

Commissioni riunite Giustizia e Finanze e Tesoro  
Senato della Repubblica

\* \* \*

**Schema di decreto legislativo recante l'attuazione della direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo e recante modifica delle direttive 2005/60/CE e 2006/70/CE e attuazione del regolamento (UE) n. 2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e che abroga il regolamento (CE) n. 1781/2006  
(Atto 389)**

Audizione del Direttore Generale dell'ABI  
Dott. Giovanni Sabatini

29 marzo 2017

**PREMESSA**

Illustri Presidenti, Onorevoli Senatori,

consentitemi innanzitutto di ringraziarvi, a nome dell'Associazione Bancaria Italiana e del Presidente Antonio Patuelli, per l'invito a partecipare alla presente audizione che consente di esprimere il punto di vista del mondo bancario sullo schema di Decreto legislativo di recepimento della Direttiva 849/2015 in materia di anti-riciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale.

Vorrei innanzitutto partire da un dato, che è nel DNA degli intermediari bancari e che è emerso chiaramente anche dal recente rapporto del Fondo Monetario Internazionale (FMI): la chiave del contrasto e della prevenzione di fenomeni così fortemente inquinanti del tessuto sociale non può che essere il "gioco di squadra" di tutti i soggetti coinvolti.

Mi sembra in questo senso che la via intrapresa in questi anni dalle Autorità e dal settore privato e pubblico, ognuno nel rispetto del proprio ruolo, sia quella giusta.

Dal citato Rapporto del Fondo Monetario sono emerse in modo chiaro la delicatezza e la centralità del ruolo delle banche nella prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Il territorio italiano risente purtroppo di fenomeni di criminalità organizzata endemici che favoriscono il radicamento di reati quali l'evasione fiscale, la corruzione, la concussione, la frode, etc.

Questo elemento di fatto ha consentito lo sviluppo nel mondo bancario della cultura della prevenzione; quanto più il rischio è alto tanto più debbono essere efficaci i presidi e sono tali presidi che controbilanciano adeguatamente il rischio.

Dal Rapporto emerge ancora come la segnalazione di operazioni sospette sia un punto di forza del settore bancario e come l'UIF abbia rilevato un significativo miglioramento nella qualità delle segnalazioni di operazioni sospette (SOS) trasmesse dal mondo bancario negli ultimi anni.

Alla luce di quanto appena detto e della necessità di preservare e migliorare un sistema di prevenzione e contrasto che è riconosciuto valido ed

efficace a livello internazionale, mi preme portare all'attenzione della Commissione alcuni aspetti dello schema di Decreto che ad avviso del settore bancario debbono essere oggetto di un'ulteriore valutazione e, in alcuni casi, di un necessario ripensamento.

\* \* \*

In questo senso, la segnalazione delle operazioni sospette, come fatto cenno in premessa, è uno dei cardini del sistema di prevenzione e contrasto ma osserviamo che alcune delle previsioni contenute nello schema di Decreto in discussione potrebbero comprometterne l'efficacia.

a) *Segnalazioni tardive*

L'art. 35, comma 2, dello schema di Decreto stabilisce infatti che *“La segnalazione si considera tardiva ove effettuata, nonostante la preesistenza degli elementi di sospetto, solo successivamente all'avvio di attività ispettive presso il soggetto obbligato da parte delle Autorità di cui all'art. 21, comma 2, lettera a). In ogni caso è considerata tardiva la segnalazione effettuata decorsi trenta giorni dal compimento dell'operazione sospetta”*.

A tale prescrizione è associata la sanzione applicabile in caso di segnalazione tardiva dell'operazione sospetta, di cui all'art. 58, che prevede che *“ai soggetti obbligati che omettono di effettuare la segnalazione di operazione sospetta ovvero la effettuano tardivamente, ai sensi dell'art. 35, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria dall'1 al 40 per cento del valore dell'operazione non segnalata ovvero tardivamente segnalata”*.

Il settore bancario svolge da anni un ruolo di cerniera informativa delle Autorità, in considerazione del suo fisiologico ruolo di contatto con il cliente e con la sua operatività; ruolo che gli consente di valutare a tutto tondo il comportamento del cliente, di associare ad esso un profilo di rischiosità basso, medio o alto, di monitorare nel tempo la sua operatività bancaria e le eventuali incongruenze con il profilo di rischio a quest'ultimo associato.

