



Se la banca non fa la banca

ALTRE ISTRUZIONI DALL'AUTORITÀ BANCARIA EUROPEA E DALLA BANCA D'ITALIA PER PREVENIRE E CONTRASTARE IL FENOMENO DEL DERISKING INGIUSTIFICATO E LE CHIUSURE DEI CONTI CORRENTI

a cura di Geronimo Cardia

In questo articolo aggiungiamo un tassello alla ricostruzione che abbiamo fatto nel tempo del fenomeno del derisking ingiustificato. Si tratta di due provvedimenti che arricchiscono il corpus regolatorio già illustrato nel tempo: un documento dell'Eba, che fornisce altre chiare indicazioni di come superare il fenomeno patologico, e l'altro della Banca d'Italia, finalizzato ad assicurare il recepimento di detti principi anche nella giurisdizione italiana. Importante, infine, che siano stati cristallizzati non solo i principi e le procedure per prevenire il fenomeno, ma che siano stati focalizzati altresì i procedimenti per gli eventuali reclami a disposizione degli operatori, finalizzati a consentire un'azione di contrasto del fenomeno stesso.

PREMESSA

Da tempo si segnala il comportamento di alcune banche italiane che rifiutano di aprire o mantengono rapporti bancari con operatori del gioco pubblico. In diversi casi gli istituti di credito hanno persino comunicato a operatori già titolari di conti correnti,

usati per le attività d'impresa, l'imminente chiusura del rapporto. Abbiamo da tempo rappresentato che le ragioni addotte dalle banche per giustificare tali decisioni possono essere sintetizzate in tre principali categorie. In primo luogo, vi sono ragioni etiche. Alcune banche sostengono che aprire conti a operatori del gioco contrasti con i loro codici etici interni, sebbene il settore giochi sia regolamentato e di interesse pubblico. In secondo luogo, emergono ragioni commerciali. Gli istituti, infatti, manifestano la scarsa propensione a gestire il rilevante carico operativo derivante dalla gestione delle elevate quantità di moneta contante generata dagli apparecchi da gioco. Ciò nonostante tale gestione sia cruciale per il corretto inserimento nel sistema bancario dei flussi di denaro, favorendo trasparenza e emersione fiscale. La terza motivazione riguarda invece gli adempimenti antiriciclaggio. Alcune banche attuano una prassi definita *derisking ingiustificato*: negano o interrompono il rapporto senza effettuare le necessarie verifiche rafforzate previste dal Decreto legislativo 231/2007, semplicemente per evitare i presunti rischi legati al settore.

Questo comportamento risulta non corretto e ingiustificato, poiché trascura l'obbligo di un'adeguata analisi e gestione dei rischi specifici, penalizzando indiscriminatamente un intero comparto economico. Il fenomeno ha gravi implicazioni sia per gli operatori (che hanno diritto a un trattamento equo e conforme alla normativa vigente) sia per lo stesso sistema di contrasto al riciclaggio (che vede così ingiustamente estromessi soggetti che la normativa invece include tra i collaboratori di soggetti obbligati Aml).

I PRECEDENTI PARERI DELL'EBA E LA POSIZIONE DEL PARLAMENTO ITALIANO

L'Autorità bancaria europea (Eba, European Banking Authority) è un'autorità indipendente dell'Ue che supervisiona e regola il settore bancario europeo. L'Eba armonizza le normative bancarie, tutela la stabilità finanziaria, promuove la trasparenza e garantisce l'applicazione coerente delle regole europee, rafforzando così il mercato unico dei servizi finanziari nell'Unione europea.

Si ricorderà che avevamo avuto modo di raccontare quanto nell'ambito delle sue funzioni L'Eba, nel documento del 5 gennaio 2022 (*"Parere dell'Eba sul de-risking"*), avesse denunciato il fenomeno del de-risking ingiustificato che colpisce settori economici europei, tra cui il gioco pubblico, sottolineando l'importanza di applicare sempre un'adeguata verifica rafforzata, evitare decisioni discriminatorie non fondate su reali evidenze e suggerendo, per individuare soluzioni efficaci, strumenti quali il dialogo tra istituzioni e associazioni rappresentative.

