

Documento di consultazione n. 3 / 2023

ISTRUZIONI DI BANCA D'ITALIA, COVIP, IVASS E MEF 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'ARTICOLO 3, COMMA 1, DELLA LEGGE 9 DICEMBRE 2021, N. 220

Legenda

Nella riga “Commentatore” i singoli soggetti dovranno inserire la loro denominazione (anche in forma abbreviata).

Nella riga “Osservazioni generali” i singoli soggetti potranno inserire commenti di carattere generale.

Nelle colonne “Articolo”, “Comma” e “Lettera” andranno inseriti, rispettivamente, l'articolo, il comma e la lettera cui si riferisce l'osservazione e la proposta di modifica.

Nella colonna “Osservazioni e proposte” andranno inserite le osservazioni specifiche e le proposte di modifica.

Commentatore	
	ANIA-Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici
Osservazioni generali	Prima di entrare nel merito delle singole previsioni dello schema di istruzioni, ci preme soffermarci in sede di osservazioni generali su almeno quattro aspetti che sono suscettibili di dare luogo a maggiori dubbi e problematiche nell'applicazione della normativa in esame, peraltro già evidenziati nella lettera inviata il 22 dicembre 2022, unitamente ad Assogestioni e Assoprevidenza, al Ministero dell'economia e delle finanze alla Banca d'Italia, alla COVIP e a questo Istituto. Il primo aspetto riguarda gli <i>“elenchi pubblicamente disponibili”</i> a cui la normativa fa riferimento, il secondo l'ambito oggettivo di applicazione (con particolare riguardo al nostro settore), il terzo il meccanismo del c.d. “look through” connesso ai prodotti di natura finanziaria, e il quarto le tempistiche di applicazione delle istruzioni in corso di definizione.

ELENCHI

A) Non appare di immediata comprensione, innanzitutto, che cosa si debba intendere per “elenchi pubblicamente disponibili”. In astratto, sembra che la normativa faccia riferimento a qualsiasi elenco disponibile al pubblico, e dunque rinvenibile ovunque, anche sui siti internet. I pochi elenchi rinvenibili su internet sono però relativi, eventualmente, alle società produttrici di armi in generale, non certo a quelle che producono mine antipersona e/o munizioni/submunizioni a grappolo. Tali elenchi peraltro – oltre a essere non specifici, incompleti, non esaustivi e non aggiornati – non possiedono alcun valore legale, giacché non promanano da alcuna Autorità, e non possono pertanto dare alcuna certezza e affidamento agli intermediari abilitati (in senso lato).

Tenuto conto di ciò, a nostro avviso **dovrebbero essere le Autorità (o lo stesso Governo) a farsi carico della redazione, pubblicazione e aggiornamento degli elenchi in questione**, come era peraltro previsto nella formulazione originaria della legge n. 220/2021, anche per garantire l’uniformità applicativa da parte degli operatori coinvolti, oltre che la certezza del diritto.

B) Ciò posto, accogliamo con favore l’estensione all’utilizzo di ulteriori fonti informative (quali, ad esempio, elenchi di società che producono mine antipersona e/o munizioni/submunizioni a grappolo forniti da “data/info provider”) affidabili e aggiornate. Tuttavia, per quanto riguarda detti “data/info provider”, va sottolineato che essi redigono elenchi diversi l’uno dall’altro, e **ciò non garantisce evidentemente alcuna uniformità applicativa tra gli operatori coinvolti**, non soltanto in assoluto ma soprattutto nei rapporti fra gli operatori stessi (ad esempio, fra imprese assicuratrici e SGR nel caso delle polizze unit-linked che investono in OICR/FIA/ETF o in altre tipologie di fondi). **Segnaliamo inoltre che nell’ambito degli elenchi dei “data/info provider” disponibili sul mercato non sussistono informazioni relative a società non quotate**, e quindi il controllo non può che essere forzatamente limitato alle sole società quotate. Nonostante gli inconvenienti appena segnalati, **chiediamo di poter considerare gli elenchi forniti dai “data/info provider” come di fatto alternativi a quelli disponibili al pubblico**, a meno che non venga accolta la nostra precedente richiesta di redigere, pubblicare e aggiornare gli elenchi pubblici da parte delle Autorità o dello stesso Governo.

Chiediamo adeguati riscontri su tutto quanto sopra esposto al fine di consentire agli operatori di applicare la normativa in modo certo, uniforme ed efficace.

