

Un paper sul de-risking ingiustificato inflitto agli operatori del comparto del gioco pubblico.

Avv. Geronimo Cardia

Studio Cardia gclegal.it - Componente
Commissione 231 ODEC Roma e
Commissione 231 Sanità CNDCEC

**SA
M23**

De-risking ingiustificato inflitto agli operatori del gioco pubblico in Italia.

Analisi del tema e delle possibili soluzioni

Geronimo Cardia

Milano XIV Salone antiriciclaggio 4 ottobre 2023

DE-RISKING INGIUSTIFICATO: DI COSA SI TRATTA?

Il de-risking può essere uno strumento legittimo di gestione del rischio, ma può anche essere segno di una gestione inefficace del rischio di riciclaggio di danaro e di finanziamento del terrorismo.

Con tale locuzione si intende, in linea generale, l'atteggiamento di sfavore degli istituti bancari nei confronti degli operatori del gioco.

Esso si sostanzia:
(i) nella chiusura di conti correnti degli operatori del gioco
(ii) nel rifiuto di aprirne di nuovi.
In questo modo viene ostacolata in concreto l'attività dei gestori del comparto.

*«Il de-risking ingiustificato 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»
-Eba report 2020 pagg. 50 e ss.*

Le cause del de-risking

La prima ragione all'origine del fenomeno è il rischio riciclaggio e la trasformazione del circuito del gioco legale in un viatico per il riciclaggio di denaro di provenienza illecita, con la conseguente 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

In tale contesto il de-risking ingiustificato degli istituti bancari diventa uno strumento per eliminare del tutto il rischio, laddove esso dovrebbe essere efficacemente gestito.

...ma si tratta di una falsa percezione

Invero, alle verticali distributive del gioco pubblico è imposta **l'adozione di un sistema antiriciclaggio**.

In particolare, ai concessionari di Stato è richiesto di **implementare il sistema di controllo e presidio antiriciclaggio con processi e procedure specifiche**.

In questo modo, viene a crearsi **una filiera selezionata controllata**, che a sua volta diventa determinante 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.

Il de risking come ostacolo all'adempimento delle prescrizioni normative

- Oltre al sistema antiriciclaggio, le aziende della filiera sono tenute al rispetto di quanto prescritto dalla normativa in materia di **tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla L. 136/2'10, DL 98/211, DL 16/2012** in virtù della quale ogni azione finanziaria degli operatori del comparto del gioco pubblico deve essere tracciabile da parte delle autorità di riferimento, in particolare quelle investigative.
- **In questo contesto normativo la disponibilità di un conto corrente per l'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.**

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

“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).

“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”.

Le possibili soluzioni

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.

Anche la Commissione parlamentare d'inchiesta Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul Sistema Bancario e Finanziario istituita con legge 26 marzo 2019, n. 28, nella relazione conclusiva ha individuato talune soluzioni percorribili.

- (i) In primo luogo mette 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».*
- (ii) In secondo luogo, la Commissione conclude 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”.*

Non da ultima, la visione dell'ABI - Autorità Bancaria Italiana

Che in sede di audizione ha espresso la consapevolezza del problema, dell'importanza del comparto, della 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 - decisorie.

Concludendo che occorre trovare una modalità che effettivamente garantisca i controlli dei flussi finanziari e il rispetto del quadro normativo

In definitiva, la soluzione era da tempo ad un passo

Ma per realizzarla occorre dare impulso ad una proficua interlocuzione tra i protagonisti del comparto e le Autorità di vigilanza, magari da attuarsi nell'ambito del tavolo antiriciclaggio istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ma soprattutto destando l'interesse di tutte le parti coinvolte.

Il nuovo art. 16 comma II-bis D. Lgs. 231/2007 introduce la norma sul de-risking

La Commissione VIII del Senato ha approvato l'emendamento che introduce, **nella norma che disciplina le procedure di mitigazione del rischio**, 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».*

La modifica dell'art. 17 D. Lgs. 231/2007

L'emendamento approvato in seno alla Commissione VIII del Senato, 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 1 lett. d), e cioè che essa avvenga in maniera costante, per tutta la durata del rapporto con il cliente.

In particolare l'art. 17 è così riformulato:

«**I soggetti obbligati adottano misure di adeguata verifica** della clientela proporzionali all'entità dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e dimostrano alle autorità di cui all'articolo 21, comma 2, lettera a), e agli organismi di autoregolamentazione che le misure adottate sono adeguate al rischio rilevato e *basate su informazioni aggiornate ai sensi dell'art. 18 comma 1 lett. d)*».

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*».

Il progresso della nuova norma

La disposizione di nuova introduzione cristallizza specificamente il principio in realtà già normato 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.

In questo modo l'accesso ai servizi bancari sarà immune da discriminazioni, individuando il giusto punto di equilibrio tra gestione efficiente del rischio, prevenzione e non discriminazione.



Studio Cardia

g c i e g a i

