

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
SUL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO****RESOCONTO STENOGRAFICO****AUDIZIONE****49.****SEDUTA DI LUNEDÌ 19 APRILE 2021****PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE CARLA RUOCCO****INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Comunicazioni:</b>		<b>porto fra sistema bancario e operatori del settore del gioco legale.</b>	
Ruocco Carla, <i>presidente</i> .....	3	Ruocco Carla, <i>presidente</i> .....	3, 7, 8, 12, 13
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		De Bertoldi Andrea (FdI) .....	7, 12
Ruocco Carla, <i>presidente</i> .....	3	D'Ettore Felice Maurizio (FI) .....	8
<b>Audizione del Direttore Generale dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI), Giovanni Sabatini, in merito alle criticità del rap-</b>		Sabatini Giovanni, <i>Direttore Generale dell'ABI</i> .....	4, 12
		<i>ALLEGATO: documento depositato da ABI</i>	14

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE  
CARLA RUOCCO

**La seduta comincia alle 16.**

#### **Comunicazioni.**

PRESIDENTE. Ricordo che per ragioni di sicurezza sanitaria il foglio firme non verrà portato dall'assistente ma lasciato di fronte al banco della Presidenza.

Comunico che il senatore Marco Perosino, del gruppo Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC, è stato designato dal Presidente del Senato quale membro della Commissione in sostituzione del senatore Francesco Battistoni, entrato a far parte del Governo a cui va il ringraziamento per il lavoro qui svolto. Do, quindi, il benvenuto al senatore Perosino.

Comunico, altresì, che l'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi lo scorso 30 marzo ha convenuto sull'opportunità che la Commissione si avvalga della collaborazione, ai sensi dell'articolo 21 del Regolamento interno, in qualità di consulente scelto tra personalità di riconosciuta indipendenza e comprovata competenza ed esperienza nelle materie di interesse della Commissione sulle materie che saranno oggetto del programma dei lavori e per la durata della legislatura, dell'avvocato Francesco Rizzo, specializzato in diritto societario e commerciale, diritto della crisi di impresa e dell'insolvenza, diritto degli intermediari finanziari. L'avvocato Francesco Rizzo ha prestato il prescritto giuramento il 13 aprile del 2021, assumendo in tal modo il pieno esercizio delle funzioni di consulente della Commissione e le conseguenti responsabilità.

Comunico, infine, che il dottor Giovanni Sabatini, Direttore Generale di ABI, in vista

dell'odierna audizione ha trasmesso della documentazione in regime libero. Tale documentazione è stata inviata per *e-mail* ai commissari ed è comunque consultabile oggi sul banco qui di fronte.

#### **Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione in diretta *streaming* sperimentale sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

#### **Audizione del Direttore Generale dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI), Giovanni Sabatini, in merito alle criticità del rapporto fra sistema bancario e operatori del settore del gioco legale.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Direttore Generale dell'Associazione Bancaria Italiana, Giovanni Sabatini, in merito alle criticità del rapporto tra sistema bancario e operatori del settore del gioco legale.

Presso la Commissione è in corso di svolgimento un approfondimento in merito alle criticità del rapporto tra sistema bancario e operatori del settore del gioco legale. L'opportunità di svolgere tale attività è stata rilevata dall'ufficio di presidenza della Commissione non solo su richiesta di alcuni commissari, in particolare del senatore De Bertoldi, ma anche in considerazione delle numerose sollecitazioni trasmesse da cittadini che operano nel settore del gioco legale, tramite il sistema di segnalazioni istituito in via sperimentale presso la Commissione stessa.

Con riferimento all'odierna audizione è presente il dottor Giovanni Sabatini, Diret-

tore Generale dell'Associazione Bancaria Italiana, accompagnato dal dottor Gianfranco Torriero, Vice Direttore Generale, e dalla dottoressa Maria Carla Gallotti, responsabile dell'Ufficio Rapporti Istituzionali.

Vorrei ricordare che la Commissione può deliberare che l'audizione prosegua in seduta segreta su eventuale richiesta degli auditi. Questa facoltà deve essere conciliata con l'esigenza di svolgere il dibattito quanto più possibile in seduta pubblica. Pertanto, come già anticipato, le eventuali richieste di secretazione dovranno limitarsi allo stretto necessario ed essere possibilmente formulate nella parte finale della seduta.

Invito, quindi, il dottor Sabatini a svolgere la relazione in un tempo massimo di trenta minuti. Seguirà il dibattito in Commissione. Prego.

GIOVANNI SABATINI, *Direttore Generale dell'ABI*. Grazie, presidente e onorevoli componenti della Commissione, a nome del Presidente Patuelli e dell'Associazione Bancaria. Come ricordato, abbiamo trasmesso una memoria che cercherò adesso di sintetizzare e sono a disposizione insieme ai colleghi per rispondere alle domande che ritenete opportuno rivolgerci.

L'intervento è strutturato in tre parti fondamentali. La prima è una descrizione del quadro regolamentare nell'ambito del quale si muovono le banche. La seconda, all'interno del quadro normativo, è per svolgere delle considerazioni sulla natura privatistica dell'attività della banca, sul suo agire imprenditoriale, funzionale ad assicurare la sana e prudente gestione, a sua volta fondamentale condizione per garantire stabilità, efficienza, integrità e competitività del settore finanziario ma anche dell'economia più in generale. Infine, nell'ultima parte vorrei dare conto delle iniziative che abbiamo avviato con spirito costruttivo e collaborativo con tutti i soggetti interessati al tema di cui ci occupiamo oggi in questa audizione.