AMBITO OGGETTIVO DI APPLICAZIONE

A) Data la definizione di finanziamento (“*«finanziamento»: 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*” – art. 1, comma 1, lett. b), legge n. 220/2021), **chiediamo di chiarire se il perimetro applicativo della normativa in esame sia equivalente a quello relativo al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo (soli rami vita) oppure se esso si estenda ai rami danni** (soprattutto alle cauzioni, in quanto garanzie di natura finanziaria).

B) Chiediamo altresì conferma che il divieto di finanziamento si applichi anche ai prestiti erogati dalle imprese assicuratrici (alle condizioni stabilite dalla normativa del settore) e ai prestiti su polizza.

“LOOK THROUGH” PER I PRODOTTI ASSICURATIVI DI INVESTIMENTO

Evidenziamo innanzitutto il problema di come applicare i controlli sugli OICR/FIA/ETF internazionali (sia in linea generale sia in logica di “look through”), regolati da Stati in cui la normativa italiana evidentemente non può trovare applicazione e non sono presenti normative nazionali analoghe alla nostra. I relativi gestori, infatti, sono o possono essere riluttanti a fornire la disclosure richiesta dalla normativa italiana e, in assenza di informazioni adeguate, un disinvestimento forzoso di detti fondi internazionali da un lato limiterebbe fortemente l’universo investibile, soprattutto per le gestioni di ramo III, dall’altro danneggerebbe notevolmente le performance dei prodotti di investimento e quindi gli stessi interessi dei sottoscrittori/assicurati.

A) Tutto quanto sopra premesso chiediamo che venga chiarito, in via preliminare, se la normativa si applichi ai soli investimenti diretti o anche agli investimenti indiretti (c.d. “look-through”). In quest’ultimo caso, riteniamo necessario precisare più nel dettaglio:

- **a quale livello si debba estendere il “look through”**: si può fermare al primo livello o deve invece scendere anche a livelli successivi, come ad esempio agli OICR/FIA/ETF presenti in altri OICR/FIA/ETF)? È evidente che nel secondo caso l’applicabilità dei controlli risulterebbe complessa e, in taluni casi, addirittura poco praticabile.

Al riguardo, chiediamo di confermare che nel caso di acquisto di strumenti finanziari gli intermediari abilitati (a cui è conferita la delega di gestione) debbono verificare in fase di “due diligence” che l’emittente oggetto di potenziale acquisto non sia una società produttrice di mine antipersona e/o munizioni/submunizioni a grappolo.

Si ritiene poi che l’intermediario abilitato che conferisce la delega di gestione (ad esempio, un’impresa assicuratrice che conferisca delega a una società di gestione del risparmio) non possa essere ritenuto responsabile nel caso di esposizioni indirette a “emittenti vietati” attraverso investimenti in OICR o in altre strutture che replichino la logica dei “fondi di fondi”): in tal caso, infatti, appare evidente l’impossibilità di incidenza e intervento da parte di detto intermediario abilitato/impresa assicuratrice, che potrebbe agire esclusivamente attraverso il disinvestimento dello strumento finanziario, non sempre nell’interesse e a vantaggio dei propri clienti;

- **laddove non venga chiarita espressamente l’applicazione del dettato normativo al solo caso dei finanziamenti diretti (ad esempio l’acquisto di una partecipazione azionaria in un emittente incluso in liste pubbliche o private), se non sia opportuno considerare una soglia di materialità degli emittenti vietati ai fini del controllo sull’intero portafoglio, soglia che valga per le posizioni indirette**: le posizioni all’interno di un OICR, infatti, possono essere non rilevanti sul piano economico, e non sembra quindi giustificato il disinvestimento di un intero OICR – ai fini del rapporto fiduciario tra intermediario abilitato e cliente – a causa della presenza, al suo interno, di una posizione minima relativa a una società presente negli elenchi pubblici o privati.

