



ASSOCIAZIONE NAZIONALE
TUTELA IL COMPARTO ORO

Partecipante



CAMERA DEI DEPUTATI

VI COMMISSIONE FINANZE

Testo unificato delle proposte di legge C. 1091 Romano e C. 1240 Bagnai, recante
«Introduzione dell'articolo 1857-bis del codice civile e modifica all'articolo 33 del codice
di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, in materia di obbligo di contrarre e
recesso della banca nei rapporti di conto corrente»

Memorie scritte del Presidente A.N.T.I.C.O.

Associazione Nazionale Tutela Il Comparto Oro

Dott. Nunzio Ragno

Roma/Milano – 11 marzo 2025



Spett.le Commissione VI[^] Finanze,

ringrazio personalmente, e a nome di tutta l'Associazione A.N.T.I.C.O., il Presidente, i firmatari e gli Onorevoli Deputati, per l'interesse manifestato ad acquisire ulteriori elementi di valutazione connessi all'esame del testo unificato relativo alle Proposte di Legge C. 1091 e C. 1240, che si prefissa l'obiettivo di favorire l'inclusione finanziaria di quei soggetti, privati e imprese, destinatari di chiusure unilaterali del rapporto di conto corrente, anche in presenza di saldi attivi, nonché di dinieghi all'apertura di nuovi rapporti in assenza di specifiche motivazioni.

Testo che affronta una tematica rispetto alla quale codesta Associazione – in qualità di Ente rappresentativo a livello nazionale dei soggetti appartenenti al comparto aurifero, nonché componente del Consiglio dei Partecipanti OAM (Organismo Agenti e Mediatori) e Centro studi normative del settore dell'oro e dei metalli preziosi – aveva già fornito le proprie considerazioni in sede di audizione presso la 6[^] Comm. Finanze e Tesoro del Senato, nell'ambito della formazione del Disegno di Legge n° 1712, non più giunto alla sua conversione definitiva.

In linea con le finalità perseguite dall'iniziativa legislativa in commento, si ritiene opportuno rendere edotta codesta Commissione della contingente, e ancora irrisolta, problematica legata alle **chiusure unilaterali del rapporto di conto corrente**, nonché ai **dinieghi all'apertura di nuovi rapporti**, da parte di svariati Istituti Bancari attivi su tutto il territorio nazionale, nei confronti degli Operatori in oro, a partire da chi esercita l'attività di compravendita di oggetti preziosi usati, c.d. “**Compro Oro**”.

A tale contezza si è giunti attraverso un'approfondita ed estesa analisi attuata su tutto il territorio nazionale, mediante questionari, informative e contatti diretti con i vari soggetti interessati, da cui è emersa la citata condotta restrittiva assunta dalle Banche in assenza dell'esecuzione delle disposizioni in materia **antiriciclaggio con relativi esiti negativi**,



senza addurre alcuna scritta e fondata motivazione e in contrasto a disposizioni normative di natura costituzionale, di leggi ordinarie nazionali e di orientamenti comunitari.

Gli ultimi riferimenti specifici sono agli artt. 3 e 41 della carta Costituzionale (principio di uguaglianza e di libera iniziativa economica), al D.lgs n. 231/07 (esecuzione delle misure di adeguata verifica) e all'art. 5, comma 1 del D.lgs n. 92/2017 (Disciplina dell'attività di compro oro), che dispone, in forma precipua, **l'obbligo di tenuta di un "conto corrente dedicato"** in via esclusiva per lo svolgimento dell'attività di "compravendita di oggetti preziosi usati", **pena l'esercizio abusivo della professione sanzionabile sia sotto il profilo amministrativo sia penale.**

Il Decreto Legislativo n° 92/2017¹, infatti, oltre ad assolvere alle misure di prevenzione e contrasto al riciclaggio nel comparto di specie, prevede anche l'utilizzo di un conto corrente dedicato da utilizzare per le sole operazioni di compro oro, al fine di intensificare i presidi antiriciclaggio e la migliore tracciabilità dei soggetti e delle operazioni poste in essere.