Inoltre, si aveva avuto modo di dare evidenza del fatto che il 6 dicembre 2022, nel *"Documento di consultazione sulla gestione efficace dei rischi di ml/tf e sull'accesso ai servizi finanziari"*, l'Eba è poi ritornata sul tema, affrontando il caso si altre categorie a rischio di ingiustificata estromissione (rifugiati ed enti no-profit). Prevedendo in relazione a queste categorie principi comportamentali e procedure specifiche del sistema bancario, finalizzati a superare la patologia. Ebbene, si tratta di principi e procedure che, come dimostrato nello scritto dell'epoca, sono integralmente declinabili anche per il caso della penalizzazione inflitta agli operatori del comparto del gioco pubblico, con ciò dando indicazioni precise su come evitare chiusure ingiustificate di conti, perfettamente rapportabili ad altri casi di specie.

Come dicevamo la questione è stata affrontata in parallelo anche dal Parlamento italiano con l'interrogazione del 30 maggio 2022 alla VI commissione Finanze della Camera così come dalla commissione parlamentare d'Inchiesta sul sistema bancario istituita con legge 26 marzo 2019, n. 28 nell'ambito della Relazione conclusiva sull'attività svolta approvata nella seduta del 6 ottobre 2022 (documento XXIII n. 39), concordando sulla necessità di interventi isti-

tuzionali per evitare abusi.

Ed infine è noto che con la legge n. 136 del 9/10/2023 di conversione del cosiddetto decreto Asset il Parlamento abbia approvato l'emendamento che integra tra l'altro l'articolo 16 del Dlgs 231/2007, con la precisazione che i soggetti obbligati assicurano che le procedure adottate non escludano, in via preventiva e generalizzata, determinate categorie di soggetti esclusivamente in ragione della loro potenziale elevata esposizione al rischio di riciclaggio.

IL DOCUMENTO EBA E IL RECEPIMENTO DELLA BANCA D'ITALIA

Il documento Eba (Eba/GI/2023/04) del 31 marzo 2023 *"Orientamenti sulle politiche e sui controlli per la gestione efficace dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo (ML/Tf) nel fornire accesso ai servizi finanziari"* si aggiunge a quanto sopra.

In particolare, con esso si forniscono indicazioni dettagliate per la gestione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo nell'accesso ai servizi finanziari. Questi orientamenti integrano quelli precedenti (Eba/GI/2021/02) e definiscono le politiche, procedure e controlli che enti creditizi e istituti finanziari devono adottare per valutare efficacemente tali rischi, evitando comportamenti discriminatori di de-risking ingiustificato, peraltro a prescindere dai settori di appartenenza degli operatori interessati.

In particolare, l'Eba richiede agli istituti di applicare, prima di negare o interrompere rapporti bancari, un rigoroso approccio basato sul rischio, effettuando adeguate verifiche rafforzate.

Gli istituti finanziari devono evitare chiusure immotivate e generalizzate di intere categorie di clienti considerate a rischio, garantendo valutazioni individualizzate e documentando attentamente le motivazioni delle loro decisioni.

La Nota dell'Eba propone anche modalità specifiche per mitigare il rischio, come restrizioni proporzionate e individualizzate nell'accesso a determinati prodotti o servizi finanziari.

Infine, le banche devono essere in grado di descrivere alle autorità le motivazioni di eventuali rifiuti o



interruzioni dei rapporti, e sono tenute ad informare i clienti sul diritto di presentare reclami alle autorità competenti.

In definitiva l'approccio è quello di promuovere misure proporzionate e trasparenti, scoraggiando approcci indiscriminati e garantendo l'equo accesso ai servizi bancari.

La Banca d'Italia, nella Nota n. 34 del 3 ottobre 2023, ha recepito ufficialmente gli Orientamenti dell'Eba sulla gestione efficace dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Il documento a sua volta esplicita che l'obiettivo è quello di specificamente contrastare il fenomeno del derisking ingiustificato, ribadendo che gli intermediari finanziari non devono effettuare chiusure o rifiuti generalizzati di rapporti bancari esclusivamente sulla base dell'appartenenza dei clienti a settori considerati "ad alto rischio".

