

Milano, 18 novembre 2019

Spett.le

Banca d'Italia

Servizio Gestione circolazione monetaria,

Divisione Controllo Gestori del Contante,

Via Nazionale, 91

00184 – Roma (RM)

via PEC: gcm@pec.bancaditalia.it.

OGGETTO: Osservazioni, commenti e proposte sul Provvedimento di Banca d'Italia del settembre 2019 recante “Disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela e di conservazione dei dati e delle informazioni per gli operatori non finanziari iscritti nell’elenco di cui all’articolo 8 del decreto legge 25 settembre 2001, n. 350”

## **1 PREMESSA**

In data 19 settembre 2019, Banca d'Italia ha posto in consultazione pubblica il Provvedimento recante “*Disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela e di conservazione dei dati e delle informazioni per gli operatori non finanziari iscritti nell’elenco di cui all’articolo 8 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 350*”, che dà attuazione alle previsioni contenute nel decreto legislativo n. 90/2017 di recepimento della IV direttiva antiriciclaggio, che modifica il decreto legge n. 350/2001 e il decreto legislativo n. 231/2007.

Con la presente, si riportano le osservazioni e le proposte formulate da alcuni clienti di [REDACTED] S.r.l. relative a tali disposizioni, nonché le criticità emerse dalla lettura del testo in consultazione alla luce dell’esperienza e dell’operatività quotidiana. Tali commenti non costituiscono in alcun modo posizione ufficiale di [REDACTED]

## 2 OSSERVAZIONI, COMMENTI E PROPOSTE AL DOCUMENTO IN CONSULTAZIONE

Preliminarmente, si propongono all'attenzione talune questioni di carattere generale, che, laddove accolte, comporterebbero la revisione in più parti del documento in consultazione.

Si fa riferimento in particolare a:

- nozione di relazione d'affari con particolare riferimento alla fattispecie di prestazione professionale;
- nozione di cliente, titolare effettivo, esecutore.

Per quanto attiene alla nozione di relazione d'affari, il provvedimento in consultazione ammette, allo stato, solo due opzioni, e cioè rapporto continuativo e operazione occasionale; il decreto contempla, invece, anche la fattispecie della prestazione professionale (la cui applicabilità è esclusa solo per intermediari bancari e finanziari ed operatori finanziari), che, in continuità con quanto previsto dalla previgente versione del D.Lgs. 231/2007 all'art. 14, sarebbe invero la fattispecie tipica per un operatore di trasporto valori: per prestazione professionale si intende, secondo il decreto, infatti, l'esecuzione di una prestazione commerciale (di trasporto valori) a seguito del conferimento di un incarico.

L'inserimento di tale fattispecie consentirebbe di risolvere anche talune questioni di apparente complessità in relazione alla nozione del cliente, come meglio si dirà dopo.

La fattispecie di prestazione professionale coprirebbe quindi gli incarichi spot, non relativi cioè a un rapporto (contrattuale) di durata, che non appaiono riconducibili al concetto di operazione occasionale (non si tratta di una operazione – *rectius transaction* secondo la direttiva UE art. 11– nel senso inteso dalla normativa antiriciclaggio, ma di una attività di trasporto e di successivo eventuale trattamento del contante).

D'altra parte, secondo l'impostazione proposta in consultazione, qualunque trasporto di importo inferiore a euro 15.000 sfuggirebbe a qualsivoglia obbligo, mentre – si ritiene più appropriatamente – la fattispecie di prestazione professionale non prevede soglie di rilevanza.

Perdipiù, la riconducibilità dell'attività di trasporto valori alla nozione di prestazione professionale, chiarirebbe ulteriormente la nozione di cliente, essendo lo stesso, in aggiunta a chi instaura rapporti o compie operazioni, anche **chi richiede** o **chi ottiene** una prestazione professionale; di talché, rientrerebbe nel perimetro degli obblighi di adeguata verifica non solo il soggetto formalmente contraente con l'operatore (ad esempio intermediario bancario o altro operatore o network) ma anche il c.d. "soggetto servito", che appunto sarebbe nella condizione di ottenere una prestazione professionale.

