



Spett.le
Banca d'Italia
Servizio Regolamentazione e Analisi Macroprudenziale
Divisione Regolamentazione I
Via Milano, n. 53
00184 Roma

servizio.ram.regolamentazione1@bancaditalia.it

Roma, 11 giugno 2018

Oggetto: osservazioni al documento di consultazione “Disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela”

Con riferimento alla procedura di consultazione pubblica, indetta da codesta onorevole Autorità, in relazione all'introduzione di nuove Disposizioni di attuazione delle previsioni sull'adeguata verifica della clientela contenute nel d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231 (di seguito il “Decreto”), come modificato dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90 e degli Orientamenti emanati congiuntamente dalle Autorità di Vigilanza europee (EBA, ESMA e EIOPA) sulle misure semplificate e rafforzate di adeguata verifica della clientela e sui fattori di rischio del 4 gennaio 2018, la scrivente Assofiduciaria (d'ora innanzi anche indicata come l'“Associazione”) intende sottoporre alcune osservazioni alla bozza resa pubblica da codesta Autorità in data 13 aprile 2018 (di seguito il “Documento di Consultazione”).

I.1. - Disposizioni Preliminari - Destinatari

Codesta Banca d'Italia, in ragione delle nuove disposizioni legislative, ha previsto tra i destinatari della propria regolamentazione in materia di adeguata verifica della clientela solo

le società fiduciarie iscritte all'albo previsto ai sensi dell'art. 106 del d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 (Testo Unico Bancario o "TUB") e non, invece, le società fiduciarie non iscritte alla sezione speciale dell'albo.

Come noto, alla luce del disposto dell'art. 3, comma 2, del Decreto, le società fiduciarie iscritte alla sezione speciale dell'albo rientrano tra i soggetti obbligati ai fini della normativa anticiclaggio e di contrasto del terrorismo e, nello specifico, sono ricomprese nella categoria degli intermediari bancari e finanziari.

In quanto appartenenti alla categoria degli intermediari bancari e finanziari, le società fiduciarie iscritte alla sezione speciale dell'albo, secondo il disposto dell'art. 1, comma 2, lett. c), del Decreto, sono sottoposte alla vigilanza ed al controllo delle cosiddette "autorità di vigilanza di settore" (Banca d'Italia, Consob e Ivass), le quali, in base all'art. 7, comma 1, lett. a), del Decreto, *"adottano nei confronti dei soggetti rispettivamente vigilati, disposizioni di attuazione del presente decreto in materia [...] di adeguata verifica della clientela"*.

In ragione della sottoposizione delle società fiduciarie non iscritte all'albo alla vigilanza del Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) e, in ultimo, della Unità di Informazione Finanziaria (UIF), la scrivente Associazione auspica che da tali amministrazioni pervenga un attivo e pronto intervento regolamentare volto ad applicare alle società fiduciarie non iscritte all'albo una disciplina in materia di adeguata verifica della clientela del tutto analoga o simile a quella proposta da codesta onorevole Autorità per le società fiduciarie iscritte alla sezione speciale dell'albo.

I.2. - Disposizioni Preliminari - Definizioni

All'interno del paragrafo "Definizioni", Parte "Disposizioni Preliminari", al numero 19, si individuano come *"operazioni collegate"* quelle *"operazioni tra loro connesse per il perseguimento di un unico obiettivo di carattere giuridico-patrimoniale"*.

Tale definizione a giudizio della scrivente Associazione necessiterebbe di una maggiore specificazione e precisazione.

In particolare, una maggiore chiarezza in merito alla definizione di “operazioni collegate” consentirebbe di meglio precisare le modalità di adempimento degli obblighi di conservazione dei dati e delle informazioni di cui agli artt. 31 e 32 del Decreto, anche in relazione alla trasmissione dei dati aggregati concernenti la propria operatività alla UIF (art. 33 del Decreto).

Pertanto, la scrivente Associazione chiede che codesta onorevole Autorità voglia specificare e chiarire cosa debba intendersi per operazioni collegate.