La collaborazione attiva vede la segnalazione dell'operazione sospetta come il suo fulcro, ma sono molti gli elementi che portano la segnalazione dell'operazione sospetta effettuata dal mondo bancario ad avere quel grado di efficacia che gli è stato riconosciuto costantemente negli anni.

A differenza di altri soggetti destinatari della normativa antiriciclaggio, l'emersione del sospetto di un'operazione bancaria nella maggior parte dei casi non è "relegata" ad un'unica operazione, bensì ad una valutazione complessiva dell'operatività del cliente. Il sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo matura pertanto, nella maggior parte dei casi, nel corso del tempo, grazie ad una catena complessa e ben strutturata sia di "livelli" informativi e decisionali, sia di flussi che partono dalla rete fino ad arrivare alla valutazione del soggetto delegato alla segnalazione dell'operazione sospetta, che si avvale di una serie di elementi e di informazioni che si consolidano nel tempo.

Questo tipo di approccio – che costituisce il pregio della collaborazione del mondo bancario – viene compromesso dalla norma in parola. La previsione che vede qualificare come "tardiva" e pertanto sanzionabile una segnalazione di operazione sospetta effettuata oltre il termine di 30 giorni dal compimento dell'operazione non può non essere letta come uno stravolgimento di un sistema basato sulla collaborazione attiva tra le banche, gli intermediari finanziari e le Autorità e del relativo rapporto fiduciario.

Va invero considerato che la tempistica indicata, quella cioè di 30 giorni, non tiene affatto conto del processo che nella banca consente l'emersione del sospetto, ma affronta in modo asettico il tema delle segnalazioni. Essa intende imporre un adempimento, associandovi una sanzione, senza peraltro considerare le conseguenze negative che si produrranno sull'efficacia del sistema nazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Cito alcune delle conseguenze, quelle principali, che sin da ora si prospettano.

La banca si troverebbe nella condizione di effettuare segnalazioni "cautelative" nel termine prescritto al fine di evitare di incorrere in una sanzione per tardiva segnalazione e laddove emergessero, come avviene nella normale operatività, elementi di sospetto in un arco temporale successivo ai trenta giorni dal compimento dell'operazione, la norma indurrebbe a comportamenti non coerenti con le sue finalità.

Con un termine di trenta giorni per la segnalazione all'UIF tutti i processi interni, correlati alle segnalazioni cd. interne (ad esempio da parte della rete di contatto con la clientela), sarebbero compressi in una tempistica ristretta, ma ancor più critica risulterebbe la compressione ulteriore sui tempi

di valutazione da parte del Responsabile di Funzione e di segnalazione dell'operazione sospetta.

Molto semplicemente, verrebbero meno spazi per effettuare le adeguate e necessarie valutazioni. Si innescherebbero degli automatismi che porterebbero anche a segnalazioni di scarsissima qualità e, in numero ancor più rilevante, in assoluta controtendenza con quanto sempre richiesto dall'UIF.

Non verrebbero più effettuate valutazioni complessive dell'operatività del cliente che presuppongono, come è evidente, una tempistica e che non è individuabile in un arco temporale così ristretto e in ogni caso fisso, applicabile a tutti i casi.

Verrebbe meno la possibilità di collegare operazioni compiute in lassi temporali ampi che singolarmente non fanno emergere alcun sospetto, ma che valutate nel loro insieme, sulla base degli indicatori di anomalia, portano, in moltissimi casi, ad individuare in modo efficace un'operatività sospetta; diverrebbe impossibile effettuare verifiche continue sull'andamento del rapporto per non incorrere nel rischio di ritardi nella segnalazione. Tutto ciò a discapito dell'efficienza e dell'utilità delle SOS.

Ciò che, in definitiva, preme segnalare è la problematicità di tale costruzione rispetto all'assetto dell'intera materia dell'antiriciclaggio sia nazionale, sia europea ed internazionale.

Non a caso né il legislatore nazionale né quello comunitario avevano in precedenza introdotto né un termine entro il quale debba considerarsi tardiva la segnalazione né la correlata punibilità

La normativa italiana infatti nasce dalla normativa comunitaria.

È così per il vigente Decreto Legislativo n. 231 del 2007 (che recepisce la cd. III Direttiva), che non prevede alcuna delle disposizioni in commento. È così anche per la Direttiva n. 849/2015, che non fa mai riferimento ad una tempistica correlata alla tardività della segnalazione e alla sua punibilità.