In tal senso, si richiama pure quanto codesta Autorità di vigilanza ha statuito in materia di titolare effettivo nella sezione IV "L'identificazione del titolare effettivo" del provvedimento di adeguata verifica per gli intermediari bancari e finanziari del 30.7.2019, laddove si legge:

*"Il cliente va anche richiamato a dichiarare se il rapporto continuativo è aperto o l'operazione occasionale è effettuata per conto di un altro soggetto nonché a fornire tutte le indicazioni necessarie all'identificazione di questo soggetto e del suo eventuale titolare effettivo sub 2)."*

Per altro verso, laddove il cliente non operi "per conto" di un altro soggetto (nel caso in cui sia esclusa la configurabilità di un mandato senza rappresentanza derivante dalle condizioni contrattuali del contratto di trasporto valori, che di regola invece lo ammette) lo stesso cliente comunque richiederebbe la prestazione "nell'interesse" di un altro soggetto, di cui dovrebbe fornire i dati, le informazioni e i documenti, poiché "titolare effettivo" della prestazione di trasporto valori, cioè beneficiario in ultima istanza.

Da ultimo si rappresenta l'opportunità/necessità di ricondurre in maniera esplicita alla nozione di esecutore ogni persona fisica che agisca in nome e per conto del cliente, come sopra definito, anche nella "mera" attività di consegna o ritiro dei valori, oggetto di trasporto; ci si riferisce in particolare ai soggetti incaricati di consegnare il denaro o gli altri valori al personale dell'operatore o incaricati di ricevere dallo stesso personale il denaro o i valori trasportati. Non pare applicabile, al caso di specie, il ruolo di c.d. *nuncius* (richiamato in una faq pubblicata sul sito di Banca d'Italia) poiché in questo caso la persona fisica che opera per conto del cliente non si limita a fare da "messaggero" ma entra nella catena di custodia e trasmissione dei mezzi di pagamento (così come fa chi presenta - o preleva - somme ad uno sportello bancario per conto dell'intestatario del conto corrente, che deve essere puntualmente identificato quale esecutore). Escludere la rilevanza dell'identificazione di chi consegna o ritira i valori potrebbe consentire astrattamente di stipulare un contratto di trasporto con un contraente prestanome, ritirando o consegnando le somme a mano di soggetti a rischio o sospetti, senza che questo risulti in alcun modo né possa essere valutato preventivamente. L'inclusione di tali persone fisiche nel concetto di esecutore ne comporterebbe una preventiva identificazione (fornitura di liste di persone delegate alla consegna o al ritiro) e un semplice riscontro all'atto della consegna o del ritiro, rendendo pertanto difficoltosa la sostituzione d'identità o il ricorso a prestanome.

\*\*\*

Di seguito si propongono commenti alle emanate disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela e di conservazione dei dati e delle informazioni per gli operatori non finanziari iscritti nell'elenco di cui all'articolo 8 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 350.

Vengono, altresì, riportate alcune proposte di modifica del Provvedimento che si ritengono necessarie alla luce delle criticità emerse dalla sua lettura e dall'applicazione operativa nella realtà quotidiana, affinché codesta spettabile Autorità possa valutarle.

Le note sono rappresentate con la espressa indicazione dei punti del Provvedimento (capitolo, paragrafo, sotto paragrafo e numero) a cui le osservazioni, i commenti e le proposte si riferiscono.

Per tutelare la riservatezza dei clienti, **si richiede espressamente che i commenti proposti siano pubblicati in forma anonima.**