Alla stessa stregua, il Decreto Legislativo n° 231/07 ha introdotto **misure rafforzate di controllo dei fenomeni di riciclaggio** che i soggetti obbligati e, in particolar modo gli Istituti bancari, sono tenuti ad adottare in occasione dell'instaurazione di rapporti continuativi con soggetti che rilevano **un alto rischio di riciclaggio**; misure che solo dopo il loro effettivo compimento, con eventuali esiti negativi, potrebbero giustificare l'interruzione di rapporti continuativi in essere o il rifiuto di avviare nuovi rapporti.

Si presume, indubbiamente, che alla base del fenomeno de quo, giochi un ruolo fondamentale l'inserimento dell'attività di "compro oro" tra le "**attività economiche**"

¹ Decreto "Compro Oro", predisposto dal Governo a seguito dell'emanazione della legge "delega" n° 12 agosto 2016 n. 170 (norma di recepimento della IV^a Direttiva UE antiriciclaggio)



caratterizzate da elevato utilizzo di denaro contante annoverate nei “**Fattori di rischio elevato relativi al cliente, esecutore e titolare effettivo**” del documento pubblicato dalla Banca d’Italia il 30 luglio 2019 (Disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela per il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo).

Indicazione, questa, che non sembrerebbe tenere adeguatamente in considerazione le peculiarità operative tipiche di tali attività, oltre che le stringenti disposizioni normative antiriciclaggio sancite per il settore specifico. Occorre sottolineare, infatti, che l’attività di compro oro, a differenza di altre attività economiche “pro causa”, è soggetta ad una serie di misure volte a contrastare i fenomeni di riciclaggio, ivi compresa una più stringente limitazione all’uso del denaro contante, fissata a € 500,00, rispetto alla più alta soglia generale di € 5.000,00.

Al netto di tali considerazioni, le indicazioni di prassi contenute nel Documento di Bankitalia, anziché sensibilizzare le Banche ad adottare ulteriori presidi di mitigazione del rischio di riciclaggio, a partire dalle misure rafforzate di adeguata verifica della clientela contemplate dal Decreto Legislativo n° 231/07, hanno verosimilmente indotto le stesse ad intraprendere una policy aziendale preconcepita e restrittiva verso questa tipologia di attività di impresa (compro oro).

Il tutto, configurando gli estremi di una condotta che assume le connotazioni tipiche del “**de-risking**”, per tale dovendosi intendere la propensione ad interrompere e/o limitare rapporti commerciali con interi paesi o classi di clienti caratterizzati da un elevato rischio di riciclaggio, al fine di eliminare, invece di gestire, il rischio stesso.

A tal proposito, è doveroso evidenziare che il tema del “**de-risking**” rappresenta una vera e propria minaccia che le stesse Banche sono chiamate ad arginare su espresa indicazione del Legislatore Italiano e dall’Autorità Bancaria Europea (EBA – European Banking



Authority), al fine di limitarne gli effetti nell'interesse collettivo dei soggetti chiamati in causa (Banche e soggetti richiedenti servizi bancari e finanziari).

Non possono sottacersi, infatti, le raccomandazioni operative impartite dall'articolo **16, comma 2-bis del D.lgs n° 231/07** (introdotto dal D.L. "Asset" n° 104/2023 anche su impulso di codesta Associazione), che le Banche devono osservare in qualità di soggetti obbligati alla disciplina antiriciclaggio.

Ai sensi del richiamato articolo, gli Istituti bancari assicurano che le procedure adottate ai fini della mitigazione del rischio "**non escludano, in via preventiva e generalizzata, determinate categorie di soggetti dall'offerta di prodotti e servizi esclusivamente in ragione della loro potenziale elevata esposizione al rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo**". Ciò, quindi, risponde all'esigenza di indurre le Banche ad approfondire i controlli sui propri clienti così da discernere i soggetti potenzialmente a rischio da quelli che, **legittimamente e nel rispetto della legge, devono poter avere accesso ai servizi bancari** (a partire dal rapporto di conto corrente) necessari allo svolgimento delle proprie attività economiche e di impresa, così come richiesto per gli Operatori Compro Oro.