II. - Parte Prima - Valutazione dei fattori di rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo

II.1. - Sezione II. – lettera A. – 1. Criteri generali di valutazione concernenti il cliente

All'interno del Documento di Consultazione, tra le disposizioni in materia di valutazione dei fattori di rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, si è previsto che i destinatari delle disposizioni del Documento di Consultazione, nell'identificare i fattori di rischio inerenti a un cliente, considerino anche il titolare effettivo e “*ove rilevante, l'esecutore*”.

Al fine di facilitare l'applicazione puntuale di una normativa assai impegnativa e dettagliata, evitando allo stesso tempo che i soggetti destinatari della stessa pongano in essere adempimenti non necessari, comportanti un aggravio delle loro incombenze e un sovraccarico di informazioni, si chiede di voler specificare in modo più esteso e maggiormente dettagliato quali siano i casi in cui, ai fini dell'identificazione dei fattori di rischio inerenti a un cliente, possa ritenersi rilevante il ruolo rivestito dall'esecutore.

II.2. - Sezione II. – lettera A. – Nota 7

Il Documento di Consultazione, nell'ambito dell'identificazione dei fattori di rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, nel dettare i criteri generali di valutazione concernenti il cliente, alla nota n. 7, prevede che le società fiduciarie iscritte all'albo *ex art. 106 del TUB*, nel definire il profilo di rischio del cliente, *“tengono conto, anche nello svolgimento del rapporto continuativo, delle caratteristiche della società in cui acquisiscono fiduciarmente una partecipazione (ad es. la sede, il settore operativo, l'eventuale sottoposizione a procedure concorsuali). Ai medesimi fini, in caso di intestazione fiduciaria di polizze assicurative, rileva ogni informazione utile sui beneficiari delle stesse”*.

In base a quanto emerge da tale disposizione, peraltro inserita all'interno di una nota a piè di pagina del Documento di Consultazione, appare evidente come sia intenzione di codesta onorevole Autorità porre a carico delle società fiduciarie dei particolari obblighi di natura informativa, volti alla realizzazione da parte delle stesse di una più approfondita adeguata verifica dei loro clienti.

Secondo quanto richiesto dalla nota 7, in primo luogo, le società fiduciarie che, in base ad un mandato fiduciario, siano intestatarie di partecipazioni societarie, sono obbligate, ai fini dello svolgimento dell'adeguata verifica del cliente fiduciante, ad acquisire e tener conto di diverse caratteristiche delle società le cui partecipazioni vengono loro intestate.

In secondo luogo, si prevede che le società fiduciarie che assumono un incarico volto alla sottoscrizione, a proprio nome e per conto del cliente-fiduciante, di una polizza assicurativa, siano tenute a rilevare (dunque, a raccogliere e conservare) ogni informazione utile sui beneficiari della stessa.

Questo secondo adempimento richiesto alle società fiduciarie, se da un lato non comporta l'obbligo di svolgere una vera e propria procedura di adeguata verifica nei confronti del soggetto beneficiario della polizza, tuttavia impone degli oneri informativi assai elevati e non giustificabili.

In tal senso, l'onere imposto in capo alle società fiduciarie iscritte all'albo *ex art. 106 del TUB*, consistente nel dovere di assumere ogni informazione utile sui beneficiari delle polizze ad esse intestate, non appare coerente con quanto previsto dall'IVASS nel suo documento di consultazione n. 4/2018 (d'ora innanzi "**Regolamento IVASS in bozza**") sullo schema di Regolamento IVASS recante disposizioni attuative in materia di organizzazione, procedure, controlli interni e di adeguata verifica della clientela ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. a) del Decreto, per le imprese di assicurazione e gli intermediari assicurativi

Il Regolamento IVASS in bozza per ciò concerne il beneficiario, richiede, infatti, all'atto della designazione unicamente l'acquisizione dei dati identificativi forniti dal cliente, che devono consentire l'univoca individuazione della persona fisica o del soggetto diverso designati, o l'univoca individuabilità di quelli designati in base a particolari caratteristiche o classi. È previsto, pertanto, che l'acquisizione del documento di identificazione e la relativa verifica dell'identità possano essere rinviati sino al momento del pagamento o dell'applicazione di misure rafforzate di adeguata verifica sul contraente.

