

**Consultazione BANCA D'ITALIA,  
COVIP, IVASS e MEF circa le  
Istruzioni per l'esercizio di controlli  
rafforzati sull'operato degli  
intermediari abilitati per contrastare  
il finanziamento delle imprese  
produttrici di mine antipersona, di  
munizioni e submunizioni a grappolo,  
in attuazione dell'art. 3, comma 1,  
della legge 9 dicembre 2021, n. 220**

Giugno 2023

## Premessa

Il presente documento intende fornire il contributo di ABI alla consultazione avviata dalla Banca d'Italia congiuntamente con COVIP, IVASS e Ministero dell'Economia e delle Finanze, recante lo schema di istruzioni per l'esercizio di controlli rafforzati sull'operato degli intermediari abilitati per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, di munizioni e submunizioni a grappolo, in attuazione dell'art. 3, comma 1, della legge 9 dicembre 2021, n. 220 ( di seguito la "Legge").

Al riguardo, si osserva in via preliminare come la consultazione in oggetto fornisca indicazioni riguardanti i presidi procedurali che gli intermediari abilitati devono adottare ai fini della corretta applicazione della Legge, lasciando impregiudicate le questioni interpretative che sono parimenti importanti ai fini della correttezza dell'operato di detti intermediari. Per tale ragione, in aggiunta alle osservazioni volte a meglio identificare i requisiti organizzativi degli intermediari abilitati, il presente documento richiama l'attenzione anche su alcune tematiche interpretative sulle quali sarebbe opportuno venissero forniti dalle Autorità chiarimenti tramite apposito documento di domande e risposte (Q&A).

## Definizione del perimetro oggettivo per l'esercizio del controllo

Il documento in consultazione delinea lo schema di istruzioni per l'esercizio di controlli rafforzati che gli intermediari abilitati dovrebbero porre in essere per contrastare il finanziamento delle imprese sopra richiamate, **non esplicitando se tali presidi debbano essere attivati anche con riferimento**, nel caso specifico delle operazioni di finanziamento, **al totale dei crediti che la banca detiene in favore della clientela.**

La risposta a tale quesito potrebbe divenire di particolare rilevanza nel caso di finanziamenti bancari sui quali insiste un'agevolazione di tipo pubblico, quale la copertura di un fondo di garanzia o il riconoscimento di un contributo in conto interessi, inficiando la concessione *ab origine* dell'aiuto stesso, sebbene in un periodo precedente rispetto alla entrata in vigore della norma.

## Disponibilità e aggiornamento degli elenchi pubblici

Il documento in consultazione ribadisce quanto già previsto dal testo della Legge in merito all'obbligo per gli intermediari abilitati di consultare elenchi pubblici contenenti gli elenchi delle società che producono mine antipersona e munizioni e submunizioni a grappolo e introduce la possibilità di fare riferimento in via aggiuntiva a ulteriori fonti informative (quali, ad esempio, elenchi di società che producono mine antipersona e munizioni e submunizioni a grappolo forniti da data provider) affidabili e aggiornate.

Siffatta indicazione si limita dunque a definire la gerarchia delle fonti informative da utilizzare ai fini della predisposizione degli elenchi delle società rientranti nell'ambito di applicazione del divieto di finanziamento in oggetto, ma nulla viene precisato con riferimento ai criteri da utilizzare ai fini della gestione delle diverse problematiche che emergono dalla consultazione delle cennate liste (pubbliche e private). Occorre, infatti, evidenziare come:

