aggiungono a quelle già formulate in relazione al precedente parere della stessa EBA, peraltro espressamente richiamato nell'elaborato.

Viene specificato, infatti, che "*Nel gennaio 2022, l'EBA ha pubblicato un parere sulla portata e l'impatto del *derisking* nell'UE.*

*Questo parere ha identificato le principali cause del *derisking* e l'impatto negativo che un *derisking* ingiustificato può avere sui clienti, sui servizi finanziari e sulla lotta alla criminalità finanziaria.*

*Ha inoltre evidenziato le misure che le autorità competenti e i legislatori dovrebbero adottare per affrontare il *derisking* ingiustificato e mitigarne l'impatto negativo."*

L'EBA lo ricorda chiaramente: "*Per *derisking* si intendono le decisioni prese dagli istituti di credito e finanziari di rifiutare di avviare o interrompere relazioni commerciali con singoli clienti o categorie di clienti associati a un rischio più elevato di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo*". Questo viene definito ingiustificato sostanzialmente dalle banche quando non vengono operate le giuste valutazioni sui livelli di rischio in concreto esistenti riguardo allo specifico operatore richiedente.

⁽¹³⁾ Pubblicato in "*Gioco pubblico: l'EBA torna sul *derisking* ingiustificato che blocca i conti correnti e pone in discesa le iniziative nazionali a tutela del comparto*" - Jamma, marzo 2023

Nello studio del 2022 *“L'EBA ha rilevato che in tutta l'UE il derisking ha interessato una varietà di clienti o potenziali clienti degli istituti.*

L'EBA ha chiarito che il derisking di intere categorie di clienti, senza la dovuta considerazione dei profili di rischio dei singoli clienti, può essere ingiustificato e segno di una gestione inefficace del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.”

Anche la Commissione vuole rimuovere il problema del *derisking* ingiustificato

Al riguardo, sembra essere particolarmente interessante il passaggio in cui viene esplicitato che *“La Commissione europea ha accolto con favore il parere dell'EBA e le ha chiesto di emanare linee guida sulle misure che gli istituti dovrebbero adottare per facilitare l'accesso ai servizi finanziari da parte di quelle categorie di clienti che l'analisi dell'EBA ha evidenziato come particolarmente vulnerabili al derisking ingiustificato, tra cui i rifugiati e le organizzazioni non profit (NPO).”*.

Qui come si vede il riferimento è esplicito per due categorie di soggetti ingiustamente penalizzati.

I principi per il contrasto al *derisking* ingiustificato valgono anche per il gioco pubblico in Italia

Se qui il riferimento è operato ai rifugiati ed alle organizzazioni non profit, va ricordato che l'analisi dell'EBA di gennaio 2022 ha citato non solo detti casi tra quelli penalizzati ma altresì quello sottoposto da uno dei paesi membri (diverso dall'Italia) in merito alle difficoltà incontrate (nella sua giurisdizione) da troppi operatori di un diverso comparto specifico, quello del gioco pubblico.

Pertanto è da attendersi che gli obiettivi, il percorso ed i principi qui espressi, per rimediare al *derisking* ingiustificato inflitto a rifugiati e ad organizzazioni non profit, in qualche misura possano essere tenuti in considerazione anche per le problematiche del comparto del gioco pubblico, in generale, e per le problematiche del gioco pubblico riscontrate in Italia, in particolare.

Le consultazioni per le nuove linee guida

Nel contesto così individuato l'EBA nel nuovo documento in commento di dicembre 2022 ha avviato una serie di consultazioni finalizzate alla individuazione di nuovi set di istruzioni contenute in linee guida sui fattori di rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo che

includono la descrizione di fattori che gli enti creditizi e finanziari dovrebbero prendere in considerazione per valutare i rischi riciclaggio e finanziamento del terrorismo quando si fornisce accesso ai servizi finanziari per le categorie di interesse.

In particolare, si legge, *“Questa nuova serie di linee guida specifica ulteriori politiche, procedure e controlli che gli enti creditizi e finanziari dovrebbero mettere in atto per mitigare e gestire efficacemente i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo in conformità all'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva (UE) 2015/849, anche nelle situazioni in cui si applicano le disposizioni dell'articolo 16 della direttiva (UE) 2014/92 (la direttiva sui conti di pagamento - PAD).”*

Le lacune e le soluzioni specifiche per un comparto dalle caratteristiche peculiari

Dopo avere studiato le lacune del sistema normativo di riferimento, l'EBA ha previsto quale soluzione non solo quella di predisporre nuove linee guida ma anche e soprattutto quella di prevedere espressamente un allegato specifico alle linee guida stesse incentrato sulle caratteristiche proprie degli operatori del settore delle organizzazioni non profit.

Ebbene, come è noto, anche per il comparto del gioco pubblico in Italia sono state denunciate importanti lacune, in questo caso in termini di conoscenza della normativa di riferimento.

La normativa, lo si ricorda, prevede l'adempimento a numerose misure di *compliance* e trasparenza specifiche, in aggiunta a quelle normalmente richieste ad operatori economici, la verifica della cui applicazione consentirebbe appropriate due diligence della clientela.

Tali specificità, dunque, visto che allo stato evidentemente non sono ancora universalmente assimilate dalle banche, ben potrebbero essere oggetto di nuove linee guida o meglio ancora di un allegato specifico dedicato al comparto del gioco pubblico in Italia.

Cosa va evitato

L'EBA comprende anche chiaramente che se non si agisse con procedure specifiche, si registrerebbero difficoltà ad aprire conti correnti che *“possono portare a ritardi nella realizzazione dei programmi e, in alcuni casi, alla loro chiusura.”*

A tale riguardo non v'è chi non veda che, continuando il parallelo con il comparto del gioco pubblico, la mancanza di procedure specifiche a beneficio di quest'ultimo si determinerebbe l'impossibilità di compiere atti previsti da concessioni dello Stato, quali ad esempio quello di operare la raccolta delle somme versate dagli utenti nei giochi pubblici, quali ad esempio gli apparecchi da intrattenimento ex art. 110 Tulpas al netto delle vincite erogate, per consentire il versamento allo Stato delle imposte sul gioco.

L'intralcio, se non la paralisi delle attività di raccolta, comprometterebbe fino ad ingolfarla l'attività del sistema concessorio e conseguentemente vanificherebbe, tra gli altri, gli obiettivi pubblici di presidio di legalità dei territori e di emersione di gettito erariale, con un pregiudizio quantomeno riflesso in tema di contrasto al riciclaggio.

Un non verificato rischio potenziale non legittima la chiusura di un conto corrente.

Nel documento si legge inoltre che "Nel suo parere sul derisking, l'EBA ha riscontrato che le principali motivazioni che hanno spinto gli istituti di credito e finanziari a compiere operazioni di derisking su organizzazioni non profit o a limitare alcuni dei servizi loro forniti sembrano essere legate alla riluttanza degli istituti a servire clienti con legami con giurisdizioni associate a maggiori rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo o a rischi di violazione dei regimi sanzionatori."

Su questo specifico aspetto va ricordato che le attività legate alla gestione del gioco pubblico in Italia sono esse stesse considerate nel novero delle attività ad alto rischio.

Ed anche in questo caso può ricordarsi che ciò tuttavia non significa che non debba essere operata dalle banche una valutazione attenta del caso specifico dell'operatore appartenente al comparto a rischio e certamente non significa che per evitare di prendersi un rischio tanto potenziale quanto non conosciuto la banca possa decidere di evitare di operare senza una motivazione specifica.

Le difficoltà ad operare le verifiche non legittimano la chiusura di un conto corrente.

Un altro aspetto che nel documento viene ricordato è quello secondo cui *"le decisioni degli istituti di ridurre il rischio delle organizzazioni non profit sembrano essere legate alla complessità percepita della loro costituzione e*

alle difficoltà associate nell'ottenere le informazioni necessarie in materia di verifica della clientela”.

Come sopra specificato spesso si registra la mancanza di consapevolezza da parte delle banche riguardo alle norme specifiche di *compliance* che impongono agli operatori del comparto del gioco pubblico in Italia importanti adempimenti.

Ebbene anche in questo caso non può che condividersi il fatto che eventuali difficoltà legate alla conoscenza delle norme di riferimento o legate all’attuazione delle necessarie verifiche non possano in alcun modo legittimare esclusioni inconsapevoli ed in quanto tali ingiustificate, illegittime e soprattutto dannose per il sistema.

Conclusioni

Per tale ragione l’EBA nell’elaborato propone “le fasi che gli istituti dovrebbero intraprendere per comprendere bene come è costituita e opera una singola organizzazione non profit, nonché i fattori che gli istituti di credito e finanziari dovrebbero considerare quando valutano i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo associati a una relazione commerciale con clienti che sono organizzazioni non profit.

Chiarendo le aspettative normative, l’allegato mira a supportare gli istituti di credito e finanziari nella comprensione delle specificità dei clienti potenziali o esistenti che sono organizzazioni non profit”.

Questo stesso modo di procedere potrebbe e dovrebbe essere applicato anche al comparto del gioco pubblico.

L’auspicio è che ciò possa accadere a breve, anche d’iniziativa nazionale senza necessariamente dover attendere uno specifico impulso di derivazione unionale, atteso che comunque questo ben potrebbe ritenersi giunto con i provvedimenti in commento, benché destinati a beneficio di altre categorie.

LE LINEE GUIDA DELL'EBA PER NON CHIUDERE INGIUSTIFICATAMENTE I CONTI CORRENTI DEL NON PROFIT POSSONO ESSERE PRESE COME SPUNTO PER IL COMPARTO DEL GIOCO PUBBLICO ⁽¹⁴⁾.

Torniamo sul documento dell'EBA del 6 dicembre 2022 per entrare nel merito delle linee guida poste dalla *European Banking Authority* ("LG") affinché venga contrastato il fenomeno del derisking ingiustificato in danno delle organizzazioni non profit che comporta chiusure o negazioni di aperture di conti correnti. E lo facciamo con il chiaro intento di osservare in parallelo se i medesimi principi possano essere applicati anche a tutela degli operatori del comparto del gioco pubblico, vittime dello stesso tipo di malfunzionamento della normativa in materia di contrasto al riciclaggio.

In presenza di una situazione di rischio di carattere generale va seguito un protocollo ad hoc per individuare il reale e specifico grado di rischio associato all'operatore.

Come primo punto le LG prevedono espressamente che se un'organizzazione non profit ("NPO") è notoriamente un'organizzazione le cui attività sono pubblicamente note per essere associate all'estremismo o alle simpatie terroristiche, se agisce con trasferimenti di grandi quantità di fondi verso giurisdizioni associate a rischi di riciclaggi, prima di negare l'apertura di un conto corrente le banche sono tenute ad applicare criteri di verifica specifici previsti nell'allegato all'uopo predisposto.

Ed è evidente che lo scopo è quello di portare le banche a fare una verifica più approfondita prima di negare il servizio quando si trovano in una chiara situazione di rischio. Stessa condizione riguarda il comparto del gioco pubblico qualificato come settore attenzionato dai provvedimenti della Banca d'Italia per i potenziali rischi di riciclaggio. Pertanto anche per il comparto del gioco pubblico potrebbe predisporre un allegato specifico con elenco di verifiche ad hoc per individuare il reale tasso di rischio associato all'operatore, al di là del fatto che appartenga al comparto stesso.

⁽¹⁴⁾ Pubblicato in *"Elenco degli approfondimenti chiesti dall'EBA: ulteriore passo avanti per gli operatori del gioco pubblico"* - Gioconews, Aprile 2023

Gli operatori non presentano lo stesso rado di rischio solo per il fatto di essere appartenenti ad una medesima categoria.

Le LG proseguono specificando gli approfondimenti da operare. Ed in particolare nel valutare il profilo di rischio per la prima volta *“le imprese devono assicurarsi di ottenere una buona comprensione della governance (...) di come viene finanziata, delle sue attività, di dove opera e di chi sono i suoi beneficiari. Non tutte le NPO sono esposte allo stesso modo al rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e le imprese dovrebbero adottare misure sensibili al rischio per capire una serie parametri.”*

Primo approfondimento: controllo e beneficiari.

Le banche sono tenute a verificare per le NPO *“chi controlla il cliente e chi sono i suoi beneficiari. A tal fine, le imprese devono identificare gli amministratori o i membri equivalenti dell'organizzazione non profit, l'organo direttivo e qualsiasi altra persona che abbia il controllo o l'influenza sull'organizzazione non profit. A tal fine, le imprese devono fare riferimento a informazioni quali lo status giuridico della NPO, una descrizione dell'assetto di governance della NPO e/o un elenco dei rappresentanti legali”.*

Nel comparto del gioco pubblico tutte queste informazioni sono disponibili e già raccolte a monte, da un lato, per i requisiti imposti dalla convenzione di concessione in sede di contrattualizzazione dei terzi incaricati della raccolta e, dall'altro, per gli adempimenti di accreditamento per l'esercizio dell'attività sul piano amministrativo nazionale (iscrizione al pubblico registro degli operatori del gioco pubblico, Ries) e sul piano amministrativo locale (con le domande al comune ex art. 86 tulps ed alla questura ex art. 88 Tulps).

Secondo approfondimento: fonti di finanziamento e tracciabilità dei flussi finanziari.

L'EBA chiede alle banche di verificare per le NPO *“le modalità di finanziamento della NPO (donazioni private, fondi governativi, ecc.). A tal fine, le aziende dovrebbero fare riferimento a informazioni sulla base dei donatori, sulle fonti di finanziamento e sui metodi di raccolta fondi, come relazioni annuali e rendiconti finanziari”.*

Nel comparto del gioco pubblico l'esercizio è facilitato dal fatto che il sostentamento degli operatori di origine reddituale è previsto espressamente dalla convenzione di concessione, è erogato mediante compensazione da concessionari selezionati dallo Stato, da questi

rendicontato al centesimo con cadenza infrannuale all'autorità di governo del comparto (l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli oltre che disponibile per l'Agenzia delle Entrate) e soprattutto è tracciato ai sensi della normativa in materia di tracciabilità dei flussi finanziari come previsto per gli appalti pubblici dalla L. 136/2010.

Terzo approfondimento: la mission dell'operatore e le operazioni di incaricato di pubblico esercizio che compie nella gestione del contante raccolto con gli apparecchi.

Le LG nell'allegato riservato alla NPO proseguono indicando alle banche che occorre verificare *“quali sono gli obiettivi delle operazioni del cliente. A tal fine, gli studi dovrebbero fare riferimento a informazioni quali la dichiarazione della mission del cliente, l'elenco dei programmi e dei relativi bilanci, le attività e i servizi forniti.*

Per gli operatori del gioco pubblico la mission è chiara e perfettamente legittima devono svolgere attività di incaricati di pubblico esercizio nell'ambito delle funzioni delegate dal concessionario per la raccolta del gioco. Ad esempio sono tenuti a prelevare dagli apparecchi che si trovano negli esercizi commerciali le somme di denaro contante immesse dagli utenti per accedere al servizio ed a riversarle al concessionario per gli adempimenti di legge di riversamento imposte e canoni.

Quarto approfondimento: i beneficiari dell'operatore, lo Stato.

Le LG chiedono poi alle banche di verificare: *“chi sono i beneficiari delle attività del cliente. La documentazione raccolta a questo scopo può includere dichiarazioni di mission o documenti relativi alle campagne”.*

Nel caso del comparto del gioco pubblico l'operatore può esibire sia i contratti con il concessionario di riferimento, a beneficio del quale svolge l'attività di incaricato della raccolta conformemente al dettato della convenzione di concessione, sia la documentazione di carattere amministrativo che legittima la presenza dei requisiti per lo svolgimento della sua attività (come l'iscrizione al Ries o le autorizzazioni comunali ex art. 86 Tulps o delel Questure ex art. 88 Tulps). Peraltro la funzione di incaricato di pubblico esercizio può chiaramente mettere in evidenza quanto il beneficiario principale dell'attività dell'operatore del gioco pubblico sia propriamente lo Stato.

Quinto e sesto approfondimento: evidenza delle attività a rischio.

Le LG per le NPO chiedono alle banche di verificare quali siano le transazioni tipiche “in base ai suoi obiettivi e al suo profilo di attività, compreso il pagamento del personale o dei fornitori distaccati all'estero, e la frequenza, l'entità e la destinazione geografica previste di tali transazioni.”. E chiedono anche di approfondire “*dove la NPO conduce i suoi programmi e/o le sue operazioni, in particolare se la NPO conduce le sue attività solo a livello nazionale o anche in altre giurisdizioni associate a maggiori rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e in paesi terzi ad alto rischio.*”

In questo caso, fermo restando che l'operatore del comparto del gioco pubblico opera sul territorio italiano, quel che si nota è che le LG chiedano alle banche di conoscere se vi siano attività programmate astrattamente riconducibili a fattispecie a rischio. E la richiesta è ovviamente finalizzata a conoscere bene il tipo di rischio e ad individuare i giusti presidi controllo.

Ebbene nel comparto del gioco pubblico l'operatore certamente può rappresentare alla banca quanto i continui versamenti in banca di rilevanti importi in contanti (per le attività sopra accennate di cosiddetto scassetto degli apparecchi e riversamento al concessionario) più che rappresentare fattispecie a rischio da contrastare, costituiscono esattamente la funzione pubblicistica al medesimo ascritta dagli accordi contrattuali, dalle norme di riferimento e dalle autorizzazioni amministrative ricevute.

Conclusioni

Con l'elenco degli approfondimenti chiesto dall'EBA alle banche da farsi sulle NPO è stato fatto certamente un ulteriore passo avanti a favore degli operatori del gioco pubblico.

In attesa dei provvedimenti ufficiali da parte delle istituzioni di riferimento, in Italia le banche potrebbero comunque con consapevolezza intanto affrontare il tema ed autonomamente cominciare a seguire la strada del contrasto al derisking ingiustificato riconquistando un rapporto ordinato con gli operatori.

LA COMPLIANCE ANTIRICICLAGGIO DELLE BANCHE NON PUO' ESSERE PRESUPPOSTO PER UN DERISKING INGIUSTIFICATO¹⁵

In questo articolo riepilogo il complesso iter di valutazione che è stato compiuto negli ultimi anni che hanno preceduto l'approvazione del recente emendamento agli articoli 16 e 17 del decreto legislativo 231/2007. Dalla denuncia del fenomeno, alla ricerca delle sue ragioni, all'individuazione delle soluzioni fino al punto segnato dall'emendamento.

Il fenomeno delle non aperture o chiusure dei rapporti di conto corrente

E' diverso tempo che si denuncia il fatto che alcune banche hanno evidenziato una dichiarata impossibilità di aprire i conti correnti ad operatori del gioco pubblico che si rivolgano loro a tale scopo per lo svolgimento delle proprie attività, ovvero il fatto che alcune banche si sono spinte a precisare ad operatori già detentori di conti correnti (utilizzati per la gestione dell'attività) l'imminente decisione di procedere con la chiusura del rapporto

Le principali ragioni ed il derisking ingiustificato

Le ragioni delle chiusure o non aperture di rapporti da parte delle banche a discapito di operatori che sono state registrate negli anni potrebbero astrattamente esser sintetizzate in almeno tre categorie.

Ragioni di tipo etico, laddove vengano eccepiti contrasti con i contenuti dei rispettivi codici etici delle banche, nonostante quella degli operatori sia un'attività fondamentale per il perseguimento di numerosi interessi pubblici.

Ragioni di tipo commerciale, laddove prevalga la mancanza di volontà da parte delle banche di prestarsi a gestire la veramente onerosa attività di conta di monete contanti raccolte dagli apparecchi, nonostante l'importanza della fase di inserimento nel circuito bancario delle somme contanti raccolte non solo legittimamente ma al palese scopo di consentire, tra l'altro, l'emersione di gettito.

Ragioni legate al malfunzionamento degli adempimenti in materia di antiriciclaggio da parte degli istituti obbligati a fare le verifiche rafforzate sui clienti ai sensi del D.Lgs. 231/2007. Un malfunzionamento

¹⁵ Pubblicato in *"Compliance antiriciclaggio nel gioco pubblico"*, Gioconews, Novembre 2023

consistente nella negazione del rapporto al solo scopo di liberarsi sbrigativamente dalla presenza in azienda di un rischio legato unicamente all'appartenenza del cliente ad un settore a rischio, senza operare le dovute verifiche rafforzate, per adeguatamente inquadrare l'esistenza del presupposto per aprire il rapporto (o mantenerlo se già aperto). Ecco, è quest'ultimo che viene definito fenomeno del derisking ingiustificato.

Tolte le prime due questioni sulle quali v'è il rischio che occorrerà ancora lavorare, e concentrandosi sulla terza, può ricordarsi quanto segue.

Nella verifica rafforzata di cosa può tenere conto l'istituto bancario?

Se è vero che l'operatore del comparto del gioco pubblico appartiene ad un comparto cosiddetto a rischio, è anche vero però che il legislatore abbia individuato una serie di paletti, vincoli, adempimenti anche in materia di trasparenza, tracciabilità dei flussi che da soli, una volta verificati, consentirebbero di far superare a pieni voti l'esame della verifica rafforzata sui soggetti interessati.

Una disamina di tutti gli adempimenti in materia di compliance che sono imposti per legge agli operatori del comparto del gioco pubblico e che consentono di dunque di condurre a termine una verifica rafforzata sono contenuti nel lavoro "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. - Gioco e Banche: il problema e la soluzione" (G.C. Gioconews, novembre 2021).

L'EBA lo ha chiarito da tempo

Con il suo complesso parere sul derisking del 5/1/2022, prot. EBA/Op/2022/01, l'EBA ha denunciato quanto il fenomeno del derisking ingiustificato sia tanto diffuso in Europa anche per altri settori, quanto dannoso per l'economia e per la legalità, spingendosi anche a fare l'esempio riservato proprio al comparto del gioco in uno dei paesi membri.

In questo parere l'EBA suggerisce chiaramente degli strumenti per superare il fenomeno, tra cui il confronto tra istituzioni e associazioni rappresentative per trovare soluzioni idonee su base nazionale.

Vi è un utile approfondimento sui dettagli del parere nel lavoro “Anche per l'EBA la chiusura dei conti correnti, che penalizza ingiustamente il comparto del gioco pubblico, è determinata da un derisking inopportuno che può essere rimosso con azioni mirate a livello nazionale con il coinvolgimento attivo e sistemico di Istituzioni e operatori. - L'unione fa la forza e salva i conti” (GC Gioconews, febbraio 2022)

In un'interrogazione parlamentare e nella commissione banche il fenomeno è stato ben cristallizzato

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. Ed in questa occasione il Governo ha avuto modo di evidenziare quanto l'aspetto fosse conosciuto anche dalla Banca d'Italia e quanto fosse necessario rimuovere le ipotesi di abuso.

A stesse conclusioni è poi pervenuta la Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul Sistema Bancario e Finanziario della precedente legislatura dopo avere sentito anche gli interventi delle banche interpellate.

Su questi aspetti si è avuto modo di dire diffusamente nei lavori: (i) “Derisking ingiustificato da rimuovere con iniziative del Governo e della Banca d'Italia. Se la banca va contro il banco” (GC Gioconews, agosto/settembre 2022); (ii) “Il tema delle chiusure ingiustificate dei conti correnti del gioco pubblico nella Relazione Conclusiva della Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul Sistema Bancario e Finanziario. - I conti correnti del gioco” (GC Press giochi, novembre 2022); (iii) “La questione dei conti correnti del gioco pubblico nelle audizioni della Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul sistema bancario e finanziario. La soluzione è a un passo. - Giochi per la questione dei conti correnti la soluzione è a un passo” (Gioconews GC novembre 2022).

L'Eba è poi tornata sul tema dando indirettamente spunti anche per il comparto

Successivamente l'EBA torna sul tema del derisking ingiustificato e fornisce una chiara elencazione delle misure che gli istituti bancari sono tenuti a seguire per evitare di chiudere i rapporti con i rifugiati e con le organizzazioni non profit.

Il provvedimento in questione è del 6 dicembre 2022 ed è dedicato interamente a questi soggetti, ma il punto è che gli stessi principi (secondo cui occorre operare una verifica rafforzata prima di escludere un cliente come quelli indicati) da subito è chiaro possano essere applicati anche ai casi degli operatori del comparto del gioco pubblico.

Su questo specifico provvedimento si richiamano due lavori: (i) “L’EBA torna sul derisking ingiustificato che blocca i conti correnti e mette in discesa le iniziative nazionali a tutela del comparto del gioco pubblico. Gioco pubblico: l’EBA torna sul derisking ingiustificato che blocca i conti correnti e pone in discesa le iniziative nazionali a tutela del comparto” (GC Jamma, marzo 2023); (ii) “Le linee guida dell’EBA per non chiudere ingiustificatamente i conti correnti del no profit possono essere prese come spunto per il comparto del gioco pubblico. Elenco degli approfondimenti chiesti dall’EBA: ulteriore passo avanti per gli operatori del gioco pubblico” (GC Gioconews, aprile 2023).

Conclusioni sul principio consolidato ben rimarcato dal recente emendamento

Quanto sopra è utile, dunque, a far considerare quanto si debba già ritenere consolidato nell’ordinamento giuridico il principio di diritto di non poter aprioristicamente negare un rapporto di conto corrente ad un soggetto solo perché questo appartenga ad un comparto a rischio riciclaggio e di dover necessariamente procedere con una verifica rafforzata all’esito della quale poter compiutamente effettuare le valutazioni necessarie per assumere le ritenute determinazioni.

Ben venga in ogni caso quanto in tal senso sia stato rimarcato con la legge n. 136 del 9/10/2023 di conversione del cosiddetto Decreto Asset che ha approvato l’emendamento che integra tra l’altro l’articolo 16 del D.Lgs. 231/2007, con la precisazione che i soggetti obbligati assicurano che le procedure adottate non escludano, in via preventiva e generalizzata, determinate categorie di soggetti esclusivamente in ragione della loro potenziale elevata esposizione al rischio di riciclaggio.

In questo modo il principio viene ulteriormente cristallizzato e difficilmente potrà non tenersene conto.

UN PUNTO FERMO NELLA REGOLAMENTAZIONE DELL'ANTIRICICLAGGIO PER UN PRINCIPIO GIÀ CONSOLIDATO CHE IMPATTA NON SOLO SULLE PROCEDURE MA ANCHE SULLE PRASSI DEI SOGGETTI OBBLIGATI. L'EMENDAMENTO SU DE RISKING INGIUSTIFICATO INTERESSA NON SOLO LE PROCEDURE DELLE BANCHE MA ANCHE EVENTUALI PRASSI DIFFORMI¹⁶.

In questo articolo metto in luce le specifiche dell'emendamento di recente approvazione con cui è stato messo un punto sul principio di diritto esistente secondo cui non possano essere negati i rapporti di conto corrente agli operatori per il solo fatto della loro appartenenza a categorie cosiddette a rischio. L'emendamento impone formalmente ai soggetti obbligati di avere procedure che non contengano spunti per tenere comportamenti discriminatori ma il divieto di discriminazione opera anche nei confronti di eventuali prassi che si discostino da tale precetto.

Premessa

Come è noto l'emendamento n. 12.0.11 è stato proposto dal Senatore Damiani e successivamente approvato il 27/9/2023 in sede referente dalla VIII Commissione permanente, costituita presso il Senato, "Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica".

Con detto emendamento è stato introdotto l'articolo 12 bis, la cui rubrica recita "Procedure di mitigazione del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo", al D.L. 104/2023 (cosiddetto Decreto Asset) in sede di conversione con la Legge 136/2023.

Il testo letterale dell'emendamento

Da un punto di vista strettamente letterale esso prevede che: "Al D. Lgs. 21 novembre 2007 n. 231 sono apportate le seguenti modifiche: (a) all'art. 16, dopo il comma 2 è aggiunto il seguente: "2 bis. I soggetti obbligati assicurano che le procedure adottate ai sensi del presente articolo non escludano in via preventiva e generalizzata determinate categorie di soggetti dall'offerta di prodotti e servizi esclusivamente in ragione della loro potenziale elevata esposizione al rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo; (b) all'art. 17, comma 3, dopo le parole

¹⁶ Pubblicato in "De risking ingiustificato anche nella prassi aziendale" *Pressgiochi* - Novembre 2023-

“sono adeguate al rischio rilevato” è aggiunto il seguente inciso “e basate su informazioni aggiornate, ai sensi dell’art. 18, comma 1, lett. d)”.

Il senso dell’emendamento

Il Dossier Ufficio Studi Senato Camera del 28/9/2023 ricorda che la norma in questione, introdotta con l’emendamento in sede referente, “dispone che le procedure adottate per la mitigazione del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo non escludano, in via preventiva e generalizzata, determinate categorie di soggetti dall’offerta di prodotti e servizi esclusivamente in ragione della loro potenziale elevata esposizione al rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. L’articolo stabilisce, inoltre, che le misure adottate dai soggetti obbligati per verificare la clientela ai fini del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo siano basate su informazioni aggiornate derivanti dal controllo costante del rapporto con il cliente, per tutta la sua durata, attraverso l’esame della complessiva operatività del cliente medesimo, la verifica e l’aggiornamento dei dati e delle informazioni acquisite nello svolgimento delle attività” (pagina 88, Dossier Ufficio Studi Senato Camera del 28/9/2023).

Il divieto di discriminazioni

Nel Dossier come detto viene sintetizzata la disposizione emendativa con il fatto che “i soggetti obbligati assicurano che le procedure (...) non escludano, in via preventiva e generalizzata, determinate categorie di soggetti (...) esclusivamente in ragione della loro potenziale elevata esposizione al rischio di riciclaggio (...)” (pagina 88, cit. Dossier).

La norma fa riferimento in sostanza ad un divieto di esclusione per discriminazione, laddove la discriminazione viene cristallizzata nella misura in cui ci si limiti a operare in tal senso per il solo fatto che l’operatore abbia una potenziale elevata esposizione al rischio.

Il divieto di discriminazione nelle procedure

Il divieto di discriminazione, a ben vedere, opera nel senso che non è consentito ai soggetti obbligati di avere procedure che nei fatti contengano siffatte distorsioni.

Ora, come è noto, le procedure sono tutti i documenti aziendali che giungono a descrivere in modo più o meno dettagliato le modalità di svolgimento delle attività così disegnando i cosiddetti processi aziendali.

Si tratta di documenti che a loro volta seguono specifici iter di redazione, approvazione e formalizzazione, così entrando a far parte del sistema delle regole comportali aziendali.

Dunque, ben venga una siffatta misura che consentirà di rimuovere senza indugio palesi passaggi discriminatori eventualmente formalizzati.

Il divieto deve operare però anche per le prassi

Quel che va rilevato è che non sia da escludere che le pratiche discriminatorie denunciate possano essere rivenute non nelle procedure (redatte eventualmente senza sbavature) ma nelle prassi aziendali (le cosiddette procedure non scritte, i modi di fare consolidati).

In questo caso, l'esclusione discriminatoria tramite una prassi opererebbe prima di tutto in violazione delle procedure aziendali che certamente, nel recepire i principi di diritto esistenti, non possono escludere che venga effettuata la necessaria ed ulteriore verifica rafforzata di fronte a categorie potenzialmente a rischio.

Poi, ed è quel che è più grave, l'esclusione discriminatoria tramite una prassi si porrebbe in contrasto col medesimo principio di diritto richiamato.

La preesistenza del principio di diritto che pone un divieto di discriminazione attraverso l'imposizione di una verifica rafforzata prima che si effettui una valutazione sui casi cosiddetti a rischio è il presupposto per ritenere non legittime anche le esclusioni consumate con un derisking ingiustificato precedenti all'entrata in vigore dell'emendamento.

E su tale aspetto, sul fatto che il principio di diritto preesistesse (e che dunque non fosse imprescindibile una modifica normativa) si coglie la sensibilità anche dell'EBA che negli studi del 2022 e del 2023 fatti sul fenomeno, nell'evidenziare gli strumenti a disposizione per contrastare il dannoso derisking ingiustificato ha esplicitato anche il mero strumento interpretativo da parte delle Autorità dei Paesi Membri, eventualmente sentite le Associazioni di categoria. Lo strumento interpretativo è infatti ritenuto quello più snello ed efficiente per chiarire come principio di diritto già esistente (i.e. il divieto di discriminazione sopra descritto) debba essere declinato in casi concreti eventualmente discriminati illegittimamente.

Conclusioni

Alla luce di tutto quanto sopra sembra potersi giungere ad una duplice conclusione.

Anzitutto l'emendamento avrà l'effetto di stimolare i soggetti obbligati (banche etc) a riprendere in mano le proprie procedure aziendali ed a verificare che le stesse non contengano istruzioni operative anche indirettamente discriminatorie. Nel caso contrario essi provvederanno ad apportare le opportune modifiche o precisazioni.

E poi, laddove si palesino comunque ulteriori casi di discriminazione, nel caso risulti verificata l'adeguatezza delle procedure aziendali rispetto al precetto indicato, potrà individuarsi nella prassi discriminatoria denunciata una violazione sia delle procedure aziendali sia, ed è quel che è più grave, del principio di diritto comunque esistente, o meglio preesistente.

L'EMENDAMENTO SUL DERISKING INGIUSTIFICATO E' A TUTELA DEI SOGGETTI OBBLIGATI, DI UN'AMPIA PLATEA DI COMPARTI E SOPRATTUTTO DEL SISTEMA DI CONTRASTO AL RICICLAGGIO¹⁷

In questo articolo cerco di mettere in risalto il fatto che il recente emendamento approvato, teso a contrastare il fenomeno del derisking ingiustificato, è solo apparentemente destinato a particolari categorie. Esso in realtà è di ausilio ai soggetti obbligati (ad esempio le banche), dando loro una traccia per l'esercizio corretto degli adempimenti richiesti dalla normativa antiriciclaggio, e soprattutto si pone quale soluzione a tutela del sistema stesso di prevenzione dal rischio di riciclaggio. Questo ce lo fa capire prima di tutti l'EBA, l'Autorità di riferimento in materia a livello europeo.

Premessa

A seguito dell'approvazione dell'emendamento sul derisking ingiustificato, si è aperto un dibattito anche sull'individuazione dei beneficiari di tale disposizione. A chi è servito? Che conseguenze avrà sul piano del contrasto al fenomeno del riciclaggio?

Al di là di strumentalizzazioni di chi si riconosce in filoni di pensiero che da sempre hanno fatto la battaglia contro alcuni settori dell'economia italiana senza riconoscerne il ruolo sociale, è evidente che un metodo scientifico per focalizzare il punto debba partire necessariamente dal dato letterale.

Come è noto, la nuova norma prevede che "I soggetti obbligati assicurano che le procedure adottate (...) non escludano in via preventiva e generalizzata determinate categorie di soggetti dall'offerta di prodotti e servizi esclusivamente in ragione della loro potenziale elevata esposizione al rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo."

I soggetti obbligati

Non v'è dubbio che la norma vede come destinatari diretti anzitutto i cosiddetti soggetti obbligati.

I soggetti obbligati sono tutti coloro (dalle Banche agli altri intermediari ed operatori indicati dalla normativa antiriciclaggio di cui al D.Lgs.

¹⁷ Pubblicato in "Emendamento antiriciclaggio per i settori etichettati a rischio" Jamma-Novembre 2023

231/2007) che sono tenuti ad effettuare le identificazioni delle controparti e della clientela.

La nuova disposizione fornisce loro la cristallizzazione di un principio di diritto preesistente, già esplicitato in passato attraverso non solo le disposizioni normative ma anche quelle regolatorie emesse dalla Banca d'Italia.