Nel dettaglio, l'art. 34, al comma 3 della citata bozza di regolamento, precisa che "*al momento della designazione sono acquisiti i seguenti dati identificativi del beneficiario: nome e cognome, luogo e data di nascita; nel caso di soggetti diversi da persona fisica, la denominazione, la sede legale, il numero d'iscrizione nel registro delle imprese ovvero nel registro delle persone giuridiche o, in mancanza, il numero di codice fiscale*".

Appare evidente, quindi, che le informazioni che le imprese di assicurazione e gli intermediari assicurativi sono tenute ad assumere circa l'identità del beneficiario di una polizza al momento della designazione siano poche ed essenziali.

Pertanto, non si comprende per quale motivo sia al contrario richiesto alle società fiduciarie iscritte all'albo *ex art. 106 del TUB* di assumere, per le polizze a esse fiduciarmente intestate, "*ogni informazione utile sui beneficiari delle stesse*". L'onere posto

in capo alle società fiduciarie non appare giustificabile se rapportato allo speculare, ma più lieve, onere gravante in capo alle imprese di assicurazione e agli intermediari assicurativi.

Ciò premesso, è altresì evidente che la raccolta di informazioni circa l'identità dei beneficiari delle polizze sottoscritte da una società fiduciaria per conto dei propri clienti-fiducianti, comporta, a carico della società fiduciaria stessa dei notevoli oneri in termini di raccolta, conservazione ed aggiornamento delle informazioni medesime.

L'adempimento dei citati oneri, specie per lo quanto concerne lo *stock* di partecipazioni societarie intestate e di polizze assicurative sottoscritte già esistente, richiederebbe uno sforzo assai impegnativo, soprattutto in termini temporali.

Pertanto, la scrivente Associazione, chiede a codesta onorevole Autorità di voler, in primo luogo, specificare meglio quali informazioni le società fiduciarie iscritte all'albo *ex art.* 106 del TUB siano tenute a ottenere sui beneficiari delle polizze ad esse intestate, adeguando l'obbligo di raccolta informazioni a quello proposto per le imprese di assicurazione dall'art. 34 del Regolamento IVASS in bozza, ossia richiedendo al massimo l'acquisizione del nome e cognome, luogo e data di nascita del beneficiario.

In secondo luogo, soprattutto nel caso in cui le citate misure previste dal Documento di Consultazione dovessero essere adottate in via definitiva da codesta onorevole Autorità, senza commisurarle a quelle analoghe proposte nel Regolamento IVASS in bozza per le imprese di assicurazione, la scrivente Associazione considera opportuno mettere in luce l'aggravio di incombenze derivante dall'adozione di tali misure e l'impatto che esso potrebbe avere sulla loro operatività, soprattutto riguardo all'adeguamento dello *stock* esistente.

Dunque, si chiede a codesta onorevole Autorità di voler concedere, in ogni caso, un periodo transitorio di applicazione della nuova disciplina per i rapporti già in essere alla data del 1° gennaio 2019, al fine di consentire alle società fiduciarie di adempiere alla proposta normativa.

III. - Parte Terza – Obblighi semplificati di adeguata verifica

Nel Documento di Consultazione, nella Sezione I della Parte Terza, si prevede che *“in presenza di un basso rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, i destinatari possono ottemperare agli obblighi di adeguata verifica in maniera semplificata [...] Per agevolare i destinatari nell’applicazione delle misure di adeguata verifica semplificata, si riportano in allegato (Allegato 1) i fattori di basso rischio previsti dal decreto antiriciclaggio”*.

Il citato Allegato 1 del Documento di Consultazione enumera i fattori di basso rischio da valutare ai fini dell’esecuzione dell’adeguata verifica semplificata e, in particolare, alla lettera A), n. 4), tra i fattori di basso rischio relativi al cliente, esecutore e titolare effettivo, si richiamano gli *“intermediari bancari e finanziari di cui all’art. 3, comma 2, del decreto antiriciclaggio - ad eccezione di quelli di cui alle lettere i), o), s) e v)”*.