- l'esperienza maturata nell'applicazione della Legge abbia evidenziato che tali liste risultano molto frammentate e, nel caso di quelle pubbliche, spesso poco aggiornate (alcuni degli elenchi pubblici attualmente disponibili risultano poco attendibili in quanto datati e non risultano aggiornati dalla data di entrata in vigore della Legge). Il riconoscimento della possibilità di utilizzare le liste rese disponibili dagli info-provider costituisce indubbiamente un utile supporto, ma occorre tenere presente che sembrerebbero non esistere al momento info-provider specializzati. **Pertanto, la soluzione in concreto utilizzabile consiste nel fare riferimento agli info-provider focalizzati sulle tematiche ESG, in quanto alcuni degli indicatori riferiti agli aspetti di sostenibilità sono riferiti al coinvolgimento degli emittenti in attività riferite alle armi "controverse" (tra le quali anche la produzione di mine antipersona e munizioni e submunizioni a grappolo), oppure sulle tematiche inerenti all'antiriciclaggio;**
- gli info-provider forniscono informazioni relativamente ad un limitato sotto insieme di attività rispetto all'elenco completo di quelle previste dalla Legge (es. non sono disponibili informazioni in merito allo stoccaggio, al trasporto, al marketing, etc.). A ciò deve aggiungersi che nel caso in cui si utilizzino informazioni fornite da differenti info-provider, si riscontra, in diversi casi, una difformità tra i dati forniti in merito alle società coinvolte nella produzione di mine antipersona e munizioni e submunizioni a grappolo. Tali differenze derivano in gran parte dalla mancata specializzazione degli info-provider su tale tipologia di analisi e dalle differenze nelle metodologie applicate da ciascuno di essi a livello di perimetro di analisi e di attività considerate come rilevanti (es. solo produzione e non commercializzazione, etc.).

Tutto ciò determina rilevanti difficoltà per gli intermediari abilitati, i quali si trovano ad affrontare molteplici incoerenze nelle risultanze tra le diverse liste e, dunque, a gestire rilevanti problematiche sottostanti alla identificazione, in maniera univoca e certa, di quali siano le società effettivamente coinvolte nell'elenco di attività previste dalla Legge. Tali difficoltà risultano ancor più elevate per gli intermediari abilitati che prestano servizi di investimento, i gestori di patrimoni e i fondi pensione, tenuto conto che a differenza del settore inerente ai crediti quello degli strumenti finanziari è connotato da un numero di gran lunga maggiore di strumenti finanziari oggetto di possibile investimento e, dunque, di società potenzialmente coinvolte.

**In considerazione di tutto quanto sopra riportato, sarebbe importante che le istruzioni definitive che verranno emanate a valle della presente consultazione forniscano indicazioni dirette soprattutto a consentire la formalizzazione di un impianto procedurale interno degli intermediari abilitati che ne garantisca la solidità e dunque l'adozione di presidi volti a gestire al meglio le diverse problematiche sottese all'elaborazione e aggiornamento degli elenchi delle società potenzialmente attratte dal divieto in esame.**

A tal riguardo **si chiede di:**

- **fornire maggiori informazioni su tutti gli** "elenchi pubblicamente disponibili di società che producono mine antipersona e munizioni e submunizioni a grappolo" **e su tutti i siti consultabili.** Ciò al fine di agevolare l'attività di screening condotta dagli intermediari. Si ribadisce, inoltre, l'esigenza che gli elenchi siano affidabili e tempestivamente aggiornati;
- **chiarire se la pubblicazione di elenchi** da parte di data provider privati e la relativa consultazione **possa comunque ritenersi un idoneo presidio;**
- specificare, ai fini di un'efficace implementazione dei principi di controllo, **se il divieto si applichi a:** **a)** tutte le società appartenenti a un gruppo nel quale sia presente una società ricompresa negli elenchi ufficiali resi disponibili dalle Autorità, anche attive in settori diversi, oppure soltanto alla società che svolge le attività di cui all'art. 1 della Legge; **b)** società collegate a quelle presenti nell'elenco ma non facenti parte del gruppo di quelle presenti nell'elenco. Al riguardo si chiede di confermare che per società controllate e collegate si intendono quelle individuate dall'art. 2359 c.c.;
- indicare se le società di cui all'art. 1 **possono essere beneficiarie di finanziamenti per attività non rientranti nel settore** degli armamenti.