Sul punto basti ricordare i provvedimenti di Banca d'Italia emessi per dare istruzioni ai medesimi soggetti obbligati ad esempio sul come comportarsi di fronte alle categorie di clienti operatori che per definizione si trovano in una potenziale elevata esposizione al rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

A scanso di equivoci, il sistema comportamentale già indicato dalla Banca d'Italia ai soggetti obbligati è quello secondo cui, quando ci si trova di fronte a tali soggetti, è necessario procedere con una verifica rafforzata che consenta di completare un quadro valutativo al punto da poter assumere consapevolmente (e non superficialmente) una delle determinazioni proposte dalla normativa (procedere, non procedere, segnalare etc).

I soggetti con una potenziale elevata esposizione al rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Il provvedimento chiaramente ha poi come obiettivo quello di evitare che determinati soggetti si vedano ingiustamente emarginare dal sistema non solo bancario, ma da tutti quelli cui appartengono le categorie dei soggetti obbligati ad effettuare le verifiche.

E come chiaramente espone la norma, si tratta dei soggetti che per la loro attività presentino una propria potenziale elevata esposizione al rischio di riciclaggio.

Anche qui l'impianto normativo e regolatorio antiriciclaggio esistente viene incontro all'esigenza di qualificazione della fattispecie. I soggetti che per definizione si trovano in queste condizioni sono certamente quelli identificati proprio dalla Banca d'Italia nei diversi provvedimenti emessi per dare istruzioni ai soggetti obbligati sul come comportarsi di fronte a tali categorie di soggetti, come sopra ricordato.

A titolo esemplificativo l'articolo 24 del D.Lgs. 231/2007 prevede tra l'altro che "I soggetti obbligati in presenza di un elevato rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo applicano misure rafforzate

di adeguata verifica della clientela” (in altre parole, prima di eventualmente escludere fanno verifiche rafforzate).

Inoltre, con i commi 3 e 5 vengono identificati gli ambiti in cui si impone una verifica rafforzata. A titolo esemplificativo: rapporti che coinvolgono Paesi terzi ad alto rischio, persone politicamente esposte che non agiscono in veste di organi delle Pubbliche amministrazioni, clienti che compiono operazioni caratterizzate da importi insolitamente elevati ovvero rispetto alle quali sussistono dubbi circa la finalità.

Ed ancora i commi 2 e 4 richiamano i fattori di rischio elevato che impongono verifiche rafforzate tra cui, sempre a titolo esemplificativo: (i) in caso di riluttanza a fornire le informazioni richieste, cambiamento delle informazioni, informazioni incomplete o erranee, richiesta di effettuare una o più operazioni occasionali, residenti o sedi in aree geografiche a rischio elevato, indici reputazionali negativi, esistenza di procedimenti per danno erariale o per responsabilità amministrativa ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231; (ii) strutture societarie e trust di Paesi con rating sfavorevoli, cariche pubbliche in ambiti non ricompresi dalla nozione di PEP, ma per i quali comunque sussiste una rilevante esposizione al rischio di corruzione, etc.

Ma sono inclusi tra i soggetti a cui riservare le verifiche rafforzate (prima di assumere eventuali decisioni di esclusione dal sistema) anche: (i) quelli operanti in alcuni “tipi di attività economica riconducibili a settori particolarmente esposti a rischi di riciclaggio e/o di corruzione. Si tratta, ad esempio, del commercio di metalli preziosi e di rottami ferrosi, ovvero di settori economici interessati dall’erogazione di fondi pubblici, anche di origine comunitaria, quali ad esempio commercio di armi e dual use, raccolta e smaltimento di rifiuti, produzione di energie rinnovabili”; nonché (ii) quelli con “tipo di attività economica caratterizzata da elevato utilizzo di contante. Rileva la riconducibilità delle attività economiche svolte dal cliente a tipologie particolarmente esposte ai rischi di riciclaggio quali il settore dei compro oro, di cambio valuta, del gioco o delle scommesse, casinò e money transfer” (cfr. in particolare tra tutti il “Provvedimento Banca d’Italia - Disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela e di conservazione dei dati e delle informazioni per gli operatori non finanziari iscritti nell’elenco di cui all’articolo 8 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 350”).

Il sistema di contrasto al riciclaggio

Ma chi più degli altri risulta essere potenzialmente beneficiario degli effetti del provvedimento in commento è proprio il sistema antiriciclaggio

nella sua interezza posto che come ribadito dall'EBA nei suoi puntuali interventi in materia, "fornire l'accesso a prodotti e servizi finanziari almeno di base è un prerequisito per la partecipazione alla vita economica e sociale moderna e il derisking, quando non è giustificato, può causare l'esclusione finanziaria di clienti legittimi. Può anche influenzare la concorrenza e la stabilità finanziaria" e gli "orientamenti normativi su come gestire i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, se applicati correttamente, dovrebbero contribuire a evitare il derisking ingiustificato"; (cfr., in particolare, "Parere dell'EBA sul "derisking"" del 5/1/2022, prot. EBA/Op/2022/01).

Conclusioni

Il provvedimento anti derisking, in definitiva, è anzitutto di sostegno nei confronti dei soggetti obbligati. Non v'è dubbio che la nuova norma svolgerà un ruolo di impulso in favore di questi, fornendo lo spunto per andare a rivedere la ritualizzazione dei rispettivi comportamenti, permettendo un momento di verifica di compliance delle procedure, utile ad operare correttivi eventualmente necessari, a loro volta presupposto per evitare di incorrere in violazioni, sanzioni o responsabilità per difettoso recepimento delle disposizioni.

Il provvedimento, poi, interviene a beneficio del buon andamento delle attività aziendali legittime non di una specifica categoria ma un numero molto ampio di categorie di operatori, spesso impegnati in settori a rischio con soglie di responsabilità di adempimento molto alte per la delicatezza dei compiti assegnati o dal contesto sociale o dallo Stato stesso. Come visto, anche solo da uno stralcio dell'impianto normativo emerge chiaramente quanto ampia sia la platea dei soggetti che abbiano una potenziale elevata esposizione al rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. E quanto ampia sia, dunque, la platea degli operatori che potranno vedersi riconosciuto dall'emendamento il principio di non discriminazione nelle procedure dei soggetti obbligati.

Ma su tutto, il provvedimento contribuisce a contrastare il fenomeno del derisking ingiustificato che anche per l'EBA è potenzialmente idoneo a compromettere il sistema di contrasto al riciclaggio stesso.

DE-RISKING INGIUSTIFICATO, UN EMENDAMENTO a tutela dei soggetti obbligati e del sistema di contrasto al riciclaggio

In questo articolo cerco di mettere in risalto il fatto che il recente emendamento approvato, teso a contrastare il fenomeno del de-risking ingiustificato, è solo apparentemente destinato a particolari categorie. Esso in realtà è di ausilio ai soggetti obbligati (ad esempio le banche), dando loro una traccia per l'esercizio corretto degli adempimenti richiesti dalla normativa antiriciclaggio, e soprattutto si pone quale soluzione a tutela del sistema stesso di prevenzione del rischio di riciclaggio. Questo ce lo fa capire prima di tutti l'EBA, l'Autorità di riferimento in materia a livello europeo

A seguito dell'approvazione dell'emendamento sul de-risking ingiustificato, si è aperto un dibattito anche sull'individuazione dei beneficiari di tale disposizione. A chi è servito? Che conseguenze avrà sul piano del contrasto al fenomeno del riciclaggio?

Al di là di strumentalizzazioni di chi si riconosce in filoni di pensiero che da sempre hanno fatto la battaglia contro alcuni settori dell'economia italiana senza riconoscerne il ruolo sociale, è evidente che un metodo scientifico per focalizzare il punto debba partire necessariamente dal dato letterale.

Come è noto, la nuova norma prevede che "i soggetti obbligati assicurano che le procedure adottate (...) non escludano in via preventiva e generalizzata determinate categorie di soggetti dall'offerta di prodotti e servizi esclusivamente in ragione della loro potenziale elevata esposizione al rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo".

I SOGGETTI OBBLIGATI

Non v'è dubbio che la norma vede come destinatari diretti anzitutto i cosiddetti soggetti obbligati.

I soggetti obbligati sono tutti coloro (dalle Banche agli altri intermediari ed operatori indicati dalla normativa antiriciclaggio di cui al D.Lgs. 231/2007) che sono tenuti ad effettuare le identificazioni delle controparti e della clientela.

La nuova disposizione fornisce loro la cristallizzazione di un principio di diritto preesistente, già esplicitato in passato attraverso non solo le disposizioni normative ma anche quelle regolatorie emesse dalla Banca d'Italia.

Sul punto basti ricordare i provvedimenti di Banca d'Italia emessi per dare istruzioni ai medesimi soggetti obbligati, ad esempio, sul come comportarsi di fronte alle categorie di clienti operatori che per definizione si trovano in una potenziale elevata esposizione al rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

A scanso di equivoci, il sistema comportamentale già indicato dalla Banca d'Italia ai soggetti obbligati è quello secondo cui, quando ci si trova di fronte a tali soggetti, è necessario procedere con una verifica rafforzata che consenta di completare un quadro valutativo al punto da poter assumere consapevolmente (e non superficialmente) una delle determinazioni proposte dalla normativa (procedere, non procedere, segnalare etc).

I SOGGETTI CON UNA POTENZIALE ELEVATA ESPOSIZIONE AL RISCHIO DI RICICLAGGIO O DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Il provvedimento chiaramente ha poi come obiettivo quello di evitare che determinati soggetti si vedano ingiustamente emarginare dal sistema non solo bancario, ma da tutti quelli

cui appartengono le categorie dei soggetti obbligati ad effettuare le verifiche.

E come chiaramente espone la norma, si tratta dei soggetti che per la loro attività presentino una propria potenziale elevata esposizione al rischio di riciclaggio.

Anche qui l'impianto normativo e regolatorio antiriciclaggio esistente viene incontro all'esigenza di qualificazione della fattispecie. I soggetti che per definizione si trovano in queste condizioni sono certamente quelli identificati proprio dalla Banca d'Italia nei diversi provvedimenti emessi per dare istruzioni ai soggetti obbligati sul come comportarsi di fronte a tali categorie di soggetti, come sopra ricordato.

A titolo esemplificativo l'articolo 24 del D.Lgs. 231/2007 prevede tra l'altro che "I soggetti obbligati in presenza di un elevato rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo applicano misure rafforzate di adeguata verifica della clientela" (in altre parole, prima di eventualmente escludere fanno verifiche rafforzate).

Inoltre, con i commi 3 e 5 vengono identificati gli ambiti in cui si impone una verifica rafforzata. A titolo esemplificativo: rapporti che coinvolgono Paesi terzi ad alto rischio, persone politicamente esposte che non agiscono in veste di organi delle Pubbliche amministrazioni, clienti che compiono operazioni caratterizzate da importi insolitamente elevati ovvero rispetto alle quali sussistono dubbi circa la finalità.

Ed ancora i commi 2 e 4 richiamano i fattori di rischio elevato che impongono verifiche rafforzate tra cui, sempre a titolo esemplificativo: (i) in caso di riluttanza a fornire le informazioni richieste, cambiamento delle informazioni, informazioni incomplete o erranee, richiesta di effettuare una o più operazioni occasionali, residenti o sedi in aree geografiche a rischio elevato, indici reputazionali negativi, esistenza di procedimenti per danno erariale o per responsabilità amministrativa ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231; (ii) strutture societarie e trust di Paesi con rating sfavorevoli, cariche pubbliche in ambiti non ricompresi dalla nozione di PEP, ma per i quali comunque sussiste una rilevante esposizione al rischio di corruzione, etc.

Ma sono inclusi tra i soggetti a cui riservare le verifiche rafforzate (prima di assumere eventuali decisioni di esclusione dal sistema) anche: (i) quelli operanti in alcuni "tipi di attività economica riconducibili a settori particolarmente esposti a rischi di riciclaggio e/o di corruzione. Si tratta, ad esempio, del commercio di metalli preziosi e di rottami ferrosi, ovvero di settori economici interessati dall'erogazione di fondi pubblici, anche di origine comunitaria, quali ad esempio commercio di armi e dual use, raccolta e smaltimento di rifiuti, produzione di energie rinnovabili"; nonché (ii) quelli con "tipo di attività economica caratterizzata da elevato utilizzo di contante. Rileva la riconducibilità delle attività economiche svolte dal cliente a tipologie particolarmente esposte ai rischi di riciclaggio quali il settore dei compro oro, di cambio valuta, del gioco o delle scommesse, casinò e money transfer" (cfr. in particolare tra tutti il "Provvedimento Banca d'Italia - Disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela e di conservazione dei dati e delle informazioni per gli operatori non finanziari iscritti nell'elenco di cui all'articolo 8 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 350").

IL SISTEMA DI CONTRASTO AL RICICLAGGIO

Ma chi più degli altri risulta essere potenzialmente beneficiario degli effetti del provvedimento in commento è proprio il

"Il provvedimento chiaramente ha poi come obiettivo quello di evitare che determinati soggetti si vedano ingiustamente emarginare dal sistema non solo bancario, ma da tutti quelli cui appartengono le categorie dei soggetti obbligati ad effettuare le verifiche"

sistema antiriciclaggio nella sua interezza, posto che come ribadito dall'EBA nei suoi puntuali interventi in materia, "fornire l'accesso a prodotti e servizi finanziari almeno di base è un prerequisito per la partecipazione alla vita economica e sociale moderna e il de-risking, quando non è giustificato, può causare l'esclusione finanziaria di clienti legittimi. Può anche influenzare la concorrenza e la stabilità finanziaria" e gli "orientamenti normativi su come gestire i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, se applicati correttamente, dovrebbero contribuire a evitare il de-risking ingiustificato"; (cfr., in particolare, "Parere dell'EBA sul 'de-risking'" del 5/1/2022, prot. EBA/Op/2022/01).

CONCLUSIONI

Il provvedimento anti de-risking, in definitiva, è anzitutto di sostegno nei confronti dei soggetti obbligati. Non v'è dubbio che la nuova norma svolgerà un ruolo di impulso in favore di questi, fornendo lo spunto per andare a rivedere la ritualizzazione dei rispettivi comportamenti, permettendo un momento di verifica di compliance delle procedure, utile ad operare correttivi eventualmente necessari, a loro volta presupposto per evitare di incorrere in violazioni, sanzioni o responsabilità per difettoso recepimento delle disposizioni.

Il provvedimento, poi, interviene a beneficio del buon andamento delle attività aziendali legittime non di una specifica categoria, ma di un numero molto ampio di categorie di operatori, spesso impegnati in settori a rischio con soglie di responsabilità di adempimento molto alte per la delicatezza dei compiti assegnati dal contesto sociale o dallo Stato stesso. Come visto, anche solo da uno stralcio dell'impianto normativo emerge chiaramente quanto ampia sia la platea dei soggetti che abbiano una potenziale elevata esposizione al rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. E quanto ampia sia, dunque, la platea degli operatori che potranno vedersi riconosciuto dall'emendamento il principio di non discriminazione nelle procedure dei soggetti obbligati.

Ma su tutto, il provvedimento contribuisce a contrastare il fenomeno del de-risking ingiustificato che anche per l'EBA è potenzialmente idoneo a compromettere il sistema di contrasto al riciclaggio stesso. ■



Gioco e Banche la legge mette fine alle ostilità

LA COMPLIANCE ANTIRICICLAGGIO DEGLI ISTITUTI DI CREDITO NON PUÒ ESSERE PRESUPPOSTO PER UN DE-RISKING INGIUSTIFICATO. LO SANCISCE (FINALMENTE) IL PARLAMENTO.

a cura di **Geronimo Cardia**

IN

questo articolo riepilogo il complesso iter di valutazione che è stato compiuto negli ultimi anni che hanno preceduto l'approvazione del recente emendamento agli articoli 16 e 17 del decreto legislativo 231/2007. Dalla denuncia del fenomeno, alla ricerca delle sue ragioni, all'individuazione delle soluzioni fino al punto segnato dall'emendamento.

IL FENOMENO DELLE NON APERTURE O CHIUSURE DEI RAPPORTI DI CONTO CORRENTE

È diverso tempo che si denuncia il fatto che alcune banche hanno evidenziato una dichiarata impossibilità di aprire i conti correnti ad operatori del gioco pubblico che si rivolgono loro a tale scopo per lo svolgimento delle proprie attività, ovvero il fatto che alcune banche si sono spinte a precisare ad operatori già detentori di conti correnti (utilizzati per la gestione dell'attività) l'imminente decisione di procedere con la chiusura del rapporto.

LE PRINCIPALI RAGIONI E IL DE-RISKING INGIUSTIFICATO

Le ragioni delle chiusure o non aperture di rapporti da parte delle banche a discapito di operatori che sono state registrate negli anni potrebbero astrattamente essere sintetizzate in almeno tre categorie. Ragioni di tipo etico, laddove vengano eccepiti contrasti con i contenuti dei rispettivi codici etici delle banche, nonostante

quella degli operatori sia un'attività fondamentale per il perseguimento di numerosi interessi pubblici. Ragioni di tipo commerciale, laddove prevalga la mancanza di volontà da parte delle banche di prestarsi a gestire la veramente onerosa attività di conta di monete contanti raccolte dagli apparecchi, nonostante l'importanza della fase di inserimento nel circuito bancario delle somme contanti raccolte non solo legittimamente ma al palese scopo di consentire, tra l'altro, l'emersione di gettito. Ragioni legate al malfunzionamento degli adempimenti in materia di antiriciclaggio da parte degli istituti obbligati a fare le verifiche rafforzate sui clienti ai sensi del Dlgs 231/2007. Un malfunzionamento consistente nella negazione del rapporto al solo scopo di liberarsi sbrigativamente dalla presenza in azienda di un rischio legato unicamente all'appartenza del cliente ad un settore a rischio, senza operare le dovute verifiche rafforzate, per adeguatamente inquadrare l'esistenza del presupposto per aprire il rapporto (o mantenerlo se già aperto). Ecco, è quest'ultimo che viene definito fenomeno del *de-risking* ingiustificato. Tolte le prime due questioni sulle quali v'è il rischio che occorrerà ancora lavorare, e concentrandosi sulla terza, può ricordarsi quanto segue.

NELLA VERIFICA RAFFORZATA DI COSA PUÒ TENERE CONTO L'ISTITUTO BANCARIO?

Se è vero che l'operatore del comparto del gioco pubblico appartiene ad un comparto cosiddetto a rischio, è

anche vero però che il legislatore abbia individuato una serie di paletti, vincoli, adempimenti anche in materia di trasparenza, tracciabilità dei flussi che da soli, una volta verificati, consentirebbero di far superare a pieni voti l'esame della verifica rafforzata sui soggetti interessati. Una disamina di tutti gli adempimenti in materia di compliance che sono imposti per legge agli operatori del comparto del gioco pubblico e che consentono di dunque di condurre a termine una verifica rafforzata sono contenuti nel lavoro *“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. - Gioco e Banche: il problema e la soluzione”* (Gioco News, novembre 2021).

L'EBa LO HA CHIARITO DA TEMPO

Con il suo complesso parere sul de-risking del 5/1/2022, prot. Eba/Op/2022/01, l'Eba ha denunciato quanto il fenomeno del de-risking ingiustificato sia tanto diffuso in Europa anche per altri settori, quanto dannoso per l'economia e per la legalità, spingendosi anche a fare l'esempio riservato proprio al comparto del gioco in uno dei paesi membri.

In questo parere l'Eba suggerisce chiaramente degli strumenti per superare il fenomeno, tra cui il confronto tra istituzioni e associazioni rappresentative per trovare soluzioni idonee su base nazionale. Vi è un utile approfondimento sui dettagli del parere nel lavoro *“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. - L'unione fa la forza e salva i conti”* (Gioco News, febbraio 2022).

IN UN'INTERROGAZIONE PARLAMENTARE E NELLA COMMISSIONE BANCHE IL FENOMENO È STATO BEN CRISTALLIZZATO

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 e oggetto il tema dei conti correnti. Ed in questa occasione il Governo ha avuto modo di evidenziare quanto l'aspetto fosse conosciuto anche dalla Banca d'Italia e quanto fosse necessario ri-


muove le ipotesi di abuso.

A stesse conclusioni è poi pervenuta la commissione parlamentare d'inchiesta sul Sistema bancario e finanziario della precedente legislatura dopo avere sentito anche gli interventi delle banche interpellate. Su questi aspetti si è avuto modo di dire diffusamente nei lavori: (i) *“De-risking ingiustificato da rimuovere con iniziative del Governo e della Banca d'Italia. Se la banca va contro il banco”* (Gioco News, agosto/settembre 2022); (ii) *“La questione dei conti correnti del gioco pubblico nelle audizioni della Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul sistema bancario e finanziario. La soluzione è a un passo. - Giochi, per la questione dei conti correnti la soluzione è a un passo”* (Gioco News novembre 2022).

L'EBa È POI TORNATA SUL TEMA DANDO INDIRETTAMENTE SPUNTI ANCHE PER IL COMPARTO

Successivamente l'Eba torna sul tema del de-risking ingiustificato e fornisce una chiara elencazione delle misure che gli istituti bancari sono tenuti a seguire per evitare di chiudere i rapporti con i rifugiati e con le organizzazioni non profit. Il provvedimento in questione è del 6 dicembre 2022 ed è dedicato interamente a questi soggetti, ma il punto è che gli stessi principi (secondo cui occorre operare una verifica rafforzata prima di escludere un cliente come quelli indicati) da subito è chiaro possano essere applicati anche ai casi degli operatori del comparto del gioco pubblico. Su questo specifico provvedimento si richiama il lavoro *“Le linee guida dell'Eba per non chiudere ingiustificatamente i conti correnti del no profit possono essere prese come spunto per il comparto del gioco pubblico. - Elenco degli approfondimenti chiesti dall'Eba: ulteriore passo avanti per gli operatori del gioco pubblico”* (Gc, Gioco News, aprile 2023).

CONCLUSIONI SUL PRINCIPIO CONSOLIDATO BEN RIMARCATO DAL RECENTE EMENDAMENTO

Quanto sopra è utile, dunque, a far considerare quanto si debba già ritenere consolidato nell'ordinamento giuridico il principio di diritto di non poter aprioristicamente negare un rapporto di conto corrente ad un soggetto solo perché questo appartenga a un comparto a rischio riciclaggio e di dover necessariamente procedere con una verifica rafforzata all'esito della quale poter compiutamente effettuare le valutazioni necessarie per assumere le ritenute determinazioni. Ben venga in ogni caso quanto in tal senso sia stato rimarcato con la legge n. 136 del 9/10/2023 di conversione del cosiddetto decreto Asset che ha approvato l'emendamento che integra tra l'altro l'articolo 16 del Dlgs 231/2007, con la precisazione che i soggetti obbligati assicurano che le procedure adottate non escludano, in via preventiva e generalizzata, determinate categorie di soggetti esclusivamente in ragione della loro potenziale elevata esposizione al rischio di riciclaggio. In questo modo il principio viene ulteriormente cristallizzato e difficilmente potrà non tenersene conto. 



L'AUTORE

Geronimo Cardia

Avvocato cassazionista, dottore commercialista e revisore contabile

Studio Cardia

www.gcllegal.it

LE BANCHE NON POSSONO PIÙ RIFIUTARE GLI OPERATORI DEL GIOCO

UN PUNTO FERMO NELLA REGOLAMENTAZIONE DELL'ANTIRICICLAGGIO PER UN PRINCIPIO GIÀ CONSOLIDATO CHE IMPATTA NON SOLO SULLE PROCEDURE MA ANCHE SULLE PRASSI DEI SOGGETTI OBBLIGATI. L'EMENDAMENTO SUL DE-RISKING INGIUSTIFICATO INTERESSA NON SOLO LE PROCEDURE DELLE BANCHE MA ANCHE EVENTUALI PRASSI DIFFORMI

di Geronimo Cardia

Avvocato cassazionista, Dottore Commercialista, Revisore Contabile, Presidente Acadi-Confcommercio

In questo articolo metto in luce le specifiche dell'emendamento di recente approvazione con cui è stato messo un punto sul principio di diritto esistente secondo cui non possano essere negati i rapporti di conto corrente agli operatori per il solo fatto della loro appartenenza a categorie cosiddette a rischio. L'emendamento impone formalmente ai soggetti obbligati

di avere procedure che non contengano spunti per tenere comportamenti discriminatori ma il divieto di discriminazione opera anche nei confronti di eventuali prassi che si discostino da tale precetto.

Come è noto l'emendamento n. 12.0.11 è stato proposto dal Senatore Damiani e successivamente approvato il





27/9/2023 in sede referente dalla VIII Commissione permanente, costituita presso il Senato, “Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica”.

Con detto emendamento è stato introdotto l’articolo 12 bis, la cui rubrica recita “*Procedure di mitigazione del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo*”, al D.L. 104/2023 (cosiddetto Decreto Asset) in sede di conversione con la Legge 136/2023.

Il testo letterale dell’emendamento

Da un punto di vista strettamente letterale esso prevede che: “Al D. Lgs. 21 novembre 2007 n. 231 sono apportate le seguenti modifiche: (a) all’art. 16, dopo il comma 2 è aggiunto il seguente: “2 bis. I soggetti obbligati assicurano che le procedure adottate ai sensi del presente articolo non escludano in via preventiva e generalizzata determinate categorie di soggetti dall’offerta di prodotti e servizi esclusivamente in ragione della loro potenziale elevata esposizione al rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo; (b) all’art. 17, comma 3, dopo le parole “sono adeguate al rischio rilevato” è aggiunto il seguente inciso “e basate su informazioni aggiornate, ai sensi dell’art. 18, comma 1, lett. d)”.

Il senso dell’emendamento

Il Dossier Ufficio Studi Senato Camera del 28/9/2023 ricorda che la norma in questione, introdotta con l’emendamento in sede referente, “*dispone che le procedure adottate per la mitigazione del rischio di*

riciclaggio e finanziamento del terrorismo non escludano, in via preventiva e generalizzata, determinate categorie di soggetti dall’offerta di prodotti e servizi esclusivamente in ragione della loro potenziale elevata esposizione al rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. L’articolo stabilisce, inoltre, che le misure adottate dai soggetti obbligati per verificare la clientela ai fini del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo siano basate su informazioni aggiornate derivanti dal controllo costante del rapporto con il cliente, per tutta la sua durata, attraverso l’esame della complessiva operatività del cliente medesimo, la verifica e l’aggiornamento dei dati e delle informazioni acquisite nello svolgimento delle attività” (pagina 88, Dossier Ufficio Studi Senato Camera del 28/9/2023).

Il divieto di discriminazioni

Nel Dossier come detto viene sintetizzata la disposizione emendativa con il fatto che “*i soggetti obbligati assicurano che le procedure (...) non escludano, in via preventiva e generalizzata, determinate categorie di soggetti (...) esclusivamente in ragione della loro potenziale elevata esposizione al rischio di riciclaggio (...)*” (pagina 88, cit. Dossier).

La norma fa riferimento in sostanza ad un divieto di esclusione per discriminazione, laddove la discriminazione viene cristallizzata nella misura in cui ci si limiti a operare in tal senso per il solo fatto che l’operatore abbia una potenziale elevata esposizione al rischio.

Il divieto di discriminazione nelle procedure

Il divieto di discriminazione, a ben vedere, opera nel senso che non è consentito ai soggetti obbligati di avere procedure che nei fatti contengano siffatte distorsioni.

Ora, come è noto, le procedure sono tutti i documenti aziendali che giungono a descrivere in modo più o meno dettagliato le modalità di svolgimento delle attività così disegnando i cosiddetti processi aziendali. Si tratta di documenti che a loro volta seguono specifici iter di redazione, approvazione e formalizzazione, così entrando a far parte del sistema delle regole comportali aziendali. Dunque, ben venga una siffatta misura che consentirà di rimuovere senza indugio palesi passaggi discriminatori eventualmente formalizzati.

Il divieto deve operare però anche per le prassi

Quel che va rilevato è che non sia da escludere che le pratiche discriminatorie denunciate possano essere rivenute non nelle procedure (redatte eventualmente senza sbavature) ma nelle prassi aziendali (le cosiddette procedure non scritte, i modi di fare consolidati). In questo caso, l’esclusione discriminatoria tramite una prassi opererebbe prima di tutto in violazione delle procedure aziendali che certamente, nel recepire i principi di diritto esistenti, non possono escludere che venga effettuata la necessaria ed ulteriore verifica rafforzata di fronte a categorie potenzialmente a rischio.

Poi, ed è quel che è più grave, l'esclusione discriminatoria tramite una prassi si porrebbe in contrasto col medesimo principio di diritto richiamato.

La preesistenza del principio di diritto che pone un divieto di discriminazione attraverso l'imposizione di una verifica rafforzata prima che si effettui una valutazione sui casi cosiddetti a rischio è il presupposto per ritenere non legittime anche le esclusioni consumate con un de-risking ingiustificato precedenti all'entrata in vigore dell'emendamento.

E su tale aspetto, sul fatto che il principio di diritto preesistesse (e che dunque non fosse imprescindibile una modifica normativa) si coglie la sensibilità anche dell'EBA che negli studi del 2022 e del 2023 fatti sul fenomeno, nell'evidenziare gli strumenti a disposizione per contrastare il dannoso de-risking ingiustificato ha esplicitato anche il mero strumento interpretativo da parte delle Autorità dei Paesi Membri, eventualmente sentite le Associazioni di categoria. Lo strumento interpretativo è infatti ritenuto quello più snello ed efficiente per chiarire come principio di diritto già esistente (i.e. il divieto di discriminazione sopra descritto) debba essere declinato in casi concreti eventualmente discriminati illegittimamente.

Conclusioni

Alla luce di tutto quanto sopra sembra potersi giungere ad una duplice conclusione.

Anzitutto l'emendamento avrà l'effetto di stimolare i soggetti obbligati (banche etc) a riprendere in mano le proprie procedure aziendali ed a verificare che le stesse non contengano istruzioni operative anche indirettamente discriminatorie. Nel caso contrario essi provvederanno ad apportare le opportune modifiche o precisazioni.

E poi, laddove si palesino comunque ulteriori casi di discriminazione, nel caso risulti verificata l'adeguatezza delle procedure aziendali rispetto al precetto indicato, potrà individuarsi nella prassi discriminatoria denunciata una violazione sia delle procedure aziendali sia, ed è quel che è più grave, del principio di diritto comunque esistente, o meglio preesistente.

QUEL CHE VA RILEVATO È CHE NON SIA DA ESCLUDERE CHE LE PRATICHE DISCRIMINATORIE DENUNCIATE POSSANO ESSERE RIVENUTE NON NELLE PROCEDURE (REDATTE EVENTUALMENTE SENZA SBAVATURE) MA NELLE PRASSI AZIENDALI (LE COSIDDETTE PROCEDURE NON SCRITTE, I MODI DI FARE CONSOLIDATI).



Whistleblowing

Nuove norme per la tutela del segnalante

I PRINCIPALI ASPETTI DELLE NUOVE NORME SU WHISTLEBLOWING CHE ENTRANO IN VIGORE, PER ALCUNI, GIÀ DAL 15 LUGLIO, CON UN SISTEMA SANZIONATORIO BASATO SU ANAC, ANCHE PER LE AZIENDE PRIVATE.

a cura di Geronimo Cardia

IL D. Lgs. 24/2023 dello scorso 10 marzo 2023, pubblicato in Gazzetta ufficiale il 15 marzo 2023 ha come oggetto la “Attuazione della direttiva (Ue) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali”.

LA DISCIPLINA PREVIGENTE

Prima del D. Lgs. 24/2023 per la regolamentazione del whistleblowing si faceva riferimento:

(i) nel settore pubblico, all’art. 54-bis del D. lgs. 165/2001 il quale disponeva il divieto di ripercussioni per il pubblico dipendente che avesse segnalato condotte illecite da lui apprese all’Rpct, all’Anac o all’Autorità giudiziaria;

(ii) nel settore privato, alla Legge 179/2017 la quale imponeva alle società dotate di Modelli di Organizzazione ex D.lgs. 231/2001 di dotarsi di canali di segnalazione delle condotte illecite ritenute rilevanti ai sensi della normativa di riferimento, con l’onere per le aziende di garantire il divieto di atti ritorsivi o discriminatori nei confronti del whistleblower per le segnalazioni effettuate. La nuova norma ha abrogato tali disposizioni introducendo una disciplina unitaria e maggiormente strutturata, in linea con le direttive europee.

I SOGGETTI OBBLIGATI E I SOGGETTI TUTELATI

Sono previste regole differenziate per l’individuazione dei enti pubblici e privati obbligati a seguire la disciplina. In particolare:

(i) sono definiti soggetti del settore privato: “*g) (...) soggetti, diversi da quelli rientranti nella definizione di soggetti del settore pubblico, i quali: 1) hanno impiegato, nell’ultimo anno, la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato; 2) rientrano nell’ambito di applicazione degli atti dell’Unione di cui alle parti I.B e II dell’allegato, anche se nell’ultimo anno non hanno raggiunto la media di lavoratori subordinati di cui al*

numero 1); 3) sono diversi dai soggetti di cui al numero 2), rientrano nell’ambito di applicazione del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e adottano modelli di organizzazione e gestione ivi previsti, anche se nell’ultimo anno non hanno raggiunto la media di lavoratori subordinati di cui al numero 1)”;

(ii) sono definiti soggetti del settore pubblico: “*p) (...): le amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza o regolazione, gli enti pubblici economici, gli organismi di diritto pubblico di cui all’articolo 3, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, i concessionari di pubblico servizio, le società a controllo pubblico e le società in house, così come definite, rispettivamente, dall’articolo 2, comma 1, lettere m) e o), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, anche se quotate”.*

Inoltre, viene esteso in maniera significativa il perimetro di applicazione della disciplina, includendo tra i soggetti aventi diritto ad essere tutelati, oltre ai dipendenti pubblici e privati ed ai lavoratori subordinati come in precedenza, anche i lavoratori autonomi, i collaboratori, i liberi professionisti e consulenti, i volontari e tirocinanti, gli azionisti e le “*persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto, presso soggetti del settore pubblico o del settore privato*”.

IL PERIMETRO DEL CONTENUTO DELLE SEGNALAZIONI

La norma prevede espressamente che la tutela del segnalante opera nella misura in cui la segnalazione operata riguardi determinati contenuti: “*violazioni di disposizioni normative nazionali o dell’Unione europea che ledono l’interesse pubblico o l’integrità dell’amministrazione pubblica o dell’ente privato, di cui siano venute a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato*”. Il tutto come integrato con le definizioni dell’articolo 2 cui si rimanda. Inoltre, viene precisato che le tutele di cui al decreto in esame non si applicano a determinati contenuti: “*a) alle contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale della*

persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile che attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico, ovvero inerenti ai propri rapporti di lavoro o di impiego pubblico con le figure gerarchicamente sovraordinate; b) alle segnalazioni di violazioni laddove già disciplinate in via obbligatoria dagli atti dell'Unione europea o nazionali indicati nella parte II dell'allegato al presente decreto ovvero da quelli nazionali che costituiscono attuazione degli atti dell'Unione europea indicati nella parte II dell'allegato alla direttiva (Ue) 2019/1937, seppur non indicati nella parte II dell'allegato al presente decreto; c) alle segnalazioni di violazioni in materia di sicurezza nazionale, nonché di appalti relativi ad aspetti di difesa o di sicurezza nazionale, a meno che tali aspetti rientrino nel diritto derivato pertinente dell'Unione europea.”