Il punto di partenza è il quadro normativo e anche le casistiche che noi abbiamo rilevato. In vista anche di questa audizione abbiamo cercato di raccogliere delle informazioni, che provengono dai nostri asso-

ciati, e abbiamo valutato che la problematica del mantenere o porre in essere rapporti di conto corrente con le imprese del comparto giochi tende a essere riconducibile a situazioni specifiche e ben circostanziate, motivate proprio dalle puntuali indicazioni rivenienti dal quadro normativo in materia di antiriciclaggio.

Il quadro normativo ha innanzitutto una matrice internazionale e poi europea. Con riferimento al quadro italiano questo prende spunto dalle direttive dell'Unione europea, in particolare da ultimo la direttiva n. 843/2018 che ha emendato precedenti direttive. Peraltro, questa connotazione europea assumerà caratteristiche ancora più spiccate in quanto il piano di azione della Commissione europea in materia di antiriciclaggio prevede di trasfondere le linee portanti della normativa in un regolamento e quindi come tale direttamente applicabile, senza più lasciare spazi di flessibilità nel recepimento delle norme.

Per quello che ci riguarda, il quadro normativo prevede che all'apertura di un rapporto bancario continuativo, come il conto corrente ma anche in occasione del compimento di operazioni occasionali che superino certe soglie (15.000 euro), la banca è tenuta a identificare il cliente, il titolare effettivo del rapporto, a verificarne l'identità, valutare lo scopo e la natura della relazione, nonché 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 che deve acquisire.

In particolare questa disciplina, che va sotto il nome di « adeguata verifica », viene poi declinata nel decreto legislativo n. 231/2007 e successive modifiche e poi nelle istruzioni di vigilanza della Banca d'Italia. Quindi anche la normativa italiana ribadisce la necessità, in occasione di instaurazione di un qualsiasi rapporto continuativo, degli obblighi di identificazione del cliente, di verifica dell'identità attraverso idonei documenti di riconoscimento, attraverso documenti, dati e informazioni provenienti da fonti attendibili.

Le misure di adeguata verifica debbono poi essere attuate in misura proporzionale ai rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, quindi gli intermediari sono anche tenuti a dimostrare all'Autorità di vigilanza che le misure adottate siano effettivamente adeguate al rischio rilevato. Qui le disposizioni della Banca d'Italia, in attuazione anche di linee guida emanate dalle Autorità europee, identificano una serie di fattori di rischio sia relativi ai clienti, sia relativi ai prodotti e ai servizi o ai canali di distribuzione.

In particolare, in funzione del livello di rischio, l'adeguata verifica viene rafforzata, cioè viene richiesta l'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, intensificando la frequenza delle applicazioni delle procedure finalizzate a garantire il controllo costante nel corso del rapporto continuativo, in situazioni in cui si ritiene che vi sia un maggior rischio.

Dove l'intermediario non sia messo nelle condizioni di procedere all'adeguata verifica, anche rafforzata, la normativa europea richiede che l'intermediario stesso si astenga dall'avviare o dal proseguire un rapporto continuativo e di valutare anche se effettuare una segnalazione di operazione sospetta all'Unità di Informazione Finanziaria (UIF). Se non si adempie a questo obbligo normativo l'intermediario, ma anche i dipendenti dell'intermediario, è passibile di pesanti sanzioni. Questa disciplina, essendo di attuazione di norme di massima armonizzazione, non lascia spazi a possibili deroghe da parte del legislatore nazionale.

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

Come ricordavo, le linee guida dell'Autorità bancaria europea sui fattori di rischio citano espressamente l'attività dei prestatori di servizi di gioco tra i fattori ad alto rischio, in quanto caratterizzata da un elevato utilizzo del contante. Anche qui, in attuazione delle linee guida dell'Autorità europea, Banca d'Italia ribadisce questo approccio e annovera tra i fattori di rischio elevato relativi al cliente, all'esecutore e al titolare effettivo le tipologie di attività economiche che sono caratterizzate da un elevato utilizzo del contante, disponendo che rileva la riconducibilità delle attività economiche svolte dal cliente a tipologie particolarmente esposte a rischi di riciclaggio e tra cui è ricompreso il settore dei giochi.

Dato lo specifico rischio di riciclaggio, a livello nazionale sono state introdotte ulteriori disposizioni per gli operatori del gioco che li vedono destinatari anche di obblighi antiriciclaggio, obblighi previsti dagli articoli 52 e 54 del decreto legislativo n. 231/2007, come è stato integrato poi dal decreto n. 90/2017.

È evidente che questo quadro e il fatto di rientrare potenzialmente in un settore con fattore di rischio elevato non determinano di per sé la chiusura o l'interruzione del rapporto ma comunque richiedono una verifica rafforzata che, come ricordavo, contempla l'acquisizione di una serie di ulteriori informazioni, oltre a quelle previste per la verifica ordinaria.

Nell'ambito dell'attività di monitoraggio svolta anche dalle Autorità europee, in particolare dall'EBA, sui rischi di riciclaggio e di finanziamento, è emerso anche come fenomeno europeo il cosiddetto « *derisking* », cioè la scelta di non instaurare rapporti o interromperli con determinate categorie di clienti, che la banca associa ad alto rischio di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, invece che gestirne i rischi.

È un tema non specifico del mercato italiano, che ha una dimensione europea. È chiaro che il fenomeno del *derisking* può anche essere indotto da un quadro normativo non sufficientemente chiaro, che pone adempimenti particolarmente gravosi, che non tiene anche conto, eventualmente, di

specifiche situazioni nazionali e, soprattutto, laddove le sanzioni che corredano l'apparato normativo risultino particolarmente elevate.