Alla luce di quanto richiamato, il Documento di Consultazione, contrariamente a quanto previsto nelle vigenti disposizioni di Banca d’Italia e senza che nel Decreto vi sia alcuna indicazione in proposito, esclude dagli intermediari bancari e finanziari a basso rischio, dunque dal novero dei soggetti cui può applicarsi l’adeguata verifica semplificata, i soggetti di cui all’art. 3, comma 2, lettera s), del Decreto, ossia le società fiduciarie iscritte all’albo *ex art. 106 del TUB*.

Allo stesso tempo, all’Allegato 2 del Documento di Consultazione, nell’individuare i fattori di rischio elevato che determinano l’esigenza dell’applicazione di misure di adeguata verifica rafforzata, alla lettera A), n. 4, si prevede che *“Con riferimento alle società fiduciarie, la vigilanza della Banca d’Italia costituisce un fattore di mitigazione del rischio, che può determinare l’applicazione di misure ordinarie di adeguata verifica”*.

In base a quanto illustrato, il testo del Documento di Consultazione pregiudica le società fiduciarie iscritte all’albo *ex art. 106 del TUB*, ponendole al di fuori della lista di intermediari bancari e finanziari a basso rischio, degradandole rispetto alla loro posizione attuale e

ponendole un gradino al di sotto rispetto ad intermediari, quali ad esempio le Banche, le SIM e le SGR, che, al pari delle società fiduciarie iscritte, in molti casi agiscono in nome proprio e per conto altrui e sono sottoposti al medesimo livello di vigilanza antiriciclaggio.

Tutto ciò, oltre a consistere in una palese violazione del principio di parità di trattamento, non trova, come si è detto, alcun elemento fondante nella normativa di rango primario di riferimento, in particolare nel Decreto.

Per di più, l'esclusione delle società fiduciarie iscritte all'albo dall'elenco di intermediari bancari e finanziari cui si possono applicare misure semplificate di adeguata verifica comporta una ulteriore conseguenza assai grave per l'ordinaria operatività di tali società fiduciarie.

Infatti, nella Parte Sesta del Documento di Consultazione, laddove si disciplinano i rapporti e le operazioni tra destinatari della normativa esposta nel Documento di Consultazione, si prevede che tali rapporti possano svolgersi secondo due differenti modalità:

“1) l'intermediario committente agisce in proprio, quale controparte diretta dell'altro destinatario, avendo, ad esempio, ricevuto dal proprio cliente mandato a gestirne il patrimonio o comunque a effettuare una o più operazioni di investimento.

In questa ipotesi, l'intermediario committente - quale controparte diretta dell'altro destinatario - è l'intestatario delle azioni o quote ma agisce in base a specifiche istruzioni rilasciate da uno o più soggetti terzi.

2) l'intermediario committente agisce in nome del cliente, assumendo la posizione di mera intermediazione nel rapporto tra il proprio cliente e il destinatario controparte. L'intermediario committente o collocatore non è, pertanto, l'intestatario delle azioni o quote”.

Nel primo dei casi prospettati, quando dunque l'intermediario committente riveste la posizione di cliente del destinatario controparte, il Documento di Consultazione prevede che *“in situazioni di basso rischio, il destinatario controparte può omettere di identificare e verificare i dati dell'investitore per conto del quale l'intermediario committente agisce (e del*

titolare effettivo sub 2 dell'investitore, laddove questi non sia una persona fisica) se sono soddisfatte le seguenti condizioni:

- i. l'intermediario committente rientra tra gli intermediari potenzialmente a basso rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, in base ai criteri di cui all'Allegato I".*

Dato che nella loro operatività quotidiana le società fiduciarie agiscono quasi sempre in nome proprio e per conto del cliente-fiduciante (come nel caso *sub 1*), alla luce di quanto esaminato, poiché secondo l'Allegato 1 del Documento di Consultazione le società fiduciarie iscritte all'albo non rientrano tra gli intermediari potenzialmente a basso rischio, si deve constatare che gli intermediari che si trovino ad operare con società fiduciarie iscritte all'albo non siano esentati dal dover *"identificare e verificare i dati dell'investitore per conto del quale l'intermediario committente [ndr. società fiduciaria] agisce (e del titolare effettivo sub 2 dell'investitore, laddove questi non sia una persona fisica)"*.