Si segnala infine, che, in generale, si ravvisa una certa difficoltà di individuare persone giuridiche coinvolte in attività diverse dalla produzione, costruzione, sviluppo, utilizzo, vendita, distribuzione, importazione ed esportazione, quali: assemblaggio, immagazzinaggio, riparazione, stoccaggio, detenzione, trasporto o trasferimento. Gli elenchi citati coprirebbero soltanto l'attività legata alla produzione, mentre non sembra chiaro quale tipo di controlli adottare per individuare le restanti attività vietate ai sensi della L. 220/2021 considerando che si estendono anche a "parti" di mine antipersona, di munizioni e di submunizioni cluster.

### Valutazione del rischio del destinatario del finanziamento

Il par. 4 dedicato ai presidi procedurali per gli intermediari abilitati prevede che essi debbano almeno adottare, tra l'altro, "procedure per valutare il rischio di coinvolgimento del destinatario del finanziamento nelle attività di cui all'articolo 1, comma 1, della legge, alla luce, ad esempio, dell'attività svolta, della sede legale, del luogo di operatività del destinatario. *Nel caso di finanziamenti a favore di soggetti che l'intermediario abilitato consideri a rischio elevato, sono adottate misure di controllo rafforzate per la verifica dell'attività svolta dai soggetti stessi, che tengano conto anche di eventuali variazioni dell'operatività di questi ultimi. A questo fine gli intermediari abilitati si servono degli elementi informativi ritenuti più opportuni, quali, a titolo esemplificativo, le dichiarazioni non finanziarie (DNF) pubblicate ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 30 dicembre 2016, n. 254, o dichiarazioni equivalenti, di interlocuzioni opportunamente documentate o questionari rivolti al destinatario del finanziamento*".

Sul punto si segnala **l'opportunità di chiarire:**

- **se tra le "interlocuzioni opportunamente documentate" o "dichiarazioni equivalenti" si possa considerare l'acquisizione di un modulo di autocertificazione o di dichiarazioni analoghe** a quelle che il cliente è tenuto ad effettuare per l'individuazione **del titolare effettivo nell'ambito degli adempimenti antiriciclaggio;**
- **se il divieto di finanziamento** di cui alla Legge 220/2021, ad esempio nel caso di attività di trasporto, **sia da intendersi riferito alla singola operazione di finanziamento** oppure esteso alla più ampia operatività svolta dalla società cliente;
- **se il rischio elevato è riferito** a quello **di riciclaggio/finanziamento** del terrorismo.

Infine, si rileva che in linea generale il richiamato presidio procedurale non dovrebbe rivestire carattere di obbligatorietà bensì essere rappresentato, nell'ambito delle Istruzioni, come possibile presidio suscettibile di specifiche valutazioni da parte degli intermediari stessi. Quanto sopra anche in considerazione del seguente passaggio presente nel Documento in consultazione: *"le Istruzioni sono formulate in termini sufficientemente flessibili da consentire a ciascun intermediario di applicarle, sulla base del principio di proporzionalità, in ragione della tipologia di attività svolta, dimensione e complessità operativa. Inoltre, in base al principio di non onerosità, si è ritenuto di integrare le misure a presidio del divieto con i processi già previsti dal sistema dei controlli interni istituiti dagli intermediari in base alle rispettive normative di settore, nonché di consentire che i presidi procedurali siano definiti a livello di gruppo dalla capogruppo."*

Al riguardo si segnala infatti che:

- la legge e le istruzioni in commento non sembrano fornire specifiche indicazioni circa i presìdi da adottare nei confronti di società non contenute in elenchi pubblicamente disponibili, lasciando, tuttavia, agli intermediari abilitati l'onere di rispettare il divieto di finanziamento;
- gli elementi informativi cui lo schema di istruzioni fa riferimento ai fini dell'adozione di misure di controllo rafforzate sono o largamente deficitarie (perché disponibili solo per una piccola porzione del portafoglio di società potenzialmente destinatarie di un finanziamento – in quanto molti emittenti sono assoggettati a giurisdizioni estranee al perimetro applicativo della DNF – ) oppure, nel caso delle interlocuzioni documentate, estremamente complesse in quanto richiedono un ingaggio potenzialmente rivolto ad una platea vastissima di soggetti – esclusi dalle liste pubbliche – e i cui risultati sarebbero totalmente rimessi all'affidabilità delle risposte fornite.

**Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, si auspica che eventuali ulteriori presìdi atti a valutare il "rischio di coinvolgimento" di società non presenti nelle liste consultate dagli intermediari abilitati non rivesta carattere di obbligatorietà e sia rimesso alle specifiche valutazioni degli intermediari stessi, una volta rispettate le prescrizioni sancite dalla Legge per assicurare il rispetto del divieto di finanziamento.**

Infine, come già indicato in precedenza, le persone giuridiche di cui all'art. 1, comma 1, della Legge non sono soltanto produttrici ma potrebbero essere coinvolte nel settore dei trasporti o immagazzinaggio e, pertanto, non facilmente riconducibili al divieto di finanziamento. Quindi, nell'ambito del processo di erogazione del credito ogni persona giuridica potrebbe essere astrattamente coinvolta in tali attività, considerando inoltre che il divieto è esteso anche verso società con capogruppo o società collegate operanti nei settori vietati.

### **Violazioni del divieto**

In relazione a quanto indicato al par. 5 "Adozione di misure adeguate ad assicurare il rispetto del divieto", si legge *"nel caso in cui, in relazione ai finanziamenti effettuati, **vengano riscontrate violazioni del divieto**, gli organi degli intermediari abilitati assicurano la tempestiva comunicazione degli esiti dei controlli e delle conseguenti misure adottate per porvi rimedio agli organismi di vigilanza, secondo le rispettive competenze"*.

Al riguardo, **si chiede di chiarire se nei confronti dei finanziamenti** (così come definiti nell'art. 2) **che risultino già in essere** ed erogati prima dell'entrata in vigore della legge in esame in favore di soggetti rientranti nel perimetro dei divieti **debbano essere adottate delle cautele e quali siano**.

### **Controlli dovuti dalla funzione di *compliance* e di *risk management***

Dal documento in consultazione emerge una particolare rilevanza data ai controlli ex ante per la verifica dell'attività svolta dai soggetti considerati a rischio elevato ed ex post sul rispetto del divieto di finanziamento da parte degli intermediari italiani e delle società controllate estere; questi ultimi effettuati dalle funzioni *compliance* e *risk management*.

Pur condividendo la rilevanza di tali controlli, **si richiede di voler meglio calibrare il peso attribuito a quelli ex post in base alla tipologia di presidi e di controlli implementati ex ante.** In particolare, a fronte di presidi ex ante particolarmente precauzionali sarebbe auspicabile una minore enfasi sullo svolgimento di controlli ex post facendoli rientrare tra le altre attività ordinariamente svolte dalle funzioni di controllo degli intermediari e, dunque, tra i controlli di secondo livello in ottica *risk-based*, lasciando autonomia circa le relative modalità di svolgimento.

In tale contesto **si chiede, inoltre, di prevedere che l'obbligo di introdurre** nelle relazioni periodiche una "*puntuale indicazione dell'attività svolta ai fini del rispetto del divieto di finanziamento*" **sia circoscritto alle sole relazioni delle funzioni aziendali di controllo espressamente citate, *risk management* e *compliance*,** e non genericamente riferito alle funzioni di controllo, come attualmente previsto.