LE MODALITÀ DI SEGNALAZIONE

Un'ulteriore novità rispetto alla disciplina previgente è relativa alle modalità di segnalazione degli illeciti, prevedendo in particolare:

(i) un canale di segnalazione interna, la cui gestione ai sensi dell'art. 4 “è affidata a una persona o a un ufficio interno autonomo dedicato e con personale specificamente formato per la gestione del canale di segnalazione, ovvero è affidata a un soggetto esterno, anch'esso autonomo e con personale specificamente formato”. In questo caso le segnalazioni “sono effettuate in forma scritta, anche con modalità informatiche, oppure in forma orale”;

(ii) un canale di segnalazione esterna, che ai sensi dell'art. 6 dovrà essere predisposto e gestito dall'Anac. In questo caso le segnalazioni “sono effettuate in forma scritta tramite la piattaforma informatica oppure in forma orale attraverso linee telefoniche o sistemi di messaggistica vocale ovvero, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto fissato entro un termine ragionevole”. Tale modalità è prevista laddove ricorra una delle seguenti condizioni: “a) non è prevista, nell'ambito del suo contesto lavorativo, l'attivazione obbligatoria del canale di segnalazione interna ovvero questo, anche se obbligatorio, non è attivo o, anche se attivato, non è conforme a quanto previsto dall'articolo 4; b) la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna ai sensi dell'articolo 4 e la stessa non ha avuto seguito; c) la persona segnalante ha fondati motivi di ritenere che, se effettuasse una segnalazione interna, alla stessa non sarebbe dato efficace seguito ovvero che la stessa segnalazione possa determinare il rischio di ritorsione; d) la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere

(iii) la divulgazione pubblica, in via residuale ai sensi dell'art. 15 nei seguenti casi: “a) la persona segnalante ha previamente effettuato una segnalazione interna ed esterna ovvero ha effettuato direttamente una segnalazione esterna, alle condizioni e con le modalità previste dagli articoli 4 e 7 e non è stato dato riscontro nei termini previsti dagli articoli 5 e 8 in merito alle misure previste o adottate per dare seguito alle segnalazioni; b) la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse; c) la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni o possa non avere efficacia seguito in ragione delle specifiche circostanze del caso concreto, come quelle in cui possano essere occultate o distrutte prove oppure in cui vi sia fondato timore che chi ha ricevuto la segnalazione possa essere colluso con l'autore della violazione o coinvolto nella violazione stessa”.


LE TEMPISTICHE DI ADEGUAMENTO

L'articolo 24 indica che “le disposizioni di cui al decreto hanno effetto a decorrere dal 15 luglio 2023” precisando tuttavia che “per i soggetti del settore privato che hanno impiegato, nell'ultimo anno, una media di lavoratori subordinati, con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, fino a duecentoquarantanove, l'obbligo di istituzione del canale di segnalazione interna (...) ha effetto a decorrere dal 17 dicembre 2023”.

IL SISTEMA SANZIONATORIO

Ai sensi dell'art. 21 sono previste importanti sanzioni amministrative pecuniarie da parte di Anac (fino a 50mila euro), oltre che per il caso di accertamento di ritorsioni nei confronti del segnalante, laddove si accerti che non sono stati istituiti canali di segnalazione, che non sono state adottate procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni ovvero che l'adozione di tali procedure non è conforme a quelle di cui agli articoli 4 e 5, nonché quando si accerti che non è stata svolta l'attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute. E' previsto inoltre un regime di responsabilità del soggetto segnalante per i casi di diffamazione o calunnia commessa con dolo o colpa grave.

CONCLUSIONI

Come detto, il termine di entrata in vigore delle disposizioni del 15 luglio riguarda, per il settore privato, le aziende con più di 250 dipendenti. Per le altre realtà del settore privato che rientrano nei parametri sopra indicati c'è tempo sino a dicembre. In ogni caso, va ricordato che il processo di adeguamento da mettere in campo interessa un aggiornamento delle procedure aziendali all'uopo implementate per la gestione delle segnalazioni, le parti dei modelli organizzativi che ne fanno menzione per la descrizione del sistema di protezione adottato e le piattaforme informatiche eventualmente implementate. 

che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse”;



L'AUTORE

Geronimo Cardia

Avvocato cassazionista, dottore commercialista e revisore contabile

Studio Cardia

www.gclegal.it

IL TAX CONTROL FRAMEWORK

Il Tax Control Framework è uno strumento interessantissimo che la Delega fiscale in discussione al Parlamento sta cercando di rendere alla portata di un pubblico di imprese più ampio rispetto a quello che oggi è previsto dalle norme di riferimento



Nella foto: Avv. Geronimo Cardia

L 11 maggio ho avuto la possibilità di concludere il bel convegno sul Tax Control Framework (TCF) organizzato con la Commissione 231 dell'Ordine dei Commercialisti di Roma. I relatori che sono intervenuti hanno avuto il merito di realizzare almeno tre obiettivi.

L'OBIETTIVO POLITICO

Si è confermato anzitutto che l'Ordine dei Commercialisti è la sede naturale e perfetta per un dialogo aperto tra Amministrazione e Imprese finalizzato ad approfondire le migliori pratiche su temi di interesse pubblico quale il TCF.

Ma soprattutto è stato fatto un vero e proprio spot pubblicitario ad un istituto come il TCF che con un allineamento astrale da sottolineare ha messo e mette tutti d'accordo: Politica, Governo, Amministrazione e Imprese.

E comunque già ad oggi il TCF porta tanti benefici: (i) per la Pubblica Amministrazione (il Dott. **Vincenzo Carbone** - Diret-

tore Centrale Grandi Contribuenti ed Internazionale dell'Agenzia delle Entrate - ha evidenziato quanto risparmio in termini di risorse si realizza riducendo tante attività defatiganti); (ii) e per le imprese (il TCF è strumento di supporto per i modelli 231, porta benefici reputazionali, fa parte del catalogo degli indici ESG, mitiga rischi di frodi fiscali, è strumento per individuazione dell'informativa di bilancio IAS sulle posizioni fiscali incerte e poi consente la prevenzione di contestazioni fiscali, porta a maggiori flussi di informazione tra aree tax e aree operative e abilita ad entrare nel regime collaborativo).

Siamo davanti ad un cambio culturale che va colto perché, come ha precisato la dott.ssa **Anna Luigia Cazzato** (Capo Settore Consulenza Direzione Centrale Grandi Contribuenti e Internazionale Agenzia delle Entrate), all'inizio si è registrata la necessità di prevedere forme di incentivazione alle imprese per la loro adesione ma poi è diventato sempre più chiaro a tutti che il nuovo rapporto sotto questo profilo non era e non

È stato fatto un vero e proprio spot pubblicitario ad un istituto come il TCF che con un allineamento astrale da sottolineare ha messo e mette tutti d'accordo: Politica, Governo, Amministrazione e Imprese



è più da vedere tra Amministrazione e Contribuente ma tra Amministrazione e Impresa.

Il Viceministro **Maurizio Leo** nel suo intervento ha tenuto a ricordare che nella Delega fiscale ci sono gli spunti: (i) per allargare la platea delle Imprese che possono fare accesso all'istituto rivedendo i requisiti dimensionali; (ii) per estendere l'efficacia dell'istituto anche ad annualità precedenti a quella di adesione; (iii) per dare ancora maggiore certezza sugli aspetti esimenti.

L'OBIETTIVO TECNICO

Sono diversi gli spunti di approfondimento che sono stati affrontati. Interessante è stato il dibattito a distanza tra, da un lato, la posizione del Viceministro Leo sull'obiettivo di individuare dei modelli per comparti e, dall'altro, la posizione del Dott. **Alessandro Bucchieri** (Head of Tax Gruppo Enel) con il dott. **Luigi Marotta** (Head of Tax Affairs Italy presso Enel S.p.A.) sulle possibili difficoltà sottese al perseguimento di tale obiettivo. Il tutto fermo restando che l'intento sotteso all'iniziativa consistente nell'individuazione di strumenti di semplificazione mette d'accordo tutti nell'effettuare ogni possibile tentativo in tale direzione.

Vi è stato poi il dibattito sugli effetti esimenti dell'adozione del TFC ed è stato ben rappresentato dall'Avv. **Elisabetta Busu-ito** quanto detti effetti debbano essere valutati su tre binari di accertamento paralleli: (i) uno tributario con specifici profili sostanziali e processuali; (ii) uno penale con altrettanti specifici profili sostanziali e processuali; (iii) uno di responsabilità amministrativa 231 degli enti a sua volta con i propri profili sostanziali e processuali.

È stato ricordato poi dal Dott. **Marco Magenta** (Presidente

Ernst & Young Italy Tax & Law) quanto la vera sfida del presente sia l'adeguata integrazione dei processi e dei controlli al fine di non ingessare le funzioni aziendali, di non vanificare gli effetti degli investimenti sui controlli aziendali e di perseguire la rosa di obiettivi previsti dalle diverse discipline.

Ed ancora sono stati proposti modelli di organizzazione virtuosi delle attività quale quello indicato dal Dott. **Fabio Capozio** (CFO Aeroporti di Roma) per evitare ipotesi di conflitti, che riguarda il posizionamento in organigramma di un comitato e non di una figura singola per la gestione delle attività del Tax Risk Officer.

L'OBIETTIVO PROFESSIONALE

Da ultimo, ma non in ordine di importanza, gli interventi hanno potuto focalizzare un obiettivo di natura professionale. In particolare, è stato rivolto ai dottori commercialisti invito specifico a riflettere sull'importanza di: (i) avvicinarsi all'istituto del TCF; (ii) osservare l'ampliamento delle aziende che potranno accedere all'istituto stesso; (iii) proporre comunque modelli di monitoraggio del rischio fiscale alle aziende che stanno seguendo per il valore organizzativo che possono portare; (iv) concentrarsi nelle attività di predisposizione dei risk assessment anche per i modelli 231 mettendo a frutto la specifica professionalità sui processi aziendali, anche trovando intese con i colleghi avvocati penalisti per i profili dei reati da verificare; (v) avvicinarsi al mondo degli organismi di vigilanza, essendo una forma di controllo fortemente nelle corde della professione e che ben può integrarsi con i colleghi penalisti per ottimizzare, ad esempio, le attività di audit e conoscenza dei processi contabili, fiscali ed aziendali che la funzione, tra le altre, richiede. ■

ELENCO DEGLI APPROFONDIMENTI CHIESTO DALL'EBA,

ulteriore passo avanti per gli operatori del gioco pubblico

In attesa dei provvedimenti ufficiali da parte delle istituzioni di riferimento, in Italia le banche potrebbero comunque, con consapevolezza, affrontare intanto il tema e autonomamente cominciare a seguire la strada del contrasto al de-risking ingiustificato riconquistando un rapporto ordinato con gli operatori del gioco



In questo articolo si mette in evidenza quanto le indicazioni date dall'EBA alle banche per evitare le chiusure ingiustificate dei conti correnti delle aziende non profit siano preziose per il comparto del gioco pubblico. Mentre si attende dalle istituzioni l'estensione formale dei principi anche al gioco pubblico, le banche ben possono attivarsi applicando gli stessi metodi suggeriti per le aziende non profit in ragione della normativa esistente che regola il comparto.

LE LINEE GUIDA DELL'EBA PER NON CHIUDERE INGIUSTIFICATAMENTE I CONTI CORRENTI DEL NON PROFIT POSSONO ESSERE PRESE COME SPUNTO PER IL COMPARTO DEL GIOCO PUBBLICO

Torniamo sul documento dell'EBA del 6 dicembre 2022 per entrare nel merito delle linee guida poste dalla European Banking Authority ("LG") affinché venga contrastato il fenomeno del de-risking ingiustificato in danno delle organizza-

zioni non profit che comporta chiusure o negazioni di aperture di conti correnti. E lo facciamo con il chiaro intento di osservare in parallelo se i medesimi principi possano essere applicati anche a tutela degli operatori del comparto del gioco pubblico, vittime dello stesso tipo di malfunzionamento della normativa in materia di contrasto al riciclaggio.

IN PRESENZA DI UNA SITUAZIONE DI RISCHIO DI CARATTERE GENERALE VA SEGUITO UN PROTOCOLLO AD HOC PER INDIVIDUARE IL REALE E SPECIFICO GRADO DI RISCHIO ASSOCIATO ALL'OPERATORE

Come primo punto le LG prevedono espressamente che se un'organizzazione non profit ("NPO") è notoriamente un'organizzazione le cui attività sono pubblicamente note per essere associate all'estremismo o alle simpatie terroristiche, se agisce con trasferimenti di grandi quantità di fondi verso giurisdizioni associate a rischi di riciclaggio, prima di negare l'apertura di un conto corrente le banche sono tenute ad applicare criteri di verifica specifici previsti nell'allegato all'uopo predisposto.

Ed è evidente che lo scopo è quello di portare le banche a fare una verifica più approfondita prima di negare il servizio quando si trovano in una chiara situazione di rischio. Stessa condizione riguarda il comparto del gioco pubblico, qualificato come settore attenzionato dai provvedimenti della Banca d'Italia per i potenziali rischi di riciclaggio. Pertanto anche per il comparto del gioco pubblico potrebbe predisporre un allegato specifico con elenco di verifiche ad hoc per individuare il reale tasso di rischio associato all'operatore, al di là del fatto che appartenga al comparto stesso.

GLI OPERATORI NON PRESENTANO LO STESSO GRADO DI RISCHIO SOLO PER IL FATTO DI ESSERE APPARTENENTI AD UNA MEDESIMA CATEGORIA

Le LG proseguono specificando gli approfondimenti da operare. Ed in particolare nel valutare il profilo di rischio per la prima volta "le imprese devono assicurarsi di ottenere una buona comprensione della governance (...), di come viene finanziata, delle sue attività, di dove opera e di chi sono i suoi beneficiari. Non tutte le NPO sono esposte allo stesso modo al rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e le imprese dovrebbero adottare misure sensibili al rischio per capire una serie di parametri."

PRIMO APPROFONDIMENTO: CONTROLLO E BENEFICIARI

Le banche sono tenute a verificare per le NPO "chi controlla il cliente e chi sono i suoi beneficiari. A tal fine, le imprese devono identificare gli amministratori o i membri equivalenti dell'organizzazione non profit, l'organo direttivo e qualsiasi altra persona che abbia il controllo o l'influenza sull'organizzazione non profit. A tal fine, le imprese devono fare riferimento a informazioni quali lo status giuridico della NPO, una descrizione dell'assetto di governance della NPO e/o un elenco dei rappresentanti legali".

Nel comparto del gioco pubblico tutte queste informazioni sono disponibili e già raccolte a monte, da un lato, per i requisiti imposti dalla convenzione di concessione in sede di contrattualizzazione dei terzi incaricati della raccolta e, dall'altro, per gli adempimenti di accreditamento per l'esercizio dell'attività sul piano amministrativo nazionale (iscrizione al pubblico registro degli operatori del gioco pubblico, Ries)

Lo scopo è quello di portare le banche a fare una verifica più approfondita prima di negare il servizio quando si trovano in una chiara situazione di rischio. Stessa condizione riguarda il comparto del gioco pubblico, qualificato come settore attenzionato dai provvedimenti della Banca d'Italia per i potenziali rischi di riciclaggio

e sul piano amministrativo locale (con le domande al comune ex art. 86 TULPS ed alla questura ex art. 88 TULPS).

SECONDO APPROFONDIMENTO: FONTI DI FINANZIAMENTO E TRACCIABILITÀ DEI FLUSSI FINANZIARI

L'EBA chiede alle banche di verificare per le NPO "le modalità di finanziamento della NPO (donazioni private, fondi governativi, ecc.). A tal fine, le aziende dovrebbero fare riferimento a informazioni sulla base dei donatori, sulle fonti di finanziamento e sui metodi di raccolta fondi, come relazioni annuali e rendiconti finanziari".

Nel comparto del gioco pubblico l'esercizio è facilitato dal fatto che il sostentamento degli operatori di origine reddituale è previsto espressamente dalla convenzione di concessione, è erogato mediante compensazione da concessionari selezionati dallo Stato, da questi rendicontato al centesimo con cadenza infrannuale all'autorità di governo del comparto (l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli oltre che disponibile per l'Agenzia delle Entrate) e soprattutto è tracciato ai sensi della normativa in materia di tracciabilità dei flussi finanziari come previsto per gli appalti pubblici dalla L. 136/2010.

TERZO APPROFONDIMENTO: LA MISSION DELL'OPERATORE E LE OPERAZIONI DI INCARICATO DI PUBBLICO SERVIZIO CHE COMPIE NELLA GESTIONE DEL CONTANTE RACCOLTO CON GLI APPARECCHI

Le LG nell'allegato riservato alle NPO proseguono indicando alle banche che occorre verificare "quali sono gli obiettivi delle operazioni del cliente. A tal fine, gli studi dovrebbero fare riferimento a informazioni quali la dichiarazione della mission del cliente, l'elenco dei programmi e dei relativi bilanci, le attività e i servizi forniti".





Per gli operatori del gioco pubblico la mission è chiara e perfettamente legittima, devono svolgere attività di incaricati di pubblico servizio nell'ambito delle funzioni delegate dal concessionario per la raccolta del gioco

➔ Per gli operatori del gioco pubblico la mission è chiara e perfettamente legittima, devono svolgere attività di incaricati di pubblico servizio nell'ambito delle funzioni delegate dal concessionario per la raccolta del gioco. Ad esempio sono tenuti a prelevare dagli apparecchi che si trovano negli eser-

cizi commerciali le somme di denaro contante immesse dagli utenti per accedere al servizio ed a riversarle al concessionario per gli adempimenti di legge di riversamento imposte e canoni.

QUARTO APPROFONDIMENTO: I BENEFICIARI DELL'OPERATORE, LO STATO

Le LG chiedono poi alle banche di verificare "chi sono i beneficiari delle attività del cliente. La documentazione raccolta a questo scopo può includere dichiarazioni di mission o documenti relativi alle campagne".

Nel caso del comparto del gioco pubblico l'operatore può esibire sia i contratti con il concessionario di riferimento, a beneficio del quale svolge l'attività di incaricato della raccolta conformemente al dettato della convenzione di concessione, sia la documentazione di carattere amministrativo che legittima la presenza dei requisiti per lo svolgimento della sua attività (come l'iscrizione al Ries o le autorizzazioni comunali ex art. 86 TULPS o delle Questure ex art. 88 Tulps). Peraltro la funzione di incaricato di pubblico servizio può chiaramente mettere in evidenza quanto il beneficiario principale dell'attività dell'operatore del gioco pubblico sia propriamente lo Stato.

QUINTO E SESTO APPROFONDIMENTO: EVIDENZA DELLE ATTIVITÀ A RISCHIO

Le LG per le NPO chiedono alle banche di verificare quali siano le transazioni tipiche "in base ai suoi obiettivi e al suo profilo di attività, compreso il pagamento del personale o dei fornitori distaccati all'estero, e la frequenza, l'entità e la destinazione geografica previste di tali transazioni". E chiedono anche di approfondire "dove la NPO conduce i suoi programmi e/o le sue operazioni, in particolare se la NPO conduce le sue attività solo a livello nazionale o anche in altre giurisdizioni associate a maggiori rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e in paesi terzi ad alto rischio".

In questo caso, fermo restando che l'operatore del comparto del gioco pubblico opera sul territorio italiano, quel che si nota è che le LG chiedano alle banche di conoscere se vi siano attività programmate astrattamente riconducibili a fattispecie a rischio. E la richiesta è ovviamente finalizzata a conoscere bene il tipo di rischio e ad individuare i giusti presidi di controllo. Ebbene, nel comparto del gioco pubblico l'operatore può certamente rappresentare alla banca quanto i continui versamenti in banca di rilevanti importi in contanti (per le attività sopra accennate di cosiddetto scassetamento degli apparecchi e riversamento al concessionario), più che rappresentare fattispecie a rischio da contrastare, costituiscono esattamente la funzione pubblicistica al medesimo ascritta dagli accordi contrattuali, dalle norme di riferimento e dalle autorizzazioni amministrative ricevute.

CONCLUSIONI

Con l'elenco degli approfondimenti chiesto dall'EBA alle banche da farsi sulle NPO è stato fatto certamente un ulteriore passo avanti a favore degli operatori del gioco pubblico.

In attesa dei provvedimenti ufficiali da parte delle istituzioni di riferimento, in Italia le banche potrebbero comunque, con consapevolezza, affrontare intanto il tema e autonomamente cominciare a seguire la strada del contrasto al de-risking ingiustificato riconquistando un rapporto ordinato con gli operatori. ■

GIOCO PUBBLICO, L'EBA TORNA SUL DE-RISKING INGIUSTIFICATO

che blocca i conti correnti e pone in discesa le iniziative nazionali a tutela del comparto

L'EBA ha chiarito che il de-risking di intere categorie di clienti, senza la dovuta considerazione dei profili di rischio dei singoli clienti, può essere ingiustificato e segno di una gestione inefficace del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo

La European Banking Authority (EBA), ha emanato il "Documento di consultazione sulla gestione efficace dei rischi di ml/ft e sull'accesso ai servizi finanziari". Nel documento sono contenuti interessanti spunti di riflessione sulla nota questione relativa alle chiusure o non aperture massive dei conti correnti inflitte in Italia agli operatori del gioco pubblico.

IL CONTRASTO AL DE-RISKING INGIUSTIFICATO VA AVANTI

Dette riflessioni si aggiungono a quelle già formulate in relazione al precedente parere della stessa EBA, peraltro espressamente richiamato nell'elaborato. Viene specificato, infatti, che "nel gennaio 2022, l'EBA ha pubblicato un parere sulla portata e l'impatto del de-risking nell'UE. Questo parere ha identificato le principali cause del de-risking e l'impatto negativo che un de-risking ingiustificato può avere sui clienti, sui servizi finanziari e sulla lotta alla criminalità finanziaria.

Ha inoltre evidenziato le misure che le autorità competenti e i

legislatori dovrebbero adottare per affrontare il de-risking ingiustificato e mitigarne l'impatto negativo".

L'EBA lo ricorda chiaramente: "Per de-risking si intendono le decisioni prese dagli istituti di credito e finanziari di rifiutare di avviare o interrompere relazioni commerciali con singoli clienti o categorie di clienti associati a un rischio più elevato di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo". Questo viene definito ingiustificato sostanzialmente dalle banche quando non vengono operate le giuste valutazioni sui livelli di rischio in concreto esistenti riguardo allo specifico operatore richiedente. Nello studio del 2022 "l'EBA ha rilevato che in tutta l'UE il de-risking ha interessato una varietà di clienti o potenziali clienti degli istituti. L'EBA ha chiarito che il de-risking di intere categorie di clienti, senza la dovuta considerazione dei profili di rischio dei singoli clienti, può essere ingiustificato e segno di una gestione inefficace del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo".

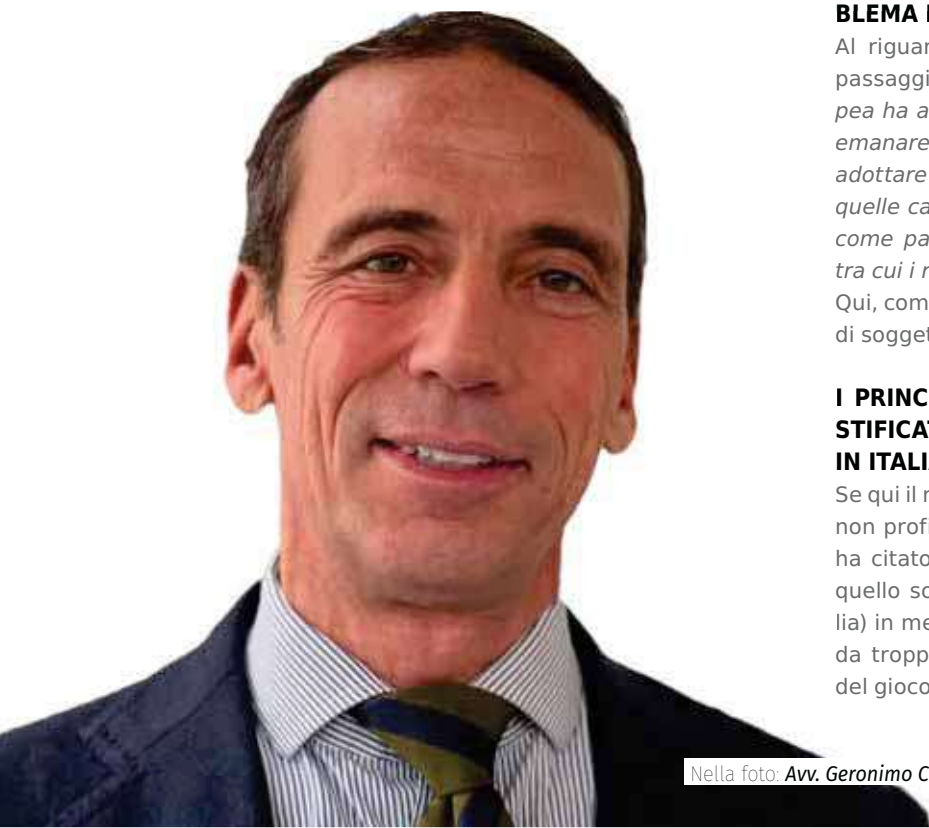
ANCHE LA COMMISSIONE VUOLE RIMUOVERE IL PROBLEMA DEL DE-RISKING INGIUSTIFICATO

Al riguardo, sembra essere particolarmente interessante il passaggio in cui viene esplicitato che "la Commissione europea ha accolto con favore il parere dell'EBA e le ha chiesto di emanare linee guida sulle misure che gli istituti dovrebbero adottare per facilitare l'accesso ai servizi finanziari da parte di quelle categorie di clienti che l'analisi dell'EBA ha evidenziato come particolarmente vulnerabili al de-risking ingiustificato, tra cui i rifugiati e le organizzazioni non profit (NPO)".

Qui, come si vede, il riferimento è esplicito per due categorie di soggetti ingiustamente penalizzati.

I PRINCIPI PER IL CONTRASTO AL DE-RISKING INGIUSTIFICATO VALGONO ANCHE PER IL GIOCO PUBBLICO IN ITALIA

Se qui il riferimento è operato ai rifugiati ed alle organizzazioni non profit, va ricordato che l'analisi dell'EBA di gennaio 2022 ha citato non solo detti casi tra quelli penalizzati ma altresì quello sottoposto da uno dei paesi membri (diverso dall'Italia) in merito alle difficoltà incontrate (nella sua giurisdizione) da troppi operatori di un diverso comparto specifico, quello del gioco pubblico. Pertanto è da attendersi che gli obiettivi, il



percorso ed i principi qui espressi, per rimediare al de-risking ingiustificato inflitto a rifugiati e ad organizzazioni non profit, in qualche misura possano essere tenuti in considerazione anche per le problematiche del comparto del gioco pubblico, in generale, e per le problematiche del gioco pubblico riscontrate in Italia, in particolare.

LE CONSULTAZIONI PER LE NUOVE LINEE GUIDA

Nel contesto così individuato, l'EBA nel nuovo documento in commento di dicembre 2022 ha avviato una serie di consultazioni finalizzate alla individuazione di nuovi set di istruzioni contenute in linee guida sui fattori di rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo che includono la descrizione di fattori che gli enti creditizi e finanziari dovrebbero prendere in considerazione per valutare i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo quando si fornisce accesso ai servizi finanziari per le categorie di interesse. In particolare, si legge: *"Questa nuova serie di linee guida specifica ulteriori politiche, procedure e controlli che gli enti creditizi e finanziari dovrebbero mettere in atto per mitigare e gestire efficacemente i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo in conformità all'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva (UE) 2015/849, anche nelle situazioni in cui si applicano le disposizioni dell'articolo 16 della direttiva (UE) 2014/92 (la direttiva sui conti di pagamento - PAD)"*.

LE LACUNE E LE SOLUZIONI SPECIFICHE PER UN COMPARTO DALLE CARATTERISTICHE PECULIARI

Dopo avere studiato le lacune del sistema normativo di riferimento, l'EBA ha previsto quale soluzione non solo quella di predisporre nuove linee guida, ma anche e soprattutto quella di prevedere espressamente un allegato specifico alle linee guida stesse incentrato sulle caratteristiche proprie degli operatori del settore delle organizzazioni non profit.

Ebbene, come è noto, anche per il comparto del gioco pubblico in Italia sono state denunciate importanti lacune, in questo caso in termini di conoscenza della normativa di riferimento.

La normativa, lo si ricorda, prevede l'adempimento a numerose misure di *compliance* e trasparenza specifiche, in aggiunta a quelle normalmente richieste ad operatori economici, la verifica della cui applicazione consentirebbe appropriate *diligence* della clientela. Tali specificità, dunque, visto che allo stato evidentemente non sono ancora universalmente assimilate dalle banche, ben potrebbero essere oggetto di nuove linee guida o meglio ancora di un allegato specifico dedicato al comparto del gioco pubblico in Italia.

COSA VA EVITATO

L'EBA, inoltre, comprende chiaramente che se non si agisse con procedure specifiche, si registrerebbero difficoltà ad aprire conti correnti che *"possono portare a ritardi nella realizzazione dei programmi e, in alcuni casi, alla loro chiusura"*.

A tale riguardo non v'è chi non veda che, continuando il parallelo con il comparto del gioco pubblico, la mancanza di procedure specifiche a beneficio di quest'ultimo si determinerebbe l'impossibilità di compiere atti previsti da concessioni dello Stato, quali ad esempio quello di operare la raccolta delle somme versate dagli utenti nei giochi pubblici, quali ad esempio gli apparecchi da intrattenimento ex art. 110 TULPS al netto delle vincite erogate, per consentire il versamento allo Stato delle imposte sul gioco. L'intralcio, se non la paralisi delle attività di raccolta, comprometterebbe fino ad ingolfarla l'attività del

sistema concessorio e conseguentemente vanificherebbe, tra gli altri, gli obiettivi pubblici di presidio di legalità dei territori e di emersione di gettito erariale, con un pregiudizio quantomeno riflesso in tema di contrasto al riciclaggio.

UN NON VERIFICATO RISCHIO POTENZIALE NON LEGITTIMA LA CHIUSURA DI UN CONTO CORRENTE

Nel documento si legge inoltre che *"nel suo parere sul de-risking, l'EBA ha riscontrato che le principali motivazioni che hanno spinto gli istituti di credito e finanziari a compiere operazioni di de-risking su organizzazioni non profit o a limitare alcuni dei servizi loro forniti sembrano essere legate alla riluttanza degli istituti a servire clienti con legami con giurisdizioni associate a maggiori rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo o a rischi di violazione dei regimi sanzionatori"*.

Su questo specifico aspetto va ricordato che le attività legate alla gestione del gioco pubblico in Italia sono esse stesse considerate nel novero delle attività ad alto rischio.

Ed anche in questo caso può ricordarsi che ciò tuttavia non significa che non debba essere operata dalle banche una valutazione attenta del caso specifico dell'operatore appartenente al comparto a rischio e certamente non significa che per evitare di prendersi un rischio tanto potenziale quanto non conosciuto la banca possa decidere di evitare di operare senza una motivazione specifica.

LE DIFFICOLTÀ AD OPERARE LE VERIFICHE NON LEGITTIMANO LA CHIUSURA DI UN CONTO CORRENTE

Un altro aspetto che nel documento viene ricordato è quello secondo cui *"le decisioni degli istituti di ridurre il rischio delle organizzazioni non profit sembrano essere legate alla complessità percepita della loro costituzione e alle difficoltà associate nell'ottenere le informazioni necessarie in materia di verifica della clientela"*. Come sopra specificato spesso si registra la mancanza di consapevolezza da parte delle banche riguardo alle norme specifiche di *compliance* che impongono agli operatori del comparto del gioco pubblico in Italia importanti adempimenti. Ebbene, anche in questo caso non può che condividersi il fatto che eventuali difficoltà legate alla conoscenza delle norme di riferimento o legate all'attuazione delle necessarie verifiche non possano in alcun modo legittimare esclusioni inconsapevoli ed in quanto tali ingiustificate, illegittime e soprattutto dannose per il sistema.

CONCLUSIONI

Per tale ragione l'EBA nell'elaborato propone *"le fasi che gli istituti dovrebbero intraprendere per comprendere bene come è costituita e opera una singola organizzazione non profit, nonché i fattori che gli istituti di credito e finanziari dovrebbero considerare quando valutano i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo associati a una relazione commerciale con clienti che sono organizzazioni non profit"*. Chiarendo le aspettative normative, l'allegato mira a supportare gli istituti di credito e finanziari nella comprensione delle specificità dei clienti potenziali o esistenti che sono organizzazioni non profit". Questo stesso modo di procedere potrebbe e dovrebbe essere applicato anche al comparto del gioco pubblico. L'auspicio è che ciò possa accadere a breve, anche d'iniziativa nazionale senza necessariamente dover attendere uno specifico impulso di derivazione unionale, atteso che comunque questo ben potrebbe ritenersi giunto con i provvedimenti in commento, benché destinati a beneficio di altre categorie. ■

I CONTI CORRENTI DEL GIOCO

IL TEMA DELLE CHIUSURE INGIUSTIFICATE DEI CONTI CORRENTI DEL GIOCO PUBBLICO NELLA RELAZIONE CONCLUSIVA DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO.

di *Geronimo Cardia*

Avvocato cassazionista, Dottore Commercialista, Revisore Contabile, Presidente Acadi-Confcommercio

Con il termine della legislatura si sono conclusi anche i lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta sul Sistema Bancario e Finanziario istituita con legge 26 marzo 2019, n. 28.

Nella Relazione Conclusiva sull'Attività Svolta approvata nella seduta del 6 ottobre 2022 (documento XXIII n. 39) vi è uno specifico paragrafo dedicato all'ormai noto tema dei dinieghi ingiustificati di apertura o prosecuzione dei rapporti di conto corrente agli operatori del comparto del gioco pubblico. Si tratta del Paragrafo 2.8. "Gioco legale e sistema bancario", inserito nel capitolo 2. dedicato ai "Temi" trattati.

Il comparto è effettivamente un settore a rischio nonostante gli importanti presidi?

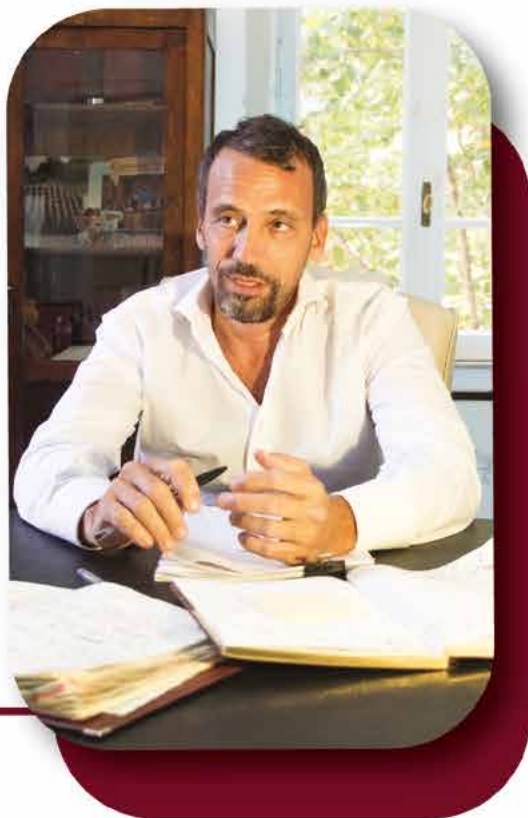
In particolare, in apertura del paragrafo di interesse, si legge delle avvenute audizioni al riguardo che hanno visto partecipare ai lavori della commissione rappresentanti dell'ABI, di Unicredit, della Banca Nazionale del Lavoro, e ICCREA. Al riguardo la Relazione Conclusiva precisa che:

- "Nel corso delle audizioni è emerso come l'assetto normativo in materia di antiriciclaggio (in particolare, le disposizioni della Banca d'Italia) ponga il settore del gioco e delle scommesse tra quelli particolarmente esposti al rischio di riciclaggio, nonostante il presidio dello Stato sia garantito dall'adozione di un modello amministrativo incentrato sulla concessione di un servizio";

- "Le aziende del gioco d'azzardo, infatti, hanno potuto segnalare attraverso la piattaforma web dedicata, diverse problematiche nelle relazioni con gli istituti finanziari e,



nello specifico, hanno lamentato la mancata concessione di prestiti garantiti dallo Stato, il diniego di apertura di nuovi rapporti bancari, l'unilaterale chiusura di conti correnti da parte degli istituti bancari nonché il diniego di fidejussioni". Il punto che viene messo in evidenza in questi due passaggi, dunque, conferma che il problema



di riferimento possa essere riconducibile a ragioni di de-risking ingiustificato del tipo indicato anche dall'Eba nel rapporto di gennaio 2022 sul fenomeno di interesse analizzato nella sua dimensione europea.