B) Va rilevato, inoltre, che l’acquisizione di dati relativi ai titoli sottostanti un OICR/FIA/ETF da parte di un gestore richiede solitamente un lasso temporale di almeno 4/6 mesi, il che renderebbe il controllo sui dati di portafoglio disallineato rispetto alla data di riferimento del controllo (data di rilevazione) da noi richiesta (annuale o, in subordine, semestrale). A ciò si aggiunga che la disponibilità dei dati relativi agli ETF, in particolare, è subordinata

agli accordi tra “fund house” e “data providers”, sui quali le imprese assicuratrici non possono incidere direttamente, non essendo parte degli accordi stessi. Laddove non venisse esclusa l’applicazione della legge a controlli e monitoraggi da effettuare in logica “look through” di secondo livello, **apparirebbe in tal caso necessario consentire agli operatori di predisporre i controlli periodici tenendo conto delle informazioni in quel momento effettivamente disponibili.**

C) Infine – e ferme restando le richieste sopra avanzate – evidenziamo che, laddove non venisse esclusa l’applicazione della legge a controlli e monitoraggi da effettuare in logica “look through”, alla luce della evidente difficoltà di applicazione della normativa, in particolare per le posizioni preesistenti, **chiediamo di prevedere tempistiche più lunghe per l’applicazione della normativa alle posizioni sottostanti OICR/FIA/ETF già in essere nel portafoglio delle imprese al 1° gennaio 2023, da sottoporre comunque a una soglia minima di materialità ai fini del controllo.**

TEMPISTICA

A) Riteniamo che sia quantomeno opportuna l’indicazione di una tempistica uniforme in capo agli operatori ai fini del controllo interno sul rispetto della normativa: al riguardo, data la complessità del controllo, **proponiamo una periodicità annuale o, in subordine, semestrale.**

B) Segnaliamo, inoltre, che alle imprese servirebbero più dei quattro mesi previsti per organizzarsi in modo adeguato con le liste, le procedure interne, i controlli rafforzati, i flussi informativi, la reportistica, le istruzioni ai gestori terzi (soprattutto per i contratti già in essere: vedi il punto precedente sul “look through”): al riguardo, **proponiamo un minimo di sei mesi per potersi adeguare al contenuto delle emanande istruzioni.**

Articolo	Comma	Lettera	Osservazioni e proposte
4			Fermo restando quanto già esposto nelle osservazioni generali, nello schema di istruzioni non sono indicati criteri di scelta delle liste pubblicamente disponibili di soggetti coinvolti nel business vietato, confermando la genericità e indeterminatezza del framework di riferimento: lo schema di istruzioni, infatti, si limita a indicare che gli intermediari devono dotarsi di procedure di controllo <i>“in grado di determinare la corrispondenza dei dati identificativi della società destinataria del finanziamento, italiana o estera, e delle sue controllate o collegate, con quelli contenuti nei suddetti elenchi”</i>. Quali criteri di scelta dovrebbero essere ipoteticamente utilizzati? Inoltre, non viene affrontato il tema dell’insufficienza di dati da parte dei “data/info provider” (ad esempio, la mancanza di dati sulle società non quotate, controllate o collegate), rinviando genericamente alle verifiche effettuate in sede di adeguata verifica in ambito antiriciclaggio. Chiediamo chiarimenti al riguardo. Si stabilisce che gli intermediari dovrebbero fare controlli rafforzati in caso di soggetti ad elevato rischio. Tuttavia, non si chiarisce in base a quali parametri si dovrebbe attribuire un rischio più elevato né quali sarebbero questi controlli rafforzati. Tale previsione, peraltro non esplicitamente stabilita dalla legge, rischia di rendere il quadro normativo più incerto e confuso. Chiediamo indicazioni al riguardo. Si indica che anche il Risk Management, oltre alla funzione Compliance, deve effettuare un’attività di monitoraggio. Tuttavia, il ruolo del RM non è espressamente previsto dalla legge 220/2021 e, in ogni caso, nello schema di istruzioni non sono chiariti i rispettivi ambiti di monitoraggio per le due funzioni di controllo. Anche in questo caso il framework normativo verrebbe reso meno oggettivo e più complesso. Chiediamo indicazioni al riguardo.
5			Si impone agli “organi di controllo” dell’intermediario di segnalare tempestivamente alle Autorità eventuali violazioni del divieto di finanziamento. Anche questo obbligo non è espressamente previsto dalla legge n. 220/2021.

			In ogni caso, tale segnalazione dovrebbe essere effettuata nell'ambito della rendicontazione annuale (o, in subordine, semestrale) da parte delle funzioni di controllo interno, e ciò al fine di non gravare ulteriormente sugli operatori e, soprattutto, anche in considerazione del fatto che l'eventuale presenza (involontaria) di strumenti finanziari di emittenti vietati all'interno dei portafogli gestiti potrebbe essere affrontata con azioni di disinvestimento estese nel tempo (anche per evitare impatti negativi sui portafogli stessi o addirittura sul mercato): in quest'ottica, la segnalazione nella rendicontazione periodica sarebbe senz'altro più completa.
--	--	--	---