CAP.	PAR.	SOTTO PAR.	N.	TESTO	COMMENTO	TESTO PROPOSTO
Disposizioni preliminari	2 – Definizioni	-	5	“dati identificativi: il nome e il cognome, il luogo e la data di nascita, la residenza anagrafica e <b>il domicilio</b> , ove diverso dalla residenza anagrafica, gli estremi del documento di identificazione e, ove assegnato, il codice fiscale o, nel caso di soggetti diversi da persona fisica, la denominazione, la sede legale e, ove assegnato, il codice fiscale”	Si chiede di precisare che con il termine “domicilio” si faccia riferimento al domicilio quale “luogo ove il soggetto stabilisce la sede principale dei propri affari ed interessi” (art. 43 c.c.) e non, in caso di soggetto diverso da persona fisica, alla sede legale della società in cui la persona fisica è domiciliata per la carica che ricopre. In questo secondo caso, infatti, il dato sul domicilio non fornirebbe informazioni ulteriori, ai fini della valutazione del rischio, rispetto a quelle, già acquisite ed oggetto di valutazione, relative alla sede del cliente diverso da persona fisica di cui la persona fisica identificata è esecutore.	“dati identificativi: il nome e il cognome, il luogo e la data di nascita, la residenza anagrafica e il domicilio <b>determinato secondo l’art. 43 c.c.</b> , ove diverso dalla residenza anagrafica, gli estremi del documento di identificazione e, ove assegnato, il codice fiscale o, nel caso di soggetti diversi da persona fisica, la denominazione, la sede legale e, ove assegnato, il codice fiscale”
Disposizioni preliminari	2 - Definizioni	-	7	“esecutore: il soggetto delegato a operare in nome e per conto del cliente o a cui siano comunque conferiti poteri di rappresentanza che gli consentano di operare in nome e per conto del cliente”	Si richiede di integrare la definizione indicando il comportamento da adottare nella ipotesi in cui l’esecutore sia un soggetto diverso da persona fisica.	--
Disposizioni preliminari	2 - Definizioni	-	7	“esecutore: il soggetto delegato a operare in nome e per conto del cliente o a cui siano comunque conferiti poteri di rappresentanza che gli consentano di operare in nome e per conto del cliente”	Si chiede di precisare che è considerato esecutore anche la persona fisica dalle cui mani il contante o i valori sono ritirati o che è delegato al loro ritiro in nome e per conto del cliente. Come anticipato in premessa, non si ritiene, infatti, tale soggetto assimilabile al “ <i>nuncius</i> , bensì più propriamente alla persona che effettua un bonifico “allo sportello” oppure che versa denaro negli apparecchi di cassa continua; analogamente, colui che ritira il denaro è assimilabile a chi effettua attività di “scassettamento” o raccolta delle somme da apparecchi di cassa continua.  La risoluzione del caso acquisirebbe importanza anche per il trasporto di valori diversi dal contante ad esempio per trasporti di oro, commissionati da un operatore professionale in oro (ex L. 7/2000) per il trasferimento di lingotti a un loro cliente. Qualora non venisse identificato il soggetto che ritira l’oro, non si potrebbe escludere un eventuale sostituzione di persona. Nel caso opposto (vendita di lingotti da parte dell’operatore), non si potrebbe in alcun modo acquisire ragionevole sicurezza che l’oro abbia provenienza illecita, né che sia effettivamente di proprietà del cliente dell’operatore in oro, posto che non si avrebbe alcuna informazione sulla persona che ha conferito il materiale, né sull’eventuale legame di questa con il cliente dell’operatore professionale in oro.	“esecutore: il soggetto delegato a operare in nome e per conto del cliente o a cui siano comunque conferiti poteri di rappresentanza che gli consentano di operare in nome e per conto del cliente. È considerato esecutore anche la persona fisica, che opera in nome e per conto del cliente, nella consegna del contante all’operatore o nel ritiro del contante da questo trasportato.”
Disposizioni preliminari	2 - Definizioni	-	18	<i>non presente</i>	Si chiede di inserire tra le definizioni quella di “prestazione professionale”, che, per quanto detto in premessa, in continuità con quanto previsto dalla previgente versione del decreto antiriciclaggio all’art. 14, è la fattispecie tipica dell’operatore di trasporto valori.	“prestazione professionale”: prestazione commerciale di trasporto valori resa dall’operatore in favore del cliente, a seguito del conferimento di un incarico;