La tempestività della segnalazione è tutt'altro. La tempestività della segnalazione non va infatti collegata ad un range temporale predefinito, ma impone che venga effettuata *immediatamente* la segnalazione una volta consolidato il "sospetto".

D'altro canto tutto l'impianto del Decreto Legislativo ad oggi vigente, ma anche lo schema del Decreto Legislativo in discussione, considera come elemento fondamentale per arrivare al sospetto un processo che si nutre di una serie di elementi (che vengono acquisiti dai destinatari della normativa e che sono configurati come obblighi da parte della stessa) che non possono che acquisirsi e consolidarsi nel tempo.

Ne è prova l'intera formulazione dell'art. 36 dello schema di Decreto Legislativo che fa emergere la consapevolezza del legislatore di tali processi, nella misura in cui la norma prevede che proprio ai fini della segnalazione di operazioni sospette, gli intermediari bancari si avvalgono anche mediante l'ausilio di strumenti informatici e telematici di **procedure di esame delle operazioni** che tengano conto, tra le altre, delle **evidenze evincibili dall'analisi dei dati e delle informazioni conservate**. In questo senso gli stessi indicatori di anomalia predisposti dall'UIF ai fini dell'individuazione delle operazioni sospette, in molti casi, fanno riferimento alla "ripetitività dei comportamenti".

Sempre l'art. 36, al comma 2, disegna chiaramente il processo di segnalazione dell'operazione sospetta, così come oggi accade, prevedendo espressamente che "il responsabile della dipendenza, dell'ufficio, di altro punto operativo, unità organizzativa o struttura dell'intermediario ha l'obbligo di segnalare, senza ritardo, le operazioni sospette al titolare della competente funzione o al legale rappresentante o altro soggetto all'uopo delegato".

È lo stesso normatore però che improvvisamente sembra dimenticare il processo descritto e la sua utilità quando introduce l'elemento della tardiva segnalazione a seguito dei 30 giorni dal compimento dell'operazione. Norma non coerente con il processo disegnato in tutto l'impianto. Da notare il fatto che tale previsione non fosse presente nello schema di decreto posto in consultazione ma che essa sia stata introdotta solo successivamente. Le parole che ricorrono nell'art. 36 sono "analisi", "esame delle operazioni" sulla base di evidenze evincibili dall'analisi dei dati e dalla conservazione degli stessi. Tutto questo è difficilmente conciliabile con la previsione di cui all'art. 35, comma 2.

Queste considerazioni sono ancor più pregnanti per quel che riguarda la segnalazione di operazione sospetta di finanziamento del terrorismo.

In questo caso il monitoraggio del comportamento del cliente ed il tracciamento della sua operatività è ancor più importante e necessita di un

lasso di tempo, variabile a seconda della singola situazione, che consenta di ricostruire un'operatività sospetta.

Nel finanziamento del terrorismo l'approccio del cliente che potenzialmente compie operazioni sospette è certamente più insidioso, considerato che nella maggioranza dei casi la provenienza dei fondi è lecita e viene impiegata per finalità illecite (appunto il finanziamento del terrorismo). Tutti i rapporti in materia, ad esempio quello del FATF/GAFI, evidenziano l'utilizzo in questi casi di importi molto piccoli. Questi elementi, se dovessero essere valutati in modo completamente scollegato con un monitoraggio complessivo del cliente nel tempo, porterebbero ad escludere nei trenta giorni l'esistenza di un'operazione sospetta. Si tratta di casi in cui spesso le banche collaborano con le Autorità nella ricostruzione, anche ex post, di reati avvenuti o di comportamenti svolti da soggetti che solo in un secondo momento rispetto al compimento dell'operazione vengono attenzionati dalle forze di polizia o i cui nomi vengono rivelati (in quanto inseriti in liste ufficiali) solo in un secondo momento agli intermediari.

Non si tratta di affermare il fatto che il processo di segnalazione di operazione sospetta in una banca necessita di tempi più lunghi considerate le dimensioni della stessa. Le dimensioni, in termini di strutture, di clientela, etc. sono sicuramente ampie e non comparabili con strutture di altri destinatari della normativa che in genere entrano in contatto con il cliente per lo svolgimento di un'unica operazione rilevante ai fini antiriciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Stiamo invece dicendo che l'unicità del ruolo del settore bancario nell'avere a disposizione nel continuo una serie di elementi che possono, più che in ogni altro caso, portare all'individuazione di un sospetto è un elemento troppo prezioso per non essere pienamente valorizzato.