Dunque è importante e apprezzabile la decisione dell'EBA, che ha proposto di riesaminare le proprie linee guida sulla vigilanza basata sul rischio per enfatizzare l'importanza per le Autorità competenti di sviluppare una buona comprensione del rischio di riciclaggio e per sollecitarle all'emanazione di ulteriori orientamenti settoriali.

Un discorso diverso riguarda il caso in cui il rifiuto della banca a contrarre derivasse dal fatto che il correntista o l'aspirante tale operi 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, ad esempio quelle indicate nella dichiarazione non finanziaria, in attuazione anche qui di disposizioni comunitarie. Tali scelte possono trovare anche esplicitazione nello Statuto, con il vincolo di osservanza per le singole società del gruppo. Anche in questo caso, però, la giurisprudenza ha avuto modo di valutare tale scelta statutaria ritenendola possibile e anzi lecita, anche sulla base di considerazioni che poi ulteriormente svolgerò.

Prima di passare all'ulteriore argomento, vorrei comunque evidenziare quanto il quadro normativo che ho rappresentato sia particolarmente importante e abbia anche una sua efficacia nell'individuare il settore bancario come la prima linea di difesa rispetto ai rischi di infiltrazione dell'economia criminale nell'ambito dell'economia generale. Inoltre, facendo riferimento anche ai dati dell'ultima relazione dell'Ufficio di Investigazione Finanziaria (UIF) pubblicati nel 2020, delle oltre 105.000 segnalazioni di operazioni sospette oltre il 64 per cento vengono proprio dalle banche.

Tornando al secondo punto della mia relazione, cioè alla natura imprenditoriale della banca, questa trova fondamento nell'articolo 10 del Testo unico bancario in cui, in attuazione proprio delle norme dell'Unione europea, si qualifica l'attività bancaria come attività a carattere di impresa. La

giurisprudenza, anche la Corte Costituzionale, è sempre stata chiarissima su questo punto e non ravvisa più alcun riferimento alla qualificazione pubblicistica, che pure in passato era riconosciuta dalla legge bancaria del 1937 che parlava di funzioni di interesse pubblico ma in un contesto istituzionale molto diverso, 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 generali, come anche riaffermato dalle decisioni dell'Arbitro Bancario e Finanziario, ma addirittura un tale obbligo finirebbe per porsi in contrasto con questi interessi, con i principi generali, ledendo la libertà di iniziativa economica costituzionalmente garantita. Dunque la banca ha il diritto di valutare sempre le singole richieste di apertura di conti correnti, applicando i criteri di diligenza professionale, buona fede, correttezza, in assoluta aderenza al dettato della disciplina antiriciclaggio europea e nazionale; ciò in quanto — come ricordavo — le banche sono e debbono essere sempre un avamposto della legalità.

Peraltro, queste conclusioni non sono nemmeno contraddette dall'articolo 126-noviesdecies del Testo Unico Bancario, di attuazione della cosiddetta « Direttiva sui conti di pagamento » (PAD), che prevede, in particolare, il diritto 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. L'obiettivo primario — questo è importante — è favorire l'inclusione finanziaria dei consumatori. Da questa considerazione derivano due aspetti importanti: si tratta di un diritto limitato ai soli consumatori che abbiano definite caratteristiche, che non abbiano un altro conto; il conto di base consente una tipologia e un numero di operazioni prestabilite, orientate chiaramente alla finalità di inclusione finanziaria, e quindi soprattutto coerenti con le esigenze bancarie basilari dei richiedenti. In ogni caso, anche l'apertura di un conto



di base è subordinata al pieno rispetto di altre norme, in particolare quelle previste dalla disciplina antiriciclaggio. In questo contesto le banche devono poter sempre godere di piena libertà nell'individuare, valutare ed escludere tutti i possibili fattori che caratterizzano un rapporto negoziale.

Infine, un'ultima considerazione: in nessuno dei principali ordinamenti europei è contemplato l'obbligo di contrarre in capo alle banche o agli intermediari finanziari. Tuttavia, l'ABI è stata ed è molto attenta alle sollecitazioni esterne che possano impattare sulle attività degli associati e quindi abbiamo avviato da tempo — anche accogliendo le richieste — i confronti con le associazioni rappresentative delle aziende che cooperano nel comparto del gioco legale. Abbiamo avuto una serie di incontri per rappresentare sia il contesto di riferimento normativo, sia per comprendere le dimensioni, l'entità del fenomeno che è stato segnalato.

Lo abbiamo fatto soprattutto nella logica di individuare dei percorsi comuni che possano portare a individuare, all'interno del quadro regolamentare esistente, delle soluzioni alle problematiche evidenziate. In questo contesto abbiamo, ovviamente, anche 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 ovviamente il tema fondamentale è quello di trovare soluzioni che siano compatibili con gli obblighi stringenti del quadro normativo europeo e quindi anche quello nazionale.

Io mi fermerei qui, presidente, sono a disposizione per le domande. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie. Il senatore De Bertoldi si è prenotato.

ANDREA DE BERTOLDI. Grazie, presidente. Innanzitutto ringrazio come sempre l'ABI che quando la chiamiamo è sempre disponibile e riesce a darci riscontro anche sui contenuti; questo è sicuramente un dato di fatto.