				<p>he recitava "<b>I. I soggetti di cui all'articolo 14, comma 1, lettere a), b), c) ed f), osservano gli obblighi di adeguata verifica della clientela in relazione alle operazioni inerenti lo svolgimento dell'attività professionale, nei seguenti casi:</b>  <b>a) quando instaurano un rapporto continuativo o e' conferito dal cliente l'incarico a svolgere una <u>prestazione professionale</u>; [...]</b>".</p> <p>Per completezza di trattazione, si evidenzia, che pure le Disposizioni sottoposte a questa consultazione citano il riferimento alla "prestazione professionale" (cfr. parte I, punto 4, a pag. 11).</p>	
Disposizioni preliminari	2 - Definizioni	-	32	<p>"titolare effettivo: la persona fisica o le persone fisiche, diverse dal cliente, <b>nell'interesse</b> della quale o delle quali, in ultima istanza, il rapporto continuativo è instaurato o l'operazione è eseguita. In particolare, ai fini delle presenti disposizioni, per "titolare effettivo" si intende:</p> <p>a) la persona fisica o le persone fisiche <b>per conto</b> delle quali il cliente instaura un rapporto continuativo o esegue un'operazione (in breve, "titolare effettivo sub 1");</p> <p>b) nel caso in cui il cliente e/o il soggetto <b>per conto</b> del quale il cliente instaura un rapporto continuativo ovvero realizza un'operazione siano entità diverse da una persona fisica, la persona fisica o le persone fisiche cui, in ultima istanza, è attribuibile la proprietà diretta o indiretta dell'entità oppure il relativo controllo o che ne risultano beneficiari (in breve, "titolare effettivo sub 2"). In particolare, in caso di società di capitali o altre persone giuridiche private, anche se con sede all'estero, e trust espressi, indipendentemente dal relativo luogo di istituzione e dalla legge a essi applicabile, il titolare effettivo sub 2 è individuato secondo i criteri previsti dagli articoli 20 e 22, comma 5, del decreto antiriciclaggio; gli stessi criteri si applicano, in quanto compatibili, in caso di società di persone e di altri soggetti giuridici, pubblici o privati, anche se privi di personalità giuridica"</p> <p>Si chiede di chiarire come si concili l'utilizzo del termine "interesse" con quello successivo di "conto", atteso che i due termini non sono perfettamente coincidenti. In particolare, si rileva come il termine "per conto" implichi la presenza di un mandato conferito da un soggetto ad un altro; diversamente, l'utilizzo della locuzione "nell'interesse di" ricomprende nella titolare effettivo il soggetto che in ultima istanza ottiene o anche solo beneficia del servizio.</p> <p>Si propone quindi di modificare la formulazione indicando che il titolare effettivo è la persona fisica o le persone fisiche, diverse dal cliente, nell'<b>interesse</b> della quale o delle quali, in ultima istanza la prestazione professionale è resa o l'operazione è eseguita.</p>	<p>"titolare effettivo": la persona fisica o le persone fisiche, diverse dal cliente, nell'interesse della quale o delle quali, in ultima istanza, il rapporto continuativo è instaurato o l'operazione è eseguita. In particolare, ai fini delle presenti disposizioni, per "titolare effettivo" si intende:</p> <p>a) la persona fisica o le persone fisiche <b>nell'interesse</b> delle quali il cliente instaura un rapporto continuativo o esegue un'operazione (in breve, "titolare effettivo sub 1");</p> <p>b) nel caso in cui il cliente e/o il soggetto <b>nell'interesse</b> del quale il cliente instaura un rapporto continuativo ovvero realizza un'operazione siano entità diverse da una persona fisica, la persona fisica o le persone fisiche cui, in ultima istanza, è attribuibile la proprietà diretta o indiretta dell'entità oppure il relativo controllo o che ne risultano beneficiari (in breve, "titolare effettivo sub 2"). In particolare, in caso di società di capitali o altre persone giuridiche private, anche se con sede all'estero, e trust espressi, indipendentemente dal relativo luogo di istituzione e dalla legge a essi applicabile, il titolare effettivo sub 2 è individuato secondo i criteri previsti dagli articoli 20 e 22, comma 5, del decreto antiriciclaggio; gli stessi criteri si applicano, in quanto compatibili, in caso di società di persone e di altri soggetti giuridici,</p>