Nel passaggio in commento della Relazione Conclusiva, in effetti, la Commissione non esita ad evidenziare che la collocazione del settore del gioco tra quelli a rischio sia stabilita dall'ordinamento giuridico pur in presenza di un "presidio dello Stato garantito dall'adozione di un modello amministrativo incentrato sulla concessione di un servizio". In questo modo la Commissione sembrerebbe evidenziare finanche che l'ordinamento giuridico di riferimento (quello per il contrasto al riciclaggio) dovrebbe con maggiore consapevolezza tenere conto delle specificità del settore del gioco pubblico prima di annoverarlo tra quelli a rischio. In realtà sarebbe sufficiente la consapevolezza dei presidi in sede di verifica rafforzata.

Ora, come si è avuto modo di dire in diverse occasioni, più che togliere il settore del gioco dall'elenco dei settori a rischio di riciclaggio (iniziativa pure da valutare ovviamente alla luce della richiamata specificità), sarebbe intanto comunque importante incominciare a garantire che, in sede di interpretazione da parte delle autorità di riferimento del da farsi al momento dell'attuazione delle verifiche rafforzate sugli operatori istanti (verifiche certamente necessarie per gli operatori appartenenti a settori qualificati a rischio) venga precisato a beneficio delle banche che l'ordinamento giuridico di riferimento del gioco pubblico (cui gli operatori istanti sono soggetti) contiene tutta una serie di disposizioni inderogabili di compliance e tracciamento dei pagamenti, delle attività e dei soggetti operanti, di cui vi è evidenza in banche dati pubbliche tenute da autorità pubbliche.

Una serie di disposizioni di compliance e tracciamento, quella da richiamare, tra l'altro mai prevista nella sua totalità per altri settori, nonostante siano qualificati a rischio, e sulla quale si è avuto modo di fare di analisi specifica e di dettaglio.

Basterebbe precisare che detto "pacchetto informativo pubblico" (nel senso accessibile su banche dati pubbliche, da un lato, e che fornisce le garanzie di attendibilità delle banche dati gestite dalle amministrazioni pubbliche, dall'altro) da solo sarebbe in grado di qualificare l'operatore istante, una volta verificata la sua legittima integrazione nel sistema, tra i soggetti che possono superare la verifica rafforzata imposta per i settori a rischio.

Tra l'altro dette informazioni potrebbero essere verificate trasversalmente anche attraverso canali di comunicazione tra sistema bancario e quei soggetti del sistema concessorio che a loro volta risultano, per le verticali distributive del gioco interessate dalla normativa antiriciclaggio, direttamente investiti delle stesse responsabilità proprie delle banche.

All'esito di tale verifica pienamente consapevole, dunque, il mancato superamento della verifica rafforzata finirebbe per essere limitato (come impone la normativa) ai soli casi di specifica inidoneità del soggetto interessato e non solo per il fatto che esso appartenga ad un settore a rischio.

Sono parole dell'EBA

Anche l'EBA nel criticare il fenomeno del de-risking ingiustificato condanna i fenomeni di cancellazione di interi settori (richiamando in un paese UE la denuncia proprio per il caso del gioco pubblico). La critica è evidentemente riconducibile al fatto che una verifica rafforzata debba essere rafforzata appunto e, quindi, fatta bene. Ed una verifica fatta bene non può che essere effettuata nella piena consapevolezza di tutte le disposizioni di riferimento che interessano il soggetto verificato.

Per questo l'EBA predica che occorre fare ogni approfondimento affinché le esclusioni avvengano solo per casi specifici di inidoneità alla prosecuzione del rapporto, che possono essere riconosciuti solo in presenza di una valutazione pienamente consapevole da parte delle banche delle specificità del settore di riferimento e che sono contro il sistema di protezione le esclusioni cosiddette di massa o comunque ingiustificate.

Il ruolo delle autorità di vigilanza

Nella traccia di quanto sopra si collocano le due osservazioni della Relazione Conclusiva secondo cui

- "Con l'obiettivo di svolgere approfondimenti anche sulla normativa in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, la Commissione aveva programmato di audire l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) presso la Banca d'Italia";

- "Strettamente collegate alla materia sono anche le disposizioni di Banca d'Italia in materia di adeguata

verifica della clientela su cui la Commissione avrebbe svolto approfondimenti, che, in diversi casi, precludono di fatto i rapporti fra intermediari, consumatori e imprese”.

Ed in effetti le autorità indicate sono quelle che possono più delle altre prendere in esame la problematica, verificare le disposizioni di compliance e tracciamento esistenti e valutare se ed in quale misura possano essere compiuti degli interventi a livello di interpretazione per dotare le banche di istruzioni operative più vicine alla specificità del sistema normativo del gioco pubblico. Peraltro anche l'Eba, come detto, riconosce un ruolo attivo e determinante alle autorità di riferimento nel contrasto al de-risking ingiustificato.

**NON RESTA DUNQUE CHE DARE
ATTUAZIONE E VITA AL TAVOLO
ISTITUZIONALE PER IL SUPERAMENTO
DEL DE-RISKING INGIUSTIFICATO
NON SOLO PER EVITARE DEFATIGANTI
CONTENZIOSI MA SOPRATTUTTO (LO
DICE L'EBA) PER IL SUPERIORE
INTERESSE DI RIMUOVERE
UN'ANOMALIA ESCLUDENTE CHE DI
FATTO COMPORTA DANNI AL SISTEMA
DI PROTEZIONE DEL PAESE DAL
RISCHIO DI RICICLAGGIO.**

Il protocollo interpretativo con le istruzioni per le banche

La Commissione di Inchiesta al riguardo, da un lato, riconosce che lo scioglimento delle Camere non ha consentito la prosecuzione delle attività di interlocuzione ma, dall'altro, nell'indicare quali sarebbero stati i prossimi passi lascia una traccia di quello che potrà essere il percorso delle settimane che si hanno davanti.

La Relazione Conclusiva infatti precisa che: “La Commissione aveva altresì in programma di promuovere con le associazioni di categoria, la Banca d'Italia e l'ADM la definizione di un protocollo per tener conto delle peculiarità del settore e consentire agli operatori bancari di dare il necessario supporto ad un settore presidiato dallo Stato”.

Ed ecco che il protocollo derivante dalla triangolazione tra le associazioni degli operatori, le autorità di vigilanza del sistema bancario e l'autorità di vigilanza del comparto rappresenta lo strumento interpretativo che l'EBA richiede per dare alle banche degli strumenti concreti per il superamento del de-risking ingiustificato.

E non è un caso che la Commissione concluda affermando di valutare “positivamente le diverse iniziative parlamentari nonché il crescente dibattito d'Aula relativo all'obbligatorietà per gli istituti di credito di garantire un rapporto di conto corrente con servizi di pagamento per la gestione del denaro di consumatori e imprese, soprattutto laddove operino attraverso un modello amministrativo incentrato sulla concessione di un servizio”.

Con questo passaggio conclusivo la Commissione ha voluto infatti certamente richiamare la recente interrogazione parlamentare la cui risposta del Ministero delle Finanze non fa altro che ripercorrere le valutazioni esposte e sulla quale si è avuto modo di dare ampia evidenza.



GIOCHI,

**per la questione dei conti correnti
la soluzione è a un passo**

Il dato che è emerso nelle audizioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema bancario è che anche l'ABI esprime la consapevolezza del problema, l'importanza del comparto e la necessità di iniziative, come previsto dalle direttive europee espresse dall'EBA, per rimuovere le ipotesi di de-risking ingiustificato che prevedono l'individuazione della soluzione con il contributo a sistema di associazioni, autorità di vigilanza e decisore

Con il termine della legislatura si sono conclusi anche i lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario. Tra gli atti parlamentari della Commissione non secretati e di maggior rilievo è possibile consultare quelli

contenenti i resoconti delle principali audizioni che sono state condotte sull'annoso tema delle chiusure / non aperture ingiustificate dei conti correnti, registrate da tanti operatori delle filiere del comparto del gioco pubblico.

In particolare, di seguito si analizzano le audizioni: (i) del 19

aprile 2021 del Direttore generale dell'Associazione Bancaria Italiana; (ii) del 17 maggio 2021 di alcuni rappresentanti di vertice di UniCredit, Banca Nazionale del Lavoro e ICCREA Banca.

L'AUDIZIONE DELL'ABI

L'ABI nella sua audizione ha fondamentalemente ricordato di avere verificato con i propri associati che il tema può avere origine nell'applicazione specifica delle norme antiriciclaggio, negli esiti delle adeguate verifiche rafforzate, peraltro richieste in special modo in settori come quello del gioco pubblico qualificati a rischio dal sistema normativo.

In particolare nel documento depositato dall'Associazione si legge che "laddove l'intermediario non sia messo nelle condizioni di procedere all'adeguata verifica, anche rafforzata, ha l'obbligo di astenersi dall'avviare (o dal proseguire) un rapporto continuativo (quale è, per definizione, il conto corrente) (...) ed a valutare se effettuare una segnalazione di operazione sospetta alla Unità di Informazione Finanziaria - UIF a norma dell'articolo 35 del D.Lgs 231/2007. Se non si adempie a questo obbligo normativo l'intermediario è passibile di pesanti sanzioni".

Nell'intervento l'ABI fa anche riferimento alle ipotesi di de-risking ingiustificato pure denunciato dall'EBA e definito fenomeno di dimensione europea (su cui tanto si è avuto modo di dire in precedenti scritti).

Nell'audizione l'Associazione conclude affermando che ha "avviato da tempo (...) i confronti con le associazioni rappresentative delle aziende che cooperano nel comparto del gioco legale.

Abbiamo avuto una serie di incontri per rappresentare sia il contesto di riferimento normativo, sia per comprendere le dimensioni, l'entità del fenomeno che è stato segnalato. Lo abbiamo fatto soprattutto nella logica di individuare dei percorsi comuni che possano portare a individuare, all'interno del quadro regolamentare esistente, delle soluzioni alle problematiche evidenziate.

In questo contesto abbiamo, ovviamente, anche interloquuto con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, che è l'autorità di vigilanza sul settore dei giochi, per individuare, nell'ambito delle modalità operative consentite dal quadro regolamentare, possibili soluzioni che, assicurando un adeguato tracciamento di tutti i flussi finanziari, consentano di superare le difficoltà che a oggi il quadro normativo pone. In questo contesto da parte dell'Associazione c'è la massima disponibilità a collaborare e ad individuare soluzioni tecniche che possano portare a risolvere questi casi che sono stati rappresentati ma ovviamente il tema fondamentale è quello di trovare soluzioni che siano compatibili con gli obblighi stringenti del quadro normativo europeo e quindi anche quello nazionale".


Successivamente, dopo gli interventi dei presenti l'ABI ha ulteriormente precisato che "occorre trovare una soluzione. Quindi, occorre trovare una modalità che effettivamente garantisca i controlli dei flussi finanziari e il rispetto del quadro normativo (...). Noi possiamo immaginare lo strumento tecnico. Inoltre, occorre un confronto con le autorità di vigilanza che possano verificare se l'eventuale soluzione tecnica poi risponda al quadro normativo o se all'interno del quadro normativo sia possibile, attraverso l'interlocuzione con le autorità europee, trovare una soluzione e quindi anche eventualmente una modifica della norma che permetta di risolvere il problema. Occorre approfondire tutto questo nella logica di individuare una soluzione tecnica e normativa che consenta

L'ABI nella sua audizione ha fondamentalemente ricordato di avere verificato con i propri associati che il tema può avere origine nell'applicazione specifica delle norme antiriciclaggio, negli esiti delle adeguate verifiche rafforzate, peraltro richieste in special modo in settori come quello del gioco pubblico qualificati a rischio dal sistema normativo

di superare questa difficoltà per un settore che sicuramente contribuisce alla economia dell'Italia".

L'AUDIZIONE DI UNICREDIT

Nella successiva audizione del 17 maggio 2021 sono stati sentiti rappresentanti del mondo bancario e dai resoconti pubblicati sul sito del Parlamento, con particolare riferimento all'audizione di UniCredit, emerge tra l'altro che:

- (i) "Tra i fattori di rischio alto relativo al cliente esecutore e titolare effettivo, sono annoverate le tipologie di attività economica caratterizzata da elevato utilizzo del contante, disponendo che rileva la riconducibilità delle attività economiche svolte dal cliente a tipologie particolarmente esposte al rischio di riciclaggio, tra cui il settore del gioco e delle scommesse";
- (ii) "L'obiettivo è quello di valutare se instaurare, mantenere un rapporto continuativo con tali persone giuridiche. Non sussistendo alcuna preclusione (...) all'apertura, mantenimento dei rapporti con tale tipologia di clientela, né con i suoi dipendenti e/o collaboratori";
- (iii) "Le casistiche della specie vengono valutate di volta in volta nell'ambito delle attività di adeguata verifica";
- (iv) "Inoltre, in piena conformità alla politica interna di antiriciclaggio, considerato di potenzialmente rilevante rischio reputazionale associato all'industria del gioco, il gruppo UniCredit adotta un approccio prudenziale, richiedendo che le decisioni di concessione relative a tale settore devono essere prese da un organo decisionale in possesso di seniority e comprovata esperienza, individuata nel ramo delle strutture di controllo indipendenti rispetto al network commerciale della Banca. Sostanzialmente, il business non può prendere la decisione finale ma c'è una struttura di controllo che, ovviamente, va a confermare la decisione presa dal business";
- (v) "Con riferimento all'evoluzione dell'apertura e della chiusura dei rapporti, si osserva che non sono state fornite disposizioni volte alla chiusura generalizzata (...) dei rapporti con gli operatori del settore. UniCredit serve in questo settore un ampio numero di clienti (...);
- (vi) "tutte le chiusure intercorse 

👉 negli scorsi anni sono state legate esclusivamente ai temi AML (AntiMoney Laundering)".

Nelle conclusioni dell'intervento si auspica quanto segue: "Vorrei fare presente la grande utilità di un intervento normativo che favorisca l'inclusione di tale categoria all'interno dell'articolo 25 del decreto-legge n.231 del 2007, modalità di esecuzione degli obblighi di adeguata verifica rafforzata della clientela, con assoggettamento al medesimo simile trattamento previsto per le banche corrispondenti, con particolare riferimento alla lettera B. L'auspicata inclusione permetterebbe alle banche di ottenere anche dalle società di gaming - come già oggi avviene con le banche corrispondenti - tutta la documentazione utile a valutare i presidi e i controlli in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo poste in essere dalla società stessa, cosa che, a nostro avviso, renderebbe più agevole il loro accesso al credito".

Inoltre viene chiarito il dato interessante secondo cui "noi abbiamo rapporti con circa 14 associazioni di categoria di clienti con cui abbiamo firmato e firmiamo normalmente protocolli, proprio per migliorare l'interazione con i nostri clienti, con chi, le associazioni di categoria, rappresenta il settore. Ovviamente posso dire che sono aperto a portare avanti un confronto con le associazioni di categoria per vedere se ci sono ulteriori interventi che possiamo mettere in campo".

L'AUDIZIONE DI BNL

Nella successiva audizione, tenuta lo stesso giorno dai rappresentanti di BNL, dopo la descrizione del tema fondamentalmente nei medesimi termini sopra richiamati, viene rappresentato che "per quanto riguarda i profili di criticità normativa, a nostro modesto parere, a fronte del rilevante rischio di riciclaggio immanente sul settore del gioco, gioverebbe potersi riferire ad una procedura specifica che possa tener conto delle peculiarità del settore e consenta agli operatori bancari

di facilitare le verifiche, anche attraverso un confronto tra gli operatori del settore, il regolatore e il Ministero dell'Economia delle Finanze.

Dal punto di vista del settore potrebbe essere adottato un codice, una norma di settore che, inducendo gli operatori ad assumere impegni ed idonee e verificabili procedure interne per significativamente mitigare ab origine tali rischi, concorra all'azione di prevenzione in capo agli intermediari finanziari. Si fa in questo caso particolare riferimento all'obbligo e facoltà di operare senza l'utilizzo di contante per assicurare la tracciabilità dei pagatori quindi la provenienza dei fondi".

In questo caso andrebbe chiarito che comunque l'origine del contante non può essere eliminata essendo l'attività della filiera incentrata nella raccolta del contante per le giocate degli utenti.

Inoltre, nelle dichiarazioni che hanno seguito gli interventi proposti, viene indicato dalla banca che:

(i) "la normativa sia estremamente stringente e certamente oggi per noi, come per tutti gli operatori, lavorare con il contante è più che un mal di testa, perché è oggettivamente ed estremamente complicato, non solo costoso, perché le richieste da parte dell'Autorità di vigilanza sono molto specifiche e molto forti sul tema";

(ii) "si ritiene importante (...) un dibattito di sistema che consenta di dimettere d'accordo il regolatore, il Ministero dell'Economia e gli operatori bancari, con gli operatori del settore, che sono i destinatari di queste norme".

L'AUDIZIONE DI ICCREA

Nell'audizione di ICCREA emerge tra l'altro quanto segue:

(i) "il Gruppo bancario da un paio di anni ha adottato delle politiche [che riguardano il credito] che sono improntate a criteri di eticità.

Se non attraverso dei meccanismi di escalation c'è la possibilità di derogare attraverso delibere dei vari consigli di amministrazione delle banche le attività che hanno per oggetto: la costruzione, la distribuzione e la commercializzazione di armi, con l'esclusione delle armi destinate alle attività sportive o ludiche; le apparecchiature e i sistemi utilizzabili esclusivamente per fini bellici; la costruzione, la distribuzione e la commercializzazione di apparecchiature per scommesse, videopoker e slot machine; l'allestimento e la gestione di sale giochi e scommesse; tutti i settori della pornografia; il compro oro; il money transfer e le attività fiduciarie di amministrazioni che utilizzano conti omnibus, cioè conti nei quali vanno a confluire i movimenti di più clienti in via indistinta";

(ii) "il Gruppo bancario ha assunto anche delle politiche che riguardano l'attività di gestione del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Le policy cosiddette «AML», che riguardano e che introducono obblighi di adeguata verifica della clientela, prestano particolare attenzione alle attività che riguardano il gioco, le scommesse e le videolottery, perché sono dei settori caratterizzati da un elevato uso dei contanti, anche come indicato nelle stesse disposizioni della Banca d'Italia.

Secondo le policy di antiriciclaggio emanate nell'ultima versione del 2021, le società del Gruppo bancario non possono avviare nuove relazioni o eseguire operazioni occasionali e devono procedere alla progressiva interruzione dei rapporti in essere con soggetti con attività economica connessa al gioco, alle scommesse e alle videolottery.

C'è la possibilità di derogare a questo tipo di restrizioni, aven-



Nella foto: **Geronimo Cardia**

do però la necessità di seguire alcuni criteri, quali la verifica dell'importanza dell'iniziativa per il tessuto economico e locale, la moralità dei soci, la verifica che l'attività prevalente è in settori che sono al di fuori di quelli finanziabili.

Ovviamente il tutto passa per una puntuale conoscenza della controparte e credo che questo sia assicurato dalla capillare presenza delle banche nel territorio.

È importante precisare che mentre precedentemente queste regole erano derogabili soltanto dal Consiglio di Amministrazione della Capogruppo, più di recente abbiamo introdotto una normativa che delega alle banche la possibilità di andare in deroga, o meglio ai Consigli di Amministrazione delle stesse banche. Non c'è un divieto assoluto, ma vi è una forte attenzione a questo tipo di operatività.

Dalle audizioni emerge chiaramente quanto segue.

L'ETICA

È di tutta evidenza che in alcuni casi specifici vi sono circostanze (come quelle indicate nell'ultima delle audizioni descritte) in cui vengono poste delle riserve di natura etica o più semplicemente delle policy specifiche che rendono quantomeno difficoltoso l'accesso dell'intero comparto al mantenimento dei rapporti bancari.

Con ciò di fatto viene confermato che in alcuni casi vi è il rischio che non sono valutazioni specifiche a tenere lontana un'azienda dal sistema bancario ma sono valutazioni di carattere generale che invece possono e devono essere superate con soluzioni tecniche di cui in appresso.

IL CONTANTE ED IL GETTITO DA EMERSIONE

È poi emerso in un'audizione il riferimento al problema dell'esistenza del contante. Sul punto va da subito chiarito che la presenza del contante è in questo settore imprescindibile per molte delle relative verticali distributive del gioco. Peraltro la funzione sociale della raccolta del contante va riconosciuta soprattutto in quelle politiche economiche che fanno dell'emersione del gettito erariale uno degli obiettivi importanti del proprio essere.

LE VERIFICHE RAFFORZATE VANNO FATTE CONSAPEVOLMENTE

È emerso poi che in altri casi il tema riguarda essenzialmente le conseguenze delle adeguate verifiche rafforzate da assicurare ad un comparto, come quello del gioco, classificato dalla Banca d'Italia a rischio di riciclaggio.

Ebbene anche questo punto conferma la necessità che si individuino soluzioni tecniche che consentano alle imprese del settore di vedere superati ostacoli all'apertura o mantenimento di rapporti bancari derivanti da esiti di adeguate verifiche rafforzate che si palesino non approfondite al giusto livello richiesto dalla specificità dei casi.

A SOLUZIONE DEI RISCONTRI TRASVERSALI TRA BANCHE E CONCESSIONARI

In tema di ricerca di soluzioni, è interessante il riferimento dell'audizione di UniCredit laddove si evidenzia il fatto che sarebbe di "grande utilità di un intervento normativo che favorisca l'inclusione di tale categoria all'interno dell'articolo 25 del decreto-legge n.231 del 2007", modalità di esecuzione degli obblighi di adeguata verifica rafforzata della clientela, con assoggettamento al medesimo simile trattamento previsto per le banche corrispondenti, con particolare riferimento alla let-

*È emerso poi
che in altri casi il tema
riguarda essenzialmente le
conseguenze delle adeguate
verifiche rafforzate da
assicurare ad un comparto,
come quello del gioco,
classificato dalla
Banca d'Italia
a rischio
di riciclaggio*

tera B. L'auspicata inclusione permetterebbe alle banche di ottenere anche dalle società di gaming - come già oggi avviene con le banche corrispondenti - tutta la documentazione utile a valutare i presidi e i controlli in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo poste in essere dalla società stessa, cosa che, a nostro avviso, renderebbe più agevole il loro accesso al credito".

Il riferimento è interessante perché le norme allo stato già inseriscono i concessionari del gioco pubblico (e dunque i soggetti che contrattualizzano gli operatori delle filiere del settore che si rivolgono al settore bancario per l'apertura dei conti correnti) tra i soggetti obbligati agli adempimenti antiriciclaggio. Per cui si tratterebbe solo di ritualizzare il sistema di comunicazione interbancario con i concessionari.

GLI OBBLIGHI DI COMPLIANCE E DI TRACCIAMENTO VANNO CONSIDERATI IN SEDE DI ADEGUATA VERIFICA

Tra l'altro la soluzione tecnica delle soluzioni tecniche, la più semplice da adottare senza sforzi, va individuata nel fatto che al comparto sono imposti adempimenti a numerose norme che a differenza di tanti altri comparti consentono di avere piena trasparenza non solo delle attività, non solo dei soggetti attori ma anche dei flussi di denaro.

Tutto sta nell'organizzare i flussi di informazione per le verifiche rafforzate.

I TAVOLI TECNICI TRA AUTORITÀ E ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA

Ma soprattutto, il dato che è emerso è che anche l'ABI esprime la consapevolezza del problema, l'importanza del comparto, la necessità di iniziative come previsto dalle direttive europee espresse dall'EBA, per rimuovere le ipotesi di de-risking ingiustificato, che prevedono l'individuazione della soluzione con il contributo di sistema di associazioni - autorità di vigilanza - decisore.

Anche alla luce di tale documento, dunque, non resta che dar vita alle attività di interlocuzione, come espressamente suggerito dall'EBA, eventualmente nell'ambito del tavolo antiriciclaggio del Ministero dell'Economia e delle Finanze. ■



Se la Banca va contro il Banco

a cura di Geronimo Cardia

IL "DE-RISKING" INGIUSTIFICATO CON CUI ALCUNE BANCHE HANNO CHIUSO I CONTI CORRENTE 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 filiera 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 derisking). 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

Gioco e banche

L'UNIONE FA LA FORZA E SALVA I CONTI

ANCHE PER L'AUTORITÀ BANCARIA EUROPEA LA CHIUSURA DEI CONTI CORRENTI, CHE PENALIZZA IL COMPARTO DEL GIOCO 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

A cura di **Geronimo Cardia**

Proseguiamo l'indagine sulle ragioni per le quali alcune banche, in sempre più numerose circostanze, evidenziano una dichiarata impossibilità di aprire i conti correnti a operatori del gioco pubblico che si rivolgano loro a tale scopo per lo svolgimento delle proprie attività. L'indagine sulle ragioni include anche la casistica di altre banche che si spingono a precisare ad operatori già detentori di conti correnti l'imminente decisione di procedere con la chiusura del rapporto. Tra l'altro il tema riguarda non i conti correnti personali bensì quelli aziendali utilizzati per la gestione dei rapporti tra soggetti identificati e identificabili quali incaricati di pubblico servizio, in ossequio alla normativa di riferimento, oltre che in esecuzione dei contratti con i ri-

spettivi danti causa. In occasione del precedente intervento sono state evidenziate le ragioni per le quali la verifica rafforzata eventualmente azionata sugli operatori dalle Banche possa in realtà dare senza particolari difficoltà risultati utili per sdoganare senza criticità l'apertura o il mantenimento dei conti correnti. E ciò solo tenendo conto degli adempimenti normativi in essere in materia di trasparenza e compliance che vedono protagonisti gli stessi operatori, posto che detti adempimenti non possono non avere un impatto diretto, alleggerendolo, sul grado di rischio associabile alla tipologia degli operatori del comparto. Oggi vediamo più da vicino un ulteriore motivo che conferma che il problema sollevato possa trovare la sua immediata soluzione proposta.

Scarica lo speciale di approfondimento "Gioco e banche" qui:



IL PARERE DELL'EBA

È di pochi giorni fa la pubblicazione da parte dell'Eba del *“parere sulla portata e l'impatto del de-risking nell'Ue e sulle misure che le autorità competenti dovrebbero adottare per affrontare il de-risking ingiustificato”*, emesso ai sensi dell'articolo 16 bis, comma 1, e articolo 29, comma 1, lettera a) del Regolamento Ue 1093/2010 ed *“indirizzato alle autorità competenti, alla Commissione europea e ai legislatori dell'Ue”* (cfr. in particolare *“Parere dell'Eba sul de-risking”* del 5/1/2022, prot. Eba/Op/2022/01). Ma procediamo con ordine.

L'AUTORITÀ BANCARIA EUROPEA

L'Eba è la l'Autorità Bancaria Europea e tra le competenze che le sono ascritte si ricordano le seguenti attinenti al caso di specie: (i) *“opera per assicurare un livello di regolamentazione e di vigilanza prudenziale efficace e uniforme nel settore bancario europeo;”* (ii) ha come obiettivo quello di *“migliorare il funzionamento del mercato interno assicurando una vigilanza e una regolamentazione appropriate, efficienti e armonizzate in Europa;”* (iii) ha il compito di *“contribuire, attraverso l'adozione di norme tecniche vincolanti e orientamenti, alla creazione del corpus unico di norme del settore bancario. Il corpus è inteso a fornire un'unica serie di norme prudenziali armonizzate per gli istituti finanziari in tutta l'Ue, che consentano di assicurare condizioni di parità e una tutela elevata dei depositanti, degli investitori e dei consumatori;”* (iv) promuove *“la convergenza delle pratiche di vigilanza per garantire un'applicazione armonizzata delle norme prudenziali”* (cfr., in particolare cit. sito web Eba).

OBIETTIVO: ELIMINARE DE-RISKING INGIUSTIFICATO

Nell'ambito di queste competenze già dall'anno scorso l'Eba aveva anticipato di avere inserito tra i propri obiettivi quello di monitorare gli effetti dell'applicazione del cosiddetto *de-risking*. Per comprenderne il significato e cogliere la rilevanza dell'indagine ai fini che ci occupano, basti considerare che *“il de-risking si riferisce alla decisione presa dagli istituti finanziari di rifiutarsi di attivare o di interrompere l'assistenza ai clienti esistenti che vengono associati a un rischio più elevato di riciclaggio/ finanziamento del terrorismo”* (cfr., in particolare, Eba Report 2020, pag. 50 e seguenti). Alla base della decisione di procedere con l'indagine vi era il fatto, pure bene evidenziato, che *“se è giusto che le imprese [i.e. le banche] non si assumano rischi che non sono in grado di gestire, l'allontanamento massivo di intere categorie di clienti può a sua volta dar luogo a seri rischi, compresi quelli relativi alla criminalità finanziaria”* (cfr., in particolare, cit. Eba Report 2020, pag. 50 e ss). L'obiettivo del lavoro era ed è quindi quello di trovare le soluzioni adatte per rimuovere i casi di *de-risking*, i casi di negazione dell'operatività dunque, nelle ipotesi in cui ciò risulti o possa rivelarsi ingiustificato.

Nel parere in particolare vengono messi in evidenza alcuni punti: (i) viene indicato chiaramente che, come detto, il *de-risking*, utile per tanti versi, può rilevarsi

un limite laddove impedisca l'apertura o la gestione di conti correnti anche in casi in cui ciò non sia necessario; (ii) viene chiarito che *“fornire l'accesso a prodotti e servizi finanziari almeno di base è un prerequisito per la partecipazione alla vita economica e sociale moderna e il de-risking, quando non è giustificato, può causare l'esclusione finanziaria di clienti legittimi. Può anche influenzare la concorrenza e la stabilità finanziaria;”* (iii) viene fatto riferimento anche al caso del comparto del gioco pubblico; (iv) viene specificato che gli *“orientamenti normativi su come gestire i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, se applicati correttamente, dovrebbero contribuire a evitare il de-risking ingiustificato;”* (v) viene declinata *“una serie di misure [ulteriori] che le autorità competenti, la Commissione europea e i legislatori potrebbero adottare”* (cfr., in particolare, sintesi del parere sul sito dell'Eba, *“Parere”*, al link <https://www.Eba.europa.eu/Eba-alerts-detrimental-impact-unwarranted-de-risking-and-ineffective-management-money-laundering-and>).

IL METODO DI INDAGINE

Più in particolare, nella sintesi del rapporto viene indicato il metodo di indagine: *“il de-risking può essere uno strumento legittimo di gestione del rischio, ma può anche essere un segno di gestione inefficace del rischio di riciclaggio di denaro (...), con conseguenze talvolta gravi. Per valutare la portata e l'impatto del de-risking nell'Ue e per capire meglio perché gli istituti decidono di applicare il de-risking a particolari categorie di clienti invece di gestire i rischi associati a tali relazioni, l'Eba ha contattato tutte le Autorità competenti in materia nell'Ue, nonché gli stakeholder esterni. I risultati dell'Eba suggeriscono che il de-risking ha un impatto negativo sul raggiungimento degli obiettivi dell'Ue, in particolare in relazione alla lotta efficace al crimine finanziario e alla promozione dell'inclusione finanziaria, della concorrenza e della stabilità nel mercato unico.”*

IL COMPARTO DEL GIOCO PUBBLICO È TRA QUELLI PENALIZZATI

Il problema viene individuato nell'ambito del Parere anche con riferimento al comparto del gioco pubblico, laddove viene espressamente indicato che *“le discussioni a livello di commissioni permanenti hanno confermato che il de-risking avviene nella la grande maggioranza degli Stati membri, colpendo una grande diversità di clienti, anche se in gradi diversi. Le autorità competenti hanno suggerito che il de-risking in questi casi è spesso ingiustificato. Per esempio (...) alcune Autorità hanno (...) riferito di reclami regolari ricevuti da particolari tipi di clienti, come (...) operatori del gioco d'azzardo, che sostengono di essere interessati da decisioni di de-risking applicate alle intere categorie di clienti cui appartengono”* (punto 60 del Parere).

In considerazione di tutto quanto sopra l'Eba *“ha valutato l'opportunità di adottare ulteriori misure per integrare le disposizioni in materia di strumenti (...) esistenti al fine di affrontare il de-risking ingiustificato (...) e promuovere solide pratiche di gestione del rischio”* e ciò anche prendendo spunto dalle esperienze registrate dai territori.



STRUMENTI DI CONTRASTO AL DE-RISKING INGIUSTIFICATO SECONDO L'ESPERIENZA UE

Gli strumenti per superare il problema adottati nelle varie giurisdizioni interessate, e che l'Eba ha raccolto a fattore comune, sono già uno spunto interessante e d'esempio per quanto possa intentarsi a livello nazionale per sbloccare la situazione attuale che affligge il comparto.

La raccolta dell'esperienza dei territori è fondamentale e per questo l'Eba non perde occasione di invitare le autorità nazionali che ancora non abbiano proceduto in tal senso a verificare la portata effettiva del de-risking ed eventuali relative distorsioni nella propria giurisdizione, prendendo atto che si tratterebbe di attività da svolgere nel prossimo futuro (punti 67 e 68 del Parere nell'ambito del paragrafo "Valutare la portata del de-risking a livello nazionale").

LINEE GUIDA DEDICATE

Inoltre l'Eba indica l'opportunità che si proceda con la predisposizione di linee guida dedicate che diano segnali univoci per cogliere l'effettivo grado di rischio di settori e le relative specificità e ciò, posto che "l'applicazione di un approccio basato sul rischio non impone alle imprese di rifiutare o interrompere relazioni d'affari con intere categorie di clienti che si ritiene presentino un elevato rischio (...), poiché il rischio associato alle singole relazioni d'affari può variare, anche all'interno" (punti 69 e 70 del Parere nell'ambito del paragrafo "Guida dedicata alle istituzioni che prendono decisioni di de-rischio").

DARE EVIDENZA DELLE RAGIONI DEI DINIEGHI

In una circostanza è stato chiarito infatti che "un approccio di "tolleranza zero", o la cessazione massiva delle relazioni d'affari con intere categorie di clienti, senza una valutazione individuale e una considerazione del rischio, e la dovuta considerazione delle misure che potrebbero mitigare tali rischi, non è coerente con l'approccio basato sul rischio (...) che gli istituti dovrebbero documentare pienamente la loro logica per la decisione di terminare un rapporto o di cessare la fornitura di un particolare prodotto o servizio. Ciò dovrebbe includere un'analisi dei rischi (...) presentati, le misure aggiuntive che hanno considerato di mettere in atto per mitigare tali rischi,

e le ragioni che hanno ritenuto insufficienti, in modo che tali decisioni possano essere ragionevolmente giustificate".

FARE CHIAREZZA SUL SISTEMA NORMATIVO E SUI CONTROLLI CHE RIGUARDANO UN COMPARTO

Un'altra leva suggerita dall'Eba è che sia fatto in modo che siano chiare le norme di riferimento per tutte le parti interessate (punti 71 e 72 del Parere nell'ambito del paragrafo "Garantire che le aspettative normative siano chiare per tutte le parti interessate coinvolte nel rapporto").

