

**Commissione Parlamentare di inchiesta
sul sistema bancario e finanziario**

Audizione sul fenomeno della chiusura di
conti correnti alle imprese del comparto
giochi

Direttore Generale dell'ABI

Dott. Giovanni Sabatini

19 aprile 2021

Illustre Presidente, Onorevoli componenti della Commissione,

ringrazio a nome dell'Associazione Bancaria Italiana e del Presidente Antonio Patuelli per la possibilità di fornire il punto di vista del mondo bancario rispetto al tema della gestione dei rapporti di conto corrente tra le banche e le imprese operanti nel comparto del gioco legale.

Intendo strutturare il mio intervento in tre parti.

Nella prima, anche sulla base degli elementi conoscitivi che in questi mesi abbiamo potuto acquisire nel confronto con gli Associati, vorrei svolgere alcune considerazioni volte ad inquadrare la tematica nell'ambito del quadro normativo cui le banche sono soggette.

Nella seconda, vorrei svolgere talune considerazioni sulla natura privatistica dell'attività della banca e sul suo agire imprenditoriale, funzionale ad assicurare la sana e prudente gestione, a sua volta condizione fondamentale per la necessaria stabilità, efficienza e competitività del settore finanziario nel suo complesso.

Nella terza parte, vorrei infine focalizzarmi sulle iniziative avviate - in spirito costruttivo e collaborativo - con tutti gli attori coinvolti dalla tematica.

1. Il quadro normativo e la casistica rilevata.

Sulla base delle informazioni che provengono dai nostri Associati, la problematica del mantenere o porre in essere rapporti di conto corrente con imprese del comparto giochi tende ad essere riconducibile a situazioni specifiche e ben circostanziate, motivate dalle puntuali indicazioni rivenienti dal quadro normativo in materia di antiriciclaggio, che le banche sono tenute a rispettare e che mi accingo ad illustrare più dettagliatamente.

Come noto, la normativa in materia di antiriciclaggio ha una matrice internazionale e conseguentemente comunitaria, essendo contenuta in Direttive dell'Unione Europea (da ultimo, la Direttiva n. 843 del 2018 - cd. V Direttiva, che ha emendato la Direttiva n. 849 del 2015, cd. IV Direttiva). Tale connotazione assumerà caratteristiche ancora più spiccate, considerato che il Piano di azione della Commissione UE in materia antiriciclaggio (maggio 2020) prevede che le linee portanti della normativa - attualmente contenute nelle direttive - siano trasfuse in un Regolamento, come tale direttamente applicabile in tutti gli Stati membri.

Ai fini che qui interessano, al momento dell'apertura di un rapporto bancario (continuativo, quale il conto corrente) o anche in occasione del compimento di un'operazione occasionale¹, la banca è tenuta a identificare il cliente e il titolare effettivo del rapporto, a verificarne l'identità e a valutare lo scopo e la natura della relazione, nonché a

¹ Per un importo pari o superiore a 15 mila euro (art. 17 comma 1, lett. b. D. lgs. 231/2007).

monitorare costantemente il rapporto, per tutta la sua durata, sia attraverso l'esame della complessiva operatività del cliente, sia attraverso la verifica e l'aggiornamento dei dati e delle informazioni acquisite.

In Italia, tale disciplina (c.d. di "adeguata verifica") è stata declinata negli articoli 17, 18 e 19, d. lgs. 21 novembre 2007, n. 231, come modificato dal d. lgs 25 maggio 2017, n. 90, per i quali, in occasione dell'instaurazione di un qualsiasi rapporto continuativo, l'intermediario è obbligato a identificare il cliente e a verificarne l'identità attraverso un idoneo documento di riconoscimento o attraverso documenti, dati o informazioni provenienti da fonti affidabili e indipendenti.

L'adozione di misure di "adeguata verifica" deve essere proporzionale all'entità dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo; gli intermediari sono tenuti a dimostrare all'Autorità di vigilanza di settore che le misure adottate sono adeguate al rischio rilevato².

Il carattere (elevato o meno) del rischio di riciclaggio deve essere valutato in funzione di fattori di rischio - che guardano sia al cliente³

² Cfr. art. 17 comma 3, D. lgs. 231/2007.