						pubblici o privati, anche se privi di personalità giuridica"
Parte prima – Criteri generali per la valutazione dei fattori di rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo	2 – Criteri generali per la valutazione del rischio	2.1 – Criteri generali concernenti il tipo di cliente	II	<p>“la prevalente attività svolta: l’operatore, nel momento dell’avvio della relazione, deve acquisire e censire nell’anagrafe aziendale le informazioni in merito all’attività economica svolta dal cliente e dal titolare effettivo, il luogo di svolgimento dell’attività stessa nonché il codice ATECO desunto dai dati camerali. In tale ambito particolare rilievo assume la circostanza che il cliente operi nei settori indicati nell’Allegato 1, punti 6 e 7”</p> <p><u>Per completezza, si riporta di seguito il punto 6.</u></p> <p><b>“6. tipo di attività economica caratterizzata da elevato utilizzo di contante.</b> Rileva la riconducibilità delle attività economiche svolte dal cliente a tipologie particolarmente esposte al rischio di riciclaggio, quali il settore dei compro oro, dei cambiavalute, del gioco o delle scommesse, casinò o money transfer, commercio in antichità, case d’asta e gallerie d’arte; commercio di rottami ferrosi”</p>	<p>Si chiede di rivedere la descrizione del punto 6, in quanto, a parere, potrebbe causare fraintendimenti, posto che il titolo del punto individua come a maggior rischio “l’elevato uso di contante”, mentre la descrizione individua come a maggior rischio attività economiche.</p> <p>Ciò nella ulteriore considerazione che il provvedimento in discorso ha come destinatari i gestori del contante, i quali, per la natura propria dell’attività istituzionale, intrattengono rapporti con clienti che ricorrono al contante, anche in maniera consistente (GDO, Poste Italiane, banche).</p> <p>Per tali operatori, la prassi ha rivelato che potrebbe essere considerato a più alto rischio il cliente che opera in settori normalmente non interessati dall’utilizzo di denaro contante.</p>	<p>“la prevalente attività svolta: l’operatore, nel momento dell’avvio della relazione, deve acquisire e censire nell’anagrafe aziendale le informazioni in merito all’attività economica svolta dal cliente e dal titolare effettivo, il luogo di svolgimento dell’attività stessa nonché il codice ATECO desunto dai dati camerali. In tale ambito particolare rilievo assume la circostanza che il cliente operi nel settore indicato nell’Allegato 1, punti 6 e 7”</p> <p><b>“6. attività particolarmente esposti al rischio di riciclaggio. Rileva la riconducibilità delle attività economiche svolte dal cliente a settori, quali</b> il settore dei compro oro, dei cambiavalute, del gioco o delle scommesse, casinò o money transfer, commercio in antichità, case d’asta e gallerie d’arte; commercio di rottami ferrosi”.</p>
Parte prima – Criteri generali per la valutazione dei fattori di rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo	4 – Soggetti serviti	-	-	<p>“Qualora la prestazione professionale sia in concreto eseguita nei confronti di un soggetto servito, gli operatori prendono in considerazione informazioni relative allo stesso e alla sua operatività, acquisite attraverso il cliente. Tali informazioni sono utilizzate ai fini del monitoraggio del soggetto servito (cfr. Parte Seconda, par. 7), del cliente nonché per il corretto assolvimento degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette ai sensi dell’art. 35 del decreto antiriciclaggio”</p>	<p>Si chiede di chiarire se il singolo operatore, a fronte di specifiche anomalie riscontrate nella gestione del servizio a favore di un punto servito, sia tenuto alla segnalazione dell’operazione sospetta (SOS) solo direttamente nei confronti del soggetto servito oppure se debba o possa farla anche nei confronti del cliente che ha indicato il punto servito.</p>	--
Parte seconda - Obblighi di adeguata verifica	5 – Acquisizione e valutazione delle informazioni sullo scopo e la natura del rapporto continuativo e delle operazioni occasionali	-	-	<p>“Gli operatori acquisiscono e valutano, interloquendo con il cliente o, se diverso da persona fisica, con l’esecutore:</p> <p>a) le finalità perseguite con la instaurazione del rapporto continuativo o con l’operazione occasionale;</p> <p><b>b) le relazioni tra il cliente e l’esecutore, nonché fra il cliente e il titolare effettivo;</b></p> <p>c) il settore di attività economica del cliente o l’attività lavorativa dello stesso e in generale le relazioni d’affari del cliente”</p>	<p>Si suggerisce di inserire alla lett. b) anche le relazioni tra il cliente e il soggetto servito, ove diverso dal titolare effettivo.</p> <p>Ciò anche al fine di meglio definire il rischio del cliente.</p>	<p>Gli operatori acquisiscono e valutano, interloquendo con il cliente o, se diverso da persona fisica, con l’esecutore:</p> <p>a) le finalità perseguite con la instaurazione del rapporto continuativo o con l’operazione occasionale;</p> <p><b>b) le relazioni tra il cliente e l’esecutore, tra il cliente e il titolare effettivo e tra il cliente e il soggetto</b></p>