**Ad avviso del settore bancario, la norma di cui all'art. 35, comma 2, va pertanto eliminata.**

*b) Impianto sanzionatorio*

A ciò deve collegarsi naturalmente la nuova sanzione oggi introdotta dall'art. 58, comma 2 per tardiva segnalazione e sulla quale vorrei soffermarmi anche in merito a due ulteriori aspetti.

L'art. 58, commi 1 e 2, prevede che

*“1. Ai soggetti obbligati che omettono di effettuare la segnalazione di operazione sospetta ovvero la effettuano tardivamente ai sensi dell'articolo 35, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria dall' 1 al 40 per cento del valore dell'operazione non segnalata ovvero tardivamente segnalata.*

*2. La medesima sanzione di cui al comma 1 si applica al personale dei soggetti obbligati di cui all'art. 3, comma 2 responsabili in via esclusiva o concorrente con l'ente presso cui operano, dell'omessa o tardiva segnalazione dell'operazione sospetta”.*

In primo luogo occorre ribadire la necessità di stralciare dal novero delle violazioni la tardiva segnalazione, per tutti i motivi appena esposti e per il fatto stesso che non essendo proprio - né della Direttiva né della delega - il concetto di “tardività” della segnalazione, ancor meno nei termini previsti dallo Schema di decreto, non appare in linea con lo spirito e con gli intendimenti del legislatore nazionale e comunitario una sanzione su tale fattispecie.

Inoltre, mi vorrei soffermare sulla misura sanzionatoria (dall'1 al 40 per cento del valore dell'operazione) e sul fatto che essa sia applicata, in virtù del comma 2, anche al personale degli enti.

La misura dall'1 al 40% del valore dell'operazione conferma la misura prevista dalla vigente normativa antiriciclaggio in caso di omissione della segnalazione di operazione sospetta.

Già nell'ambito della consultazione indetta dal MEF sulla bozza di decreto – che peraltro, in ordine all'ammontare della sanzione, prevedeva importi in misura fissa (da 30.000 a 300.000 euro) – l'ABI aveva segnalato l'eccessiva onerosità di detti ammontari. Il riportare la misura sanzionatoria all'attuale disciplina, ripristinando il criterio percentuale in vigore ed equiparando il caso della “omessa” a quello della “tardiva” segnalazione, non risponde alle esigenze di un corretto ed equilibrato bilanciamento tra le singole condotte sanzionate (di gravità diversa) e sanzione irrogata (la medesima per entrambe).

Infatti, da anni è in corso un processo di riflessione sul sistema sanzionatorio anti-riciclaggio, volto ad una sua razionalizzazione e riparametrazione. Il fine dell'apparato sanzionatorio in materia dovrebbe essere quello di favorire, come detto sopra, la collaborazione attiva e non di generare, invece, una sorta di “disaffezione” a tale collaborazione che può



prodursi nel caso in cui il sistema sanzionatorio venga percepito come “scollato” rispetto allo spirito della disciplina sostanziale.

In questo senso, ad esempio, l'immediatezza del termine entro il quale deve essere effettuata la segnalazione di operazione sospetta ne scardina tutto il lavoro analitico sottostante all'emersione del sospetto stesso.

Inoltre l'art. 58 prevede la punibilità del “personale” che si renda responsabile dell'omessa (o tardiva) segnalazione, in via esclusiva o concorrente con l'ente presso cui detto personale opera.

Nel premettere che la Legge Delega non contempla la punibilità del personale *tout court*, se comunque applicassimo il criterio che va dall'1 al 40% del valore dell'operazione al dipendente (ad esempio ad un Direttore di filiale), ben si comprende come questo criterio sarebbe a maggior ragione sproporzionato e porterebbe ad oneri economici insostenibili.

Inoltre, definizioni molto generali come “personale” e “responsabili” non aiutano a individuare in modo chiaro a quali figure aziendali ci si riferisca e a delineare il “contenuto” della responsabilità rilevante ai fini sanzionatori.

Ad avviso del mondo bancario è importante che la sanzione pecuniaria di cui all'art. 58 sia determinata in misura fissa (con un minimo e massimo edittale, ben al di sotto di quelli ipotizzati nello schema di decreto in consultazione), e che la sua applicazione resti limitata alla persona giuridica.