³ Cfr. art. 24, comma 2, lettera a) del D.lgs. n. 231/2007 nel quale vengono menzionati i seguenti fattori di rischio **relativi al cliente**: i rapporti continuativi o prestazioni professionali instaurati ovvero eseguiti in circostanze anomale; clienti residenti o aventi sede in aree geografiche ad alto rischio; strutture qualificabili come veicoli di interposizione patrimoniale; società che hanno emesso azioni al portatore o siano partecipate da fiduciari; tipo di attività economiche caratterizzate da elevato utilizzo di contante; assetto proprietario della società cliente anomalo o eccessivamente complesso data la natura dell'attività svolta.

che alla tipologia di operazione/rapporto continuativo ⁴ – indicati dalla normativa, anche in tal caso di squisita matrice europea.

Si tratta, in particolare, delle Linee Guida dell’Autorità Bancaria Europea (EBA) del 2017 sui fattori di rischio.

La Banca d’Italia ha dato attuazione a dette previsioni, confermandone l’impostazione⁵.

A fronte di un elevato rischio di riciclaggio l’intermediario (al pari degli altri soggetti obbligati) deve adottare misure di adeguata verifica “rafforzata” (art. 25, comma 1 D. lgs. 231/2007).

L’adeguata verifica rafforzata, in particolare, si traduce nell’acquisizione di maggiori informazioni *“sul cliente e sul titolare effettivo approfondendo gli elementi posti a fondamento delle valutazioni sullo scopo e sulla natura del rapporto e intensificando la frequenza dell’applicazione delle procedure finalizzate a garantire il*

⁴ Cfr. art. 24, comma 2, lettera b) del D.lgs. n. 231/2007 nel quale si menzionano fattori di rischio relativi a **prodotti, servizi, operazioni o canali di distribuzione quali**: servizi con un elevato grado di personalizzazione, offerti a una clientela dotata di un patrimonio di rilevante ammontare; prodotti od operazioni che potrebbero favorire l’anonimato; rapporti continuativi, prestazioni professionali od operazioni occasionali a distanza, non assistiti da procedure di identificazione elettronica sicure e regolamentate ovvero autorizzate o riconosciute dall’Agenzia per l’Italia digitale; pagamenti ricevuti da terzi privi di un evidente collegamento con il cliente o con la sua attività; prodotti e pratiche commerciali di nuova generazione, compresi i meccanismi innovativi di distribuzione e l’uso di tecnologie innovative o in evoluzione per prodotti nuovi o preesistenti; operazioni relative a petrolio, armi, metalli preziosi, prodotti del tabacco, manufatti culturali e altri beni mobili di importanza archeologica, storica, culturale e religiosa o di raro valore scientifico, nonché avorio e specie protette.

⁵ Banca d’Italia (2019) ~~Disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, Allegato 2, § A~~ Fattori di rischio elevato relativi al cliente, esecutore e titolare effettivo, n. 6 e 7.

controllo costante nel corso del rapporto continuativo” (il “controllo costante nel corso del rapporto” è indicato anche col termine “monitoraggio”).

Possono essere richieste, in tale contesto, informazioni sul numero, l’entità e la frequenza delle operazioni attese per individuare eventuali scostamenti che potrebbero destare sospetto, la destinazione dei fondi; e acquisite informazioni di migliore qualità (verifica dell’origine dei fondi, del patrimonio, coerenza della complessiva movimentazione effettuata con l’attività svolta e con il fatturato aziendale).

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 (qual è, per definizione, il conto corrente)⁶ e a valutare se effettuare una segnalazione di operazione sospetta alla Unità di Informazione Finanziaria – UIF a norma dell’art. 35 del Dlgs. 231/2007). Se non si adempie a questo obbligo normativo l’intermediario è passibile di pesanti sanzioni ⁷.

Per quanto riguarda, in particolare, il citato “obbligo di astensione” ci troviamo di fronte ad una norma di massima armonizzazione; non vi è

⁶ Cfr. art. 42, comma 1 D. lgs. 231/2007

⁷ Si tenga presente che per l’omessa segnalazione di operazioni sospette (SOS) è sanzionabile anche il dipendente tenuto alla segnalazione, responsabile in via esclusiva o concorrente con l’ente presso cui opera dell’omissione (cfr. art. 58, comma 3 D. Lgs. 231/2007).

pertanto alcuna possibilità da parte dello Stato membro di derogare o recepire diversamente tale previsione ⁸.