						servito, se diverso dal titolare effettivo; c) il settore di attività economica del cliente o l'attività lavorativa dello stesso e in generale le relazioni d'affari del cliente.
Parte seconda - Obblighi di adeguata verifica	5 – Acquisizione e valutazione delle informazioni sullo scopo e la natura del rapporto continuativo e delle operazioni occasionali	-	-	“Gli operatori acquisiscono e valutano, interloquendo con il cliente o, se diverso da persona fisica, con l'esecutore: a) le finalità perseguite con la instaurazione del rapporto continuativo o con l'operazione occasionale; b) le relazioni tra il cliente e l'esecutore, nonché fra il cliente e il titolare effettivo; <b>c) il settore di attività economica del cliente o l'attività lavorativa dello stesso e in generale le relazioni d'affari del cliente”</b>	Si chiede di inserire tra le informazioni da valutare e non solo da acquisire ex Punto 2.1. II delle Disposizioni in discorso, anche quelle sul settore di attività economica e/o sull'attività lavorativa del titolare effettivo.	... c) il settore di attività economica del cliente <b>e del titolare effettivo</b> o l'attività lavorativa <b>dagli stessi svolta</b> e in generale le relazioni d'affari del cliente e <b>del titolare effettivo”</b>
Parte quarta - Obblighi rafforzati di adeguata verifica	2. Misure rafforzate	2.1. Raccolta e valutazione di informazioni	-	“Gli operatori raccolgono e valutano informazioni più approfondite in merito a: [...] b. reputazione del cliente e del titolare effettivo, ivi compresa la valutazione di informazioni su atti pregiudizievoli nei loro confronti, anche attingendo a informazioni pubblicamente accessibili come quelle camerali o comunque disponibili in rete. Rilevano, tra l'altro, informazioni riguardanti i familiari e coloro con i quali il cliente intrattiene stretti rapporti d'affari (ad esempio, la titolarità effettiva congiunta di enti giuridici), nonché quelle relative ad attività esercitate, anche in passato, dal cliente e dal titolare effettivo”	Si chiede si precisare se tali informazioni debbano essere acquisite anche nei confronti del soggetto servito, ove diverso dal titolare effettivo.	
Parte ottava - Obblighi di conservazione	-	-	-	“Gli operatori conservano l'originale o la copia avente efficacia probatoria - secondo la normativa vigente - delle scritture e delle registrazioni inerenti alle operazioni. Tale documentazione deve essere idonea a ricostruire univocamente: [...] <b>2) i dati identificativi del cliente, del titolare effettivo e dell'esecutore”</b>	Si suggerisce di inserire anche il soggetto servito tra i soggetti di cui conservare le informazioni acquisite.	Gli operatori conservano l'originale o la copia avente efficacia probatoria - secondo la normativa vigente - delle scritture e delle registrazioni inerenti alle operazioni. Tale documentazione deve essere idonea a ricostruire univocamente: [...] 2) i dati identificativi del cliente, del titolare effettivo, dell'esecutore; <b>3) le generalità del soggetto servito;</b>