Quanto appena illustrato rispetto all'art. 58 si innesta su più ampie valutazioni rispetto al sistema sanzionatorio prescelto dal legislatore nazionale nello schema di Decreto e che in alcuni casi appare non necessariamente coerente con i principi che reca la citata IV Direttiva in materia e che sono frutto dei dibattiti che negli anni, sia in sede nazionale che europea, hanno messo al centro dell'attenzione il ruolo del sistema sanzionatorio nella normativa “amministrativa” di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo internazionale.

Vorrei infatti ricordare che quando si fa riferimento al quadro sanzionatorio di questa normativa non si ha riguardo alle sanzioni che colpiscono i soggetti attivi di un reato di finanziamento del terrorismo e di riciclaggio, ma ci si riferisce a sanzioni relative ad adempimenti cui sono tenuti i destinatari per collaborare nell'intercettazione di comportamenti anomali di un cliente che possono nascondere uno di questi reati.

In questo senso, ferme restando le responsabilità penali, la sanzione amministrativa deve essere utilizzata come un deterrente efficace, ma allo stesso tempo non disincentivante rispetto agli adempimenti prescritti. Ed è in quest'ottica che già da qualche tempo si è provveduto alla depenalizzazione di alcune sanzioni che prima erano connesse a tali adempimenti, ad esempio quelli della registrazione delle informazioni nell'Archivio Unico Informatico e che da tempo stridevano con il senso che occorre attribuire alle sanzioni in tale materia.

La Direttiva 849/2015 proprio quando guarda alle banche lo fa secondo una logica ben precisa. Intende cioè far leva in particolare sull'organizzazione della banca, sui processi e le misure messe in atto nonché sui controlli, volti a garantire che una "macchina" così complessa funzioni in modo efficace nell'individuare e segnalare tali sospetti.

Un elemento particolarmente rilevante nell'ambito della gestione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo è rappresentato infatti dalla convergenza della normativa secondaria e delle policy adottate dal settore bancario verso una gestione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo internazionale come rischio di Il Pilastro (Basilea).

Si è passati quindi da un quadro di regole che richiedeva l'adempimento a singoli precetti normativi ad un framework complesso che richiede l'integrazione delle varie dimensioni della banca in termini di presidi organizzativi, controlli interni, valutazione e gestione del rischio. In questo senso il Provvedimento della Banca d'Italia in materia di organizzazione e controlli del 10 marzo 2011 (di cui farò cenno a breve) ha previsto molto chiaramente in capo agli intermediari l'obbligo di delineare un sistema di controlli interno funzionale alla rilevazione immediata e alla gestione del rischio di riciclaggio.

La *compliance* e il *risk management* si muovono quindi di pari passo nel gestire al meglio il rischio di riciclaggio che assume rilievo anche sotto il profilo del rispetto della regolamentazione prudenziale.

Detto questo, l'impostazione dello schema di Decreto sembra disallineata sia per quanto riguarda l'entità delle misure sanzionatorie sia per quel che riguarda la logica utilizzata dalla Direttiva, al cui recepimento nell'ordinamento nazionale è volto proprio il provvedimento in commento.

In questo senso, ad esempio, lo schema di Decreto prevede delle sanzioni amministrative applicabili alla generalità dei destinatari della normativa antiriciclaggio sia nel citato caso di inosservanza delle disposizioni relative all'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette (art. 58), che nel caso di inosservanza degli obblighi di adeguata verifica e dell'obbligo di astensione (art. 56), sia nel caso di inosservanza degli obblighi di conservazione (art. 57). In tali articoli vengono disciplinati anche i casi in cui le violazioni siano gravi, ripetute e sistematiche o plurime, con un relativo "aggravamento" della sanzione.

Accanto a tali sanzioni viene previsto l'art. 62 che detta la disciplina sanzionatoria applicabile agli intermediari bancari nel caso in cui siano responsabili di violazioni **gravi, ripetute o sistematiche ovvero plurime**, tra le altre, anche delle disposizioni già sanzionate ai sensi degli artt. 56, 57, 58.

Se non si effettuano i necessari raccordi, non vi è chiarezza sul fatto che, se le violazioni sono gravi, ripetute o sistematiche nel caso dell'intermediario bancario trova applicazione il solo articolo 62 e cioè la disciplina *ad hoc*, che prevede tra l'altro un range di importo della sanzione pecuniaria molto ampio e con un massimo edittale molto elevato.