Questo è un tema che noi di Fratelli d'Italia abbiamo sollevato partendo da una posizione che è molto chiara: a noi interessa tutelare le nostre imprese, i nostri lavoratori e la legalità. Questo deve essere il punto di partenza. Purtroppo abbiamo assistito a dei fenomeni, soprattutto nell'ultimo anno, anche dovuti a scelte che non vi riguardano, le scelte dei Governi sulla pandemia. Ricordiamo che gli operatori del gioco sono fermi praticamente da un anno, sono la categoria insieme alle palestre che ha subito i maggiori *lockdown*, sono rimasti chiusi praticamente dai dieci ai dodici mesi, tranne una piccola apertura nel periodo estivo.

Che cosa si è visto in questa fase? Si è visto che qualcuno ha brindato e quel qualcuno purtroppo non erano le casse dello Stato, non erano i lavoratori onesti, i cittadini o gli imprenditori onesti. Chi ha brindato sono state le mafie, quelle mafie che fanno il riciclaggio. Quelli hanno brindato perché ovviamente, in barba a ogni *lockdown* del Ministro Speranza, hanno potuto lavorare e anzi hanno lavorato molto più di prima.

Se questo è il quadro e la premessa, entriamo poi nel merito del problema bancario. Questi imprenditori e queste associazioni che abbiamo incontrato lamentano delle grosse difficoltà, non a titolo individuale, non con una banca o una determinata area bancaria, cooperativa, piuttosto che azionaria eccetera. Hanno trovato sostanzialmente nel sistema bancario delle grosse barriere al funzionamento, oltre che all'entrata, attraverso innanzitutto revoche di conti correnti, non per ragioni economiche ma spesso senza motivazioni ovvero con richiami generici a *policy* di gruppo, a questioni etiche, come anche lei stesso ha richiamato nel suo intervento. Tutto questo cozza contro il sistema normativo italiano. Il sistema del gioco lecito è previsto dallo Stato italiano e non siamo noi che lo ab-

biamo deciso. Gli operatori del gioco agiscono di fatto quali concessionari dello Stato, svolgono un servizio pubblico per conto della Pubblica Amministrazione e incassano denaro che rappresenta anche entrate per l'erario italiano, tanto è vero che devono riversare queste entrate tramite il canale bancario allo Stato. Se è così ed è così, questi imprenditori svolgono un'attività in nome e per conto dello Stato italiano al quale prima della pandemia hanno versato oltre undici miliardi all'erario, soldi che auspichiamo siano stati utilizzati al meglio dallo Stato stesso. Se questo è il quadro di riferimento, io ritengo che bisogna cercare di trovare una soluzione perché, ribadisco, nessuno di noi – da destra a sinistra – dovrebbe avere intenzione di favorire le mafie, prima di tutto. Tutti noi – da destra a sinistra – dovremmo avere interesse a far sì che lo Stato possa incassare il denaro che gli compete, dal momento che quello stesso Stato prevede che vi siano degli obblighi sul movimento del contante. Tu Stato dici al cittadino imprenditore italiano: « Non puoi utilizzare il contante oltre i 2000 euro ». Nel momento in cui mi dici questo, è chiaro che io rispetto la funzione privatistica, il ruolo privatistico delle banche e non posso certo richiamarmi alla funzione pubblicistica degli anni Trenta, però c'è qualcosa che non funziona.

Dobbiamo riuscire a superare un problema e ribadisco che io, cittadino e imprenditore italiano, non posso essere limitato nel mio agire dallo Stato che mi impedisce di utilizzare il contante se non in cifre irrisorie e poi trovarmi davanti una banca (purtroppo più banche) che mi dice che non mi apre il conto o che me lo chiude. Non lo fa perché sono sotto processo, inaffidabile o in fallimento ma chiude il conto perché non gli piace lavorare con me.

Dalla lettura del suo documento ho preso una frase esplicativa, e spero che lei mi darà conferma se ho capito bene. Voi a pagina 9 dite questo: « Il fenomeno del *derisking* può essere indotto da un quadro normativo poco chiaro con adempimenti particolarmente gravosi e corredati da sanzioni decisamente elevate. »

Mi sembra di capire – non giustificare ma capire – che le banche si trovano in un quadro normativo nazionale ed europeo in tema di antiriciclaggio e di rapporti con questa tipologia di clienti che gli rende difficile, meno conveniente lavorare con loro, piuttosto che lavorare con un panettiere, un fabbro o un agente immobiliare.

Comprendo che ciascuno di noi preferirebbe lavorare con chi guadagna di più e fatica di meno ma, da politico e da persona che ha a cuore le istituzioni e la libertà di intrapresa dei cittadini e degli imprenditori, non posso accettarlo. Io chiedo al sistema bancario di venire incontro a una tutela dell'interesse nazionale perché, ribadisco, il primo beneficiario del funzionamento corretto di questo sistema è lo Stato, quindi chiedo alle banche di trovare delle soluzioni. Se il sistema delle banche si ritiene, tra virgolette, vessato da normative bancarie e anche da pretese e controlli di Banca d'Italia che non rispondono alle necessità, io credo che sia giusto dirlo. A questo punto la politica dovrà non solo interloquire con voi ma anche con Banca d'Italia. Non può da una parte la mano destra – non uso il termine a livello politico in questo caso – dare una concessione a questi imprenditori e dall'altra la mano sinistra, di fatto, impedirgli di esercitarla.

Questo è un tema sul quale dobbiamo fare chiarezza. Io ho invitato, insieme al mio collega Foti, la Commissione a intervenire. Ringrazio la presidente che ha convenuto ma di certo non possiamo fermarci. Questo interessa, ribadisco, *in primis* l'erario nazionale, interessa la lotta alle mafie che gioiscono di tutti questi malfunzionamenti e interessa migliaia di lavoratori che hanno perso il posto in conseguenza di questi problemi che hanno gli imprenditori del gioco.