Con specifico riguardo all'attività svolta dai prestatori di servizi di gioco si è assistito - a livello comunitario e, conseguentemente, nazionale ⁹ - all'introduzione e al progressivo rafforzamento di presidi volti a garantire - nel corso di tutta la durata del rapporto - un'approfondita conoscenza del cliente, la tracciabilità dei flussi finanziari e l'individuazione delle operazioni sospette.

Le già citate Linee Guida dell'Autorità Bancaria Europea sui fattori di rischio citano espressamente l'attività di prestatori di servizi di gioco¹⁰ tra i fattori di alto rischio, in quanto caratterizzata da elevato utilizzo

⁸ L'art. 14, comma 4 della cd. IV Direttiva prevede infatti che "Gli Stati membri prescrivono che il soggetto obbligato che non è in grado di rispettare gli obblighi di adeguata verifica della clientela (...), **non effettui un'operazione attraverso un conto bancario, non avvii il rapporto d'affari o non effettui l'operazione, nonché ponga fine al rapporto d'affari e vagli l'eventualità di effettuare, in relazione al cliente, una segnalazione di operazione sospetta alla FIU (Financial Intelligence Units) a norma dell'articolo 33**".

⁹ Il rischio di riciclaggio connesso con il settore gioco è stato confermato nel più recente **rapporto dell'UIF** (2019). L'UIF rileva che "[...] il settore dei giochi e delle scommesse (sia con riferimento a operazioni di gioco - fisico e online - sia con riferimento alla gestione delle sale da gioco) risulta appetibile per la criminalità organizzata, presente su quasi tutta la filiera, ivi compresa la gestione e il noleggio degli apparecchi di gioco". Nello stesso rapporto si legge altresì che "Dagli scambi con controparti estere emerge che la criminalità organizzata è particolarmente attiva anche nella gestione di attività di gioco su scala transnazionale".

¹⁰ Sulla scia di quanto affermato anche, in sede internazionale, dal GAFI, *Gruppo di azione finanziaria internazionale*. Il GAFI elabora standard riconosciuti a livello internazionale per il contrasto delle attività finanziarie illecite, analizza le tecniche e l'evoluzione di questi fenomeni, valuta e monitora i sistemi nazionali. Del Gruppo fanno parte 35 membri in rappresentanza di stati e organizzazioni regionali che corrispondono ai principali centri finanziari internazionali, nonché, come osservatori, i più rilevanti organismi finanziari internazionali e del settore (tra i quali Fmi, Banca mondiale, BCE, Nazioni Unite, Europol, Egmont).

di contante. Tali indicazioni sono state ribadite dall'ultimo, recente aggiornamento alle citate Linee Guida EBA (1° marzo 2021).

Lo stesso approccio è seguito dalla Banca d'Italia che annovera tra i fattori di rischio elevato relativi al cliente, all'esecutore e al titolare effettivo, le tipologie di attività economiche caratterizzate da elevato utilizzo del contante, disponendo che "rileva la riconducibilità delle attività economiche svolte dal cliente a tipologie particolarmente esposte ai rischi di riciclaggio", tra cui il settore dei giochi¹¹.

Dato lo specifico rischio di riciclaggio che connota il settore, a livello nazionale sono state inoltre introdotte ulteriori disposizioni per gli operatori del gioco, che li vedono diretti destinatari degli obblighi antiriciclaggio (in particolare, gli artt. 52-54 del Dlgs. 231/2007, così come novellato dal Decreto 90/2017).

A fronte di questo quadro, se rientrare in un "fattore di rischio elevato" non determina *ex se* né la chiusura né l'interruzione del rapporto, determina tuttavia – come detto – una verifica rafforzata che si sostanzia nell'acquisizione di una serie di ulteriori informazioni oltre a quelle previste per la verifica ordinaria.

Un ultimo cenno, quanto alla disciplina antiriciclaggio, vorrei farlo alla recente Opinione dell'EBA sul rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo del 3 marzo scorso.

¹¹ Cfr. il già citato Banca d'Italia (2019) - *Disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, Allegato 2, § A – Fattori di rischio elevato relativi al cliente, esecutore e titolare effettivo, n. 6 e 7.

Tra i temi affrontati nell'Opinione vi è in particolare quello relativo al fenomeno del *de-risking*, inteso come *"la scelta di non instaurare rapporti o di interromperli con determinate categorie di clienti che la banca associa ad alto rischio di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, invece che gestirne il rischio"*.