### **Aspetti sui quali sarebbero necessari chiarimenti tramite documento di domande e risposte (Q&A)**

Dalla lettura della definizione di attività di finanziamento fornita all'interno dell'articolo 2, comma 1, lettera b), della Legge ("*ogni forma di supporto finanziario effettuato anche attraverso società controllate, aventi sede in Italia o all'estero, tra cui, a titolo esemplificativo e non esaustivo, la concessione di credito sotto qualsiasi forma, il rilascio di garanzie finanziarie, l'assunzione di partecipazioni, l'acquisto o la sottoscrizione di strumenti finanziari emessi dalle società di cui al presente articolo*"), non risulta chiara l'applicabilità o meno del divieto alle seguenti fattispecie:

- con riferimento agli strumenti finanziari, si ritiene opportuno **che sia chiarito il significato del termine "finanziamento"**, inteso come "ogni forma di supporto finanziario effettuato anche attraverso società controllate, aventi sede in Italia o all'estero, tra cui, a titolo esemplificativo e non esaustivo, la concessione di credito sotto qualsiasi forma, il rilascio di garanzie finanziarie, l'assunzione di partecipazioni, l'acquisto o la sottoscrizione di strumenti finanziari emessi dalle società di cui al presente articolo". Nello specifico:
  - ✓ **si chiede di avere chiarimenti** con riferimento al fatto che il divieto riguardi l'acquisto o la sottoscrizione di strumenti finanziari

esclusivamente sul mercato primario o anche sul mercato secondario/OTC;

- ✓ **si chiede di confermare che il divieto sia applicabile esclusivamente all'operatività in conto proprio e non anche alla fattispecie di operatività in conto terzi qualora l'intermediario esegua / regoli operazioni istruite / ricevute da terzi**
- ✓ si chiede **di chiarire se il divieto di acquisto o di sottoscrizione di strumenti finanziari si estenda anche a strumenti finanziari emessi da società non in perimetro della Legge**, ma che abbiano tra i sottostanti uno strumento finanziario emesso da una società in perimetro (strumenti strutturati);
- ✓ si chiede **di chiarire l'applicabilità o meno del divieto alle società controllate del gruppo aventi sede legale all'estero che dispongono di una propria autonomia gestionale**, per qualsiasi tipo di operazione, anche teoricamente quelle vietata dalla norma italiana, specie con riferimento ad operatività con clientela non italiana;
- ✓ con riferimento all'art.1 comma 4 della Legge, che cita "*I divieti di cui al comma 1 valgono per tutti gli intermediari abilitati come definiti dall'articolo 2, comma 1, lettera a). È altresì fatto divieto alle fondazioni e ai fondi pensione di investire il proprio patrimonio nelle attività di cui al comma 1*", **si chiede conferma del fatto che il divieto di investimento riguardi esclusivamente le fondazioni, i fondi pensione e non altre tipologie di intermediari**;
- ✓ si chiede **di chiarire se con le società di cui all'art. 1** (nel perimetro così come definito dai punti precedenti) è possibile instaurare relazioni di altra natura diverse dai finanziamenti (e.g. gestione carte di credito, tramitazione di pagamenti);
- ✓ si ritiene necessario **comprendere quale è il corretto perimetro di applicazione** con riferimento:
  - a) alla generica **dicitura "gestori italiani"** e, dunque, quali soggetti vi rientrano;
  - b) alle **società che prestano le attività** di: "*costruzione, produzione, sviluppo, assemblaggio, riparazione, conservazione, impiego, utilizzo, immagazzinaggio, stoccaggio, detenzione, promozione, vendita, distribuzione, importazione, esportazione, trasferimento o trasporto delle mine antipersona, delle munizioni e submunizioni cluster, di qualunque natura o composizione, o di parti di esse (...)*", al fine di avere un perimetro più definito delle attività di cui all'art. 1 nonché avere a disposizione un maggior numero di informazioni per poter svolgere gli opportuni confronti con i report forniti dall'info-provider in uso per una coerente e uniforme applicazione del divieto.

**Termini per l'adeguamento**

Si ritiene che sei (6) mesi dall'entrata in vigore delle Istruzioni sia un periodo congruo entro il quale gli intermediari abilitati sono tenuti ad adeguarsi al contenuto delle stesse.