Mi scuso se mi sono dilungato ma credo che il tema ne valesse la pena. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei. Onorevole D'Ettore, prego.

FELICE MAURIZIO D'ETTORE. Grazie. Io mi dilungo per definizione quindi abbia pazienza, la ringraziamo comunque per la



sua presenza. Voglio chiarire al collega De Bertoldi che Forza Italia si è attivata su questo tema. In Commissione io, come vicepresidente, mi è testimone la presidente, ho inoltrato tutte le richieste che sono arrivate dal settore e l'ho fatto per tempo, fin dall'inizio della nostra attività. Inoltre, Forza Italia ha presentato due interpellanze urgenti, una di recente il 4 marzo 2021 e un'altra in precedenza a gennaio del 2020, proprio su questo tema.

Ora qui però non è questione di interpellanza. Io ho letto subito la vostra relazione, dicono che sono un bambino intelligente e quindi qualche cosa riesco a comprendere subito, però mi permetto di far presente che voi date più o meno due capisaldi: devo dire che l'Associazione Bancaria Italiana è stata molto più chiara altre volte; questa volta, non so chi vi abbia scritto la relazione ma, secondo me, non è proprio del tutto chiaro.

Voi fate riferimento alla possibilità per la banca di decidere di non intrattenere rapporti per ragioni connesse a scelte di carattere etico, ambientale o sociale. Su questo non c'è dubbio. La *policy* è anche interna, quindi c'è la possibilità di scegliere e di individuare, dall'altro l'obbligo a contrarre. Non sussiste un obbligo a contrarre nei confronti di soggetti quali, ad esempio, piccole e medie imprese di questo settore ma ci sarebbe un obbligo a contrarre eventualmente dei consumatori, la Corte costituzionale è intervenuta. Non è proprio così.

Il funzionamento dell'obbligo a contrarre è molto chiaro. Qui non è una questione di obbligo a contrarre, è una questione diversa: non è di contratto imposto, è una questione diversa. Se io ho concluso un contratto e successivamente chiudo quel contratto, quel rapporto di conto corrente, la vicenda è diversa dall'obbligo a contrarre, dal contratto imposto. Uno viene bocciato all'esame, se scrive questa cosa, non so se mi spiego. Scriviamo cose che siano esatte. Il tema è un altro, non è questione di obbligo a contrarre e qui faccio una domanda. Come mai ai dipendenti di queste piccole e medie imprese hanno chiuso i conti correnti perché dipendenti di queste società? Volete che vi porti i nomi e

cognomi? Ho i nomi e cognomi, ho qui tutte le e-mail. Poi ve li faccio presenti. Se è necessario, quando apriremo formalmente una indagine più approfondita o un'inchiesta, lo faremo presente. Io ho qui le richieste, c'è gente a cui hanno chiuso i conti correnti, anche dipendenti! Quindi la questione non torna. Vogliamo, però, ricostruirla in maniera chiara? Ricostruiamola in maniera chiara e diciamo le cose come stanno.

Che cosa è accaduto? È accaduto, anche di recente, che più gruppi bancari, pur a conoscenza del fatto che esiste una convenzione, una concessione, un contratto con queste aziende... Queste aziende sono obbligate non solo alla tracciabilità dei flussi, ma anche ad avere un conto corrente per poter pagare immediatamente con un RID, come voi sapete, il PREU, tutte le imposte dovute allo Stato e il canone per quanto riguarda anche l'agenzia dogane e monopoli. Senza di quello non possono operare, è del tutto evidente, cioè quel settore chiude.

Attenzione, queste aziende devono prestare fideiussione, altrimenti non possono svolgere attività. Lo Stato obbliga ad avere il conto per poter operare e poter controllare. Il regime è semipubblicistico proprio perché il gioco — per la sua rilevanza, per la sua specificità, per l'attenzione e la delicatezza — comporta un controllo pervasivo dello Stato che impone dei comportamenti. Non mi si può dire che, siccome io non ho l'obbligo a contrarre e non è un consumatore, quando io decido mando una mail come questa e dico: « Come da accordi le invio la richiesta di estinzione dei rapporti in capo a... con preghiera di comunicarci o di procedere, eventualmente attraverso bonifico per ritirare... fate un po' quello che vi pare ».

Ci sono mail come questa, ha capito come funziona? Non ce l'ho con l'ABI ma le banche scrivono queste mail, in questo modo, mentre si opera e si ha attività con questa roba qui e gli imprenditori rispondono: « Ma come è possibile? ». Non so. Dice: « Prendiamo atto della vostra decisione ». Dopo di che scrivono: « Questa è la

nostra *policy* interna, noi dobbiamo fare così ».

« Ciò che voglio assolutamente e con forza ribadirti in questa sede è che tutto ciò prescinde totalmente da ogni considerazione sulla vostra onorabilità, affidabilità, correttezza, trasparenza sempre dimostrateci e su cui la banca non ha mai avuto alcun dubbio, però vi chiudiamo il conto. »

Allora si scrive questa roba se uno non ha l'obbligo a contrarre e ha deciso per la dichiarazione non finanziaria che vuole tenere comportamenti tali da non potere avere rapporti con queste persone, neanche con i dipendenti in alcuni casi? Attenzione, abbiamo decine di queste mail e le raccoglieremo perché qualunque sia il cliente non è possibile muoversi in questo modo, qualunque sia il soggetto con cui si hanno rapporti. Non solo ma se è così vero che c'è l'obbligo a contrarre, come mai di recente si chiedono garanzie collaterali del cento per cento per il rilascio e il rinnovo delle fideiussioni? Come mai vengono richieste? Se è un cliente con cui non si vogliono più avere rapporti, perché gli si dice questo? « Dammi garanzie collaterali al cento per cento per il rilascio e il rinnovo delle fideiussioni così il conto continua. »