Si tratta di un tema evidentemente non specifico del mercato italiano, ma di dimensione europea e che riguarda molteplici settori, tutti caratterizzati dall'essere normativamente qualificati come "ad alto rischio" di riciclaggio.

L'Opinione dell'EBA sottolinea che le Linee guida sui fattori di rischio dell'EBA sono chiare nell'affermare che l'applicazione di un approccio basato sul rischio non richiede alle imprese di rifiutare o interrompere i rapporti d'affari con intere categorie di clienti che si ritiene presentino un elevato rischio di riciclaggio, poiché il rischio associato alla singola relazione individuale può variare nell'ambito della medesima categoria.

Il fenomeno del *de-risking* può essere indotto da un quadro normativo poco chiaro, con adempimenti particolarmente gravosi e corredati da sanzioni decisamente elevate.

E' particolarmente apprezzabile, quindi, la decisione dell'EBA volta a riesaminare le proprie Linee Guida sulla vigilanza basata sul rischio¹² rivolte alle Autorità nazionali, per enfatizzare l'importanza per le autorità competenti di sviluppare una buona comprensione del rischio di riciclaggio e sollecitarle all'emanazione di ulteriori orientamenti settoriali.

¹² Su dette LG è attualmente in corso una consultazione.

L'ABI ritiene che questa sia la strada da seguire, tesa alla predisposizione di indicazioni normative chiare, che possano contribuire a sgombrare il campo da possibili dubbi sui comportamenti attesi e agevolare, per questa via, la *compliance* sia degli intermediari che della clientela.

La seconda casistica nell'ambito della quale potrebbe inserirsi l'eventuale rifiuto a contrarre (ovvero a continuare il rapporto contrattuale in essere), riguarda il caso in cui il correntista (o aspirante tale) risulti essere un soggetto operante nell'ambito di un settore economico con il quale la banca abbia deciso di non intrattenere rapporti per ragioni connesse a scelte di carattere etico, ambientale o sociale manifestate nella c.d. "dichiarazione non finanziaria" (d.lgs. 30 dicembre 2016, n. 254, emanato in attuazione della direttiva 2014/95/UE). Tali scelte – operate quindi in via generale e non in riferimento ad uno specifico cliente - possono trovare anche esplicitazione nello statuto, con vincolo di osservanza per le singole società del gruppo. La giurisprudenza ha avuto modo di valutare tale scelta statutaria (il caso riguardava proprio il tema odierno), ritenendola possibile e lecita, anche sulla base delle considerazioni meglio esposte nel paragrafo seguente.

2. La natura imprenditoriale e privatistica dell'attività bancaria; l'inesistenza di un obbligo a contrarre.

Come chiaramente si esprime l'art. 10 del Testo Unico Bancario, in attuazione delle corrispondenti norme dell'Unione Europea, "*l'attività bancaria ha carattere di impresa*".

La giurisprudenza, anche della Corte Costituzionale, è stata sempre chiarissima sul punto e non ravvisa più alcun riferimento alla peculiare qualificazione pubblicistica, in passato riconosciuta dalla legge bancaria del 1936, che parlava invece di “funzione di interesse pubblico”, in un contesto istituzionale molto diverso e molto lontano da quello delineato dalla Costituzione della Repubblica.

Dalla natura privatistica dell’attività della banca discende l’impossibilità di immaginare in capo all’intermediario un “obbligo a contrarre”, che non solo non è desumibile dai principi generali¹³, ma – come ripetutamente affermato anche dall’Arbitro Bancario Finanziario – finirebbe con porsi addirittura in contrasto con essi, ledendo la libertà di iniziativa economica costituzionalmente garantita (art. 41 Cost.)¹⁴. Ne consegue che la banca ha il diritto di valutare sempre le singole richieste di apertura di conti correnti, applicando i criteri di diligenza professionale, buona fede e correttezza e in assoluta aderenza al dettato della disciplina antiriciclaggio europea e nazionale ciò in quanto le banche debbono, sempre, essere un avamposto della legalità.

Dette conclusioni non sono contraddette dall’art. 126 - *noviesdecies* del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (TUB) - introdotto dal D. Lgs. 15 marzo 2017, n. 37, di attuazione della Payment Accounts Directive (PAD) – che, al comma 2, prevede il diritto

¹³ Infatti, nel nostro ordinamento è previsto un obbligo a contrarre soltanto in capo all’impresa in condizione di monopolio legale (art. 2597 c.c.).

