

DERISKING INGIUSTICATO  
Dal problema alle soluzioni

**La compliance integrata  
per superare con la  
verifica rafforzata il  
derisking ingiustificato  
di settori a rischio AML.**

**Raccolta di articoli.**

Geronimo Cardia

---

*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 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- Gioconews, febbraio 2022*

3. De-risking 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 *de-risking* 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 de-risking 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 de-risking 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 de-risking ingiustificato interessa non solo le procedure delle banche ma anche eventuali prassi difformi.

*"De risking ingiustificato anche nella prassi aziendale" Press giochi - Novembre 2023*

10. L'emendamento sul de-risking 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*

11. Il derisking ingiustificato attuato dal sistema bancario è un problema che riguarda molti settori ed il primo a rimetterci è il sistema di contrasto al riciclaggio nel suo complesso.

*"Il fenomeno del derisking ingiustificato è un problema comune" Press giochi - Dicembre 2024*

12. L'importanza dell'implementazione del sistema AML nelle partecipate pubbliche.

13. *"Società partecipate pubbliche e compliance antiriciclaggio ex D.Lgs. 231/2007: adempimenti, indicatori di anomalia e sistemi integrati di*

*conformità aziendale con Modelli Organizzativi ex D.Lgs. 231/2001” Public Utilities – Febbraio 2025;*

14. Contro il derisking ingiustificato tornano EBA e Banca d'Italia.

*“Altre istruzioni da EBA e Banca d'Italia per prevenire e contrastare il fenomeno del derisking ingiustificato e le chiusure dei conti correnti” Gioconews –Aprile 2025;*

15. Un progetto di legge per obbligare ad aprire i conti correnti?

16. *“Conti correnti: obbligo di contrarre e divieto di recedere per le banche. Una proposta di legge in bilico in un contesto normativo già vincolante” Pressgiochi – Giugno 2025;*

17. La proposta approvata dalla Camera risolve il tema del derisking?

*“Alcune considerazioni sull'approvazione alla Camera dell'obbligo di apertura del conto corrente e del divieto di recesso dai conti in attivo. Per fortuna il divieto di derisking ingiustificato è ben contrastato dall'attuale sistema normativo” Pressgiochi – Ottobre 2025;*

---

## PREFAZIONE

---

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 Tulps;
- (viii) Il rilascio dell'autorizzazione da parte della Questura ai sensi dell'art. 88 Tulps;
- (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 derisking 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'EBA e la Banca d'Italia sono poi tornate a chiarire l'illegittimità del derisking ingiustificato.

Così come si è assistito al riscontro dato dal Governo ad una specifica interrogazione parlamentare.

Il tutto senza contare che la Camera ha approvato anche un testo che prevede una sorta di obbligo di apertura, così come una sorta di divieto di chiusura, di conti correnti (che però non si palesa da solo come la soluzione al problema).

L'auspicio per l'avvenire è che in ogni caso l'accesso ai servizi bancari sarà immune da discriminazioni, individuando il giusto punto di equilibrio tra gestione efficiente del rischio, prevenzione e non discriminazione, tenendo conto dei rimedi anche giudiziari, pure disponibili.

---

**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 <sup>(1)</sup>.**

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 di 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

---

<sup>(1)</sup> 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), Tulpas, 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 <sup>(4)</sup>.

---

(<sup>4</sup>) (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](http://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 <sup>(5)</sup>.

---

*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.”.*

*(<sup>5</sup>) (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 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 è dovuta la sanzione amministrativa pecuniaria di euro 10.000,00 e il rapporto contrattuale è 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, è 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 <sup>(6)</sup>.

---

<sup>(6)</sup> (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 conforme 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 DE-RISKING INOPPORTUNO CHE PUÒ ESSERE RIMOSSO CON AZIONI MIRATE A LIVELLO NAZIONALE CON IL COINVOLGIMENTO ATTIVO E SISTEMICO DI ISTITUZIONI E OPERATORI <sup>(9)</sup>.**

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 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*

---

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

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'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 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 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 *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”, ed in particolare 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 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 *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”.*

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 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 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 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 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 *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 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 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 (i.e. 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 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.