Questo va bene? Questo è corretto? L'ABI sa bene che io sono stato spesso presente e che la mia condotta e il mio comportamento sono sempre stati a favore della tutela del settore bancario e alle garanzie però c'è un limite oltre il quale non si può andare. Questi sono fatti documentati. Mi chiedi garanzie collaterali del cento per cento per il rilascio delle fideiussioni ma prima mi dici che devo chiudere il conto. Come mai mi chiedi queste garanzie? Perché? Perché io sono uno etico? « Sono talmente etico che non posso avere rapporti con te e con i tuoi dipendenti, però dammi una garanzia collaterale ». No. C'è un limite oltre il quale non si va, perché questi sono fatti documentati in nostro possesso. Questi documenti saranno portati alla Commissione nella loro integrità, faremo l'audizione e chiederemo che ci venga prodotta tutta la documentazione in merito e poi vediamo se è vero o no che questo è avvenuto. Con tutto il rispetto per la mag-

gior parte degli operatori bancari e finanziari che si sono comportati bene ma ci sono questi casi e non ce n'è stato solo uno ma più di uno e più gruppi. Qui ci sono anche i nomi e i cognomi di chi firma le *e-mail*. Non raccontiamo balle. Questa è una Commissione di inchiesta sul settore bancario e finanziario. Noi sappiamo quello che diciamo e conosciamo perfettamente la normativa.

Se si evoca l'obbligo a contrarre e se si dice che la dichiarazione non finanziaria non è esistente, bisogna avere un comportamento conseguente a quello che si dice. Le banche devono comportarsi conseguentemente e non chiedere le fideiussioni, non chiedere le collaterali e non devono dire: « Ti apro il conto e poi lo richiudo quando mi pare », tenendo in bilico anche piccole e medie imprese che occupano quasi 150.000 lavoratori. Qualunque sia la loro attività, anche se vendevano qualsiasi cosa – non mi interessa l'oggetto –, è la condotta in sé a essere incompatibile con una sana gestione e con l'oggettività del comportamento che ci deve essere. È incompatibile. Non è possibile. Mentre le imprese hanno avuto quasi 245 giorni di chiusura con i vari *lockdown*, le banche ne tengono alcune e sono talmente ingenua – mi verrebbe da dire un'altra parola ma non si può, visto che siamo in diretta *web* – da scriverlo anche nelle comunicazioni. Non ci mettiamo niente, siamo pieni di questa roba e tutto ciò è avvenuto di recente e anche più di prima.

Posso capire che qualche gruppo, essendo per la cooperazione, vivendo di solidarietà tutti i giorni, all'improvviso si accorge che quel cliente non va bene e quindi deve toglierlo di mezzo. E gli altri? Qual è la norma statutaria che glielo consentirebbe? È vero che la giurisprudenza dice che quella previsione statutaria è valida ed è valida anche la dichiarazione finanziaria e quindi è possibile che io mi scelga i clienti ma quando ho aperto i rapporti, quando conosco la disciplina che impone la tracciabilità a questi soggetti e le loro condotte obbligatorie, quando gliel'ho imposto e so come si muovono, da un giorno all'altro non posso dirgli: « Ti chiudo il conto, lo

chiudo anche a qualche tuo dipendente e non potete più operare». Come è possibile non avere almeno un momento di mediazione? In questo periodo poi?

È avvenuto questo, perché queste sono le comunicazioni. Questo è avvenuto. Questo è un problema giuridico in punto di penna, obbligo a contrarre, dichiarazione finanziaria. Vogliamo andare in punto giuridico? Andiamo in punto giuridico e vediamo se queste sono condotte ammissibili, perché quando ho aperto il rapporto, conoscevo l'attività, sapevo quali erano gli obblighi nei confronti dello Stato e sapevo anche degli obblighi dell'antiriciclaggio e di controllo. Lo sapevo. Dopo che faccio? All'improvviso divento etico? Mi ricordo della mia dichiarazione etica e del mio Statuto e quindi interrompo durante il rapporto, con rapporto già eseguito e non al momento della conclusione? Nessuno ti ha imposto il contratto, lo hai eseguito. L'esecuzione in buona fede dei contratti vale per tutti i contratti, soprattutto quando si tratta di contratti legati a concessioni pubbliche che integrano il rapporto, perché guarda caso nei contratti di conto corrente si richiamano le norme della convenzione. Perché si richiamano le norme della convenzione? Per quale ragione? Perché si sa che quelli sono obbligati. Sono norme che integrano il rapporto contrattuale e lo integrano *in executivis*. Quindi, tu sai qual è il rapporto, sai che cosa sta avvenendo e lo interrompi? Questo è il punto. Inoltre, mi chiedi le fidejussioni collaterali, perché tu sai che devo dare le fidejussioni per le coperture delle fidejussioni che devo dare allo Stato? Pago le tasse allo Stato, senza il conto corrente, il prelievo è immediato sul conto, arrivano i soldi e prelevano l'imposta. Questo è quello che avviene. La banca impone questo al cliente, perché sa che c'è l'obbligo nei confronti dello Stato e quindi sa benissimo che cosa è, che cosa non è. Me lo chiudi all'improvviso?