Tutto ciò non solo riporta le società fiduciarie iscritte all'albo *ex art. 106 del TUB* e, come tali, sottoposte alla vigilanza di Banca d'Italia, ad una condizione di inferiorità rispetto ad altri intermediari egualmente vigilati dalla medesima Autorità, ma comporta altresì un sostanziale pregiudizio alle società fiduciarie stesse e l'inflizione di un grave *vulnus* alla loro attività.

Infine, si evidenzia che l'esclusione delle società fiduciarie iscritte all'albo *ex art. 106 TUB* dal novero dei soggetti cui si possono applicare misure semplificate di adeguata verifica appare in evidente contraddizione con quanto previsto dallo stesso Documento di Consultazione nella sua Parte Quinta, Sezione I, in cui si dispone che i destinatari possono demandare l'assolvimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela a soggetti terzi e, in particolare, tra questi *"soggetti terzi che possono effettuare tutte le fasi dell'adeguata verifica, ad eccezione del controllo costante dell'operatività"* sono ricompresi, senza esclusioni e distinguo, tutti gli *"intermediari bancari e finanziari di cui all'art. 3, comma 2, del decreto antiriciclaggio"*, tra i quali rientrano, come noto, le società fiduciarie iscritte all'albo.

Quindi, non si comprende come possano essere delegate dell'assolvimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela le società fiduciarie iscritte alla sezione speciale dell'albo, quando, dall'altro lato, esse stesse vengono sottoposte a misure ordinarie e non semplificate di adeguata verifica.

Pertanto, la scrivente Associazione chiede che codesta onorevole Autorità voglia apportare al testo del Documento di Consultazione la modifica di seguito proposta.

All'Allegato 1, lettera A), n. 4, eliminare dalla frase seguente le parole barrate: “*ad eccezione di quelli di cui alle lettere i), o), ~~s)~~ e v)*”.

La scrivente Associazione inoltre suggerisce che nell'ambito dei fattori di basso rischio relativi a prodotti, servizi, operazioni o canali di distribuzione così come previsti dall'Allegato 1, lett. B, potrebbero essere inseriti gli incarichi di amministrazione di piani di azionariato diffuso e piani di stock option.

A tale riguardo, si osserva che tali piani costituiscono una forma di retribuzione e incentivazione dei dipendenti e che, sotto il profilo del livello di rischio, va ritenuto che le stesse abbiano un rischio di riciclaggio estremamente basso. Esse, infatti, dovrebbero ritenersi equiparabili ai regimi di previdenza o sistemi analoghi che versano prestazioni pensionistiche ai dipendenti, già contemplati, nell'Allegato 1, tra i prodotti e servizi di basso rischio, rilevanti ai fini delle misure semplificate di adeguata verifica.

IV. - Parte Quarta – Obblighi rafforzati di adeguata verifica

In base a quanto illustrato al paragrafo precedente in merito a quanto previsto dal Documento di Consultazione circa l'esclusione delle società fiduciarie iscritte all'albo *ex art.* 106 TUB dal novero degli intermediari finanziari e bancari a basso rischio ai quali, quindi, possono essere applicate misure semplificate di adeguata verifica, ed in base alle richieste conseguentemente formulate in proposito dalla scrivente Associazione a codesta onorevole Autorità, si evidenzia quanto segue.

Nel Documento di Consultazione, nella Sezione I della Parte Quarta, nell'affrontare il tema della adeguata verifica rafforzata, si prevede che: *“Per agevolare i destinatari nell'applicazione delle misure di adeguata verifica rafforzata, si riportano in allegato (Allegato 2) i fattori di rischio elevato previsti dal decreto antiriciclaggio corredati, ove opportuno, da esempi esplicativi e si forniscono, ai sensi dell'art. 24, comma 4, dello stesso decreto, ulteriori fattori di rischio rilevanti ai fini dell'applicazione delle misure rafforzate”*.