Al riguardo in un caso è stato recepito che "il de-risking di alcuni settori è spesso causato dalla mancanza di fiducia nella qualità dei sistemi e dei controlli (...) implementati dalle imprese in quel settore. Di conseguenza, migliorare il livello dei controlli in quel settore è un passo importante. Questo potrebbe implicare un aumento delle attività di vigilanza nel settore e alcune autorità competenti hanno condotto attività dedicate a questo proposito."

DIALOGO SISTEMICO TRA ISTITUZIONI E OPERATORI

Inoltre, l'Eba ricorda che in altri casi è stato favorito il confronto tra banche ed operatori individuando ritualizzate occasioni di dialogo per una più approfondita conoscenza delle peculiarità di riferimento (punti 73 e 74 del Parere nell'ambito del paragrafo "Stabilire un dialogo multi-stakeholder per mitigare l'esclusione finanziaria"). In particolare viene ricordato che molte Autorità in diverse giurisdizioni hanno istituito strumenti dedicati a livello nazionale (i.e. riunioni, forum, organi consultivi) per coinvolgere il settore privato nelle valutazioni ritenute necessarie. In particolare, per contenere le ipotesi di esclusione di clienti in realtà aventi diritto, "alcune Autorità hanno usato questi strumenti per discutere le questioni chiave relative al de-risking coinvolgendo anche, in alcuni casi, i gruppi di clienti più colpiti". Ad esempio "Un'autorità di vigilanza antiriciclaggio ha istituito un organo consultivo che riunisce le autorità di vigilanza antiriciclaggio e antifrode, altre autorità pertinenti come il Ministero delle Finanze e l'Uif e vari rappresentanti del settore (o dei settori) sotto la sua supervisione. Questo organo consultivo si riunisce regolarmente, è strettamente coinvolto nello sviluppo di linee guida per i settori ed è il forum dove vengono discusse e chiarite le questioni pratiche (...). Questo forum è stato strumentale per esempio nell'avviare un flusso di lavoro interministeriale guidato dal Ministero delle Finanze e dal Ministero degli Affari Esteri per garantire l'accesso delle Onp [organizzazioni non profit] legittime ai servizi finanziari. Ciò ha facilitato un dialogo fruttuoso tra le banche e le Npo in modo che le banche possano capire meglio i modi in cui operano le Npo e che le Npo comprendano i requisiti delle banche nei loro confronti". E ancora, in un altro caso si è seguito il principio di sostenere le iniziative del settore privato per affrontare l'esclusione quando una "Autorità ha indicato che ha partecipato attivamente alla preparazione di una guida destinata ai richiedenti asilo e ai rifugiati richiedenti asilo e ai rifugiati pubblicata da un'associazione di categoria del settore bancario. La guida spiega ai richiedenti

asilo come aprire un conto e fornisce esempi di documenti che saranno accettati. Il sito guida è destinata ad essere messa a disposizione nei centri di accoglienza e sarà disponibile in Arabo, francese, somalo, georgiano, albanese e inglese". In un altro caso ancora è stato seguito il principio della collaborazione di linee guida per il settore, in quel caso delle missioni diplomatiche estere, laddove è stato segnalato "il contributo di un'Ac alla stesura di una guida preparata congiuntamente dalle associazioni di categoria e dal Ministero degli Affari Esteri, volta a mettere in evidenza le cattive e le buone pratiche nei modi in cui gli istituti di credito trattano con le missioni diplomatiche straniere". Inoltre, l'Eba mette in evidenza l'importanza del principio della comunicazione alle Autorità delle ragioni dei dinieghi ad operare come previsto dall'articolo 36 della cosiddetta Psd2 (direttiva sui pagamenti digitali). In proposito viene evidenziato quanto in una giurisdizione sia stato utile chiarire la portata dell'articolo e agevolare le comunicazioni (con la predisposizione di format), in modo tale da fare luce su profili di controllo del rischio che hanno consentito di registrare un calo delle operazioni bloccate (punto 77 del Parere nell'ambito del paragrafo "Garantire un'applicazione efficace dell'articolo 36 Psd2").

LE CONCLUSIONI DEL PARERE

In definitiva, mette in evidenza il Parere, "le iniziative prese a livello degli Stati membri indicano che il de-risking ingiustificato e la promozione di una sana gestione del rischio possono essere potenzialmente affrontate attraverso vari mezzi che includono scambi con il settore privato e/o gruppi di clienti interessati, l'emissione di linee guida orientamenti dedicati, o il contatto con altre Autorità competenti" (punto 78 del Parere). Nelle conclusioni, considerate le conseguenze negative di un de-risking ingiustificato, il Parere riassume quanto le Autorità di riferimento ed il legislatore possano mettere in campo per dimostrare di avere compiuto ogni sforzo per valutarne e rimuovere le cause. Tra gli altri si ricordano i seguenti.

Laddove si registri una mancanza di fiducia nei confronti dei sistemi di controllo antiriciclaggio di determinati settori colpiti da de-risking, una leva è quella della previsione di linee guida comportamentali, un'altra è quella dell'aumento dei controlli (attraverso accessi ed ispezioni).

Laddove vi sia mancanza di comprensione dei modelli di business dei clienti, possono essere utilizzate le Linee guida dei fattori di rischio dell'Eba, da un lato, e possono essere previsti tra l'altro programmi di formazione dedicati per il personale delle Autorità di riferimento.

IN DEFINITIVA LA SOLUZIONE C'È ANCHE PER IL COMPARTO DEL GIOCO PUBBLICO ITALIANO

La ricostruzione del tema non è dunque complessa. Le Banche sono tenute a implementare e gestire un sistema di procedure per contribuire a contrastare il riciclaggio (art 8 direttiva Ue 2015/848), nell'ambito del-

le quali è prevista la possibilità che si possa decidere di procedere con il cosiddetto de-risking, consistente appunto nella decisione di eliminare il rischio (non procedendo con l'operazione), piuttosto che di gestire il medesimo (procedendo ad esempio con la verifica rafforzata, il compimento dell'operazione e il continuo monitoraggio). La stessa normativa consente di avere chiaro il fatto che "mentre decisioni di non stabilire o terminare relazioni d'affari, o di non effettuare una transazione, possono essere in linea con l'articolo 14, comma 4, della direttiva, il de-risking di intere categorie di clienti, senza la dovuta considerazione dei profili di rischio dei singoli clienti, può essere ingiustificato e segno di una gestione inefficace del rischio". Alle istituzioni di riferimento viene chiesto di mettere in campo ogni sforzo per riconoscere e rimuovere le cause degli impedimenti ad operare causati da de-risking ingiustificati. L'Eba, dopo avere monitorato il fenomeno a livello unionale, prima elenca le principali esperienze ed iniziative raccolte dalle realtà interpellate, riordinandole in una logica espositiva divisa per gruppi omogenei di problemi, e poi propone degli strumenti efficaci di contrasto al fenomeno.

Ebbene, per la soluzione del problema denunciato dal comparto del gioco pubblico possono essere applicati molti degli strumenti proposti: (i) l'apertura di un dialogo tra le Istituzioni interessate al quale prendano parte le rappresentanze degli operatori; (ii) l'attivazione anche su base stabile di uno strumento di confronto e studio dedicato (riunioni, forum, organi consultivi) tra istituzioni e operatori per approfondire ed esplicitare le specificità che riguardano il settore, le ragioni dei de-risking, la focalizzazione di quelle infondate e la proposizione di misure adeguate; (iii) la formulazione di linee guida per le banche per una sistemica valutazione del rischio nell'ambito di verifiche rafforzate consapevoli delle specificità del settore; (iv) l'eventuale formulazione di linee guida per il settore in materia di adempimenti antiriciclaggio finalizzate a rendere ancor più esplicito il lavoro posto in essere e da porre in essere; (v) la raccolta dalle Banche delle ragioni dei dinieghi raggruppate per categorie per vedere da vicino le possibili contromisure con la metodologia che assicuri che ciò non rappresenti una violazione delle norme di segretezza di riferimento. Si sarà notato che nell'elenco delle priorità non si è indicato lo strumento dell'aumento dei controlli, pure enunciato tra i possibili dall'Eba, o di intensificazione degli adempimenti posto che il settore del gioco pubblico è già fortemente regolamentato ed assoggettato a verifiche e controlli di diversa natura, da diverse prospettive, non solo in materia di antiriciclaggio, e da parte di numerosi enti di riferimento, come indicato nello studio pubblicato a novembre. Di detti controlli, già esistenti, potrebbe ragionevolmente tenersi conto in sede di adeguata verifica.

L'AUTORE

Geronimo Cardia

Avvocato cassazionista,
dotto commercialista
e revisore contabile

Studio Cardia e Cardia
www.gclegal.it



SPECIALE

Gioco e Banche

Il problema e la soluzione

Alla luce del crescente conflitto tra imprese di gaming e istituti bancari, Gioco News dedica uno speciale di approfondimento sulla materia, individuando le soluzioni

A cura di Geronimo Cardia



Gioco e Banche

Il problema e la soluzione

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.

Sommario

1. Premessa	30
2. Le possibili origini del problema	30
3. Il patrimonio informativo disponibile per i già previsti adempimenti <i>compliance</i>	30
4. La riserva statale di legge, il sistema concessorio, le filiere	31
5. L'incarico di pubblico servizio	31
6. La gestione del contante che rappresenta “risorse statali”	31
7. Agenti contabili	31
8. Il presidio del profilo soggettivo e del profilo oggettivo	31
9. Il decalogo è previsto non solo per le banche ma anche per gli operatori del comparto	31
10. La raccomandazione alle banche ed agli operatori è di fare una valutazione complessiva	32
11. In particolare lo <i>screening</i> previsto dal decalogo che i concessionari operano sugli operatori del comparto	32
12. La filiera parte attiva negli adempimenti antiriciclaggio del sistema concessorio	32
13. La mappatura completa delle filiere e l'iscrizione presso pubblici registri: il Ries e il Registro Unico degli Operatori del Gioco	32
14. Le verifiche ulteriori effettuate da Comuni e Questure per il rilascio delle autorizzazioni cosiddette rispettivamente ex art. 86 ed 88 del Tulp	34
15. La tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla L. 136/2010, Dl 98/2011, Dl 16/2012	34
16. Contrasto al c.d. <i>match fixing</i>	36
17. Gli impianti i video sorveglianza	36
18. Una lista esemplificativa di adempimenti di <i>compliance</i> per una delle verticali distributive del gioco pubblico	37

1. PREMESSA

Come è noto, le problematiche che sono state registrate attengono essenzialmente al fatto che alcune banche, in sempre più numerose circostanze, evidenziano una dichiarata impossibilità di aprire i conti correnti ad operatori del gioco pubblico che si rivolgano loro a tale scopo per lo svolgimento delle proprie attività. In altre circostanze, alcune banche si sono spinte a precisare ad operatori già detentori di conti correnti (utilizzati per la gestione dei rapporti in ossequio alla normativa di riferimento oltre che in esecuzione dei contratti con i rispettivi danti causa) l'imminente decisione di procedere con la chiusura del rapporto.

2. LE POSSIBILI ORIGINI DEL PROBLEMA

A prescindere dalle peculiarità relative agli specifici casi, si assume che all'origine dei dinieghi possano esservi due ordini di

questioni. Il primo potrebbe attenersi alla presenza di vincoli ad erogare servizi nei confronti di determinati settori, tra cui quello dei giochi pubblici, rinvenibili nei codici etici di alcune banche. Il secondo potrebbe attenersi a conseguenze derivanti dall'applicazione in concreto di norme, interpretazioni e procedure in materia di antiriciclaggio che in qualche modo imporrebbero alle banche l'attuazione di verifiche rafforzate nei confronti degli istanti del comparto del gioco pubblico, senza però tenere conto di tutta una serie di circostanze in materia di *compliance* invece previste dalla normativa di riferimento, ritualizzate da circolari, procedure e contratti, conosciute e conoscibili attraverso banche dati accessibili, oltre che rilevanti ai fini dell'apertura del rapporto di conto corrente. Riservandosi di tornare sull'argomento in altra occasione per il primo dei due temi (i.e. quello relativo a limitazioni derivanti da codici etici) che pure merita un approfondimento, con specifico riferimento al secondo punto (i.e. quello dell'applicazione da parte delle banche delle norme in materia di antiriciclaggio senza considerare importanti aspetti di *compliance* del settore) si intende qui mettere in evidenza quanto in realtà in taluni casi i dubbi possano ritenersi superabili solo ricorrendo alle informazioni ed agli strumenti che già oggi l'attuale ordinamento giuridico impone e mette a disposizione.

3. IL PATRIMONIO INFORMATIVO DISPONIBILE PER I GIÀ PREVISTI ADEMPIMENTI COMPLIANCE

Riguardo alle problematiche derivanti dall'applicazione in concreto di norme, interpretazioni e procedure in materia di antiriciclaggio che imporrebbero in qualche modo alle banche l'attuazione di verifiche rafforzate nei confronti degli istanti del comparto del gioco pubblico potrebbero tenersi in considerazione diverse circostanze in materia di *compliance* ed informazioni al riguardo raccolte, previste dalla normativa di riferimento, ritualizzate da circolari, procedure e contratti, conosciute e conoscibili attraverso banche dati accessibili. Dette informazioni si ritiene possano essere rilevanti ai fini del riconoscimento del diritto all'apertura ed al mantenimento del rapporto di conto corrente per gli operatori del gioco pubblico, quando ad esempio destinatari di verifiche rafforzate in sede di valutazione da parte delle banche. Tale patrimonio informativo, attualmente disponibile, si ritiene possa essere messo a disposizione di chi sia tenuto ad operare approfondimenti, senza particolari investimenti. Anche una banca, che si trovi ad operare la “verifica rafforzata” in capo ad un operatore del gioco pubblico, al fine di testare la possibilità di considerare superata la verifica stessa e di acconsentire senza indugi di aprire un conto corrente per lo svolgimento della propria attività, potrebbe accedervi.

Ciò detto di seguito si elencano solo alcuni degli aspetti centrali che possono essere tenuti in considerazione.

4. LA RISERVA STATALE DI LEGGE, IL SISTEMA CONCESSORIO, LE FILIERE

Sotto il profilo sostanziale va preliminarmente osservato che per l'esercizio dell'attività del gioco pubblico sussiste la riserva di legge statale che viene declinata in concreto attraverso la messa a terra di un sistema concessorio, alimentato con gare pubbliche, che selezionati i concessionari di riferimento prevede e ritualizza la contrattualizzazione di importanti filiere che in virtù del mandato si impegnano sui territori nello svolgimento di parti importanti delle attività concessorie stesse.

5. L'INCARICO DI PUBBLICO SERVIZIO

L'attività posta in essere dagli operatori del comparto può essere inquadrata nell'ambito della fattispecie del servizio pubblico, essendo tra l'altro gli operatori inquadrati e trattati quali incaricati di pubblico servizio. A tal fine si rammenta parte della giurisprudenza che ha più volte trattato la questione (da ultimo e sotto specifico profilo Cass. Su 14697/2019).

6. LA GESTIONE DEL CONTANTE CHE RAPPRESENTA "RISORSE STATALI"

Altro aspetto centrale è quello per il quale la gestione del contante derivante dall'attività di raccolta delle giocate, laddove non vi siano transazioni unicamente via moneta elettronica, si pone in modo strutturale rispetto agli obiettivi posti dalle concessioni e dalle norme di riferimento. Tale peculiarità determina il fatto che vengono previste dal legislatore diverse e specifiche norme a presidio dell'utilizzo del medesimo in modo corretto, trasparente e tracciato. Il Legislatore a proposito non manca di evidenziare che si tratta di risorse statali (L. 190/2014). Di qui la conseguenza che si è formata una giurisprudenza secondo cui in caso di mancato riversamento delle somme il responsabile risponde del reato di peculato (da ultimo cit. Cass. Su 14697/2019).

7. AGENTI CONTABILI

In aggiunta a quanto sopra si tenga conto del fatto che la normativa di riferimento prevede anche il cosiddetto controllo contabile da parte della Corte dei Conti sulle somme relative alla raccolta del gioco pubblico. Ciò presuppone la predisposizione e la presentazione del cosiddetto "conto giudiziale" da parte degli operatori con concessione qualificati quindi come "agenti contabili" al pari degli agenti della riscossione.

8. IL PRESIDIO DEL PROFILO SOGGETTIVO E DEL PROFILO OGGETTIVO

Le misure che rendono lo svolgimento del servizio stesso monitorato e presidiato in sostanzialmente tutti i suoi passaggi attingono sia al **profilo soggettivo** (i.e. identificazione dei soggetti operanti nel comparto), sia al **profilo oggettivo** (i.e. identificazione delle operazioni compiute dai soggetti), declinate in maniera differenziata per le diverse tipologie di verticali distributive del gioco pubblico. Ad esempio per alcune di esse (tra cui apparecchi ex art 110, comma 6, lettera b), Tulpis, scommesse, bingo, online) è previsto che gli operatori si comportino sostanzialmente come

le banche (i.e. destinatari del D.Lgs. 231/2007) quando operano con i propri fornitori e quando svolgano l'attività di erogazione del servizio. In particolare, tecnicamente gli obblighi anticiclaggio gravano formalmente *ex lege* in capo ai concessionari delle verticali distributive richiamate e si ripercuotono su ciascuno dei soggetti della filiera affinché sia garantito il funzionamento di raccolta, selezione e segnalazione delle operazioni ritenute sospette. Ciò è specificamente previsto nell'ambito della sezione dedicata agli operatori del comparto del gioco pubblico del cosiddetto decalogo di cui al paragrafo che segue.

9. IL DECALOGO È PREVISTO NON SOLO PER LE BANCHE MA ANCHE PER GLI OPERATORI DEL COMPARTO

Per questo è vero che esiste da tempo il cosiddetto decalogo Uif della Banca d'Italia per le banche che evidenzia le istruzioni dei monitoraggi richiesti quando intrattengono rapporti con gli operatori del gioco pubblico. Ma è anche vero, e va ricordato, che esiste accanto ad esso anche il cosiddetto decalogo Uif della Banca d'Italia per operatori del gioco pubblico con il quale vengono declinate le valutazioni richieste a questi ultimi per consentire uno svolgimento ordinato dei propri adempimenti in materia di anticiclaggio essendo essi stessi chiamati a fare emergere eventuali anomalie alla base delle decisioni di procedere con le segnalazioni di operazioni sospette, quando essi si interfacciano con propri fornitori ovvero quando procedono con operazioni di vendita del servizio pubblico di gioco. Più in particolare, riguardo al richiamato cosiddetto decalogo Uif della Banca d'Italia in materia di gioco pubblico, si fa riferimento alla **Comunicazione dell'Uif dell'11 aprile 2013**, nella cui premessa si fanno importanti affermazioni, rivolte sia alla categoria delle banche sia a quella degli operatori del gioco pubblico e riportate qui in nota ⁽¹⁾.

1.

(...) "Al fine di agevolare la collaborazione attiva dei soggetti obbligati e la valutazione dei comportamenti anomali connessi con il settore dei giochi e delle scommesse, a integrazione degli indicatori specifici già previsti [i.e. l'indicatore 6.3 del Provvedimento della Banca d'Italia del 24 agosto 2010 e il Decreto del Ministro dell'Interno del 17 febbraio 2011 come modificato dal Decreto del 27 aprile 2012], si forniscono - ai sensi dell'art. 6, comma 7, lettera b) del d.lgs. n. 231 del 2007 - gli allegati schemi operativi, elaborati sulla base dell'analisi finanziaria effettuata su operazioni segnalate.

Il primo schema si applica all'attività di tutti i soggetti destinatari degli obblighi anticiclaggio, fatta eccezione per quelli di cui all'art. 14, comma 1, lettere d), e) ed e-bis). In particolare, le banche, Poste italiane s.p.a., gli istituti di moneta elettronica e gli istituti di pagamento sono esposti a rischi operativi, legali e di reputazione nel caso in cui vengano in contatto - soprattutto nella gestione di servizi di pagamento - con operatori di gioco o con giocatori che operano con modalità irregolari.

Il secondo schema si applica, invece, esclusivamente all'attività svolta dagli operatori di gioco di cui al citato art. 14, lettere d), e) ed e-bis) del d.lgs. n. 231/2007, tenuto conto delle rispettive peculiarità operative, e descrive possibili anomalie riconducibili, dal punto di vista soggettivo e oggettivo, al comparto del gioco fisico e/o a quello del gioco on-line, in presenza delle quali è richiesta la collaborazione attiva.

Nella prassi alcune anomalie possono essere riscontrate in entrambi i settori del gioco fisico e on-line; in tal caso il soggetto obbligato valuterà le operazioni da segnalare sulla base un'analisi complessiva dell'operatività rilevata. Gli schemi risultano complementari, poiché possono rappresentare distinte fasi di un complesso unitario di attività criminali.

Come è noto, per il corretto adempimento degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette, da un lato, non è necessario che ricorrano contemporaneamente tutti i comportamenti descritti negli schemi operativi; dall'altro, la mera ricorrenza di singoli comportamenti individuati negli schemi non è motivo di per sé sufficiente per procedere alla segnalazione.

>>

10. LA RACCOMANDAZIONE ALLE BANCHE ED AGLI OPERATORI È DI FARE UNA VALUTAZIONE COMPLESSIVA

Il passaggio rilevante che si vuole mettere in luce delle note citate è tra l'altro il combinato disposto di due raccomandazioni declinate nel documento laddove si precisa che: (i) "la mera ricorrenza di singoli comportamenti individuati negli schemi non è motivo di per sé sufficiente per procedere alla segnalazione"; (ii) "il soggetto obbligato valuterà le operazioni da segnalare sulla base un'analisi complessiva dell'operatività rilevata". E ai fini dell'analisi complessiva sono diverse le circostanze che si intende mettere in evidenza e che possono essere tenute in considerazione dalle banche quando valutano gli operatori del comparto. Di qui l'esigenza del presente memorandum.

11. IN PARTICOLARE LO SCREENING PREVISTO DAL DECALOGO CHE I CONCESSIONARI OPERANO SUGLI OPERATORI DEL COMPARTO

Nel secondo schema del citato decalogo viene richiesto agli operatori di procedere con diverse verifiche finalizzate a comprendere si imponga la segnalazione di un'operazione sospetta che inibisca la conclusione dell'attività (di contrattualizzazione di un soggetto o di compimento di una operazione di gioco ad esempio). In particolare, sotto il profilo soggettivo, agli operatori del gioco concessionari è richiesto di verificare, al momento della contrattualizzazione della filiera, diversi ed importanti aspetti qui riportati in nota (*).

» Qualora emergano operazioni sospette riconducibili ai fenomeni descritti, è necessario che i soggetti le segnalino con la massima tempestività, specificando il fenomeno in questione nell'apposita sezione della segnalazione, conformemente a quanto indicato nelle istruzioni per la compilazione della segnalazione di operazioni sospette."

2.

(...) "Sotto il profilo soggettivo

- gestore o esercente i cui soci o amministratori sono sottoposti a procedimenti penali o a misure di prevenzione, ovvero notoriamente contigui a soggetti con tali caratteristiche;
- gestore o esercente che effettua ripetute o improvvise modifiche nell'assetto proprietario, manageriale o di controllo;
- gestore o esercente controllato o amministrato da nominativi che appaiono come meri prestanome, specie se si tratta di società di recente costituzione;
- esercente privo di autorizzazione di pubblica sicurezza prevista dagli artt. 86 e 88 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (T.U.L.P.S.);
- gestore, esercente o giocatore - soprattutto se identificato a distanza - che all'atto dell'identificazione fornisce una documentazione che appare falsa o contraffatta ovvero contenente informazioni incoerenti o riconducibili ad altri soggetti (individuati, ad esempio, sulla base dei dati anagrafici, dell'indirizzo di residenza, dell'indirizzo mail, ecc.);
- gestore, esercente o giocatore che modifica frequentemente le informazioni per la sua identificazione o che non consente una corretta verifica dei dati relativi alla sua identificazione;
- esercente o giocatore che rifiuta o si mostra riluttante a fornire informazioni necessarie alla sua identificazione;
- divergenza tra giocatore identificato all'atto della giocata e soggetto che procede alla riscossione della vincita;
- giocatore che richiede la riscossione della vincita con titolo privo di uno o più elementi relativi alla giocata (ad esempio numero unico identificativo, data e ora, importo, quote oggetto della scommessa, vincita potenziale, estremi identificativi del concessionario o della concessione).

Sotto il profilo oggettivo

- operatività sovradimensionata rispetto al profilo economico del gestore/esercente per frequenza, volumi e modalità;
- improvviso incremento dei volumi delle giocate da parte del medesimo giocatore;

Nel documento Uif della Banca d'Italia allegato si riportano poi le verifiche richieste agli operatori del gioco da fare riguardo alle operazioni di gioco per i profili peculiari del gioco fisico e per il gioco on line. Ma quel che si vuole qui rappresentare con il richiamo specifico delle verifiche da fare è che **ogni operatore della filiera, prima di approcciarsi ad una banca per l'apertura di un conto corrente dedicato al gioco è evidente che sia stato preventivamente valutato, per l'apertura della sua posizione quale operatore della filiera, dal concessionario di riferimento con i criteri indicati da Banca d'Italia**. Ciò avviene in occasione delle operazioni che precedono la sua contrattualizzazione e durante le quali vengono esaminati i requisiti di legge. Peraltro tale verifica viene ripetuta nel tempo come indicato nella normativa di riferimento per l'attività di gestione del gioco pubblico.

12. LA FILIERA PARTE ATTIVA NEGLI ADEMPIMENTI ANTIRICICLAGGIO DEL SISTEMA CONCESSORIO

Per le verticali distributive del gioco pubblico ai cui concessionari di Stato è richiesto di implementare il sistema di controllo e presidio antiriciclaggio con processi e procedure specifiche (come detto Vlt, Scommesse, Bingo, Online), viene quindi a crearsi una filiera selezionata controllata anche sotto questo profilo che a sua volta diventa determinante poi nell'azione di contrasto al riciclaggio per le fasi di gioco. E infatti, una volta a bordo, la filiera selezionata viene inserita nei processi e nelle procedure aziendali, ricevendo dai concessionari di riferimento specifici compiti imprescindibili per rendere possibile l'identificazione, la registrazione e la segnalazione delle operazioni sospette cui sono tenuti i concessionari stessi.

13. LA MAPPATURA COMPLETA DELLE FILIERE E L'ISCRIZIONE PRESSO PUBBLICI REGISTRI: IL RIES ED IL REGISTRO UNICO DEGLI OPERATORI DEL GIOCO

In aggiunta agli adempimenti posti in capo ai soggetti del comparto dalla normativa antiriciclaggio, va tenuto in considerazione che gli operatori del comparto di alcune verticali distributive del gioco pubblico sono tenuti ad essere iscritti ad albi pubblici gestiti dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli. In particolare, le anagrafiche complete degli operatori autorizzati si trovano sul cosiddetto elenco, operativo da tanti anni, cosiddetto **Ries**, di cui all'articolo 1, comma 533, della legge n. 266/2005, come sostituito dall'articolo 1, comma 82, della legge 13 dicembre 2010, n. 220. In

- attività di gioco particolarmente concentrata presso un medesimo gestore o esercente;"
- improvvisi incrementi di attività di gioco presso un medesimo gestore o esercente;"
- improvvisi incrementi di attività di gioco in un breve lasso di tempo, presso gestori situati in aree limitrofe;"
- improvviso incremento dei volumi delle vincite da parte del medesimo giocatore, specie se seguite da riscossioni in contante presso l'operatore di gioco;
- concentrazione di titoli vincenti presso il medesimo gestore o esercente, specie se per importo rilevante o in un arco temporale limitato;
- richiesta di trasferire vincite di importo rilevante in favore di soggetto diverso dal giocatore, specie se in Paesi o territori a rischio"
- richiesta di pagamento delle vincite in località diverse da quella di residenza o di operatività del richiedente, in mancanza di adeguata giustificazione, specie se in Paesi o territori a rischio".

particolare, il Decreto Adm 2011/31857/Giochi prevede al riguardo espressamente le precisazioni riportate qui in nota ⁽³⁾.

3.

(...) (i) art. 1: "2. L'elenco è unico a livello nazionale, ed è suddiviso in Sezioni, e sottosezioni."; "3. L'iscrizione all'elenco costituisce titolo abilitativo per i soggetti che svolgono le attività in materia di apparecchi da intrattenimento in relazione alle relative attività esercitate."

(ii) art. 2: "Al fine di assicurare la pubblicità legale, il predetto elenco è pubblicato sul sito istituzionale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato: www.aams.gov.it con richiamo diretto dalla home page, ovvero nella sezione "Giochi" - "Apparecchi da divertimento"; "3. La consultazione tramite il sito istituzionale è libera, permanente e gratuita."

(iii) art. 3: "1. L'elenco consta di tre Sezioni, in cui sono, rispettivamente, iscritti: Sezione A - Proprietari, possessori ovvero detentori a qualsiasi titolo degli apparecchi e terminali di cui all'articolo 110, comma 6, lettere a) e b), del T.U.L.P.S.; Sezione B - Concessionari per la gestione della rete telematica degli apparecchi e terminali da intrattenimento che siano altresì proprietari degli apparecchi e terminali di cui all'articolo 110, comma 6, lettere a) e b), del T.U.L.P.S., e successive modificazioni; Sezione C - Soggetti diversi da quelli di cui alle Sezioni A e B che svolgono, sulla base di rapporti contrattuali continuativi con i soggetti di cui alle medesime sezioni, attività relative al funzionamento e al mantenimento in efficienza degli apparecchi e dei terminali, alla raccolta e messa a disposizione del concessionario delle somme residue e comunque qualsiasi altra attività funzionale alla raccolta del gioco."

(iv) art. 4: "1. L'iscrizione all'elenco è disposta dagli Uffici Regionali dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, previa verifica del possesso, da parte dei richiedenti, dei seguenti requisiti: a) licenza di cui all'articolo 86 o 88 del T.U.L.P.S. [rilasciate rispettivamente da Comuni e Questure], e successive modificazioni; b) certificazione antimafia prevista dalla legge 31 maggio 1965 n. 575 e successive modificazioni ed integrazioni; c) quietanza che attesti il versamento della somma di euro 150,00 (euro centocinquanta/00), da effettuarsi tramite modello F24 accise, codice tributo n. 5216"; "5. Al fine di ottenere la predetta iscrizione, i richiedenti sono tenuti ad esibire prova dei requisiti all'atto della richiesta".

(v) art. 5: "1. In aggiunta ai requisiti richiesti per l'iscrizione al suddetto elenco, di cui all'art. 4 del presente decreto, è altresì necessaria l'insussistenza negli ultimi cinque anni: a) di misure cautelari, provvedimenti di rinvio a giudizio, condanne con sentenza passata in giudicato od applicazioni della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, per reati collegati ad attività di stampo mafioso; delitti contro la fede pubblica; delitti contro il patrimonio; reati di natura finanziaria o tributaria; reati riconducibili ad attività di gioco non lecito; b) di dichiarazione di fallimento, liquidazione coatta amministrativa e concordato preventivo; c) di sentenze definitive di condanna emesse dal giudice tributario in materia di Preu; d) di provvedimenti di cancellazione dall'elenco per perdita dei requisiti che ostino al mantenimento dell'iscrizione; e) per soggetti diversi da quelli della Sezione B, di contratti stipulati con soggetti non iscritti all'elenco"; "2. (...) è altresì necessaria la mancata reiterazione, per tre volte in un quinquennio, di comportamenti sanzionati con provvedimenti inoppugnabili per: violazioni previste dall'art. 110, comma 9, lettere a), b), c) e d) del Tulp, come modificato dall'art. 1, comma 543, della legge 23 dicembre 2005, n. 266; violazioni amministrative previste dall'articolo 24, comma 20, del decreto legge 6 luglio 2011 n.98, convertito con legge 15 luglio 2011 n.111; altre violazioni amministrative in materia di gioco pubblico."; "5. Sono inoltre richiesti i seguenti ulteriori requisiti per i soggetti da iscriverne nella Sezione A, sottosezioni "c" e "d" e nella Sezione C di cui all'art. 3 del presente decreto, qualora svolgano, a qualunque titolo, attività di raccolta del gioco e di messa a disposizione dell'importo residuo: a) non essere incorsi nell'arco dell'anno precedente a quello di riferimento in tre violazioni relative al mancato versamento, anche a diversi concessionari, nei termini contrattuali rispettivamente previsti, dell'importo residuo dovuto a titolo di PREU. b) impegno a presentare al concessionario idonea garanzia per un valore non inferiore a €1.500,00 (euro millecinquecento/00) per apparecchio, posseduto o detenuto o di cui è proprietario, e ad incrementarla, in accordo con il concessionario, in funzione della raccolta registrata dagli apparecchi oggetto del contratto. La garanzia è prestata a prima richiesta od in forma di deposito cauzionale ed è relativa al corretto ed integrale adempimento delle obbligazioni di messa a disposizione, a scadenze concordate, dell'importo dovuto al concessionario e all'erario." "6. Sono inoltre richiesti i seguenti ulteriori requisiti per i soggetti da iscriverne nella Sezione C, sottosezione "a" di cui all'articolo 3 del presente decreto: a) l'insussistenza negli ultimi cinque anni di misure cautelari, provvedimenti di rinvio a giudizio, condanne con sentenza passata in giudicato od applicazioni della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, per i reati di cui agli articoli 615 quater c.p. e 617 quater c.p."

Le precisazioni riportate in nota consentono di valutare quanto altre verifiche siano effettuate sui soggetti indicati affinché ai medesimi sia consentito di essere iscritti al Ries e dunque di esercitare l'attività di raccolta del gioco pubblico. Stesse considerazioni potranno essere fatte anche quando il Ries sarà sostituito dal **Registro Unico degli Operatori di Gioco**, allo stato ancora non entrato in vigore, previsto dal Dl 124/2019 e che riguarderà sostanzialmente tutti gli operatori di gioco, non solo quelli relativi alla verticale distributiva degli apparecchi. In particolare l'articolo 27 al riguardo tra l'altro prevede altre precisazioni qui riportate in nota ⁽⁴⁾.

4.

(...) (i) "1. Al fine di contrastare le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore dei giochi e la diffusione del gioco illegale, nonché di perseguire un razionale assetto sul territorio dell'offerta di gioco pubblico, presso l'Agenzia delle dogane e dei monopoli e' istituito, a decorrere dall'esercizio 2020, il Registro unico degli operatori del gioco pubblico."

(ii) "2. L'iscrizione al Registro costituisce titolo abilitativo per i soggetti che svolgono attività in materia di gioco pubblico ed è obbligatoria anche per i soggetti già titolari, alla data di entrata in vigore del presente articolo, dei diritti e dei rapporti in esso previsti".