Scusate se ho alzato un po' i toni ma questa storia è quasi incredibile. Questo è avvenuto anche in altri settori ma ne parleremo poi. Siccome conosco bene la sapienza e la condotta dell'Associazione Bancaria Italiana che spesso ho segnalato, so-

prattutto in questo periodo, per la rilevanza dei comportamenti tenuti e per la tutela che ha dato in più momenti al settore, ai risparmiatori e agli investitori – lo abbiamo visto in molte audizioni e vi ringraziamo –, mi permetto di dire che in questo caso dovete approfondire meglio la questione e, se avete bisogno, abbiamo tutta la documentazione necessaria, perché non è possibile mandare un'e-mail in cui si dice: «Oggetto: estinzione dei conti correnti». Per piccole e medie imprese è stata inviata l'e-mail per l'estinzione dei conti correnti, dove si dice proprio questo: «Estinzione dei rapporti in capo a., con preghiera di procedere con assegno circolare e bonifico per il netto ricavo entro oggi». Abbiamo molte di queste e-mail.

Come dicevo, prima di parlare mi documento – come è notorio alla Commissione – e prima guardo quello che c'è e poi faccio mandare formalmente, perché non parlo a caso. L'e-mail continua dicendo: «Voglio assolutamente con forza ribadire in questa sede che tutto ciò prescinde totalmente – a lettera maiuscola – da ogni considerazione sulla vostra onorabilità, affidabilità, correttezza e trasparenza sempre dimostrateci e su cui la banca non ha mai nutrito alcun dubbio», e poi ti chiude il conto. Ci sono clienti per bene, onesti, trasparenti e capaci a fare quello che dovevate fare, però gli viene estinto il conto. Poi qualcuno, dopo avere mandato l'e-mail, dice anche: «Sai, facciamo queste fidejussioni e garantiteci ulteriormente al 100 per cento». Questo è un problema di obbligo a contrarre? Lo chiamerei in un altro modo ma non mi permetto di pronunciare termini e parole nei loro confronti, perché sono prudente ma lo potrei fare, visto che sono nell'esercizio delle mie funzioni. Ho l'articolo 68 e potrei dirlo tranquillamente, se ci sono comportamenti non corretti – non uso le parole giuste che potrei usare in questo caso –, la Commissione sicuramente se ne occuperà però apprezzo molto quello che avete scritto. Anche io posso scrivere un libro sull'obbligo a contrarre e non dire niente però poi il problema è come calare nella fattispecie concreta l'istituto, che è un po' diverso.

« Ribadisco – dice lei, dottore – in questa sede la disponibilità dell’Associazione a proseguire il confronto con tutti i soggetti interessati con l’obiettivo di individuare soluzioni condivise ». Ho apprezzato questa parte esplicativa e tecnico-giuridica, ho le mie opinioni e mi potreste dire: « Va bene, tu hai le tue, io ho le mie e buonanotte », però io ho riportato fatti.

È notorio nella Commissione che non parlo a caso e che prima mi documento dettagliatamente passo dopo passo di quello che avviene, l’ho fatto anche in questioni che riguardavano la Banca d’Italia e la CONSOB, l’ho fatto sempre, non parlo mai a caso e almeno questo lo posso dire. Non faccio politica sui giornali, nelle televisioni, sui *social*, faccio diversamente la mia attività. Quando esco da qui torno a fare il mio lavoro e quindi non ho bisogno di stare qui a fare 'frizzi e lazzi' però certamente in questo caso ci vuole un ulteriore approfondimento e chiedere a più gruppi – vi segnaleremo quali sono – come si stanno comportando e se va bene questo loro comportamento, perché ci sono 150.000 persone che lavorano e non capisco cosa c’entrino i dipendenti. Che cosa c’entrano i dipendenti anche rispetto alle aziende, fermo che non c’entrano neanche le aziende, perché sono piccole e medie imprese che operano in questo settore?

Siccome nel vostro atteggiamento ho sempre visto la capacità e l’intenzione di trovare soluzioni e interlocuzioni proficue – l’ho visto nella vostra conclusione –, spero che lo farete ma vi esorto a ulteriori approfondimenti ed eventualmente anche ad ascoltare le audizioni che faremo dopo di questa di tutti i soggetti interessati e degli operatori del settore.

Vi ringrazio. Mi scuso, non c’è niente nei vostri confronti ma solo l’intenzione di chiedere ulteriori e seri approfondimenti.

PRESIDENTE. Grazie. Senatore De Bertoldi.

ANDREA DE BERTOLDI. Semplicemente vorrei portare anche il pensiero e la parola del collega Foti che mi ha appena accennato che non è riuscito ad arrivare

per problemi di aereo. Confermando tutto quello che abbiamo detto – io condivido anche il ragionamento del collega D’Ettore –, abbiamo veramente una miriade di casi da portare che non stanno in piedi né giuridicamente, né economicamente e lo dico da economista. Quando si legge un’*e-mail* di questo tipo, scritta a un cliente da una banca che dice: « Come ti accennavo tempo fa, purtroppo e nostro malgrado, Banca della Marca, nome e cognome – perché siamo in una Commissione – ha dovuto recepire la *policy* di ICCREA che ci impedisce di lavorare a qualsiasi titolo con soggetti che operano nel mondo del *gaming* », pubblicamente viene detto al cliente in modo chiarissimo: « ICCREA ci impedisce di lavorare con il mondo del *gaming* » e quindi, a rapporto in corso, chiudo il rapporto e ti mando a farti benedire, che vuol dire mandare a casa imprenditori e lavoratori. È una cosa inaccettabile.