**DE-RISKING INGIUSTIFICATO DA RIMUOVERE CON INIZIATIVE DEL GOVERNO E DELLA BANCA D'ITALIA <sup>(10)</sup>.**

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*

---

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

*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 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 *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.

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 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 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 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 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 <sup>(11)</sup>.**

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 Svoluta 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 "*Tem*i" 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*".

---

<sup>(11)</sup> 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 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 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

(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 *de-risking* 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 *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.

### **Conclusioni**

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.

**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 <sup>(12)</sup>.**

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”*.

---

<sup>(12)</sup> 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 *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 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 *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.

## **L'EBA TORNA SUL *DE-RISKING* INGIUSTIFICATO CHE BLOCCA I CONTI CORRENTI E METTE IN DISCESA LE INIZIATIVE NAZIONALI A TUTELA DEL COMPARTO DEL GIOCO PUBBLICO <sup>(13)</sup>.**

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 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.

---

<sup>(13)</sup> Pubblicato in "*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*" - Jamma, marzo 2023

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 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 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.

**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 <sup>(14)</sup>.**

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 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.

---

<sup>(14)</sup> 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 de-risking ingiustificato riconquistando un rapporto ordinato con gli operatori.

## **LA COMPLIANCE ANTIRICICLAGGIO DELLE BANCHE NON PUO' ESSERE PRESUPPOSTO PER UN DE-RISKING INGIUSTIFICATO<sup>15</sup>**

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 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 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

---

<sup>15</sup> 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 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" (G.C. Gioconews, 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” (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) “De-risking 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 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 richiamano due lavori: (i) “L’EBA torna sul de-risking 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 de-risking 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 DIFFORMI<sup>16</sup>.**

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

---

<sup>16</sup> 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 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.

## **L'EMENDAMENTO SUL DE-RISKING INGIUSTIFICATO E' A TUTELA DEI SOGGETTI OBBLIGATI, DI UN'AMPIA PLATEA DI COMPARTI E SOPRATTUTTO DEL SISTEMA DI CONTRASTO AL RICICLAGGIO<sup>17</sup>**

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 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 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.

---

<sup>17</sup> 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 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 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 de-risking ingiustificato che anche per l'EBA è potenzialmente idoneo a compromettere il sistema di contrasto al riciclaggio stesso.

## **IL DERISKING INGIUSTIFICATO ATTUATO DAL SISTEMA BANCARIO È UN PROBLEMA CHE RIGUARDA MOLTI SETTORI ED IL PRIMO A RIMETTERCI È IL SISTEMA DI CONTRASTO AL RICICLAGGIO NEL SUO COMPLESSO<sup>18</sup>**

In questo articolo metto in evidenza alcune riflessioni che sono emerse nel corso di due panel ai quali ho partecipato in occasione dell'edizione romana di ottobre del Salone Antiriciclaggio alla presenza della comunità di esperti in materia, per lo più del mondo bancario e degli intermediari. Sono emersi alcuni spunti interessanti sia sul piano degli adempimenti delle partecipate pubbliche sia sul piano del fenomeno del derisking ingiustificato che ha una serie di destinatari, tra cui gli operatori del gioco pubblico.

### **Premessa**

I panel di interesse sono stati due. Uno intitolato *"Flessibilità operativa dei modelli organizzativi interni"* durante il quale ho avuto modo di mettere a fuoco alcuni aspetti degli adempimenti in materia di antiriciclaggio delle partecipate pubbliche con un intervento dal titolo *"Pubblica amministrazione e le sfide di compliance nelle società partecipate"*. L'altro, che ho avuto modo di moderare, reca il titolo *"Profilazione cliente e derisking nell'antiriciclaggio. Adozione di un approccio equilibrato e proporzionato alle finalità di adeguata verifica"*

### **Sul tema delle partecipate pubbliche**

In proposito, va ricordato che il legislatore ha inserito accanto agli altri soggetti obbligati anche la Pubblica Amministrazione, gli enti pubblici e le partecipate pubbliche con l'obiettivo di intercettare le numerose circostanze di connessione di queste con il tessuto economico del Paese, soprattutto laddove l'Amministrazione tratti procedimenti finalizzati ad emettere autorizzazioni o concessioni, eroghi contributi o altre utilità o comunque incarichi soggetti terzi fornitori per lo svolgimento di funzioni nell'adempimento del codice degli appalti.