(iii) "3. Devono iscriversi al Registro le seguenti categorie di operatori: a) i soggetti: 1) produttori; 2) proprietari; 3) possessori ovvero detentori a qualsiasi titolo degli apparecchi e terminali di cui all'articolo 110, comma 6, lettere a) e b), del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, per i quali la predetta Amministrazione rilascia, rispettivamente, la nulla osta di cui all'articolo 38, comma 5, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e il codice identificativo univoco di cui al decreto del Direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato 22 gennaio 2010, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 32 del 9 febbraio 2010; b) i concessionari per la gestione della rete telematica degli apparecchi e terminali da intrattenimento che siano altresì proprietari degli apparecchi e terminali di cui all'articolo 110, comma 6, lettere a) e b), del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773; c) i soggetti: 1) produttori; 2) proprietari; 3) possessori ovvero detentori a qualsiasi titolo degli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 7, lettere a), c), c-bis) e c-ter) del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773; d) i concessionari del gioco del Bingo; e) i concessionari di scommesse su eventi ippici, sportivi e non sportivi e su eventi simulati; f) i titolari di punti vendita dove si accettano scommesse su eventi ippici, sportivi e non sportivi, su eventi simulati e concorsi pronostici sportivi, nonché i titolari dei punti per la raccolta scommesse che si sono regolarizzati ai sensi dell'articolo 1, comma 643, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 e dell'articolo 1, comma 926, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e i titolari dei punti di raccolta ad essi collegati; g) i concessionari dei giochi numerici a quota fissa e a totalizzatore; h) i titolari dei punti di vendita delle lotterie istantanee e dei giochi numerici a quota fissa e a totalizzatore; i) i concessionari del gioco a distanza; l) i titolari dei punti di ricarica dei conti di gioco a distanza; m) i produttori delle piattaforme dei giochi a distanza e di piattaforme per eventi simulati; n) le società di corse che gestiscono gli ippodromi; o) gli allibratori; p) ogni altro soggetto non ricompreso fra quelli di cui al presente comma che svolge, sulla base di rapporti contrattuali continuativi con i soggetti di cui al comma medesimo, qualsiasi altra attività funzionale o collegata alla raccolta del gioco, individuato con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, che ne fissa anche l'importo, in coerenza con quanto previsto dal comma 4, in relazione alle categorie di soggetti di cui al presente comma."

(iv) "4. L'iscrizione al Registro è disposta dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli previa verifica del possesso, da parte dei richiedenti, delle licenze di pubblica sicurezza di cui agli articoli 86 e 88 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, delle autorizzazioni e concessioni necessarie ai sensi delle specifiche normative di settore e della certificazione antimafia prevista dalla disciplina vigente, nonché dell'avvenuto versamento, da parte dei medesimi, di una somma annua pari a (...)"

(v) "9. I concessionari di gioco pubblico non possono intrattenere rapporti contrattuali funzionali all'esercizio delle attività di gioco con soggetti diversi da quelli iscritti nel Registro. In caso di violazione del divieto e' dovuta la sanzione amministrativa pecuniaria di euro 10.000,00 e il rapporto contrattuale e' risolto di diritto. La terza reiterazione, anche non consecutiva, della medesima violazione nell'arco di un biennio determina la revoca della concessione."

>>

14. LE VERIFICHE ULTERIORI EFFETTUATE DA COMUNI E QUESTURE PER IL RILASCIO DELLE AUTORIZZAZIONI COSIDDETTE RISPETTIVAMENTE EX ART. 86 ED 88 DEL TULPS

Un'altra importante attività di verifica sul comparto del gioco è quella che viene svolta dai Comuni e dalle Questure ogni qualvolta l'operatore contrattualizzato dal concessionario ed iscritto al Ries si trovi di fronte all'esigenza di esercitare materialmente l'attività sul territorio.

Il sistema di autorizzazioni articolate su base territoriale prevede infatti il coinvolgimento attivo sia degli uffici dei Comuni (ai quali gli operatori per esercitare l'attività nei propri esercizi generalisti o di gestione devono richiedere l'autorizzazione ex art. 86 del Tulp) sia degli uffici delle Questure (alle quali a quali gli operatori per esercitare l'attività nei propri esercizi dedicati al gioco pubblico devono richiedere l'autorizzazione ex art. 88 del Tulp). Peraltro, quest'ultimo tipo di autorizzazione presuppone la previa verifica dei requisiti soggettivi e della cosiddetta sorvegliabilità dei locali. A titolo esemplificativo, tra i requisiti soggettivi verificati dalle Questure in sede di rilascio della licenza ex art. 88 Tulp si ricordano quelli previsti dagli articoli 11 e 92 del Tulp qui riportati in nota ⁽⁵⁾.

Per quanto riguarda le licenze ex art. 86 rilasciate dai Comuni, sono richiesti, tra l'altro, gli stessi requisiti di cui agli articoli 11 e 92 Tulp sopra richiamati, oltre ai requisiti morali previsti per i soggetti indicati dall'art. 85 del D. Lgs. 6 settembre 2011, n. 159. Segnatamente si fa riferimento all'art. 67 commi 1 e 8 del D. Lgs. 159/2011 (il "Nuovo codice Antimafia") che stabilisce che non possono ottenere licenze o autorizzazioni di polizia e di commercio: "le persone alle quali sia stata applicata con provvedimento definitivo una delle misure di prevenzione previste dal libro I, titolo I,

» (vi) "10. A decorrere dalla data di istituzione del Registro di cui al comma 1 e, comunque, dal novantesimo giorno successivo all'entrata in vigore del decreto di cui al comma 7, l'elenco di cui all'articolo 1, comma 533, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, come modificato dall'articolo 1, comma 82, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, e' abrogato."

5-

(...) (i) Articolo 11: "Salve le condizioni particolari stabilite dalla legge nei singoli casi, le autorizzazioni di polizia debbono essere negate: 1) a chi ha riportato una condanna a pena restrittiva della libertà personale superiore a tre anni per delitto non colposo e non ha ottenuto la riabilitazione; 2) a chi è sottoposto all'ammonezione o a misura di sicurezza personale o è stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza. Le autorizzazioni di polizia possono essere negate a chi ha riportato condanna per delitti contro la personalità dello Stato o contro l'ordine pubblico, ovvero per delitti contro le persone commessi con violenza, o per furto, rapina, estorsione, sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione, o per violenza o resistenza all'autorità, e a chi non può provare la sua buona condotta (La Corte costituzionale, con sentenza 16 dicembre 1993, n. 440, (in Gazz. Uff., 22 dicembre, n. 52), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente comma, nella parte in cui pone a carico dell'interessato l'onere di provare la sua buona condotta.). Le autorizzazioni devono essere revocate quando nella persona autorizzata vengono a mancare, in tutto o in parte, le condizioni alle quali sono subordinate, e possono essere revocate quando sopraggiungono o vengono a risultare circostanze che avrebbero imposto o consentito il diniego della autorizzazione."

(ii) Articolo 92: "Oltre a quanto è previsto dall'art. 11, la licenza di esercizio pubblico e l'autorizzazione di cui all'art. 89 non possono essere date a chi sia stato condannato per reati contro la moralità pubblica e il buon costume, o contro la sanità pubblica o per giochi d'azzardo, o per delitti commessi in istato di ubriachezza o per contravvenzioni concernenti la prevenzione dell'alcolismo, o per infrazioni alla legge sul lotto, o per abuso di sostanze stupefacenti."

capo II" (comma 1); "le persone condannate con sentenza definitiva o, ancorché non definitiva, confermata in grado di appello, per uno dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale nonché per i reati di cui all'articolo 640, secondo comma, n. 1), del codice penale, commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico, e all'articolo 640 bis del codice penale" (comma 8). Anche da questa specifica disciplina emergono importanti informazioni disponibili in aggiunta alle altre pure raccolte.

15. LA TRACCIABILITÀ DEI FLUSSI FINANZIARI DI CUI ALLA L. 136/2'10, DL 98/2'11, DL 16/2012

Un'altra importante normativa che vede coinvolto in prima linea il comparto del gioco pubblico ed i suoi operatori tutti (dai concessionari direttamente obbligati, agli operatori della filiera gestori, gestori di sala, esercenti, a tutti i fornitori di ogni genere) è quella della cosiddetta tracciabilità dei flussi finanziari in entrata ed in uscita (dalla quantificazione delle somme immesse dagli utenti con le giocate, ai dettagli delle spese sostenute anche dalla filiera), in considerazione degli adempimenti imposti anche al sistema concessorio dalla L. 136/2010, dal DL 98/2011 e dal DL 16/2012, analogamente a quanto previsto in capo ai soggetti che operano nel contesto degli appalti pubblici. Detta normativa, come è noto impone agli operatori del comparto di utilizzare strumenti tracciabili di trasferimento di denaro ricorrendo fondamentalmente all'utilizzo di conti correnti dedicati che consentano di apporre, in linea di principio su ciascun pagamento, il cosiddetto Cig, Codice Identificativo Gara, relativo alla concessione di riferimento in modo tale che gli organi inquirenti possano rintracciare con estrema facilità i flussi finanziari in entrata ed in uscita che interessano le singole concessioni. Al riguardo è stata altresì portata a termine una circolare interpretativa degli obblighi in capo agli operatori del gioco che è stata redatta tenuto conto delle indicazioni raccolte in occasione di incontri mirati sia con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli sia con l'Avcp, l'autorità di riferimento dell'epoca (circ. Federazione Sgi Csit 2/12/2013). Nell'ambito di detta circolare viene tra l'altro indicato quanto segue.

"La disciplina specifica, per i concessionari per la raccolta e gestione di giochi pubblici, in tema di tracciabilità dei flussi di denaro, è prevista in via esclusiva dalla Legge 44 del 26 aprile 2012 ⁽⁶⁾. Tale norma è stata infatti introdotta

6.

(...) Detta norma prevede che:

(i) "a-bis) all'articolo 24 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, dopo il comma 1 è inserito il seguente: "1-bis Al fine di garantire obiettivi di massima trasparenza, e per una più efficace e tempestiva verifica degli adempimenti cui ciascun soggetto è tenuto, è fatto obbligo a tutte le figure a vario titolo operanti nella filiera del sistema gioco di effettuare ogni tipo di versamento senza utilizzo di moneta contante e con modalità che assicurino la tracciabilità di ogni pagamento".

(ii) "a-ter) all'articolo 24 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, dopo il comma 27 è inserito il seguente: "27-bis. Al fine di assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari, finalizzata a prevenire infiltrazioni criminali e il riciclaggio di denaro di provenienza illecita, chiunque, ancorché in caso di assenza o di inefficacia delle autorizzazioni di polizia o delle concessioni rilasciate dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, gestisce con qualunque mezzo, anche telematico, per conto proprio o di terzi, anche ubicati all'estero, concorsi pronostici o scommesse di qualsiasi genere deve utilizzare

ta dal legislatore con riguardo allo specifico settore dei giochi pubblici, prevedendone una peculiare regolamentazione.

Ai sensi della citata legge, ritiene l'Avcp, è "previsto l'obbligo per tutte le figure operanti a vario titolo nella filiera del sistema di gioco di effettuare "ogni tipo di versamento" senza utilizzo di moneta contante e con modalità che assicurino la tracciabilità di ogni pagamento, esplicitando che detta prescrizione è funzionale a garantire "obiettivi di massima trasparenza, e per una più efficace e tempestiva verifica degli adempimenti cui ciascun soggetto è tenuto". Gli obblighi di tracciabilità sono, quindi, estesi a tutti i flussi finanziari movimentati a motivo della concessione, senza distinzione tra flussi in entrata ed in uscita."

Per tali flussi di denaro, pertanto, oltre all'obbligo di utilizzo dei conti dedicati in esclusiva previsto dalla norma, occorrerà, in adempimento, a quanto indicato dall'Avcp, quale modalità operativa di tracciabilità, provvedere all'identificazione degli stessi mediante applicazione del codice identificato di gara (cd.Cig) sugli strumenti di pagamento utilizzati per la relativa movimentazione (es.: bonifici bancari/postali).

Occorre, altresì, rimarcare quanto segue in considerazione delle pure riconosciute indubbie peculiarità del settore in questione.

Per i versamenti effettuati dal concessionario allo Stato e all'Ente concedente, ai fini della tracciabilità risulterà sufficiente limitarsi all'utilizzo dei conti dedicati in esclusiva per la movimentazione di detti flussi di denaro, anche senza indicazione del codice identificativo della gara che, ad ogni modo, si ritiene opportuno che sia evidenziato ogni qualvolta gli strumenti di pagamento ammessi lo consentano; per quanto concerne i versamenti in favore del concessionario, da parte di altri operatori della filiera, è opportuno che gli stessi siano effettuati mediante strumenti che rechino l'indicazione del Cig e, qualora siano utilizzati strumenti di pagamento che non ne consentano l'indicazione, è necessario che i relativi versamenti siano registrati nei documenti contabili in modo da consentirne la tracciabilità attraverso il Cig".

Con riferimento ai flussi di denaro derivanti da pagamenti effettuati in "compensazione", si precisa che, come indicato nella determinazione della Avcp n. 4 del 7 luglio 2011, l'istituto della compensazione è ammesso quale modalità di pagamento non inficiando il rispetto delle norme sulla tracciabilità. Ciò posto, tali flussi, non comportando altresì alcun movimento materiale di denaro in relazione all'importo oggetto di compensazione, non necessitano di particolari adempimenti ai fini della tracciabilità.

Alla luce di quanto sopra, identificato il concessionario come soggetto destinatario delle norme sulla tracciabilità in quanto percettore di un compenso, la conseguenza è che il medesimo è tenuto a tracciare i pagamenti

che effettua in favore della filiera. Pertanto tutte le spese, le erogazioni di oneri economici e i proventi finanziari di ogni natura relativi a ciascuna concessione devono necessariamente transitare sui conti dedicati in esclusiva a tale concessione fatta eccezione per i casi di "compensazione" come già sottolineato e come si dirà ancora in seguito.

Ciò comporta la necessità che nessuno dei predetti pagamenti possa transitare su conti differenti da quelli dedicati in esclusiva.

I Concessionari dovranno fornire un'ideale informativa, ai soggetti terzi beneficiari di pagamenti provenienti dai conti dedicati in esclusiva, in merito all'obbligo, che grava su questi ultimi, di utilizzare per eventuali pagamenti di propri sub fornitori i medesimi codici Cig utilizzati dai concessionari, qualora tali pagamenti si riferiscano a prestazioni inerenti o correlate alle prestazioni rese dai primi nei confronti dei concessionari e pagate attraverso i conti dedicati in esclusiva.

La tracciabilità dei flussi finanziari, attraverso l'associazione del Cig, è opportuna altresì per gli eventuali versamenti che il concessionario effettui – nei limiti di quanto consentito dalla legge e dalle convenzioni di concessione – dai conti correnti dedicati, verso altri propri conti correnti, ovvero verso i conti correnti di soggetti appartenenti al medesimo gruppo a cui appartiene il concessionario, ferma restando la disciplina del c.d. "cash pooling" come prevista dalla determinazione della Avcp n. 4 del 7 luglio 2011 (?). Restano invece completamente esclusi dalle norme sulla tracciabilità i pagamenti fatti ai giocatori per le vincite ottenute dalla partecipazione ai giochi pubblici, in quanto il giocatore non è parte della filiera, ma è considerato un utente non operatore, ferma restando la vigente normativa antiriciclaggio con i limiti di pagamento in denaro contante individuati dal D.lgs n. 231/07.

L'obbligo di utilizzo dei conti dedicati in esclusiva trova applicazione nei confronti di tutti gli operatori che gestiscono con qualunque mezzo, anche telematico, per conto proprio o di terzi, anche ubicati all'estero, concorsi pronostici o scommesse di qualsiasi genere. Per gli operatori che gestiscono

7- (...) Secondo detta Determina, sul punto si precisa, tra l'altro, che "Con riferimento a tali ipotesi si segnala quanto segue:

- con riguardo agli incassi e pagamenti effettuati a valere sui conti delle singole società nei confronti di soggetti esterni al gruppo, l'obbligo di tracciabilità dei flussi finanziari attraverso l'inserimento del Cig/Cup e l'utilizzo di conti bancari/postali dedicati deve essere pienamente assicurato;

- nel caso di movimentazioni tra le stesse società del gruppo, può essere utilizzato il sistema del cash pooling qualora la società capogruppo si assuma espressamente la responsabilità della corretta ricostruibilità delle singole operazioni finanziarie effettuate per ciascun affidamento. Nel caso in cui la società del gruppo sia una stazione appaltante, è comunque necessario acquisire il Cig anche per gli affidamenti infragruppo al fine di assicurare la puntuale ricostruibilità (cfr. Comunicato del Presidente dell'Autorità del 2 maggio 2011).

Le informazioni che consentono la ricostruibilità delle singole operazioni effettuate devono essere conservate per 10 anni e devono essere esibite a richiesta degli organismi deputati ai controlli.

Si ribadisce, inoltre, che la società affidataria appartenente al gruppo, qualora affidi a terzi lo svolgimento di parte della prestazione, deve assicurare la piena tracciabilità di ciascuna movimentazione finanziaria mediante l'apposizione del Cig."

» uno o più conti correnti bancari o postali, accesi presso banche o presso la società Poste Italiane Spa, dedicati in via esclusiva ai predetti concorsi pronostici o scommesse. Sui predetti conti devono transitare le spese, le erogazioni di oneri economici e i proventi finanziari di ogni natura relativi ai concorsi pronostici o scommesse di qualsiasi genere".

differenti tipologie di giochi pubblici, l'obbligo di cui sopra è limitato all'utilizzo di conti dedicati anche non in esclusiva.

Alla luce di quanto sopra, al fine di fornire un'evidenza esemplificativa dell'applicazione di quanto riportato nella presente, si evidenziano le modalità operative di applicazione della normativa sulla tracciabilità ai rapporti giuridici inerenti i soggetti facenti parte della filiera di raccolta di gioco degli Apparecchi da intrattenimento, modalità che analogamente troveranno applicazioni anche alle altre convenzioni di raccolta e gestione dei giochi pubblici:

a) Pagamenti dal concessionario all'ente concedente: devono essere effettuati utilizzando il conto dedicato che il Concessionario avrà attivato, anche prescindendo dal codice identificativo della gara (Cig);

b) i pagamenti dal gestore, gestore di sala e esercente al concessionario: devono essere effettuati tramite versamento sui conti dedicati, anche prescindendo dal codice identificativo della gara (Cig) prevedendone la registrazione nei documenti contabili con indicazione del Cig, rendendo pertanto ammissibile l'effettuazione di tali trasferimenti di denaro attraverso lo strumento RID bancario;

c) la "compensazione" tra concessionario e gestore, gestore di sala ed esercente: la compensazione non inficia il rispetto delle norme sulla tracciabilità, è ammessa ai fini delle medesime e, non comportando alcun movimento di denaro, non necessita di particolari adempimenti ai fini della tracciabilità, se non quanto già detto in merito al fatto che si dovranno utilizzare i conti dedicati in esclusiva;

d) pagamenti da parte del Concessionario al gestore, al gestore di sala e all'esercente (fatto salvo quanto sopra riportato in merito all'istituto della compensazione): i pagamenti dovranno essere effettuati tramite i conti dedicati e gli strumenti di pagamento utilizzati dovranno riportare l'indicazione del Cig.

Per quanto riguarda il pagamento tra i soggetti operanti nella filiera di raccolta del gioco occorrerà che ciascuno di tali pagamenti avvenga nel rispetto del divieto della corresponsione in denaro contante.

Nell'ipotesi in cui, nel caso di specie degli apparecchi da intrattenimento, gli importi residui presenti in tali apparecchi venissero prelevati congiuntamente (cd. scassetamento congiunto) dal gestore e dall'esercente, ognuno per la parte di propria competenza, tra i due soggetti non si porrebbe in essere alcuna forma di pagamento e pertanto il prelievo in contanti risulterebbe conferme al disposto di legge. Il gestore o l'esercente che prelevasse anche la parte di spettanza dell'erario e del concessionario non potrà versare in contanti al concessionario tale importo.

Va inoltre precisato, per quanto riguarda i titolari di esercizi commerciali che, oltre ad offrire il gioco, svolgano anche altre attività non soggette agli obblighi di tracciabilità (ristorazione, edicole, bar, tabacchi, etc), che i medesimi dovranno "tracciare" solo i fornitori di beni e servizi relativi all'attività di gioco e non altri."

Da quanto sopra emerge non solo che ogni azione finanziaria degli operatori del comparto del gioco pubblico risponde all'esigenza di essere tracciabile da parte delle autorità di riferi-

mento a partire da quelle investigative attraverso gli strumenti riconosciuti dalla suddetta normativa come idonei a svolgere il compito loro assegnato, ma anche e soprattutto che la disponibilità di un conto corrente per un operatore diventa non più solo utile per esercitare l'attività ma essenziale. Il mancato rilascio della possibilità di apertura di un conto corrente (così come la chiusura di un conto corrente) rende impossibile l'adempiamento ad obblighi di legge specificamente previsti ed impedisce quindi lo svolgimento dell'attività.

16. CONTRASTO AL C.D. MATCH FIXING

Ed ancora, va ricordato che gli operatori del comparto del gioco e segnatamente della verticale distributiva delle scommesse sono impegnati quotidianamente nei controlli utili e nei rapporti informativi conseguenti relativi al contrasto al c.d. *match fixing*, consistente nel fenomeno della manipolazione dei risultati degli eventi sportivi da parte dei partecipanti, che – nelle scommesse regolamentate, registrate istantaneamente sui sistemi centrali dell'Agenzia dogane e monopoli – può emergere tramite il monitoraggio in tempo reale dei flussi di scommesse accettate nei punti vendita e nel gioco online. Al riguardo si fornisce la seguente sintesi: "L'esistenza di reti pubbliche ove il gioco viene tracciato e regolato consente (...) di avere la possibilità di esercitare taluni controlli, anche in chiave preventiva rispetto al *match fixing*. I flussi di gioco che transitano nella rete ufficiale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli sono "tracciati" e "monitorati" perché affluiscono al totalizzatore nazionale. (...) ad esclusione del nominativo del giocatore, ogni scommessa viene registrata dal totalizzatore (su cosa si è puntato, quanto si è puntato, dove si è puntato, la quota offerta dai concessionari, data ora e luogo di vendita, quanto si è perso, quanto si è vinto, sia in riferimento al singolo concessionario sia in riferimento a una data area geografica, fino alla singola agenzia di scommessa). Adm, tramite il partner tecnologico (Sogei), possiede il totale della raccolta sulla rete italiana ufficiale ed è, quindi, in grado di controllare ogni singola giocata.

Il sistema di monitoraggio Adm del gioco anomalo sulle scommesse sportive (Gass, che fa parte dell'Uiss, l'organismo costituito in seno al Ministero dell'Interno, cui partecipano anche le Forze di Polizia e gli Organismi sportivi) verifica in tempo reale, ogni quarto d'ora (notte esclusa) e per ogni avvenimento su cui è stato raccolto gioco, che: – la quota minima raccolta su ogni esito di ogni tipo scommessa non si discosti troppo da quella iniziale; – la raccolta complessiva su ciascun esito di ogni scommessa sia superiore ad una determinata soglia minima. Se entrambe le condizioni si verificano, il sistema invia in automatico un "alert" e si effettuano ulteriori controlli. Nel caso in cui dalla combinazione dei diversi fattori si evidenzia una possibile anomalia, l'Agenzia invia una apposita segnalazione all'Uiss. Questa attività è condotta anche in stretta collaborazione con i concessionari della rete legale, che segnalano eventuali anomalie registrate sui propri sistemi. Insomma, il controllo contro il *match fixing* avviene grazie alla sinergia tra lo Stato ed i concessionari, perché l'alterazione dei risultati sportivi e, quindi, la produzione di vincite "illecite" tende a danneggiare anche dei concessionari."

17. GLI IMPIANTI I VIDEO SORVEGLIANZA

Un ulteriore patrimonio informativo che viene messo a disposizione delle autorità investigative è rappresentato dai

dati e dalle informazioni raccolte dalle immagini registrate all'interno dei locali specializzati attraverso gli impianti di videosorveglianza obbligatori previsti dalle convenzioni di concessione.

18. UNA LISTA ESEMPLIFICATIVA DI ADEMPIMENTI DI COMPLIANCE PER UNA DELLE VERTICALI DISTRIBUTIVE DEL GIOCO PUBBLICO

A titolo esemplificativo si propone un prospetto riepilogativo di alcuni degli adempimenti e verifiche in materia di *compliance* richieste ai concessionari e che per i profili di competenza presuppongono il coinvolgimento delle filiere e che in particolare riguardano una verticale distributiva del gioco pubblico e segnatamente quella relativa agli apparecchi ex art. 110, comma 6, lettere a) e b) del Tulp solo per inquadrare il livello di dettaglio delle informazioni disponibili dalle autorità di controllo.

(i) Determinazione delle informazioni dei dati e della contabilità sulle attività di gioco. Trasmissione al sistema di controllo Awp e al sistema di controllo Vlt di Adm i seguenti dati relativi all'attività di gioco: a) numero totale dei punti vendita presenti sul territorio nazionale distinti per regione e provincia di ubicazione; b) numero totale di punti vendita presenti sul territorio nazionale, distinti per regione e provincia di ubicazione, che nel corso del mese di riferimento hanno cessato l'attività, sono stati ceduti a terzi o hanno sospeso la raccolta, con indicazione delle causali analitiche. Cadenza trimestrale (S.C. Art. 8, comma 2, Decreto 1861/2011);

(ii) Determinazione delle informazioni dei dati e della contabilità sulle attività di gioco. Trasmissione al sistema di controllo Awp e al sistema di controllo Vlt di Adm le seguenti contabilità relative all'attività di gioco: a) utile di esercizio complessivo; b) utile di esercizio distinto per tipologia di gioco; c) utile di esercizio distinto per regione e provincia di riferimento; d) ricavo complessivo globale; e) ricavo distinto per tipologia di gioco; f) ricavo distinto per regione e provincia di riferimento. Cadenza trimestrale (S.C. Art. 8, comma 2, Decreto 1861/2011);

(iii) Determinazione delle informazioni dei dati e della contabilità sulle attività di gioco. Comunicazione ad Adm degli estratti conto dei movimenti finanziari relativi a tutti i conti correnti della Società HBG Connex secondo il modello comunicato da Adm. Gli estratti conto evidenziano le seguenti informazioni: a) flussi finanziari relativi al PREU; b) flussi finanziari relativi al canone di concessione; c) flussi finanziari relativi al deposito cauzionale; d) flussi finanziari relativi alle vincite erogate; e) flussi finanziari relativi agli importi a qualunque titolo derivanti dalla raccolta di gioco e riconosciuti a terzi e al compenso del concessionario ai sensi della Legge di contabilità generale e del relativo Regolamento. Cadenza trimestrale (S.C. Art. 12, commi 6 e 7 All.3 Fl. Fin. - par. 6);

(iv) Comunicazioni Antiriciclaggio. Comunicazione ad Adm del Report riepilogativo delle operazioni con rilevanza antiriciclaggio. Cadenza semestrale (S.C. Art. 5, comma 2, lettera K);

(v) Antimafia. Invio ad Adm di apposite autocertificazioni attestanti i requisiti per i soggetti di cui all'art.5, comma 4 (decreto legislativo 6/9/2011 n. 159). Cadenza Annuale (S.C. Art. 5,

comma 4, Decreto Legislativo del 6 luglio 2011 n. 98, Decreto Legislativo 6 settembre 2011 n. 159 Art. 67);

(vi) Antimafia. Invio Adm dichiarazioni sostitutive per verifiche antimafia. Cadenza semestrale (S.C. Art. 5, comma 3);

(vii) Indici di solidità patrimoniale. Comunicazione ad Adm delle eventuali variazioni del Quadro Informativo Minimo, per la parte relativa ai dati economici e finanziari (sui dati relativi all'ultimo periodo dell'esercizio precedente). Cadenza trimestrale (S.C. Art. 8, comma 3, D.I. 1845 Art. 3 comma 2, S.C. Art. 30, comma 2, lettera m);

(viii) Rendicontazioni contabili. Consegna ad Adm delle rendicontazioni contabili trimestrali, relative al concessionario e alle società dallo stesso controllate, accompagnate da apposita relazione di certificazione redatta da una primaria società di revisione contabile, iscritta nell'albo speciale tenuto da Consob. Cadenza trimestrale (S.C. Art. 8, comma 1, lettera c) S.C. Art. 30, comma 2 lettera h);

(ix) Conto giudiziale. Trasmissione ad Adm del Conto Giudiziale secondo il modello comunicato da Adm. Cadenza Annuale (S.C. Art. 14, comma 7, lettera m) All.3 Fl.Fin. - par. 7);

(x) Conferma requisiti bando di gara. Comunicazione annuale ad Adm persistenza requisiti bando di gara. Cadenza annuale (S.C. Art. 5, comma 6);

(xi) Indici di solidità patrimoniale. Trasmissione ad Adm del quadro informativo minimo che riporta i seguenti dati: - dati economici: valore della produzione, ricavi; costi della produzione, proventi e oneri finanziari, rettifiche di valore di attività finanziarie, proventi e oneri straordinari, imposte, utile o perdita di esercizio; - dati finanziari: attività fisse, attività correnti, attività totali, passività fisse, passività correnti, passività totali, capitale netto, capitale proprio, capitale investito, mezzi di terzi, disponibilità liquide, fondi, ratei e risconti attivi, ratei e risconti passivi; - dati tecnici: operatore di rete, ubicazione del centro di Elaborazione Dati, disponibilità del Centro Elaborazione Dati in esclusiva o in condivisione con altri soggetti; - dati gestionali: contatti e riferimenti; livelli di servizio, anagrafica dei titolari degli esercizi dove si commercializza il gioco, altre attività, sedi estere. Cadenza annuale (S.C. Art. 8, comma 3, S.C. Art. 30, comma 2, lettera m), D.I. 1845 Art. 3 comma 2);

(xii) Indici di solidità patrimoniale. Comunicazione ad Adm delle eventuali variazioni del Quadro Informativo Minimo, per la parte relativa ai dati economici e finanziari. Cadenza trimestrale (S.C. Art. 8, comma 3, D.I. 1845 Art. 3 comma 2, S.C. Art. 30, comma 2, lettera m);

(xiii) Compensi filiera. Invio ad Adm delle informazioni relative ai compensi corrisposti ai soggetti abilitati contrattualizzati (report estratto conto). Cadenza Annuale (S.C. Art. 14, comma 7, lettera n).

L'AUTORE

Geronimo Cardia

Avvocato cassazionista, dottore commercialista e revisore contabile

Studio Cardia e Cardia
www.gcllegal.it



MODELLI 231, NOVITÀ SUI MEZZI DI PAGAMENTO DIVERSI DAI CONTANTI E SUI REATI PRESUPPOSTO DEL RICICLAGGIO

di Geronimo Cardia

Avvocato cassazionista, Dottore Commercialista, Revisore contabile, Presidente Acadi - Confcommercio

Abbiamo già avuto modo di porre l'accento sul fatto che i modelli organizzativi aziendali è bene che tengano conto delle novità che vengono di volta in volta introdotte dal legislatore nella sua opera di allargamento del perimetro dei reati che se commessi "in azienda ed a vantaggio dell'azienda" finiscono per determinare l'applicazione di sanzioni non solo di natura penale nei confronti delle persone fisiche che se ne rendano responsabili ma, ai sensi del noto D.Lgs. 231/2001, anche di natura amministrativa nei confronti dell'ente che potrebbe vedersi contestare una misura interdittiva o di sospensione dell'attività ovvero una sanzione pecuniaria. È recente la notizia dell'avvenuta pubblicazione di due decreti.

Vediamo il primo.

Il Decreto Legislativo 8/11/2021, n. 184 recante "Attuazione della direttiva (UE) 2019/713 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di paga-

mento diversi dai contanti e che sostituisce la decisione quadro 2001/413/GAI del Consiglio" individua a sua volta due sostanziali novità.

Da un lato, **interviene sul codice penale** modificando l'articolo 493 ter, introducendo l'articolo 493 quater e modificando l'articolo 640 ter, dall'altro, aggiunge al D.Lgs. 231/2001 l'articolo 25-octies¹ **ampliando il perimetro dei reati di interesse**.

Per quanto riguarda i tre interventi sul codice penale è possibile ricordare quanto segue.

L'articolo 493 ter, recante la nuova rubrica "Indebito utilizzo e falsificazione di strumenti di pagamento diversi dai contanti" vede ora punita la condotta di "Chiunque al fine di trarne profitto per sé o per altri, indebitamente utilizza, non essendone titolare, carte di credito o di pagamento, ovvero qualsiasi altro documento analogo che abiliti al prelievo di denaro contante o all'acquisto di beni o alla prestazione di servizi o comunque ogni altro strumento di pagamento diverso dai contanti". Nonché



di “chi, al fine di trarne profitto per sé o per altri, falsifica o altera gli strumenti o i documenti di cui al primo periodo, ovvero possiede, cede o acquisisce tali strumenti o documenti di provenienza illecita o comunque falsificati o alterati, nonché ordini di pagamento prodotti con essi”. Qui, in definitiva la novità è rappresentata dal fatto che la condotta è stata estesa ad ogni altro strumento di pagamento diverso dai contanti.

L'articolo 493 quater di neo introduzione, recante la rubrica “**Detenzione e diffusione di apparecchiature, dispositivi o programmi informatici diretti a commettere reati riguardanti strumenti di pagamento diversi dai contanti**”, sanziona la condotta di chi “al fine di farne uso o di consentirne ad altri l'uso nella commissione di reati riguardanti strumenti di pagamento diversi dai contanti, produce, importa, esporta, vende, trasporta, distribuisce, mette a disposizione o in qualsiasi modo procura a sé o a altri apparecchiature, dispositivi o programmi informatici che, per caratteristiche tecnico-costruttive o di progettazione, sono costruiti principalmente per commettere tali reati, o sono specificamente adattati al medesimo scopo”. Il tutto prevedendo altresì in caso di condanna “la confisca delle apparecchiature, dei dispositivi o dei programmi informatici predetti, nonché la confisca del profitto o del prodotto del reato ovvero, quando essa non è possibile, la confisca di beni, somme di denaro e altre utilità di cui il reo ha la disponibilità per un valore corrispondente a tale profitto o prodotto”. Qui la novità è rappresentata dall'introduzione dell'intera nuova condotta.

Infine, l'articolo 640 ter, la cui rubrica recita “Frode informatica”, vede l'aggravante della condotta punibile, già prevista per i casi in cui l'alterazione dei sistemi sia commessa con abuso della qualità di operatore del sistema, anche ai casi in cui l'alterazione produca un “trasferimento di denaro, di valore monetario o di valuta virtuale”. **E qui è evidente la novità della moneta virtuale.**

Per valutare la portata delle modifiche vale la pena ricordare la definizione data nel D.Lgs. 184/2021 allo “strumento di pagamento diverso dai contanti” dovendosi intendere per esso “un dispositivo, oggetto o record protetto immateriale o materiale, o una loro combinazione, diverso dalla moneta a corso legale, che, da solo o unitamente a una procedura o a una serie di procedure, permette al titolare o all'utente di trasferire denaro o valore monetario, anche attraverso mezzi di scambio digitali”. Ed è evidente qui l'obiettivo del legislatore di ‘inseguire’ l'evoluzione tecnologica che impatta sul processo di dematerializzazione dei pagamenti.



Geronimo Cardia, *Presidente di Acadi*

Per quanto concerne l'integrazione del D.Lgs 231/2001, il nuovo articolo 25 octies-1, la cui rubrica recita “Delitti in materia di strumenti di pagamento diversi dai contanti” prevede l'applicazione di sanzioni pecuniarie tra l'altro da 300 a 800 quote per il delitto di cui all'art. 493 ter, nonché sino a 500 quote “per il delitto di cui all'articolo 493-quater e per il delitto di cui all'articolo 640-ter, nell'ipotesi aggravata dalla realizzazione di un trasferimento di denaro, di valore monetario o di valuta virtuale”.

Ma anche, nei casi di condanna, sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, che nelle varie casistiche riportate dalla norma possono riguardare “a) l'interdizione dall'esercizio dell'attività; b) la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito; c) il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio; d) l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi; e) il divieto di pubblicizzare beni o servizi”.