Al contempo, le Linee Guida EBA del 1 marzo 2021, (recepite da Banca d'Italia con la Nota n° 15 del 04 ottobre 2021) hanno evidenziato, da un lato, l'assenza dell'obbligo per gli Istituti bancari e similari a interrompere servizi a intere categorie di clienti associate a un rischio di ML/TF più elevato "de-risking" e, dall'altro, **l'esigenza di bilanciare la necessità di inclusione finanziaria con la necessità di mitigare e gestire il rischio di riciclaggio e/o finanziamento del terrorismo**. Tale principio, inoltre, è stato ulteriormente enunciato all'interno di un Vademecum ricognitivo redatto congiuntamente da A.N.T.I.C.O. e dall'Associazione Bancaria Italiana (ABI) con l'obiettivo prioritario di ottimizzare l'impatto valutativo delle banche circa la disciplina applicabile agli operatori compro oro.



Alla luce dello scenario prefigurato, la persistente e, al momento, ancora irrisolta problematica in esame, dopo una preliminare e temporanea fase di paralisi operativa del settore specifico, rischierebbe di provocare, da un lato, la chiusura di alcune imprese dedite alle attività di commercio, lavorazione e trasformazione di oro e oggetti preziosi e, dall'altro, il mancato avvio operativo delle medesime attività.

Nondimeno, le condotte bancarie avanti descritte stanno favorendo una sensibile diffusione di condotte abusive poste in essere da parte dei soggetti interessati, nonché la contestuale adozione di **soluzioni operative fuori dalla legge** che alimentano la c.d. economia sommersa (operazioni compro oro “in nero”), così come si può facilmente evincere dalle forme di repressione eseguite negli ultimi mesi dagli Organi preposti, a partire dalla Guardia di Finanza.

È utile, inoltre, porre particolare attenzione alle inevitabili ripercussioni che il fenomeno in commento genera sull'intero sistema economico, sociale ed erariale. Infatti, oltre a precludere la libera iniziativa economica delle numerose imprese operanti in tale comparto, con contrazioni di volumi e fatturati, tale condotta impatta negativamente, gioco forza, **sul gettito fiscale ed erariale dello Stato** con innegabili ripercussioni sull'economia nazionale, sottraendo ai soggetti privati meno abbienti, un importante canale di monetizzazione e approvvigionamento di risorse liquide, così facendo venir meno una funzione sociale tipica svolta dagli esercenti del settore e voluta dal mercato.

In tale frangente, altresì, si è riscontrato l'aumento dei contenziosi incardinati in sede giudiziaria per ogni soggetto superamento delle criticità in questione, da cui si registra l'emissione di numerose ordinanze favorevoli ai reclami avanzati dagli Operatori interessati, che sanciscono l'inefficacia del recesso unilaterale esercitato dalle Banche resistenti chiamate in causa, con relativa azione risarcitoria.



Alla luce della ricostruzione avanti illustrata, quindi, si prende atto, in primis, dell'esigenza di **arginare i fenomeni di "de-risking"** favorendo **l'inclusione finanziaria** e, in subordine, della necessità di garantire il **rispetto delle disposizioni antiriciclaggio** contenute nei D.lgs n° 92/2017 e n° 231/07 che impongono, agli Operatori Compro Oro, l'obbligo alla tenuta di un conto corrente dedicato e, agli Istituti Bancari, l'esecuzione di misure di adeguata verifica della clientela; il tutto, altresì, tenuto conto delle indicazioni di prassi contenute nel Documento del 2019 a cura della Banca d'Italia che vigila sul corretto assolvimento delle medesime disposizioni da parte dei richiamati Istituti.

Inoltre, non devono passare in secondo piano le ulteriori disposizioni contenute nel D.lgs n° 231/07 che, da un lato, raccomandano alle Banche l'assunzione di condotte sceve da ogni eventuale atteggiamento preventivo e generalizzato nei confronti di categorie ad alto rischio e, dall'altro, impongono alle stesse l'obbligo di riservatezza relativo agli esiti delle istruttorie in materia antiriciclaggio. A tutto ciò, si aggiungono le indicazioni di carattere ricognitivo raccolte nel documento congiunto a cura di codesta Associazione e l'Associazione Bancaria Italiana, e l'ulteriore circostanza in base alla quale l'operatività degli Operatori Compro Oro caratterizzata da elevato utilizzo denaro di contante entro la soglia di € 500,00, non deve rappresentare di per sé un indicatore tassativamente rilevante ai fini del rischio di riciclaggio.