¹⁴ Cfr., *ex multis*, Collegio ABF di Roma decisione n. 11403/2018, Collegio ABF di Roma decisione n. 2364/2015, Collegio ABF di Roma decisione n. 4996/2016, ABF - Collegio di Coordinamento, decisione n. 6182/2013.

all'apertura di un conto di base per "tutti i consumatori soggiornanti legalmente nell'Unione europea, senza discriminazioni e a prescindere dal luogo di residenza", con l'obiettivo primario di favorire l'inclusione finanziaria dei consumatori e particolarmente di quelli svantaggiati.

Innanzitutto, si tratta di un diritto limitato ai soli consumatori, che abbiano definite caratteristiche, che non abbiano un altro conto (o un altro conto di base, come si esprimono le norme di recepimento nel nostro ordinamento) e che consente una tipologia e un numero di operazioni prestabilite, anch'esse orientate alla richiamata finalità di inclusione finanziaria e coerenti con le esigenze bancarie basilari dei richiedenti: non è previsto ad esempio il rilascio di carnet di assegni o di assegni circolari. Sono esclusi dal diritto al conto di base i non consumatori. Infine, l'apertura del conto di base è comunque subordinata al pieno rispetto di altre norme, in particolare delle già citate norme antiriciclaggio e alla valutazione della banca. Occorre poi notare che i limiti previsti per le transazioni e le tipologie di utilizzo del conto di base riducono di per sé i rischi di abusi e di comportamenti illeciti.

Le banche, se si escludono particolari fattispecie (quali, appunto, quelle contemplate nell'art. 126-*noviesdecies* t.u.b.), devono quindi in principio poter sempre godere di piena libertà nell'individuare, valutare ed escludere tutti i possibili fattori che caratterizzano un rapporto negoziale (già in essere, ovvero potenziale), nella prospettiva della sana e prudente gestione dell'attività di impresa¹⁵, che costituisce il

¹⁵ Corte cost. 3 luglio 2006, n. 279; cfr. anche Corte cost. 30 giugno 1994, n. 268; Corte cost. 15 maggio 1990, n. 241

principio cardine cui va informata l'attività bancaria e la stessa attività di vigilanza (art. 5 TUB).

Va infine evidenziato che in nessuno dei principali ordinamenti europei è contemplato un generale obbligo di contrarre in capo alle banche o agli intermediari finanziari nel rispetto del principio di armonizzazione comunitaria, finalizzato al progressivo riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri, nonché dei principi di libertà di stabilimento e prestazione dei servizi.

3. I canali interlocutori aperti

L'ABI è attenta a tutte le sollecitazioni esterne che possano impattare sull'attività degli associati (su cui, come noto, non ha poteri di intervento o controllo diretto o indiretto) e ha da tempo accolto le richieste di confronto rivolte dalle Associazione rappresentative delle aziende che operano nel comparto del gioco legale¹⁶. Ciò ha consentito, da un lato, di mettere a fattor comune esperienze e punti di vista e, dall'altro, di porre le basi per individuare un percorso che possa cogliere l'obiettivo –comune ai rispettivi associati - di operare in un quadro di regole chiaro e certo.

Non vanno sottovalutate, in tale contesto, iniziative di sensibilizzazione, al fine di "formare" le imprese e renderle sempre più consapevoli del quadro normativo di riferimento e degli adempimenti -

¹⁶ In particolare, sono state avviate interlocuzioni con SAPAR (Associazione nazionale Servizi ed Apparecchi per Pubbliche Attrazioni ricreative); ACADI (Associazione Concessionari di Giochi Pubblici) CONFCOMMERCIO, Fiegl - CONFESERCENTI e Sistema Gioco Italia - CONFINDUSTRIA.

anche in tema antiriciclaggio - correlati all'apertura e alla gestione di un rapporto di conto corrente.

L'ABI ha inoltre avviato negli scorsi mesi interlocuzioni proficue anche con l'Agenzia dei Monopoli.

Occorre, e su questo stiamo lavorando, trovare soluzioni che consentano da un lato il rispetto della normativa e allo stesso tempo permettano ad operatori autorizzati e vigilati di continuare ad operare in un settore sicuramente importante anche per l'economia.

Ribadisco in questa sede la disponibilità dell'Associazione a proseguire nel confronto con tutti i soggetti interessati, con l'obiettivo di individuare soluzioni condivise.