Nel citato Allegato 2, alla lettera A), n. 4, si prevede che *“Con riferimento alle società fiduciarie, la vigilanza della Banca d'Italia costituisce un fattore di mitigazione del rischio, che può determinare l'applicazione di misure ordinarie di adeguata verifica”*.

In base a quanto già esposto nel precedente paragrafo, il testo del Documento di Consultazione pone le società fiduciarie iscritte alla sezione speciale dell'albo *ex art. 106 TUB* al di fuori della lista di intermediari bancari e finanziari a basso rischio, degradandole rispetto alla loro posizione attuale e ponendole un gradino al di sotto rispetto ad intermediari, quali le SIM e le SGR, che, al pari delle società fiduciarie iscritte, agiscono in nome proprio e per conto altrui e sono sottoposti al medesimo livello di vigilanza antiriciclaggio.

Come già ribadito nel paragrafo precedente, ciò contrasta apertamente con il principio di parità di trattamento e non trova alcun elemento fondante nella normativa di rango primario di riferimento, in particolare nel Decreto.

La scrivente Associazione ritiene che, in questo specifico caso, l'affermazione contenuta nel Documento di Consultazione non debba fare riferimento alle società fiduciarie iscritte all'albo *ex art. 106 del TUB*, quanto piuttosto alle società fiduciarie non iscritte.

Queste ultime società, pur non essendo vigilate da Banca d'Italia, sono sottoposte ad una vigilanza analoga da parte del MISE e del MEF (il cui intervento regolamentare, come specificato in precedenza, è oggetto di attesa da parte della scrivente Associazione).

Dato che la vigilanza cui sono soggette le società fiduciarie non iscritte alla sezione speciale dell'albo costituisce, indubbiamente, un fattore di mitigazione del rischio, si ritiene che esse meritino di vedersi applicate quantomeno le misure ordinarie di adeguata verifica.

Pertanto, alla luce di quanto esposto, la scrivente Associazione chiede che codesta onorevole Autorità voglia apportare al testo del Documento di Consultazione le modifiche di seguito proposte.

- 1) All'Allegato 2, lettera A), n. 4, aggiungere alla seguente frase le parole proposte in grassetto: *“È il caso, a titolo esemplificativo, di trust, società fiduciarie **diverse da quelle iscritte nell'albo previsto ai sensi dell'articolo 106 TUB, fondazioni e ulteriori soggetti giuridici**”*.
- 2) All'Allegato 2, lettera A), n. 4, eliminare dalla seguente frase le parole barrate e aggiungere le parole proposte in grassetto: *“Con riferimento alle società fiduciarie **diverse da quelle iscritte nell'albo previsto ai sensi dell'articolo 106 TUB, la vigilanza della Banca d'Italia del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero dello Sviluppo Economico costituisce un fattore di mitigazione del rischio, che può determinare l'applicazione di misure ordinarie di adeguata verifica**”*.

V. - Parte Quinta – Esecuzione da parte di terzi degli obblighi di adeguata verifica

Il Documento di Consultazione, nella sua Parte Quinta, Sezione I, dispone che i destinatari degli obblighi di adeguata verifica della clientela possono demandare l'assolvimento degli obblighi stessi a soggetti terzi e, in particolare, che tra i *“soggetti terzi che possono effettuare solo l'identificazione del cliente, dell'esecutore e del titolare effettivo, inclusa l'acquisizione di copia dei documenti di identità”* vi sono, *ex multis*, i mediatori creditizi e gli agenti in attività finanziaria, ma sono invece escluse le società fiduciarie non iscritte alla sezione speciale dell'albo di cui all'art. 106 del TUB.

Non si comprende l'esclusione delle società fiduciarie non iscritte all'albo nel novero dei soggetti abilitati ad effettuare l'identificazione del cliente dell'esecutore e del titolare

effettivo, inclusa l'acquisizione di copia dei documenti di identità, se non nell'ottica, citata in precedenza, di una chiara affermazione del fatto che la responsabilità di vigilanza di Banca d'Italia ha ad oggetto solo le società fiduciarie iscritte all'albo e non, invece, le società fiduciarie non iscritte, le quali sono sottoposte alla vigilanza del MISE e del MEF.

Con osservanza

Fabio Marchetti
Presidente



FM/edd