---

<sup>18</sup> Pubblicato in *"Il fenomeno del derisking ingiustificato è un problema comune"* Press giochi – Dicembre 2024

Il sistema di contrasto richiesto prevede anche in questo caso tra l'altro, la valutazione del rischio sui processi interessati, la predisposizione di una procedura interna di gestione, la nomina di un soggetto responsabile delle comunicazioni delle operazioni sospette da inviare tenendo conto degli indici di anomalia specifici ritualizzati nel 2018 (e non di quelli rinnovati dalla novella degli indici del 2023 relativi ad altri comparti), il coinvolgimento delle funzioni dell'ente e la formazione del personale.

La circostanza su cui si è condiviso di fare una riflessione è quella secondo cui, nonostante siano previste le note importanti sanzioni per l'ente, oltre a specifiche responsabilità dei soggetti preposti, tutt'ora il numero delle comunicazioni provenienti dalla PA continuerebbe ad essere a livello nazionale sotto livelli veramente minimi rispetto a quelli di altre categorie di soggetti obbligati. Ciò che si impone sembra essere un'azione di chiara sensibilizzazione.

### **Sul tema del derisking ingiustificato.**

I motivi per cui ad alcuni operatori delle filiere del gioco pubblico è capitato spesso di vedersi negata la possibilità di aprire o continuare a tenere aperto un conto corrente sono sostanzialmente tre.

Un motivo di carattere etico: i codici etici di alcuni gruppi bancari pongono il tema etico per alcuni comparti.

Un motivo di carattere commerciale: per alcune realtà bancarie è risultato particolarmente onerosa e *time consuming*, così come non adeguatamente remunerativa, l'attività in sala conta che si impone nelle fasi di raccolta delle monete per esempio dagli apparecchi.

Ed un motivo legato al fenomeno del *derisking* ingiustificato, per il quale una banca, verificata l'appartenenza dell'utente ad un settore segnalato dall'UIF quale settore a rischio, preferisce non investire tempo nel rafforzare le ricerche sul soggetto per saggiare l'effettiva necessità di procedere con una segnalazione ma di non trattarlo e di tenerlo direttamente fuori dal sistema bancario, eliminando *ab origine* il rischio di doverlo gestire.

Questa chiara *mal practice*, rilevata ed aspramente contrastata anche dall'EBA, la massima autorità per il controllo bancario in Europa, non riguarda solo il settore del comparto del gioco pubblico, ma anche altri comparti quali i compro oro o la gestione dei rifiuti. A bene vedere, come

rilevato dalla stessa EBA, sono stati vittime di tali atteggiamenti anche le categorie dei rifugiati politici così come le aziende del terzo settore.

Recentemente anche il legislatore italiano, con l'approvazione dell'ormai famoso emendamento proposto nel 2023 al decreto Asset, si è esposto ed ha preso una posizione per richiamare l'attenzione del sistema bancario e degli intermediari, accendendo un faro sul *derisking*, riproponendo il principio, già cristallino nei principi generali, secondo cui il sistema giuridico non tollera un rigetto aprioristico di un utente per il solo fatto che questo appartenga ad un comparto a rischio e prevedendo espressamente che le procedure aziendali esistenti (e le prassi aggiungiamo noi) contengano espressamente tali passaggi logici nelle istruzioni operative impartite alle funzioni coinvolte.

### **Conclusioni sugli strumenti operativi**

Gli approfondimenti operati nei due ambiti evidenziati presuppongono anche il fatto che i soggetti obbligati impegnati nelle verifiche antiriciclaggio chieste dal legislatore siano dotati di strumenti operativi che risultino certamente efficienti (che cioè portino ad un risultato di indagine in modo veloce e non ridondante) ma allo stesso tempo completi ed efficaci. Nel senso che siano in grado di fornire in tempo reale informazioni sui soggetti verificati congrue, aggiornate ed idonee a portare e a termine una verifica effettiva e se necessario approfondita. In altre parole, la soluzione del problema del *derisking* ingiustificato presuppone un'adeguata profilazione che a sua volta per esser certi sia attuata ancor più volentieri dai soggetti obbligati occorre che si palesi chiaramente efficiente.