Tuttavia, nonostante le suddette evidenze, continuano a registrarsi atteggiamenti distaccati da parte degli Istituti Bancari, sia dall'interesse di intrattenere rapporti economici con tali soggetti, sia di proseguire nelle adeguate attività di verifica e analisi dei vari casi sottoposti alla loro attenzione nel rispetto delle normative di settore.

Si ritiene, quindi, che la limitazione e/o l'interruzione del rapporto di conto corrente nei confronti di determinate tipologie di clientela, posta in essere in funzione della libertà contrattuale e della natura privatistica dei soggetti erogatori (Banche), rappresenta, sia un



ostacolo al perseguimento dell'obiettivo di **inclusione finanziaria** invocato dall'Autorità Bancaria Europea, sia la **sottrazione di un servizio primario** avente finalità di pubblico interesse con conseguente limitazione della libera iniziativa economica garantita dalla Carta Costituzionale, sempre più, attenzionata all'Autorità Giudiziaria.

Lo scenario rappresentato, dunque, non è privo di elementi che denotano un sostanziale “corto circuito”. Se da un lato, infatti, le disposizioni contemplate dalla Carta Costituzionale garantiscono il libero e legittimo esercizio dell'attività di impresa (rif. art. 41), dall'altro, le condotte restrittive de quo assunte dagli Istituti bancari impedirebbero, di fatto, l'accesso agli strumenti (a partire dal rapporto di conto corrente) ad oggi imprescindibili per lo svolgimento della richiamata attività da parte dei soggetti chiamati in causa.

Tanto, assume ancor più rilevanza ove il c.d. “**conto di base**”, quale strumento che in ossequio alle disposizioni comunitarie e nazionali, le Banche sarebbero obbligatoriamente tenute ad assicurare ai richiedenti, rappresenta in ogni caso un conto riservato esclusivamente a soggetti/consumatori privati e **non anche agli utenti operanti nella veste di soggetti economici P.IVA** (imprese) che necessiterebbero, invece, di conti correnti ordinari e adeguati alle specifiche operatività.

Pertanto, alla luce di quanto avanti esposto e tenuto conto delle considerazioni espresse dalla Associazione Bancaria Italiana (ABI) e della Banca d'Italia in sede di audizioni informali sul Testo in commento, si manifesta l'oggettiva esigenza di scongiurare che le valutazioni di merito condotte dagli Istituti Bancari in sede di avvio di nuovi rapporti e/o controllo di rapporti già esistenti, non siano condizionate in modo aprioristico, preventivo e generalizzato, da **automatici cluster di clientela associati ad un profilo di rischio di riciclaggio elevato**, così come avviene di fatto per i soggetti esercenti l'attività di compro oro.



Per tali ragioni, nonché con l'intento di giungere al definitivo superamento delle criticità riscontrate, è necessario che le Banche raccolgano tutte le informazioni sufficienti a profilare il reale livello di rischio di ogni singolo cliente a cui, gioco forza, deve corrispondere l'effettiva applicazione di specifiche misure (anche rafforzate) di adeguata verifica antiriciclaggio; misure che, solo dopo il loro oggettivo assolvimento, **potrebbero giustificare esiti negativi riferiti all'instaurazione del rapporto bancario e/o al suo diniego.**

Il tutto, altresì, ritenendo imprescindibile l'intensificazione delle specifiche attività di vigilanza bancaria rimesse alle Autorità competenti, volte a verificare il rispetto, da parte degli Intermediari, degli obblighi previsti dalle normative vigenti e l'adeguatezza dei presidi, organizzativi e procedurali richiesti per il contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Ringraziando la Commissione per l'opportunità concessa, si auspica che il lavoro svolto possa essere di reale ausilio alle funzioni svolte da Voi tutti Illustri On. Deputati.

Per maggiori approfondimenti, analisi e/o ulteriori contributi di approfondimento, l'Associazione resta a completa disposizione anche attraverso un contatto diretto.

per A.N.T.I.C.O.

Il Presidente

Dott. Nunzio Ragno

**ASSOCIAZIONE NAZIONALE TUTELA
IL COMPARTO ORO**