**Per concludere sul punto, è fondamentale riorientare il quadro sanzionatorio che appare disorganico, almeno al fine di:**

- **confermare l'impianto sanzionatorio nei confronti degli intermediari bancari come definito nella Direttiva che non prevede alcuna potenziale duplicazione**
  
- **eliminare o comunque alleggerire la responsabilità dei dipendenti che potrebbero diversamente essere soggetti a sanzioni assolutamente sproporzionate e non sostenibili.**

c) Entrata in vigore

Vi è poi un tema, quello dell'entrata in vigore della nuova disciplina, che appare anch'esso di fondamentale importanza.

L'articolo 9 prevede disposizioni finali e transitorie tra cui la vigenza delle Disposizioni delle Autorità di Vigilanza adottate, in virtù di norme abrogate o sostituite per effetto del nuovo schema di decreto. Tra queste, il

comma 1 stabilisce che “Le Disposizioni emanate dalle Autorità di Vigilanza di settore, ai sensi di norme abrogate o sostituite, per effetto del presente decreto continuano a trovare applicazione fino al 31 marzo 2018”.

Le previsioni attualmente riportate nell’art. 9 non sono sufficienti a dirimere con chiarezza i dubbi sull’effettiva entrata in vigore del Decreto, il quale, tra l’altro, sarebbe inapplicabile in assenza di Disposizioni attuative che tengano conto delle importanti modifiche apportate.

**Si ritiene necessario prevedere un termine certo di entrata in vigore dello schema di Decreto Legislativo che sia ancorato all’avvenuta emanazione delle relative Disposizioni attuative previste nei diversi articoli del Decreto nonché nello stesso art. 9, prevedendo altresì termini congrui per l’implementazione dell’intero quadro giuridico novellato da parte dei soggetti obbligati, che non possono essere considerati tali se inferiori a 6 mesi.**

Occorre inoltre evitare un’implementazione “a singhiozzo” delle diverse previsioni contenute nel Decreto e in particolare tra quelle che necessitano di Disposizioni attuative o meno. Andrebbe comunque scongiurato che la valutazione al riguardo sia lasciata ai soggetti obbligati.

*d) Ulteriori punti di attenzione*

Mi soffermo ora brevemente su alcuni aspetti che sono stati già sollevati dall’ABI nell’ambito della consultazione sullo schema di Decreto Legislativo.

Un primo tema riguarda le cosiddette comunicazioni oggettive di cui all’art. 47 dello schema di Decreto.

L’art. 47 prevede che:

*“Fermi gli obblighi di cui al Titolo II, Capo III, i soggetti obbligati trasmettono alla UIF, con cadenza periodica, dati e informazioni individuati in base a criteri oggettivi concernenti operazioni a rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.*

*I dati e le informazioni sono utilizzati per l’approfondimento di operazioni sospette e per effettuare analisi di fenomeni o tipologie di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.*

*3. Con istruzioni da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, la UIF, sentito il Comitato di Sicurezza Finanziaria, individua le operazioni, i dati e le informazioni di cui al comma 1, definisce le relative modalità di trasmissione e individua espressamente le ipotesi in cui l'invio di una comunicazione oggettiva esclude l'obbligo di segnalazione di operazione sospetta, ai sensi dell'articolo 35".*

L'articolo introduce l'obbligo di trasmettere alla UIF dati e informazioni individuati in base a criteri oggettivi, concernenti operazioni a rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

In questa sede vorrei evidenziare come il mondo bancario guardi alle comunicazioni oggettive come ad uno strumento utile per deflazionare il numero di segnalazioni di operazioni sospette.

Si auspica pertanto che anche in sede di stesura dei provvedimenti secondari possano evitarsi sovrapposizioni e duplicazioni degli obblighi in parola per la medesima operazione.

Un secondo aspetto riguarda il Titolare effettivo e la sua individuazione nonché l'istituzione, prevista dall'art. 21 dello schema di Decreto, del registro dei titolari effettivi.