Secondo la Banca d'Italia, le istituzioni finanziarie devono implementare precise politiche e procedure per identificare e valutare correttamente i fattori di rischio della clientela, evitando decisioni discriminatorie non suffragate da adeguate verifiche rafforzate. Prima di procedere alla negazione o interruzione di un rapporto o di un'operazione, è obbligatorio valutare tutte le possibili misure di mitigazione del rischio applicabili al caso specifico, garantendo una valutazione individualizzata e non arbitraria. L'adozione di tali orientamenti è finalizzata a garantire equità nell'accesso ai servizi finanziari, prevenire abusi e promuovere una gestione efficace e proporzionata dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, contrastando espressamente il fenomeno del derisking ingiustificato. Tra i punti salienti vanno quindi focalizzati i seguenti.

Finalità antidiscriminatoria. "Gli Orientamenti mirano a prevenire il fenomeno del derisking e chiariscono l'interazione tra l'accesso ai servizi finanziari e l'adempiimento degli obblighi antiriciclaggio." Importante perché stabilisce esplicitamente l'intento normativo di evitare discriminazioni nel settore bancario.

Proibizione delle esclusioni generalizzate. "Gli Orientamenti richiedono agli intermediari di integrare le proprie policy e procedure [...] in modo da evitare che l'applicazione degli obblighi Aml si traduca in un rifiuto o cessazione generalizzati di rapporti con clienti o intere categorie di clienti ritenuti a rischio elevato." Fondamentale per prevenire esclusioni arbitrarie basate unicamente sul settore economico.

Verifica rafforzata. "Gli Orientamenti indicano altresì le misure che i destinatari dovrebbero adottare prima di rifiutare o revocare l'apertura di un rapporto o l'esecuzione di un'operazione con clienti ad alto rischio." Garantisce che ogni decisione sia preceduta da un'accurata valutazione specifica ed eventualmente rafforzata.

Attuazione obbligatoria delle misure di mitigazione. "Prima di procedere alla negazione o interruzione di un rapporto o di un'operazione, è obbligatorio valutare tutte le possibili misure di mitigazione del rischio applicabili al caso specifico." Fondamentale per evitare decisioni affrettate e arbitrarie.

Impegno esplicito della Banca d'Italia. "I destinatari della presente nota compiono ogni sforzo per conformarsi agli Orientamenti dell'Eba." Rafforza la responsabilità degli intermediari nel seguire rigorosamente le indicazioni contro il derisking ingiustificato.

Applicazione proporzionata e trasparente. "L'adozione di tali orientamenti è finalizzata a garantire equità nell'accesso ai servizi finanziari, prevenire abusi e promuovere una gestione efficace e proporzionata dei rischi." Assicura che le procedure antiriciclaggio non generino effetti discriminatori.

RECLAMI

Infine, il Titolo 4 del documento Eba/GI/2023/04 è dedicato alle Informazioni sui meccanismi per il trattamento dei reclami. Esso chiarisce che gli enti creditizi e gli istituti finanziari, quando decidono di rifiutare o interrompere un rapporto con un cliente, devono necessariamente informarlo in modo trasparente sulle ragioni specifiche della decisione presa, garantendo al cliente il diritto di contestarla rivolgendosi all'autorità competente o agli organismi per la risoluzione alternativa delle controversie. La nota (4) del documento, in particolare specifica ulteriormente questo obbligo, fornendo un link al sito ufficiale dell'Eba:

<https://www.eba.europa.eu/consumer-corner/how-to-complain>

Detto link contiene indicazioni dettagliate per i consumatori (privati ed operatori) su come presentare reclami presso gli organismi nazionali competenti con diretto rinvio ai siti dedicati al tema di Banca d'Italia, Consob, Autorità Garante del Mercato e Arbitro Bancario Finanziario.

CONCLUSIONI

Gli orientamenti e gli atti delle Autorità bancarie europee e nazionali, così come quelli del Parlamento italiano, si muovono dunque nella stessa direzione di limitare il fenomeno del derisking ingiustificato, considerando detta iniziativa nel solco dell'assicurare continuità al sistema di contrasto del riciclaggio. Non resta che applicarli e, ove occorra, agire affinché siano applicati sui territori. 



L'AUTORE

Geronimo Cardia

Avvocato cassazionista, dottore commercialista e revisore contabile

Studio Cardia

www.gcllegal.it