Peraltro – aggiungo e chiudo – se quell’imprenditore sul conto ha 86.500 euro, la banca non può neanche darglieli in contanti e quindi quell’imprenditore deve ricevere un assegno circolare che diventa carta straccia, perché se a lui, in quanto operatore del gioco, la maggior parte delle banche non aprono un conto – ecco il perché c’è anche una legge in Senato che stiamo analizzando sull’obbligo di avere un conto corrente –, quel cliente può buttare nel cestino l’assegno circolare, perché lui non è neanche in grado di ricevere i suoi soldi e di poterli utilizzare.

In sostanza dobbiamo uscire da questa *impasse*. Lo dobbiamo per il Paese e non per l’interesse di qualcuno.

PRESIDENTE. Grazie. Io non ho altri interventi. Do la parola al dottor Sabatini, se vuole replicare.

GIOVANNI SABATINI, *Direttore Generale dell’ABI*. Sì, grazie. Ovviamente quello che abbiamo delineato è un panorama basato sull’analisi del quadro normativo e delle risultanze di carattere generale che possiamo avere. A differenza della Commissione di inchiesta, noi non abbiamo una capacità di ricevere dati o di avere flussi

informativi o dettagli sui singoli casi e sulle singole operazioni. Quindi, la nostra valutazione e la nostra relazione è basata sul quadro generale e di visione globale che possiamo avere, prescindendo dai singoli casi.

Ho un'unica precisazione sul punto. Quando noi ci riferiamo al tema della chiusura del conto — astraggo dal singolo caso o dalla singola *e-mail* —, il quadro normativo richiede un monitoraggio continuo, un'acquisizione continua di informazioni, una verifica dell'operatività e della coerenza del quadro operativo del cliente rispetto anche a determinati indicatori e laddove sulla base di tutti questi elementi emergesse una motivata e possibile violazione del quadro antiriciclaggio, lì partirebbero la segnalazione di operazione sospetta e anche l'obbligo della banca di chiudere il conto. Questo prescinde dall'analisi dei singoli casi che noi non riusciamo a fare.

Detto questo, comprendendo le difficoltà del settore che ci sono state rappresentate anche negli incontri con le associazioni di categoria, credo sia assolutamente necessario l'approfondimento che chiedeva l'onorevole D'Ettore, perché sicuramente occorre trovare una soluzione. Quindi, occorre trovare una modalità che effettivamente garantisca i controlli dei flussi finanziari e il rispetto del quadro normativo, perché poi, alla fine, gli indirizzi e gli

obiettivi che il senatore De Bertoldi individuava, la tutela delle imprese, dei lavoratori e della legalità sono ovviamente condivisi. Quindi, dobbiamo trovare una soluzione.

Noi possiamo immaginare lo strumento tecnico. Inoltre, occorre un confronto con le autorità di vigilanza che possano verificare se l'eventuale soluzione tecnica poi risponda al quadro normativo o se all'interno del quadro normativo sia possibile, attraverso l'interlocuzione con le autorità europee, trovare una soluzione e quindi anche eventualmente una modifica della norma che permetta di risolvere il problema.

Occorre approfondire tutto questo nella logica di individuare una soluzione tecnica e normativa che consenta di superare questa difficoltà per un settore che sicuramente contribuisce alla economia dell'Italia.

PRESIDENTE. Grazie. Io non ho altri interventi. Ringrazio il dottor Sabatini e saluto tutti. Dispongo che la documentazione sia allegata al resoconto stenografico della seduta. La seduta è chiusa.

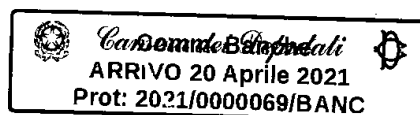
**La seduta termina alle 16.50.**

---

*Licenziato per la stampa  
il 5 agosto 2021*

ALLEGATO

**ABI** Associazione  
Bancaria  
Italiana



**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**



**POSITION PAPER**

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.

## POSITION PAPER

**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 occasionale<sup>1</sup>, 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

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

**POSITION PAPER**

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 rilevato<sup>2</sup>.

Il carattere (elevato o meno) del rischio di riciclaggio deve essere valutato in funzione di fattori di rischio - che guardano sia al cliente<sup>3</sup>

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

<sup>3</sup> 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.

## POSITION PAPER

che alla tipologia di operazione/rapporto continuativo <sup>4</sup> – 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’impostazione<sup>5</sup>.

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

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

**POSITION PAPER**

*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)<sup>6</sup> 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 <sup>7</sup>.

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

---

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

<sup>7</sup> 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).

## POSITION PAPER

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

Con specifico riguardo all'attività svolta dai prestatori di servizi di gioco si è assistito - a livello comunitario e, conseguentemente, nazionale <sup>9</sup> - 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 gioco<sup>10</sup> tra i fattori di alto rischio, in quanto caratterizzata da elevato utilizzo

---

<sup>8</sup> 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**".

<sup>9</sup> 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".

<sup>10</sup> 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).



## POSITION PAPER

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 giochi<sup>11</sup>.

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.

<sup>11</sup> 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.

## POSITION PAPER

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 corredate da sanzioni decisamente elevate.

E' particolarmente apprezzabile, quindi, la decisione dell'EBA volta a riesaminare le proprie Linee Guida sulla vigilanza basata sul rischio<sup>12</sup> 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.

---

<sup>12</sup> Su dette LG è attualmente in corso una consultazione.

**POSITION PAPER**

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*".

## POSITION PAPER

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 generali<sup>13</sup>, 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.)<sup>14</sup> 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

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

<sup>14</sup> 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.

## POSITION PAPER

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 impresa<sup>15</sup>, che costituisce il

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

**POSITION PAPER**

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 legale<sup>16</sup>. 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 -

<sup>16</sup> 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.



**POSITION PAPER**

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.



\*18STC0139490\*