Con riferimento all'individuazione del Titolare effettivo, sebbene l'istituzione del Registro citato rappresenterà uno strumento di ausilio per la sua identificazione, il mondo bancario ha da sempre segnalato alle Autorità situazioni residuali in cui, anche utilizzando tutti i criteri previsti dalla normativa, non si addivene comunque all'individuazione del Titolare effettivo. Tali ipotesi, già riscontrabili in base alla normativa vigente, sembrano comunque non trovare adeguata soluzione nemmeno sulla base dei criteri individuati dalla IV Direttiva. Tant'è che lo stesso rapporto del Parlamento europeo sulla proposta di modifica della IV Direttiva propone l'introduzione di una previsione per cui è possibile per i destinatari della normativa segnalare l'inesistenza del titolare effettivo nel caso in cui nessuna persona fisica risponda ai criteri individuati dalla legge. Occorrerebbe quindi contemplare tale situazione nel decreto legislativo novellato.

Con riferimento al Registro dei titolari effettivi, il Registro delle imprese è stato individuato dal Legislatore nazionale come la sede adatta al fine perseguito.

In particolare, l'art. 21 prevede, in capo alle imprese dotate di personalità giuridica tenute all'iscrizione nel Registro delle imprese e alle persone giuridiche private diverse dalle imprese, l'obbligo di comunicare le informazioni attinenti la propria titolarità effettiva.

Al riguardo, sarebbe opportuno prevedere l'obbligo di aggiornamento delle informazioni detenute nel registro in capo agli stessi soggetti tenuti alla sua alimentazione nonché la possibilità di "scarichi massivi" delle informazioni sui Titolari effettivi, e che il pagamento dei diritti di segreteria sia forfettario e non su singolo accesso.

Altre previsioni meritano una più attenta valutazione. Tra queste vi è quella sull'elenco delle cariche individuate come persone politicamente esposte, che vede la necessità di classificare come tali anche chi ha cariche comunali o in alcuni casi regionali, con difficoltà operative importanti. Inoltre, lo Schema di decreto non stabilisce un termine fino al quale continuare a considerare a rischio elevato tali persone, contrariamente alla Direttiva che stabilisce un termine di 12 mesi dopo la cessazione della carica. Sarebbe pertanto auspicabile allineare lo Schema di Decreto alla Direttiva e lasciare alla discrezionalità degli intermediari – sulla base dell'approccio basato sul rischio (*risk based approach*) - la decisione di mantenere o abbassare il livello di rischio del PEP che ha cessato la carica da più di 12 mesi.

Cito ancora due definizioni che sarebbe opportuno riconsiderare, potendo diversamente generare delle interpretazioni non univoche a scapito della necessità dei destinatari della normativa di implementare ed applicare correttamente le prescrizioni ivi contenute.

Faccio riferimento, ad esempio, alla nozione di "operazioni collegate" che vengono definite come "operazioni tra loro connesse per il perseguimento di un unico obiettivo di carattere giuridico patrimoniale".

Al riguardo, è da segnalare che tale definizione ha margini di interpretazione molto ampi e che essa, sebbene fosse stata introdotta a suo tempo nel D.Lgs. n. 231 del 2007 (peraltro con una formulazione più circostanziata), venne successivamente espunta, anche in ragione della sua vaghezza.

La reintroduzione dell'operazione collegata rende problematico, in termini di *compliance*, individuare i casi in cui si sia in presenza di tale fattispecie e la relativa adozione degli adempimenti previsti. Non è inoltre

chiara la distinzione dell'operazione "collegata" dall'operazione "frazionata", quest'ultima definita come "un'operazione unitaria sotto il profilo del valore economico, di importo pari o superiore ai limiti stabiliti dal presente decreto, posta in essere attraverso più operazioni, singolarmente inferiori ai predetti limiti, effettuate in momenti diversi ed in un circoscritto periodo di tempo fissato in sette giorni, ferma restando la sussistenza dell'operazione frazionata quando ricorrano elementi per ritenerla tale".

Si chiede pertanto di eliminare la definizione di "operazioni collegate".

Con riferimento invece alla definizione di "operazione", mi preme segnalare che essa non riporta più una chiara distinzione tra banche/intermediari finanziari e altri soggetti, quali i professionisti, come invece è nella vigente normativa anti-riciclaggio. Lo stesso vale anche per la definizione di operazione occasionale che, tra l'altro, fa riferimento alla "prestazione intellettuale o commerciale, ad esecuzione istantanea, resa in favore del cliente".