Venendo al secondo Decreto, il Decreto Legislativo 8/11/2021, n. 195, riguarda l'“Attuazione della direttiva (UE) 2018/1673 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla lotta al riciclaggio mediante diritto penale” ed ha esteso il campo di applicazione delle fattispecie di ricettazione, riciclaggio, impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita e autoriciclaggio (reati presupposto ai sensi dell'art. 25-octies, D. Lgs. 231/2001) anche alle ipotesi in cui il denaro o le altre cose provengano dalla commissione di delitti colposi o contravvenzioni.

Di queste novità deve tenersi conto da metà dicembre 2021.

E ciò va tenuto in considerazione per una completa ed aggiornata mappatura dei rischi aziendali da presidiare e limitare con i controlli ritenuti idonei in relazione alle specifiche caratteristiche delle società.

DECRETO 231: REATI TRIBUTARI E RISCHI PER IL SETTORE GIOCHI

di Geronimo Cardia

Avvocato cassazionista, Dottore Commercialista, Revisore contabile, Presidente Acadi - Confcommercio

La famiglia degli altri reati tributari fatti rientrare nel perimetro del decreto 231 che possono determinare la responsabilità degli enti, in presenza di processi automatizzati di rendicontazione delle entrate.

In occasione dell'ultimo intervento (n. 23 di PressGiochi Magazine) è stato preso in esame il delitto di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, previsto dall'articolo 2 del D.L. 74/2000, che – ad opera del D.L. 124/2019, convertito con modificazioni in L. 157/2019 – è stato introdotto nel perimetro dei reati che, se commessi 'in azienda', finiscono per determinare l'applicazione di sanzioni non solo di natura penale nei confronti delle persone fisiche che se ne rendano responsabili ma anche di natura amministrativa, ai sensi del noto D.Lgs. 231/2001, nei confronti dell'ente che potrebbe vedersi contestare una misura interdittiva o di sospensione dell'attività ovvero una sanzione pecuniaria.

Gli altri reati tributari introdotti con la norma richiamata sono i seguenti:

■ la dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici, prevista dall'art. 3, D. Lgs. n. 74/2000:

("1. Fuori dai casi previsti dall'articolo 2, è punito con la reclusione da tre a otto anni chiunque, al fine di evadere le imposte sui redditi o sul valore aggiunto, compiendo operazioni simulate oggettivamente o soggettivamente ovvero avvalendosi di documenti falsi o di altri mezzi fraudolenti idonei ad ostacolare l'accertamento e ad indurre in errore l'amministrazione finanziaria, indica in una delle dichiarazioni relative a dette imposte elementi attivi per un

ammontare inferiore a quello effettivo od elementi passivi fittizi o crediti e ritenute fittizi, quando, congiuntamente:

a) l'imposta evasa è superiore, con riferimento a taluna delle singole imposte, a euro trentamila;

b) l'ammontare complessivo degli elementi attivi sottratti all'imposizione, anche mediante indicazione di elementi passivi fittizi, è superiore al cinque per cento dell'ammontare complessivo degli elementi attivi indicati in dichiarazione, o comunque, è superiore a euro un milione cinquecentomila, ovvero qualora l'ammontare complessivo dei crediti e delle ritenute fittizie in diminuzione dell'imposta, è superiore al cinque per cento dell'ammontare dell'imposta medesima o comunque a euro trentamila.

2. Il fatto si considera commesso avvalendosi di documenti falsi quando tali documenti sono registrati nelle scritture contabili obbligatorie o sono detenuti a fini di prova nei confronti dell'Amministrazione Finanziaria.

3. Ai fini dell'applicazione della disposizione del comma 1, non costituiscono mezzi fraudolenti la mera violazione degli obblighi di fatturazione e di annotazione degli elementi attivi nelle scritture contabili o la sola indicazione nelle fatture o nelle annotazioni di elementi attivi inferiori a quelli reali.");

■ l'emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti", di cui all'art. 8, D. Lgs. 74/2000:

("1. È punito con la reclusione da quattro a otto anni chiunque, al fine di consentire a terzi l'evasione delle imposte sui redditi o sul valore aggiunto, emette o rilascia fatture o altri documenti per operazioni inesistenti.

2. Ai fini dell'applicazione della disposizione prevista dal comma 1, l'emissione o il rilascio di più fatture o documenti per operazioni inesistenti nel corso del medesimo periodo di imposta si considera come un solo reato.

2 bis. Se l'importo non rispondente al vero indicato nelle fatture o nei documenti, per periodo d'imposta, è inferiore a euro centomila, si applica la reclusione da un anno e sei mesi a sei anni";



■ Poccultamento o distruzione di documenti contabili di cui all'art. 10 del D. Lgs. n. 74/2000:

(“1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da tre a sette anni chiunque, al fine di evadere le imposte sui redditi o sul valore aggiunto, ovvero di consentire l'evasione a terzi, occulta o distrugge in tutto o in parte le scritture contabili o i documenti di cui è obbligatoria la conservazione, in modo da non consentire la ricostruzione dei redditi o del volume di affari.);

■ la sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte, di cui all'art. 11 del D. Lgs. n. 74/2000:

(1. È punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni chiunque, al fine di sottrarsi al pagamento di imposte sui redditi o sul valore aggiunto ovvero di interessi o sanzioni amministrative relativi a dette imposte di ammontare complessivo superiore ad euro cinquantamila, aliena simulatamente o compie altri atti fraudolenti sui propri o su altrui beni idonei a rendere in tutto o in parte inefficace la procedura di riscossione coattiva. Se l'ammontare delle imposte, sanzioni ed interessi è superiore ad euro duecentomila si applica la reclusione da un anno a sei anni.



2. È punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni chiunque, al fine di ottenere per sé o per altri un pagamento parziale dei tributi e relativi accessori, indica nella documentazione presentata ai fini della procedura di transazione fiscale elementi attivi per un ammontare inferiore a quello effettivo od elementi passivi fittizi per un ammontare complessivo superiore ad euro cinquantamila. Se l'ammontare di cui al periodo precedente è superiore ad euro duecentomila si applica la reclusione da un anno a sei anni).

Una prima riflessione che si impone riguarda le funzioni aziendali che possono vedersi incluse tra quelle in cui possano rinvenirsi i rischi di commissione reati. Se, da un lato, in linea di principio le funzioni coinvolte nel processo di redazione ed approvazione del bilancio vengono normalmente ritenute tali nel processo di mappatura del risk assessment aziendale, dall'altro, non va dimenticato che in realtà, anche in questo caso alme-

no in linea teorica, l'inclusione potrebbe valere altresì per ogni funzione operativa che possa avere un ruolo nella realizzazione di fatti aziendali ritenuti rilevanti ai fini che interessano, soprattutto se elenchi e traccia di detti fatti debbano confluire, poi, sempre ad opera di dette o altre funzioni, in atti di rendicontazione che rappresentino presupposto per la tenuta della contabilità e quindi per i conseguenti riflessi ed adempimenti di natura tributaria.

Altro profilo di interesse è quello della individuazione del profilo di rischio corretto da associare a ciascuna funzione, incluse quelle operative, in relazione alla commissione dei reati in esame. Ed è evidente che nei casi di processi automatizzati (e certificati) il livello di rischio sia inversamente proporzionale alla tenuta, all'oggettività, all'automatismo dei sistemi, oltre che alla efficacia ed alla autorevolezza delle eventuali certificazioni e dei relativi enti certificatori. Allo stesso tempo, negli altri processi non altrettanto caratterizzati da automatismi oggettivi come quelli descritti, il livello di discrezionalità inciderà in modo proporzionale sull'individuazione del rischio potenziale, mitigabile con procedure di riferimento che rendano, usando un'espressione più legata all'attività della Pubblica Amministrazione, la mera discrezionalità di ciascuna funzione una vera e propria discrezionalità tecnica.

Proseguendo l'analisi relativa ai presidi, oltre a quanto detto, è evidente che nel caso di riferimento valgono quelli di carattere generale di rispetto della normativa e della prassi e più specificamente di trasparenza, verità, correttezza, completezza, osservanza dei principi dei Modelli organizzativi e delle procedure aziendali, chiarezza nell'assegnazione delle competenze, segregazione e distinzione delle responsabilità.

Altro aspetto che non viene dimenticato in sede di gestione del fenomeno in questione è quello dell'esistenza di un meccanismo di controllo, misurato e calibrato sì, ma anche adeguato ed effettivo che consenta quindi di avere il conforto di quell'importante riscontro che tante volte aiuta la velocizzazione e la fluidità dei processi decisionali.

In definitiva, non v'è dubbio che in generale nei processi di adeguamento dei modelli organizzativi l'occasione diviene utile anche per affrontare una rivisitazione dei processi aziendali e per un'ottimizzazione dei medesimi. Tuttavia, **nel caso dei reati tributari questo processo è ancor più utile, se si guarda specificamente al caso del comparto del gioco pubblico**, per un'altra ragione. Perché consente di ripercorrere e ribadire l'alto grado di automatismo di rendicontazione e di controllo, interno ed esterno, dei fatti aziendali, quantomeno relativi alle **entrate, tutte commisurate e parametrate ai volumi di gioco pubblico censiti e verificati per la nota normativa di riferimento.**

DECRETO 231: UNO STIMOLO PER MIGLIORARE LE PROCEDURE DELLE AZIENDE DEL GIOCO

di Geronima Cardia

Avvocato cassazionista, Dottore Commercialista, Revisore contabile, Presidente Acadi - Confcommercio

I reati tributari ed i modelli organizzativi aziendali ai sensi del decreto 231. Uno stimolo per gli operatori anche del gioco a valorizzare processi e procedure di amministrazione, finanza e controllo.

I modelli organizzativi aziendali degli operatori è bene che tengano conto delle novità che vengono di volta in volta introdotte dal legislatore nella sua opera di allargamento del perimetro dei reati che se commessi 'in azienda' finiscono per determinare l'applicazione di sanzioni non solo di natura penale nei confronti delle persone fisiche che se ne rendano responsabili ma an-

che di natura amministrativa ai sensi del noto D.Lgs. 231/2001 nei confronti dell'ente che potrebbe vedersi contestare una misura interdittiva o di sospensione dell'attività ovvero una sanzione pecuniaria.

Negli ultimi mesi, dopo che si è fatto un gran parlare dell'argomento, sono stati infine introdotti nel cosiddetto perimetro 231 anche i reati tributari.

D.Lgs. 231/01



In particolare, ciò è avvenuto prima con il D.L. 26 ottobre 2019, n. 124, recante “Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili” (Decreto Fiscale), convertito con modificazioni in L. 19 dicembre 2019, n. 157 e poi con il D.Lgs. 14 luglio 2020 n. 75 pubblicato in GU il 15.7.2020 avente ad oggetto “Attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione mediante il diritto penale” entrato in vigore il 30 luglio 2020.

Il primo a fine 2019 ha introdotto nel perimetro il reato di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, precisando all’art. 39, comma 2, l’inserimento nel Decreto 231/2001 del nuovo articolo 25-quinquiesdecies ‘Reati tributari’ il quale dispone che: “In relazione alla commissione del delitto di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti previsto dall’articolo 2 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, si applica all’ente la sanzione pecuniaria fino a cinquecento quote”.

Il reato di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti è previsto dall’art. 2 del Decreto Legislativo n. 74 del 2000, secondo cui “E’ punito con la reclusione da quattro a otto anni chiunque, al fine di evadere le imposte sui redditi o sul valore aggiunto, avvalendosi di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, indica in una delle dichiarazioni annuali relative a dette imposte elementi passivi fittizi. Il fatto si considera commesso avvalendosi di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti quando tali fatture o documenti sono registrati nelle scritture contabili obbligatorie, o sono detenuti a fine di prova nei confronti dell’amministrazione finanziaria”. Si tratta di un reato di mera condotta, a consumazione istantanea, che si realizza nel momento in cui viene presentata la dichiarazione fiscale. Il reato è punito a titolo di dolo specifico, poiché è caratterizzato dalla finalità di evadere le imposte sui redditi o sul valore aggiunto, compresi il fine di conseguire un indebito rimborso o il riconoscimento di un inesistente credito d’imposta, per sé o per altri. Peraltro, occorre ricordare che, secondo la definizione prevista dall’art. 1 D. Lgs. n. 74/2000, “per ‘fatture per operazioni inesistenti’ si intendono le fatture o gli altri documenti aventi rilievo probatorio analogo in base alle norme tributarie, emessi a fronte di operazioni non realmente effettuate in tutto o in parte o che indicano i corrispettivi o l’imposta sul valore aggiunto in misura superiore a quella reale, ovvero che riferiscono l’operazione a soggetti diversi da quelli effettivi”.

La novità legislativa in questione, dunque, è bene

che stimoli gli operatori che intendono disporre di un sistema di controllo valido ed efficace in termini di protezione aziendale a mettere mano al proprio sistema organizzativo preliminarmente andando a mappare ove si annidi nei propri processi decisionali ed esecutivi il rischio di commissione del reato, successivamente a valutare quali processi e procedure darsi per mitigare sino ad azzerare il rischio medesimo ed infine, dando conto nel modello organizzativo delle misure adottate e dei controlli da operare per monitorare l’effettiva applicazione.

Il tutto anche per dare corpo documentale e probatorio alle condotte virtuose certamente già seguite in ragione del fatto che il reato in questione comunque esiste da tempo, nonostante la sua recente introduzione nel perimetro 231.

In particolare, è bene che, seguendo le best practice di riferimento, si provveda a predisporre documenti consultabili contenenti le specifiche regole e procedure per la gestione delle dichiarazioni e dei pagamenti fiscali (con la cristallizzazione dei ruoli, delle verifiche e delle deleghe), le modalità per la redazione e revisione costante dei bilanci preventivi, le modalità di reportistica, di definizione e riscontro dei controlli di indici sintomatici d’irregolarità (come ad esempio la riconciliazione delle fatture ricevute con gli ordini d’acquisto, l’uso limitato del contante, la verifica della registrazione dei fornitori presso le camere di commercio, il controllo sulla eventuale residenza dei fornitori in paradisi fiscali, l’archiviazione della documentazione contrattuale), oltre alle procedure in materia di bilancio, tesoreria e gestione delle spese.

Il secondo provvedimento (i.e. il richiamato D. lgs. 14 luglio 2020 n. 75) a metà 2020 ha introdotto all’art. 5 “modifiche al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231” prevedendo l’ampliamento del perimetro 231 ad una pluralità di reati.

In particolare, la modifica riguarda le seguenti categorie di reati: (i) delitti nei rapporti con la P.A. (art.



Geronima Cardia

24 e 25 D.lgs. 231/2001) con l'introduzione: (a) dei reati di frode nelle pubbliche forniture (art. 356 c.p.) e frode in agricoltura (art. 2, L. 898/1986), richiamati dal modificato art. 24, D.lgs. 231/2001 la cui rubrica recita ora "Indebita percezione di erogazioni, truffa in danno dello Stato, di un ente pubblico o dell'Unione europea o per il conseguimento di erogazioni pubbliche, frode informatica in danno dello Stato o di un ente pubblico e frode nelle pubbliche forniture"; (b) tra i reati presupposto di cui all'art. 25, della fattispecie di peculato "semplice" (art. 314 c.p.), peculato "mediante l'errore altrui" (art. 316 c.p.) e abuso d'ufficio (art. 323 c.p.), limitatamente ai casi di danno agli interessi finanziari dell'Unione europea, (ii) delitti tributari (art. 25-quinquiesdecies D.lgs. 231/2001), per i delitti di dichiarazione infedele (art. 4, D.lgs. 74/2000), omessa dichiarazione (art. 5, D.lgs. 74/2000), indebita compensazione (art. 10-quater, D.lgs. 74/2000); (iii) delitti di contrabbando (nuovo art. 25-sexiesdecies, D.lgs. 231/2001).

In particolare, focalizzando l'attenzione sui reati tributari sopra menzionati: (i) l'art. 4 del D.Lgs. 74/2000 prevede il reato di dichiarazione infedele, per le dichiarazioni dei redditi ed iva, caratterizzato dal dolo specifico di ottenere il risultato di pagare meno imposte o di ricevere più rimborsi o crediti di quanto

dovuto, sempreché, tra l'altro, si superino determinate soglie; (ii) l'art. 5 del D.Lgs. 74/2000 prevede il reato di omessa dichiarazione per le dichiarazioni dei redditi ed iva, anch'esso caratterizzato dal dolo specifico, questa volta di chi intenda evadere; (iii) l'art. 10-quater del D.lgs. 74/2000 prevede il reato di indebita compensazione di chi ometta di versare somme dovute utilizzando crediti non spettanti o inesistenti oltre determinati importi.

Per una corretta mappatura dei rischi di commissione dei reati in questione ecco che diventa importante compiere una ricognizione delle modalità e dei ruoli con cui in azienda si perviene all'atto dichiarativo e di versamento, verificare se vi siano meccanismi che rendano per quanto possibile oggettiva, controverificata ed indipendente ogni scelta compiuta e, in caso di eventuale riscontrata carenza, prevederli e ritualizzarli in procedure poi ben richiamate anche per la parte relativa ai controlli da effettuare nei modelli destinatari degli aggiornamenti.

Ciò consente di contribuire in modo determinante a proteggere l'azienda da eventuali iniziative scomposte di chi ritenga autonomamente di discostarsi da processi e procedure formalizzate e di innalzare ancor più il profilo reputazionale dell'ente.



NOVITÀ PER I MODELLI ORGANIZZATIVI 231 DELLE AZIENDE DEL GIOCO PUBBLICO

Avv. Geronimo Cardia

Dottore Commercialista e Revisore Contabile

Nell'ambito dell'attività di contrasto all'illegalità per la tutela dell'interesse costituzionale dell'ordine pubblico, l'offerta del gioco pubblico ha oggi un'importante novità da registrare. Il catalogo dei cosiddetti reati-presupposto da cui può sorgere la responsabilità amministrativa delle società di cui al richiamato d.lgs 231/2001 è stato da quest'anno ampliato anche con le fattispecie della "Fro-

Ed infatti, la **legge 3 maggio 2019 n. 39** (pubblicata in Gazz. Uff., 16 maggio 2019, n. 113), recante norme in materia di "Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla manipolazione di competizioni sportive, fatta a Magglingen il 18 settembre 2014", all'articolo 5, la cui rubrica recita "Reati in materia di frode in competizioni sportive, esercizio abusivo di gioco o di scommessa e giochi d'azzardo esercitati a



de in competizioni sportive", da un lato, e dell'"Esercizio abusivo di gioco o di scommessa e giochi d'azzardo esercitati a mezzo di apparecchi vietati".

mezzo di apparecchi vietati" prevede che dopo l'articolo 25-terdecies del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 è inserito il seguente: "Art. 25-quaterdecies (Frode

in competizioni sportive, esercizio abusivo di gioco o di scommessa e giochi d'azzardo esercitati a mezzo di apparecchi vietati).

- 1. In relazione alla commissione dei reati di cui agli articoli 1 e 4 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie: a) per i delitti, la sanzione pecuniaria fino a cinquecento quote; b) per le contravvenzioni, la sanzione pecuniaria fino a duecentosessanta quote.

- 2. Nei casi di condanna per uno dei delitti indicati nel comma 1, lettera a), del presente articolo, si applicano le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, per una durata non inferiore a un anno”.

La legge 13 dicembre 1989, n. 401 (pubblicata in Gazz. Uff., 18 dicembre, n. 294), recante norme in materia di “Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive” (titolo modificato dall'articolo 1, comma 1-bis del D.L. 20 agosto 2001, n. 336), all'articolo 1, la cui rubrica recita “Frode in competizioni sportive”, prevede che:

“-1. Chiunque offre o promette denaro o altra utilità o vantaggio a taluno dei partecipanti ad una competizione sportiva organizzata dalle federazioni riconosciute dal Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), dall'Unione italiana per l'incremento delle razze equine (UNIRE) o da altri enti sportivi riconosciuti dallo Stato e dalle associazioni ad essi aderenti, al fine di raggiungere un risultato diverso da quello conseguente al corretto e leale svolgimento della competizione, ovvero compie altri atti fraudolenti volti al medesimo scopo, è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 1.000 a euro 4.000;

- 2. Le stesse pene si applicano al partecipante alla competizione che accetta il denaro o altra utilità o vantaggio, o ne accoglie la promessa.

- 3. Se il risultato della competizione è influente ai fini dello svolgimento di concorsi pronostici e scommesse regolarmente esercitati, per i fatti di cui ai commi 1 e 2, la pena della reclusione è aumentata fino alla metà e si applica la multa da euro 10.000 a euro 100.000”.

Ed ancora, **la stessa legge 401/1989, all'articolo 4**, la cui rubrica recita “Esercizio abusivo di attività di giuoco o di scommessa” prevede che:

“-1. Chiunque esercita abusivamente l'organizzazione del giuoco del lotto o di scommesse o di concorsi pronostici che la legge riserva allo Stato o ad altro ente concessionario, è punito con la reclusione da tre a sei anni e con la multa da 20.000 a 50.000 euro. Alla stessa pena soggiace chi comunque organizza scommesse o

concorsi pronostici su attività sportive gestite dal Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), dalle organizzazioni da esso dipendenti o dall'Unione italiana per l'incremento delle razze equine (UNIRE). Chiunque abusivamente esercita l'organizzazione di pubbliche scommesse su altre competizioni di persone o animali e giuochi di abilità è punito con l'arresto da tre mesi ad un anno e con l'ammenda non inferiore a lire un milione. Le stesse sanzioni si applicano a chiunque venda sul territorio nazionale, senza autorizzazione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, biglietti di lotterie o di analoghe manifestazioni di sorte di Stati esteri, nonché a chiunque partecipi a tali operazioni mediante la raccolta di prenotazione di giocate e l'accreditamento delle relative vincite e la promozione e la pubblicità effettuate con qualunque mezzo di diffusione. È punito altresì con la reclusione da tre a sei anni e con la multa da 20.000 a 50.000 euro chiunque organizza, esercita e raccoglie a distanza, senza la prescritta concessione, qualsiasi gioco istituito o disciplinato dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Chiunque, ancorché titolare della prescritta concessione, organizza, esercita e raccoglie a distanza qualsiasi gioco istituito o disciplinato dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli con modalità e tecniche diverse da quelle previste dalla legge è punito con l'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da euro 500 a euro 5.000.

- 2. Quando si tratta di concorsi, giuochi o scommesse gestiti con le modalità di cui al comma 1, e fuori dei casi di concorso in uno dei reati previsti dal medesimo, chiunque in qualsiasi modo dà pubblicità al loro esercizio è punito con l'arresto fino a tre mesi e con l'ammenda da lire centomila a lire un milione. La stessa sanzione si applica a chiunque, in qualsiasi modo, dà pubblicità in Italia a giochi, scommesse e lotterie, da chiunque accettate all'estero.

- 3. Chiunque partecipa a concorsi, giuochi, scommesse gestiti con le modalità di cui al comma 1, fuori dei casi di concorso in uno dei reati previsti dal medesimo, è punito con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda da lire centomila a lire un milione.

- 4. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si applicano anche ai giuochi d'azzardo esercitati a mezzo degli apparecchi vietati dall'articolo 110 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (...).

- 4-bis. Le sanzioni di cui al presente articolo sono applicate a chiunque, privo di concessione, autorizzazione o licenza ai sensi dell'articolo 88 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (...) svolga in Italia qualsiasi attività organizzata al fine di accettare o raccogliere o comunque favorire l'accettazione o in qualsiasi modo la raccolta, anche per via telefonica o telematica, di scommesse di qualsiasi genere da chiunque accettate in Italia o all'estero.

- **4-ter.** Fermi restando i poteri attribuiti al Ministero delle finanze (...), le sanzioni di cui al presente articolo si applicano a chiunque effettui la raccolta o la prenotazione di giocate del lotto, di concorsi pronostici o di scommesse per via telefonica o telematica, ove sprovvisto di apposita autorizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia delle dogane e dei monopoli all'uso di tali mezzi per la predetta raccolta o prenotazione. -4-quater). L'Agenzia delle dogane e dei monopoli è tenuta alla realizzazione, in collaborazione con la Guardia di finanza e le altre forze di polizia, di un piano straordinario di controllo e contrasto all'attività illegale di cui ai precedenti commi con l'obiettivo di determinare l'emersione della raccolta di gioco illegale”.

In linea di principio va ricordato che il contrasto all'illegalità, in ogni sua manifestazione, consente di tutelare, oltre all'ordine pubblico di cui si è detto in apertura, anche gli altri interessi costituzionali quali la salute ed il risparmio dell'utente, il gettito erariale dello Stato nonché **le imprese e i lavoratori del comparto del gioco pubblico**. Più nel dettaglio, quanto sopra, da un lato, consente certamente di estendere ai veicoli societari le responsabilità amministrative richiamate per le condotte illecite tenute da soggetti che operino nell'illegalità e nell'offerta illegale del gioco e, dall'altro, è di stimolo per le imprese del gioco pubblico affinché valorizzino, formalizzino e ritualizzino, nei casi remoti in cui ciò non sia già stato fatto, **processi e procedure coordinati con i modelli organizzativi aziendali, idonei ad argi-**



nare se non ad azzerare i rischi di commissione dei suddetti reati da parte di esponenti senza scrupoli. Il tutto senz'altro per mettere al riparo le aziende da eventuali sanzioni pecuniarie e interdittive, pure richiamate, ma soprattutto per ancora di più mettere in luce la serietà e la meticolosità dell'azione dell'offerta pubblica di gioco al servizio dello Stato.

L'antiriciclaggio non è un gioco

Il National risk assessment per il Fondo Monetario Internazionale

CHE NON BISOGNA GIOCARE SUL TEMA DELL'ANTIRICICLAGGIO LO SOSTENIAMO DA TEMPO. NON A CASO, GIOCO NEWS STA DEDICANDO DA DIVERSI NUMERI GRANDE ATTENZIONE ALLA MATERIA CHE È SALITA IN CATTEDRA ALLA SOCIAL MEDIA WEEK DI ROMA, ATTRAVERSO L'AVVOCATO GERONIMO CARDIA, PER UN APPROFONDIMENTO SULLE VULNERABILITÀ DELL'ONLINE NEL RISK ASSESSMENT PER IL FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE, DI CUI PROPONIAMO UN ESTRATTO.

A cura di: **Avv. Geronimo Cardia**
Avvocato, Dottore Commercialista e Revisore Contabile

In occasione di una importante manifestazione come la Social Media Week di Roma, andata in scena nelle scorse settimane nella Casa del Cinema di Villa Borghese, si è tenuto un incontro focalizzato sui profili antiriciclaggio nel gaming dal titolo 'Antiriciclaggio nel mercato dei giochi - vulnerabilità, presidi e tecnologia nell'online nel punto di vista per il Fondo Monetario Internazionale'.

Nel corso dell'incontro sono stati messi in evidenza i profili inerenti il comparto del gioco contenuti nel documento 'Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo con il quale il Comitato di sicurezza finanziaria ha illustrato nel 2014 l'analisi dei rischi nazionali di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo predisposta nell'ambito delle competenze di cui all'articolo 5 del decreto legislativo n. 231/2007.

Il Comitato di sicurezza finanziaria è presieduto dal direttore generale del Tesoro. Ne fanno parte, tra gli altri, rappresentanti del ministero della Giustizia, del Ministero dell'Interno, del Ministero degli Esteri, della Banca d'Italia, della Consob, della Guardia di Finanza, dell'Arma dei carabinieri.

L'analisi del 2014 descritta nel corso dell'incontro e nota come National Risk Assessment ('Nra') "è stata effettuata in applicazione delle nuove Raccomandazioni del Financial Action Task Force - Gruppo d'azione finanziaria (Fatf-Gafi), con l'obiettivo di identificare, analizzare e valutare le minacce di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo, individuando quelle più rilevanti, i metodi di svolgimento di tali attività criminali, le vulnerabilità del sistema nazionale di prevenzione, di investigazione e di repressione di tali fenomeni, e quindi i settori maggiormente esposti a tali rischi". Si è ritenuto utile proporre l'analisi del documento in esame non solo per prendere coscienza di quali fossero le osservazioni proposte ai responsabili del Fondo Monetario Internazionale, quanto piuttosto per condividere che l'analisi conduce alla consapevolezza delle vulnerabilità del sistema in generale e nello specifico del gioco, che la consapevolezza delle vulnerabilità del sistema è il presupposto di un'adeguata mappatura dei rischi, che l'adeguata mappatura dei rischi è il presupposto per l'individuazione ed attuazione di presidi adeguati. Il tutto nella consapevolezza che come operatori si è giudicati e valutati sotto questa prospettiva anche

per l'adeguatezza delle misure che vengono implementate. L'analisi delle azioni ritenute opportune per il comparto del gioco completa la valutazione dell'opportunità della descrizione proposta.

Nel documento Nra si precisa che "il rischio che attività illecite e riciclaggio di denaro interessino l'economia italiana è considerato significativo ma, allo stesso tempo, il sistema di prevenzione e contrasto italiano appare nel suo complesso adeguato." Tale affermazione rappresenta la sintesi complessiva del lavoro, che nei suoi passaggi intermedi interessa altresì la verifica di aspetti che interessano il gioco.

Per la valutazione del primo aspetto (secondo cui, come evidenziato, il rischio che attività illecite e riciclaggio di denaro interessino l'economia italiana è considerato significativo) l'Nra analizza il complesso fenomeno dei reati presupposto (tra cui la corruzione, i reati fallimentari e societari e l'usura, l'evasione, i reati tributari, la criminalità organizzata, il narcotraffico, gestione del traffico illecito di rifiuti, il reato di sfruttamento sessuale) per poi riconoscere che "l'attuale crisi economica ha offerto ulteriori opportunità alla criminalità di inserirsi nel tessuto economico (...) le difficoltà finanziarie, soprattutto di liquidità, possono indurre la crescita del fenomeno dell'usura, rendendo imprese e individui più vulnerabili ai tentativi della criminalità di estendere il controllo sull'economia legale e formale (...) la minaccia attuale che fenomeni di riciclaggio di denaro interessino la nostra economia è dunque giudicata molto significativa".

Nell'analisi territoriale di ripartizione del rischio l'Nra fornisce uno spunto di riflessione sull'uso del contante: "L'uso del contante nel paese non è uniforme. Sulla base dell'assunto che il contante è una misura - ancorché parziale - del rischio di riciclaggio, si presenta un indicatore di rischio elaborato a livello provinciale. Si tratta di risultati preliminari di uno studio ancora in corso. Gli indicatori sono



elaborati dall'Uif e fatti propri dal Csf". La tabella allegata ripartisce i livelli di rischio da alto a medio-alto, da medio a basso in quattro categorie aggregando le province italiane sulla base del riscontrato quantitativo di uso del contante. Potrebbe valersi di inserire detti dati tra quelli indicati nelle procedure aziendali antiriciclaggio da tenere in considerazione al momento della analisi del rischio di operazioni di cui si stia pesando la natura eventualmente sospetta.

Il documento Nra, nel valutare il complesso di azioni previste ed attuate dal sistema Paese antiriciclaggio, giunge, come detto, a un giudizio di sostanziale adeguatezza. L'analisi riguarda, infatti, le banche (circa 700), gli intermediari finanziari in genere (circa 700 e 150 società di investimento), i professionisti (oltre 4.600 notai, 230.600 avvocati, 115.000 commercialisti), gli altri soggetti obbligati (tra cui gli operatori del gioco), nella consapevolezza che "gli obblighi non

CLASSE DI RISCHIO	PROVINCE
Rischio alto	Benevento, Biella, Caserta, Catania, Catanzaro, Cosenza, Foggia, Isernia, Macerata, Messina, Napoli, Reggio Calabria, Vibo Valentia
Rischio medio-alto	Agrigento, Alessandria, Avellino, Bari, Bologna, Imperia, La Spezia, L'Aquila, Latina, Lecce, Livorno, Matera, Novara, Pavia, Pescara, Pistoia, Potenza, Rieti, Rimini, Savona, Siena, Siracusa, Teramo, Terni, Varese, Verbano-Cusio-Ossola
Rischio medio	Ancona, Aosta, Arezzo, Ascoli Piceno, Asti, Belluno, Bergamo, Brescia, Brindisi, Caltanissetta, Campobasso, Chieti, Como, Cremona, Crotone, Cuneo, Enna, Ferrara, Firenze, Forlì-Cesena, Frosinone, Genova, Gorizia, Grosseto, Lodi, Lucca, Nuoro, Palermo, Perugia, Pesaro e Urbino, Piacenza, Pisa, Pordenone, Prato, Ravenna, Roma, Rovigo, Salerno, Sondrio, Taranto, Torino, Trapani, Udine, Vercelli, Viterbo
Rischio basso	Barletta-Andria-Trani, Bolzano, Cagliari, Carbonia-Iglesias, Fermo, Lecco, Mantova, Massa-Carrara, Medio Campidano, Milano, Modena, Monza e Brianza, Olbia-Tempio, Oristano, Padova, Parma, Ragusa, Reggio Emilia, Sassari, Trento, Treviso, Trieste, Venezia, Verona, Vercenza



> sono applicati da tutti in maniera uniforme. Di tale eterogeneità ne è un esempio il diffuso grado di segnalazioni sospette inviate all'Unità di informazione finanziaria". Tale ultima riflessione stimola senz'altro delle riflessioni sul tema della quantità di segnalazioni di operazioni sospette e sul tema della qualità delle medesime. Ad ogni modo, come anticipato, il documento Nra conclude asserendo che "nel suo complesso, il sistema di prevenzione e contrasto italiano appare adeguatamente rispondente rispetto alla minaccia che proventi di attività criminali possano essere reinseriti nel sistema finanziario ed economico".

Nella valutazione del sistema a presidio dei rischi antiriciclaggio, riguardo al gioco, nel documento si precisa "Il comparto del gioco, sia illegale sia legale, risulta di altissimo interesse per la criminalità organizzata, per la quale ha storicamente costituito una importante forma di sovvenzione. Attualmente la criminalità mafiosa investe nel settore dei giochi acquisendo e intestando a prestanome sale da gioco, sia per percepire rapidamente guadagni consistenti (soprattutto se le regole vengono alterate per

azzerare le possibilità di vincita dei giocatori o per abbattere l'ammontare dei prelievi erariali), sia per riciclare capitali illecitamente acquisiti."

Una riflessione che spicca è data dalla consapevolezza cristallizzata nel documento del fatto che i rischi antiriciclaggio di area gioco di fatto interessano le attività illegali. A ciò va aggiunto tuttavia che la guardia non viene abbassata nell'ambito del comparto legale per l'interesse che questo suscita nei confronti della criminalità organizzata. Nel documento si esplicita infatti che "l'interesse delle mafie verso il settore dei giochi non riguarda esclusivamente il gioco illegale ma si estende in modo significativo anche al perimetro delle attività legali del gioco". Dal tenore delle osservazioni operate nel documento Nra emerge che particolare attenzione potrà riporsi nelle fasi di valutazione soggettiva di identificazione degli operatori e di prevenzione e rilevazione di frodi.

Come è noto le tipologie di gioco legale interessate dalla normativa antiriciclaggio sono le concessioni aventi ad oggetto la distribuzione del gioco del bingo, delle cosiddette videolotterie, del gioco on line e delle scommesse su rete fisica.

Riguardo all'online, oggetto di interesse dell'incontro descritto, il documento Nra precisa che "tra le forme di gioco on line le piattafor-

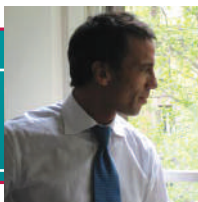
me di gioco di altri paesi comunitari operanti in libera prestazione di servizi comportano vulnerabilità relativa molto significative in quanto i relativi flussi finanziari sfuggono completamente al monitoraggio delle autorità", mentre per le altre concessioni nel documento si legge che "tra le forme di gioco su rete fisica vanno segnalati con vulnerabilità relativa molto significativa (rischio specifico rilevante e vulnerabilità molto significative) gli apparecchi da intrattenimento c.d. Vlt e le scommesse a quota fissa perché ben si possono prestare a operazioni di riciclaggio".