Questa impostazione potrebbe condurre a difficoltà interpretative, in quanto nessun distinguo viene effettuato nemmeno nei successivi articoli che dettano non solo gli adempimenti dei destinatari, ma anche le fattispecie in presenza delle quali detti adempimenti debbono essere messi in atto (ad esempio quanto all'adeguata verifica della clientela).

Il rischio che si ravvisa è pertanto che le nuove norme possano essere lette nel senso che l'intermediario bancario è tenuto a porre in essere una serie di adempimenti *anche in caso di attività diverse da quelle a lui riservate istituzionalmente e nella sua attività professionale, e che non vedono né movimentazioni né contenuti patrimoniali*.

Sarebbe pertanto importante chiarire nello Schema di decreto che la "prestazione intellettuale" è riferita ai soggetti di cui all'art. 3, comma 4 (e cioè ai professionisti).

Occorre inoltre evitare gap normativi con gli altri Stati membri e quindi lo Schema di decreto dovrebbe allinearsi il più possibile, almeno per le previsioni armonizzate, alla Direttiva.

Infatti, mi preme evidenziare come disallineamenti normativi si trasformano immediatamente in svantaggi competitivi importanti per gli intermediari bancari che operano in Italia. In questo senso, cito ad esempio, quella previsione in materia di adeguata verifica della clientela (art. 17,

comma 4) che impone ai soggetti obbligati di condurre nuovamente l'adeguata verifica anche nei confronti dei clienti già acquisiti, rispetto ai quali l'adeguata verifica si renda opportuna in considerazione del mutato livello di rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo associato al cliente.

Sul punto andrebbe ripreso e riformulato quanto previsto dalla Direttiva all'art. 14 e cioè che "i soggetti obbligati applicano le misure di adeguata verifica della clientela non soltanto a tutti i nuovi clienti ma anche, al momento opportuno, alla clientela esistente, in funzione dell'accresciuto livello di rischio, compreso il caso di modifica della situazione del cliente".

La formulazione utilizzata dalla Direttiva, così come rielaborata, fornisce infatti un'utile indicazione sul quando possa essere svolta l'adeguata verifica del cliente già acquisito e cioè "al momento opportuno", e chiarisce che l'attività in parola deve essere svolta nel caso in cui vi sia una modifica *in peius* del profilo di rischio del cliente.

Un'ultima riflessione vorrei rapidamente svolgerla sul tema della conservazione dei documenti. Lo schema di Decreto legislativo ha visto l'eliminazione dell'obbligo di tenuta dell'Archivio Unico Informatico lasciando alla discrezionalità delle banche lo strumento con cui effettuare tali registrazioni. E' necessario tuttavia che in sede di stesura dei provvedimenti attuativi previsti venga disegnato un quadro semplificato di adempimenti per le registrazioni che consenta agli intermediari bancari di esercitare liberamente la loro scelta di mantenere gli archivi in essere o di scegliere modalità diverse di conservazione delle informazioni, laddove questo consenta una semplificazione amministrativa e una riduzione dei costi. In questo senso occorrerà ragionare anche delle segnalazioni aggregate (SARA) che sono state mantenute come obbligo degli intermediari e che devono essere coordinate con le nuove regole, evitando che tale flusso possa costituire un ostacolo di fatto alla scelta relativa sul mantenimento o meno dell'Archivio. Su questo punto, l'Associazione, già nella risposta alla consultazione pubblica sullo schema di Decreto ha sottolineato come, sotto il profilo operativo, gli intermediari bancari si avvalgono dei dati e delle informazioni registrati in AUI per effettuare le segnalazioni SARA. In questo senso era stata richiesta – per valutare come "possibile" la non adozione dell'AUI - l'eliminazione dell'obbligo di segnalazioni statistiche, posto che queste non costituiscono un obbligo previsto dalla Direttiva.



La permanenza delle segnalazioni statistiche nello schema di decreto rende ad oggi ancor più necessario un coordinamento tra la normativa primaria e secondaria che assicuri un quadro di regole coerente con la “liberalizzazione” delle modalità di conservazione delle informazioni.

\* \* \*

Concludo sottolineando che le osservazioni oggi svolte si basano sulla necessità di mettere in grado il mondo bancario di continuare a collaborare attivamente in materia con le Autorità, perseguendo – come sino ad oggi fatto – un innalzamento costante della qualità di tale collaborazione, nella consapevolezza degli importanti risultati che con il “gioco di squadra” si è riusciti ad ottenere.