Il documento Nra associa alle suddette vulnerabilità riscontrate relativamente al gioco un profilo di rischio tale da indurre azioni con priorità medio-alta in merito a "interventi operativi / regolamentari / normativi" e "potenziamento dell'attività di vigilanza e controllo".

Infine, in considerazione della rischiosità dell'attività transfrontaliera, nello stesso documento si auspica una maggiore armonizzazione con l'entrata in vigore della IV direttiva di recente approvazione che vedrà entro i prossimi due anni gli stati membri impegnati nella dovuta implementazione. Tale circostanza induce a ritenere opportuno tenerne conto, per quanto possibile, anche nelle attuali valutazioni aziendali di rischio.

L'AUTORE

Avv. Geronimo Cardia
Studio Legale Cardia
www.gcllegal.it





L'antiriciclaggio non è un gioco

CONTINUA L'ESPLORAZIONE DI GIOCO NEWS NEI MEANDRI DELLA NORMATIVA SULL'ANTIRICICLAGGIO E GLI OBBLIGHI CHE IMPONE AGLI OPERATORI DEL GIOCO. IN QUESTA QUARTA PUNTATA CAPIAMO COME E QUANDO DOVER EFFETTUARE UNA SEGNALAZIONE

A cura di: **Avv. Geronimo Cardia**
Avvocato, Dottore Commercialista
e Revisore Contabile

Nei primi interventi in merito alle disposizioni antiriciclaggio che interessano gli operatori del gioco quali gli operatori vlt, del bingo, delle scommesse e dell'online sono stati toccati alcuni dei principi generali fino alle tecniche di identificazione e agli obblighi di registrazione. Le due azioni di riferimento sono preordinate a consentire all'operatore di porre in essere, se del caso, l'attività cruciale per il contrasto al riciclaggio, che consiste nella segnalazione delle operazioni ritenute sospette. Ancor prima di addentrarci nelle caratteristiche specifiche dell'attività di selezione delle operazioni e delle segnalazioni vale la pena mettere in luce due aspetti di carattere generali quali gli obblighi di riservatezza e il divieto di comunicazione che ruotano attorno a tali attività. In particolare, l'articolo 45 sulla "Tutela della riservatezza" prevede, tra l'altro, che "1. I soggetti obbligati alla segnalazione (...) adottano adeguate misure per assicurare la massima riservatezza dell'identità delle persone che effettuano la segnalazione. 2. Gli atti e i documenti in cui sono indicate le generalità di tali persone sono custoditi sotto la diretta responsabilità del titolare dell'attività o del legale rappresentante o del loro delegato. 3. La Uif, la Guardia

di finanza e la Dia possono richiedere ulteriori informazioni ai fini dell'analisi o dell'approfondimento investigativo della segnalazione (...) al soggetto che ha effettuato la segnalazione e a quelli, comunque destinatari degli obblighi. 4. La trasmissione delle segnalazioni di operazioni sospette, le eventuali richieste di approfondimenti, nonché gli scambi di informazioni, attinenti alle operazioni sospette segnalate, tra la Uif, la Guardia di finanza, la Dia, le autorità di vigilanza e gli ordini professionali avvengono per via telematica, con modalità idonee a garantire la riferibilità della trasmissione dei dati ai soli soggetti interessati, nonché l'integrità delle informazioni trasmesse. 5. La Uif, la Guardia di finanza e la Dia adottano, anche sulla base di protocolli d'intesa e sentito il Comitato di sicurezza finanziaria, adeguate misure per assicurare la massima riservatezza dell'identità dei soggetti che effettuano le segnalazioni. 6. In caso di denuncia (...) l'identità delle persone fisiche e dei soggetti comunque destinatari degli obblighi (...) che hanno effettuato le segnalazioni, anche qualora sia conosciuta, non è menzionata. 7. L'identità delle persone fisiche e dei soggetti comunque destinatari degli obblighi (...) può essere rivelata solo quando l'autorità giudiziaria, con decreto motivato, lo ritenga indispensabile ai fini dell'accertamento dei reati per i quali si >

> procede. 8. (...) in caso di sequestro di atti o documenti si adottano le necessarie cautele per assicurare la riservatezza dell'identità delle persone fisiche e dei soggetti comunque destinatari degli obblighi (...) che hanno effettuato le segnalazioni". A questi principi di riservatezza, legati essenzialmente ad assicurare il funzionamento delle attività dei soggetti obbligati ad effettuare le operazioni di segnalazione, corrispondono, poi, i divieti di comunicazione dell'avvenuta effettuazione delle segnalazioni. In particolare, l'articolo 46 del decreto, la cui rubrica recita "divieto di comunicazione", prevede, tra l'altro, che "1. È fatto divieto ai soggetti tenuti alle segnalazioni (...) e a chiunque ne sia comunque a conoscenza di dare comunicazione dell'avvenuta segnalazione fuori dai casi previsti dal presente decreto. 2. Il divieto (...) non comprende la comunicazione effettuata ai fini di accertamento investigativo, né la comunicazione rilasciata alle autorità di vigilanza di settore nel corso delle verifiche (...) e negli altri casi di comunicazione previsti dalla legge. 3. I soggetti obbligati alla segnalazione non possono comunicare al soggetto interessato o a terzi l'avvenuta segnalazione di operazione sospetta o che è in corso o può essere svolta un'indagine in materia di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo".

Gli aspetti della riservatezza e del divieto di comunicazione vanno letti con la dovuta attenzione in quanto per loro costituzione rappresentano due pilastri del funzionamento dell'azione di contrasto al fenomeno del riciclaggio. Essi fondamentalmente sono a presidio del funzionamento: delle attività preordinate sia alla individuazione delle operazioni sospette, sia alla effettuazione delle segnalazioni; delle attività di indagine conseguenti alle segnalazioni medesime. A proposito degli effetti delle segnalazioni operate, può essere utile, anche per avere un'idea dell'utilizzo che di queste viene fatto, riprendere i

contenuti della norma di cui all'articolo 47, la cui rubrica recita "Analisi della segnalazione" che prevede, tra l'altro, che "La Uif, sentito il Comitato di sicurezza finanziaria, definisce i criteri per l'approfondimento finanziario delle segnalazioni di operazioni sospette ed espleta le seguenti attività: a) effettua, avvalendosi dei risultati delle analisi e degli studi compiuti nonché tramite ispezioni, approfondimenti sotto il profilo finanziario delle segnalazioni ricevute nonché delle operazioni sospette non segnalate di cui viene a conoscenza sulla base di dati e informazioni contenuti in archivi propri ovvero sulla base delle informazioni comunicate dagli organi delle indagini (...), dalle autorità di vigilanza di settore, dagli ordini professionali e dalle Uif estere; b) effettua, sulla base di protocolli d'intesa, approfondimenti che coinvolgono le competenze delle autorità di vigilanza di settore in collaborazione con le medesime le quali integrano le informazioni con gli ulteriori elementi desumibili dagli archivi in loro possesso; c) archivia le segnalazioni che ritiene infondate, mantenendone evidenza per dieci anni, secondo procedure che consentano la consultazione agli organi investigativi (...) sulla base di protocolli d'intesa; d) (...)fermo restando quanto previsto dall'articolo 331 del codice di procedura penale, trasmette, senza indugio, anche sul-

la base di protocolli d'intesa, le segnalazioni, completate ai sensi del presente comma e corredate da una relazione tecnica contenente le informazioni relative alle operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo alla Dia e al Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza, che ne informano il Procuratore nazionale antimafia, qualora siano attinenti alla criminalità organizzata".

Quando segnalare un'operazione

Venendo alle attività di segnalazione va premesso un quadro sistematico. Le norme di riferimento per l'inquadramento degli obblighi di segnalazione vanno ricercate nell'ambito del capo III del decreto. In particolare, l'articolo 41 la cui rubrica recita "Segnalazione di operazioni sospette" prevede, tra l'altro, che "I soggetti (...) inviano alla Uif, una segnalazione di operazione sospetta quando sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Il sospetto è desunto dalle caratteristiche, entità, natura dell'operazione o da qualsivoglia altra circostanza conosciuta in ragione delle funzioni esercitate, tenuto conto anche della capacità economica e dell'attività svolta dal soggetto cui è riferita, in >





L'ANTIRICICLAGGIO NON È UN GIOCO

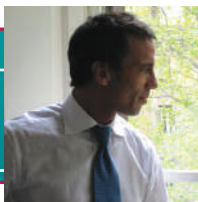
getto cui è riferita, in base agli elementi a disposizione dei segnalanti, acquisiti nell'ambito dell'attività svolta ovvero a seguito del conferimento di un incarico". Il legislatore precisa inoltre che "è un elemento di sospetto il ricorso frequente o ingiustificato a operazioni in contante, anche se non in violazione dei limiti" e su questo si tornerà quando si metterà a fuoco l'obbligo di utilizzo di contante per importi pari o superiori a mille euro, obbligo parallelo a quelli di identificazione, registrazione e segnalazione qui in esame. Accanto a questi principi il legislatore precisa che l'operatore potrà, altresì, fare affidamento su alcuni indici di anomalia che saranno messi a disposizione dell'Uif e dei quali, per quanto specificamente allo stato riferito agli operatori del gioco si tornerà in occasione di prossimi interventi. Un secondo gruppo di riflessioni attiene al momento di effettuazione della segnalazione. E qui è importante mettere in evidenza che avuto contezza della natura sospetta dell'operazione identificata, registrata e poi analizzata si debba procedere con "le segnalazioni (...) senza ritardo, ove possibile prima di eseguire l'operazione, appena il soggetto tenuto alla segnalazione viene a conoscenza degli elementi di sospetto". Tale riflessione consente peraltro di imporre una tempistica anche alle attività di identificazione registrazione che presuppongono l'analisi, la valutazione e la conseguente segnalazione. Un terzo gruppo di riflessioni attiene al comportamento cui gli operatori sono chiamati una volta che abbiano valutato esistente il presupposto del sospetto per la segnalazione. Ed in particolare, agli operatori è richiesto di astenersi "dal compiere l'operazione finché non hanno effettuato la segnalazione, tranne che detta astensione non sia possibile tenuto conto della normale operatività, o possa ostacolare le indagini". Tali aspetti potranno essere approfonditi nel corso delle successive analisi, avendo cura di delineare le peculiarità inerenti agli operatori del gioco ed ai soggetti della rispettiva filiera.

> base agli elementi a disposizione dei segnalanti, acquisiti nell'ambito dell'attività svolta ovvero a seguito del conferimento di un incarico. È un elemento di sospetto il ricorso frequente o ingiustificato a operazioni in contante, anche se non in violazione dei limiti (...), e, in particolare, il prelievo o il versamento in contante con intermediari finanziari di importo pari o superiore a 15.000 euro". Al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette, "su proposta della Uif sono emanati e periodicamente aggiornati indicatori di anomalia: (...) c) per i soggetti indicati nell'articolo (...) 14 con decreto del Ministro dell'interno". "Gli indicatori di anomalia (...) sono sottoposti prima della loro emanazione al Comitato di sicurezza finanziaria per assicurarne il coordinamento". "Le segnalazioni sono effettuate senza ritardo, ove possibile prima di eseguire l'operazione, appena il soggetto tenuto alla segnalazione viene a conoscenza degli elementi di sospetto". "I soggetti tenuti all'obbligo di segnalazione si astengono dal compiere l'operazione finché non hanno effettuato la segnalazione, tranne che detta astensione non sia possibile tenuto conto della normale operatività, o possa ostacolare le indagini". "Le segnalazioni di operazioni sospette effettuate ai

sensi e per gli effetti del presente capo, non costituiscono violazione degli obblighi di segretezza, del segreto professionale o di eventuali restrizioni alla comunicazione di informazioni imposte in sede contrattuale o da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative e, se poste in essere per le finalità ivi previste e in buona fede, non comportano responsabilità di alcun tipo". Nella disposizione richiamata emergono alcuni spunti cruciali del sistema che si rivelano determinanti per il suo funzionamento. Un primo gruppo di osservazioni attiene alla descrizione delle procedure da seguire per effettuare la valutazione dei dati raccolti in sede di identificazione e registrazione delle operazioni, in modo tale da selezionare quelle operazioni che presentino caratteristiche di sospetto tali da determinare in capo all'operatore l'obbligo di effettuare la segnalazione. In altre parole, quando è che un'operazione può definirsi sospetta? Da quali iniziative l'operatore può desumere che "siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio"? Ebbene, il legislatore sul punto fornisce un duplice criterio generale ed una serie di criteri speciali, di settore. Per quanto concerne il principio generale, il legislatore precisa che l'operatore debba desumere il sospetto "dalle caratteristiche, entità, natura dell'operazione o da qualsivoglia altra circostanza conosciuta in ragione delle funzioni esercitate, tenuto conto anche della capacità economica e dell'attività svolta dal sog-

L'AUTORE

Avv. Geronimo Cardia
Studio Legale Cardia
www.gcllegal.it



L'antiriciclaggio non è un gioco

CONTINUA IL NOSTRO VIAGGIO NEI MEANDRI DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI ANTIRICICLAGGIO CHE IMPONE UNA RIGIDA DISCIPLINA ALLE AZIENDE CHE OPERANO NEL SETTORE DEL GIOCO. IN QUESTA TERZA PARTE ENTRIAMO NEL VIVO DELLE SPECIFICHE PRESCRIZIONE PER GLI OPERATORI DELLA FILIERA

A cura di: **Avv. Geronimo Cardia**
Avvocato, Dottore Commercialista
e Revisore Contabile

In occasione dei primi due interventi in materia di antiriciclaggio, si è avuto modo di mettere in evidenza alcuni dei principi generali posti dal legislatore in capo agli operatori del gioco interessati dalla disciplina quali gli operatori di Vlt, bingo, scommesse e dell'online, fino a toccare il principio della identificazione della clientela. Ora focalizziamo l'attenzione su due aspetti di base: gli sforzi da compiere in occasione delle attività di identificazione, da un lato, e lo sviluppo degli obblighi di registrazione, dall'altro. Circostanze, queste, che devono trovare la giusta e misurata ritualizzazione nelle procedure aziendali che agli operatori del gioco sono richieste. Il cuore della valutazione operata in sede di identificazione consiste nella individuazione del titolare effettivo della operazione monitorata. L'articolo 19 del decreto antiriciclaggio più volte richiamato prevede, infatti, che "l'identificazione e la verifica dell'identità del titolare effettivo è effettuata contestualmente all'identificazione del cliente e impone, per le persone giuridiche l'adozione di misure adeguate e commisurate alla situazione di rischio per comprendere la struttura di proprietà e di controllo

del cliente. Per identificare e verificare l'identità del titolare effettivo i soggetti destinatari di tale obbligo possono decidere di fare ricorso a pubblici registri, elenchi, atti o documenti conoscibili da chiunque contenenti informazioni sui titolari effettivi, chiedere ai propri clienti i dati pertinenti ovvero ottenere le informazioni in altro modo". In proposito, lo stesso decreto, all'articolo 20, mette anche in evidenza che "gli obblighi di adeguata verifica della clientela sono assolti commisurandoli al rischio associato al tipo di cliente, rapporto continuativo, prestazione professionale, operazione, prodotto o transazione di cui trattasi". Ma quel che anche oggi vuole mettersi in evidenza è che la stessa norma prosegue precisando che anche gli operatori del gioco "devono essere in grado di dimostrare alle autorità competenti che la portata delle misure adottate è adeguata all'entità del rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo". In sostanza, ancora una volta emerge l'importanza della decisione aziendale di formalizzare le procedure antiriciclaggio: esse non solo consentono di assolvere agli adempimenti posti dalla normativa, non solo rappresentano un momento di riflessione su procedure e processi aziendali sempre utile per il miglioramento dei medesimi ma tengono al riparo la governance da critiche da parte delle au-

torità competenti. In particolare, per la valutazione del rischio di riciclaggio, si può fare riferimento oltre alle istruzioni delle autorità per casi analoghi, anche ai seguenti criteri generali. Quanto alle caratteristiche proprie del soggetto interessato (sia esso giocatore, sia esso operatore della filiera contrattualizzata), potrebbe aversi cura di osservare: la natura giuridica; la prevalente attività svolta; il comportamento tenuto al momento del compimento dell'operazione o dell'instaurazione del rapporto continuativo o della prestazione professionale; l'area geografica di residenza o sede del cliente o della controparte. Quanto alle caratteristiche dell'operazione, del rapporto o della prestazione professionale oggetto di monitoraggio, potrebbe aversi cura di osservare: la tipologia, la modalità di svolgimento, l'ammontare, la frequenza delle operazioni, la durata, la ragionevolezza in rapporto all'attività svolta dal cliente, l'area geografica.

Assume carattere di particolare importanza la norma di chiusura del sistema di cui all'articolo 23 del decreto, che impone agli operatori il cosiddetto obbligo di astensione in presenza di determinate circostanze: "Quando gli enti non sono in grado di rispettare gli obblighi di adeguata verifica non possono instaurare il rapporto né eseguire operazioni o prestazioni professionali ovvero pongono fine al rapporto continuativo o alla prestazione professionale già in essere e valutano se effettuare una segnalazione alla Uif. Nel caso in cui non sia possibile rispettare gli obblighi di adeguata verifica relativamente a rapporti continuativi già in essere, operazioni o prestazioni professionali in corso di realizzazione, gli enti o le persone soggetti al presente decreto restituiscono al cliente i fondi, gli strumenti e le altre disponibilità finanziarie di spettanza, liquidandone il relativo importo tramite bonifico su un conto corrente bancario indicato dal cliente stesso. Il trasferimento dei fondi è accompagnato da un

messaggio che indica alla controparte bancaria che le somme sono restituite al cliente per l'impossibilità di rispettare gli obblighi di adeguata verifica della clientela". Inoltre la stessa disposizione fa riflettere in quanto mette in evidenza che "prima di effettuare la segnalazione di operazione sospetta gli enti si astengono dall'eseguire le operazioni per le quali sospettano vi sia una relazione con il riciclaggio o con il finanziamento del terrorismo [e] nei casi in cui l'astensione non sia possibile in quanto sussiste un obbligo di legge di ricevere l'atto ovvero l'esecuzione dell'operazione per sua natura non possa essere rinviata o l'astensione possa ostacolare le indagini, permane l'obbligo di immediata segnalazione di operazione sospetta". La norma è costruita pensando agli operatori bancari, ma pone spunti di riflessione rilevanti ai fini della costruzione delle procedure interne aziendali per fornire alle funzioni di primo livello coinvolte e agli operatori della filiera precise indicazioni sulle condotte da tenere in ottemperanza alla normativa, senza creare i presupposti per indurre il compimento di atti disordinati, non consapevoli, eccessivi o non adeguati, in linea di principio possibili oggetto di censura in sede di verifica ex post dagli enti vigilanti.

Superata la fase dell'identificazione, il decreto precisa che occorre procedere con la registrazione e la conservazione di cui all'articolo 36, ai sensi del quale i soggetti obbligati "conservano i documenti e registrano le informazioni che hanno acquisito per assolvere gli obblighi di adeguata verifica affinché possano essere utilizzati per qualsiasi indagine su eventuali operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o per corrispondenti analisi effettuate dalla Uif o

da qualsiasi altra Autorità competente. In particolare: a) per quanto riguarda gli obblighi di adeguata verifica del cliente e del titolare effettivo, conservano la copia o i riferimenti dei documenti richiesti, per un periodo di dieci anni dalla fine del rapporto continuativo o della prestazione professionale; b) per quanto riguarda le operazioni, i rapporti continuativi e le prestazioni professionali, conservano le scritture e le registrazioni, consistenti nei documenti originali o nelle copie aventi analogo efficacia probatoria nei procedimenti giudiziari, per un periodo di dieci anni dall'esecuzione dell'operazione o dalla cessazione del rapporto continuativo o della prestazione professionale". La norma precisa altresì che essi "registrano, con le modalità indicate, e conservano per un periodo di dieci anni, le seguenti informazioni: con riferimento ai rapporti continuativi ed alla prestazione professionale: la data di instaurazione, i dati identificativi del cliente e del titolare effettivo, unitamente alle generalità dei delegati a operare per conto del titolare del rapporto e il codice >





del rapporto ove previsto; con riferimento a tutte le operazioni di importo pari o superiore a 15.000 euro, indipendentemente dal fatto che si tratti di un'operazione unica o di più operazioni che appaiono tra di loro collegate per realizzare un'operazione frazionata: la data, la causale, l'importo, la tipologia dell'operazione, i mezzi di pagamento e i dati identificativi del soggetto che effettua l'operazione e del soggetto per conto del quale eventualmente opera". Interessante, sempre ai fini della redazione delle procedure aziendali è l'indicazione del termine di registrazione delle informazioni assunte posto dal medesimo articolo 36: "Le informazioni sono registrate tempestivamente e, comunque, non oltre il trentesimo giorno successivo al compimento dell'operazione ovvero all'apertura, alla variazione e alla chiusura del rapporto continuativo ovvero all'accettazione dell'incarico professionale, all'eventuale conoscenza successiva di ulteriori informazioni, o al termine della prestazione professionale".

Sul punto va precisato che quanto sopra rappresenta la chiarificazione dei principi generali di adeguata verifica e registrazione posti dal decreto antiriciclaggio. Per quanto specificamente attiene agli operato-

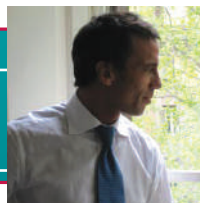
ri del gioco, lo stesso decreto prevede, invece, una disciplina specifica all'articolo 24. Prima di affrontare detta specificità occorre fare una precisazione doverosa: il fatto che vi sia una regolamentazione speciale per il gioco non toglie importanza ai principi generali sopra esposti, questi infatti rappresentano l'utile spunto di raffronto per soddisfare eventuali esigenze interpretative, recuperando, ove si ritenga necessario, condotte virtuose certamente apprezzate in sede di verifica. Venendo alla specificità del settore del gioco, ed esclusa la parte relativa alle case da gioco, la norma richiamata prevede quanto segue: "3. Sono acquisite e conservate le informazioni relative: a) ai dati identificativi; b) alla data dell'operazione; c) al valore dell'operazione e ai mezzi di pagamento utilizzati. 4. Gli operatori che svolgono l'attività di gestione dei giochi, indicati nell'articolo 14, comma 1, lettera e-bis) [i.e. gioco su rete fisica], procedono all'identificazione e alla verifica dell'identità di ogni cliente per importo superiore a 1.000 euro, con le modalità di cui al comma 3. Gli operatori che svolgono l'attività di gestione di case da gioco online (indicati nell'articolo 14, comma 1, lettera e), procedono all'identificazione e alla verifica dell'identità di ogni cliente per importo superiore a 1.000 euro e consentono operazioni di ricarica dei conti di gioco, di acquisto e di cambio dei mezzi di gioco, esclusivamente attraverso mezzi di pagamento, ivi compresa la moneta elettronica, per i quali

L'ANTIRICICLAGGIO NON È UN GIOCO

è possibile assolvere gli obblighi di identificazione previsti dal presente decreto. A tale fine, gli operatori devono registrare e acquisire le informazioni relative: a) ai dati identificativi dichiarati dal cliente all'atto dell'apertura dei conti di gioco o della richiesta delle credenziali di accesso ai giochi online; b) alla data delle operazioni di apertura e ricarica dei conti di gioco e di riscossione sui medesimi conti; c) al valore delle operazioni sopra indicate e ai mezzi di pagamento utilizzati; d) all'indirizzo IP, alla data, all'ora e alla durata delle connessioni telematiche nel corso delle quali il cliente, accedendo ai sistemi del gestore della casa da gioco online, pone in essere le suddette operazioni. 5. In deroga a quanto stabilito dall'articolo 36 i dati di cui al comma 4, lettera d), sono soggetti a conservazione per un periodo di due anni dalla data della comunicazione da parte dei soggetti previsti dall'articolo 14, comma 1, lettera e). Gli stessi dati sono conservati, per il periodo previsto dall'articolo 36, dai fornitori di comunicazione elettronica e possono essere richiesti agli stessi dagli organi di controllo". Nell'ambito dello stesso articolo si precisa poi che "le autorità di vigilanza di settore e gli organi incaricati del controllo, compreso il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza, nell'ambito delle rispettive competenze, riferiscono al Comitato di sicurezza finanziaria, almeno una volta l'anno, sull'adeguatezza dei sistemi di prevenzione e contrasto del riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo, adottati dalle singole case da gioco". Tale aspetto sembrerebbe motivare le attività di reportistica richieste agli operatori nell'ambito delle rispettive convenzioni. In occasione del prossimo intervento, smarcate i principi di riservatezza, si procederà con la valutazione dei principali aspetti che normalmente caratterizzano le disposizioni aziendali degli operatori del gioco per il giusto e misurato presidio dei rischi di riciclaggio.

L'AUTORE

Avv. Geronimo Cardia
Studio Legale Cardia
www.gcllegal.it



PER FAR SAPERE QUALI SONO LE TUE ESIGENZE HAI BISOGNO DI URLARE?

È IL MOMENTO DI PASSARE A NETWIN ITALIA!



ENTRA NEL MONDO DI NETWIN ITALIA L'ASCOLTO DELLE TUE ESIGENZE È IL NOSTRO LAVORO

Nell'attuale panorama dei concessionari, NetWin Italia è quello maggiormente in grado di soddisfare le tue esigenze. Attraverso una proposta chiara e trasparente siamo in grado di garantirti un servizio flessibile e personalizzato.

Attraverso l'ascolto attento delle tue richieste ed aspettative, grazie ad un dialogo continuo ed innovativo siamo in grado di dare più forza alle tue capacità. La nostra proposta per il collegamento in rete delle AWP e delle VLT prevede una combinazione vincente tra concessionario e gestore che sa valorizzare i punti di forza di entrambi.

Per conoscere davvero la qualità dei nostri servizi, puoi chiamarci al numero: +39 0583 97.99.89 inviarti una mail agli indirizzi: commerciale@netwinitalia.it netwinitalia@netwinitalia.it Inviarti un fax al numero: +39 0583 42.93.38

NetWin
ITALIA

NETWIN ITALIA SPA

Sede Legale: Via Martiri Baffè 2/A - 48020 Sant'Agata sul Santerno (RA) - (+39) 0545 45021 - (+39) 0545 45500 (fax)
Sede Operativa: Via della Madonna 38/A - 55012 Santa Margherita, Capannori (LU) - (+39) 0583 979989 - (+39) 0583 429338 (fax)
info@netwinitalia.it - netwinitalia@pec.it - www.netwinitalia.it



IL GIOCO È VIETATO AI MINORI DI ANNI 18 // CONSENTE VINCITE IN DENARO // PUÒ CAUSARE DIPENDENZA PATOLOGICA. GIOCA RESPONSABILMENTE, DIVERTITI CON INTELLIGENZA // Per informazioni più dettagliate relative ai rischi di dipendenza patologica dalla pratica del gioco ed alle probabilità di vincita, consultare le note informative sul sito www.aams.gov.it nonché su www.netwinitalia.it // Messaggio di avvertimento anomalo dell'art. 7, comma 5, del D.L. n. 156/2012, conv. con modif. dalla Legge n. 189/2012.



L'antiriciclaggio non è un gioco

IL TEMA DELL'ANTIRICICLAGGIO NEL MERCATO DEI GIOCHI È UN TEMA TUTT'ALTRO CHE BANALE. DOPO L'INFARINATURA GENERALE CHE AVEVAMO FORNITO QUALCHE MESE FA, ECCO UNA SECONDA PARTE DI APPROFONDIMENTO SUGLI ONERI A CARICO DEGLI OPERATORI

A cura di: **Avv. Geronimo Cardia**
Avvocato, Dottore Commercialista
e Revisore Contabile

In occasione del primo intervento in materia di antiriciclaggio si è avuto modo di mettere in evidenza l'importanza che il legislatore attribuisce agli adempimenti richiesti ai soggetti chiamati a collaborare per il contrasto al riciclaggio ricordando le sanzioni imposte, la responsabilizzazione indiretta della filiera chiamata a collaborare, nonché altri concetti chiave quali il centrale principio cosiddetto di collaborazione attiva degli operatori coinvolti ai quali è espressamente richiesto di adottare "idonei e appropriati sistemi e procedure in materia" (art. 3, comma 1, D.Lgs. 231/2007). Tanta attenzione va riservata alla verifica della conformità dei processi e delle procedure aziendali se anche solo si considera che diverse sono le autorità e gli organi di controllo cui rendere conto all'esterno ed all'interno di ciascuna azienda per le ragioni che ci occupano. E in particolare all'esterno di ciascuna azienda il confronto può avvenire, per ragioni differenti, con: Ministero dell'economia e delle finanze (Mef); Comitato di sicurezza finanziaria (Csf); Banca d'Italia; Unità di informazione finanziaria (Uif); Autorità di vigilanza di settore: Banca d'Italia, Consob, Isvap; Collegi e Ordini

professionali; Forze di polizia; Direzione Investigativa Antimafia (Dia); il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza (art. 47). All'interno di ciascuna azienda, le funzioni coinvolte sono: consiglio di amministrazione (per la sua vocazione di controllo, oltre che di gestione); amministratore delegato (per la medesima vocazione); collegio sindacale; organismo di vigilanza ex L. 231; Internal Auditing; Risk Management; Compliance; responsabile antiriciclaggio; responsabile delle segnalazioni delle operazioni sospette; nonché le altre funzioni, di servizio e operative, per i controlli alle medesime richiesti di cosiddetto primo livello, o di linea. In questo secondo articolo si mettono in evidenza ancora alcuni principi generali, in materia di archivio informatico e identificazione della clientela, cominciando dall'individuazione di alcune delle disposizioni specificamente stabilite per gli operatori del gioco. Tra esse, vanno ricordate le seguenti: ai soli operatori cosiddetti dell'online è richiesto di dotarsi dell'archivio unico informatico nella sua versione completa di cui all'articolo 1, comma 1, lett. (b) ("un archivio, formato e gestito a mezzo di sistemi informatici, nel quale sono conservate in modo accentrato tutte le informazioni acquisite nell'adempimento degli obblighi di identificazione e registrazione, secondo i principi previsti

nel presente decreto"), mentre agli operatori degli altri settori del gioco interessati dalla normativa antiriciclaggio che qui interessano (Vlt, bingo, scommesse su punti fisici) resta consentito di avvalersi anche dei sistemi informatici di cui sono già dotati (artt. 37 e 38); gli operatori del gioco non sarebbero destinatari degli obblighi relativi alle comunicazioni aggregate (l'art. 2 del provvedimento Uif del 23.12.2013); la segnalazione delle operazioni deve avvenire indipendentemente dall'importo ogni volta che l'azienda ritenga tale operazione sospetta (art. 41); per le operazioni pari o superiori a 15mila euro è prevista la registrazione indipendentemente dal fatto che si tratti di un'operazione unica o da più operazioni che appaiano tra di loro collegate per realizzare un'operazione frazionata (art. 36). Riguardo all'archivio unico informatico è importante mettere in luce la richiamata precisazione che solo per "gli altri soggetti indicati nell'articolo 14, comma 1, lettera e)" (gli operatori che erogano il gioco on line) è specificamente prevista la tenuta del cosiddetto Aui nella sua forma integrale e ritualizzata dalle specifiche tecniche per la tenuta del medesimo come declinato nell'articolo 37. Si ricorda che riguardo a detta forma di Aui il legislatore spende importanti precisazioni, quali: l'Aui è formato e gestito in modo tale da assicurare chiarezza, completezza e immediatezza delle informazioni, la loro conservazione secondo criteri uniformi, il mantenimento della storicità delle informazioni, la possibilità di desumere evidenze integrate, la facilità di consultazione. Esso deve essere strutturato in modo tale da contenere gli oneri gravanti sui diversi destinatari, tenere conto delle peculiarità operative dei diversi destinatari e semplificare le registrazioni; l'istituzione dell'archivio unico informatico è obbligatoria solo qualora vi siano dati o informazioni da registrare; per l'istituzione, la tenuta e la gestione dell'archivio unico informatico è possibile avvalersi

di un autonomo centro di servizio, ferme restando le specifiche responsabilità previste dalla legge a carico del soggetto obbligato e purché sia assicurato a quest'ultimo l'accesso diretto e immediato all'archivio stesso; i soggetti facenti parte di un medesimo gruppo possono avvalersi, per la tenuta e gestione dei propri archivi, di un unico centro di servizio affinché un delegato possa trarre evidenze integrate a livello di gruppo. Deve essere comunque garantita la distinzione logica e la separazione delle registrazioni relative a ciascun intermediario; i dati identificativi e le altre informazioni relative ai rapporti continuativi, alle prestazioni professionali e alle operazioni, possono anche essere contenuti in archivi informatici, diversi dall'archivio unico, a condizione che sia comunque assicurata la possibilità di trarre, con un'unica interrogazione, informazioni integrate e l'ordine cronologico delle stesse e dei dati; la Banca d'Italia, d'intesa con le altre Autorità di vigilanza e sentita la Uif, emana disposizioni sulla tenuta dell'archivio unico informatico. La precisazione è importante perché agli altri operatori del gioco chiamati ad adempiere agli obblighi antiriciclaggio che qui interessano (del settore delle Vlt, del settore del bingo e del settore delle scommesse su rete fisica) è di fatto consentito di utilizzare i sistemi informatici di cui dispongono, che assicurino gli standard richiesti. Ad ogni buon conto, se si dimostra che rientrano nella fattispecie dei rapporti continuativi, anche ai rapporti degli operatori cosiddetti online troverebbe applicazione la possibilità che i dati possano essere contenuti in archivi informatici diversi dall'archivio unico (art. 37, comma 6). Tuttavia, ammesso che ciò possa essere dimostrato, occorre che sia comunque assicurata la possibilità di trarre, con un'unica interrogazione, informazioni integrate e l'ordine cronologico delle stesse e dei dati. Peraltro, anche nella nota del 2013 della Banca d'Italia si specifica che "4. L'archivio unico informati-

L'ANTIRICICLAGGIO NON È UN GIOCO

co può non essere istituito qualora siano presenti esclusivamente rapporti continuativi registrati ai sensi del comma 5 ovvero operazioni di cui all'art. 10. 5. I dati identificativi e le altre informazioni relative ai rapporti continuativi possono essere contenuti in archivi informatici diversi dall'archivio unico a condizione che siano previste modalità tecniche che garantiscano l'ordine cronologico, l'inalterabilità e la conservazione dei dati registrati. L'interrogazione di tali archivi deve garantire la possibilità di ottenere informazioni ed evidenze integrate. Eventuali rettifiche devono essere registrate in modo da consentire la tracciabilità delle registrazioni prima della modifica". Quanto agli aspetti relativi alla identificazione della clientela, per gli operatori del gioco è stabilito che: essi non sono destinatari degli obblighi semplificati di verifica della clientela di cui all'art. 25, mentre sono destinatari degli obblighi rafforzati di cui all'art. 28; i gestori di case da gioco identificano il cliente solo se compiono operazioni per un importo pari o superiore a duemila euro; gli operatori del gioco la cui attività e offerta di giochi o scommesse su rete fisica con vincite in denaro identificano il cliente solo per operazioni di importo superiore a mille euro con le modalità indicate per le case da gioco (dati identificativi, data operazione valore operazione e mezzi di pagamento); gli operatori di gioco online identificano il cliente solo se compiono operazioni per >



