

Bologna, 12 Giugno 2023

## **RISPOSTA UNIPOL GRUPPO**

### **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**

#### **Premessa**

Il presente documento illustra le considerazioni del Gruppo Unipol sulla consultazione avviata dalla Banca d'Italia, COVIP, IVASS e Ministero dell'Economia e delle Finanze, 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 di quanto previsto dall'art. 3, comma 1, della legge 9 dicembre 2021, n. 220 (di seguito la "Legge").

Il Gruppo Unipol condivide l'approccio adottato dagli Organismi di Vigilanza, volto alla stesura di istruzioni "sufficientemente flessibili" che consentano agli intermediari abilitati una applicazione "sulla base del principio di proporzionalità" e del "principio di non onerosità" (pag. 1 del documento di consultazione). Inoltre, si condivide la scelta 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."

In considerazione di tali principi di formulazione e al fine garantire un efficace rispetto degli obblighi previsti dalla Legge si formulano, di seguito, alcune osservazioni e proposte di modifica alle istruzioni poste in consultazione.

#### **Osservazioni Generali**

##### **➤ Definizione di "intermediari abilitati"**

Si ritiene di primaria importanza operativa chiarire l'esatto perimetro applicativo della definizione di "Intermediari abilitati" contenuta nell'Art. 2, comma 1, lettera a), della Legge.

Tale definizione ricomprende: "le società di intermediazione mobiliare (SIM) italiane, le banche italiane, i gestori italiani, gli istituti di moneta elettronica italiani, gli istituti di pagamento italiani, i soggetti iscritti nell'elenco di cui all'articolo 111 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, gli intermediari finanziari iscritti nell'elenco di cui all'articolo 106 del medesimo testo unico, ivi compresi i confidi,

Unipol Gruppo S.p.A.

Sede Legale: via Stalingrado, 45 - 40128 Bologna (Italia) - unipol@pec.unipol.it - tel. +39 051 5076111 - fax +39 051 5076666  
Capitale sociale i.v. Euro 3.365.292.408,03 - Registro delle Imprese di Bologna, C.F. 00284160371 - P. IVA 03740811207 - R.E.A. 160304  
Capogruppo del Gruppo Assicurativo Unipol iscritto all'Albo delle società capogruppo al n. 046  
[www.unipol.it](http://www.unipol.it)

*la società Poste italiane S.p.A. per l'attività di bancoposta, la società Cassa depositi e prestiti S.p.A., le succursali insediate in Italia di SIM, gestori, banche, istituti di moneta elettronica e istituti di pagamento aventi sede legale in un altro Paese dell'Unione europea o in un Paese terzo, le imprese di assicurazione, le imprese di riassicurazione e le sedi secondarie insediate in Italia delle imprese di assicurazione e delle imprese di riassicurazione aventi sede legale e amministrazione centrale in un altro Paese dell'Unione europea o in un Paese terzo, gli agenti di cambio, le fondazioni di origine bancaria e i fondi pensione".*

In particolare, si chiede di confermare che – come ritiene la scrivente – nella definizione di “*intermediari abilitati*” rientrano anche gli intermediari e, in particolare, le imprese di investimento (SIM) e i gestori, con sede legale nell'Unione Europea o in un paese Extra-UE, **autorizzati all'esercizio dei servizi o delle attività di investimento in Italia** in coerenza con la definizione di “*soggetti abilitati*” ai sensi dell'Art. 1, lettera r), del Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (“*Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52*”, TUF), ivi inclusi: 1) gli intermediari UE operanti in Italia in regime di libera prestazione di servizi; e 2) gli intermediari extra-UE che prestano servizi o attività di investimento in Italia senza una succursale, come previsto dal Titolo VIII del Regolamento 2014/600.

Si chiede inoltre conferma che tale interpretazione valga anche per gli altri soggetti giuridici ricompresi nella definizione di “*intermediari abilitati*” di cui all'Art. 2, comma 1, lettera a), della Legge, come, ad esempio, le banche.

#### **Osservazioni alla Sezione 4 dello schema di Istruzioni: “Presidi procedurali per gli intermediari abilitati”**

##### **➤ Elenchi pubblicamente disponibili**

Si chiedono chiarimenti sulle modalità di selezione degli “*elenchi pubblicamente disponibili*” in coerenza con l'Art.4, comma 1, della Legge e in applicazione del paragrafo 4 dello schema di istruzioni sottoposto a consultazione.

Nello specifico, il paragrafo 4 dello schema di istruzioni sottoposto a consultazione ribadisce l'obbligo, già sancito dalla Legge, di consultare almeno “*gli elenchi pubblicamente disponibili di società che producono mine antipersona e munizioni e submunizioni a grappolo*” (cfr. articolo 4 della Legge) nella fase che precede la concessione del finanziamento, richiedendo agli intermediari abilitati di effettuare dei controlli di corrispondenza tra i dati identificativi delle società destinatarie del finanziamento e i dati contenuti nei suddetti elenchi.

Rispetto a quanto già sancito dalla Legge, si rileva come lo schema di istruzioni fornisca chiarimenti circa: 1) la gerarchia delle fonti informative da utilizzare per le verifiche di corrispondenza, che prevede, in via obbligatoria, la consultazione di elenchi pubblicamente disponibili e in via integrativa, l'utilizzo di ulteriori fonti

informative; 2) l'esplicita possibilità di attingere, tra le ulteriori fonti informative, a *data provider* esterni.

Allo stesso tempo, si osserva come permangano ancora rilevanti dubbi circa: i) le modalità di selezione degli elenchi pubblicamente disponibili; ii) la definizione del perimetro delle attività ricomprese nel divieto; iii) le azioni da intraprendere a seguito dei controlli di corrispondenza effettuati in caso di aggiornamento degli elenchi.

- i) **Modalità di selezione degli elenchi pubblicamente disponibili.** Si sottolinea come l'esperienza maturata nei primi mesi di applicazione della Legge abbia evidenziato una elevata frammentazione delle fonti pubbliche che rendono disponibili gli elenchi di imprese produttrici di mine antipersona e munizioni e submunizioni a grappolo. Si registra inoltre una significativa difficoltà nella verifica dell'attendibilità delle suddette liste e, non ultimo, la circostanza che tali liste siano spesso datate o non aggiornate alla data di entrata in vigore della Legge, rendendo difficile quindi una efficace applicazione del divieto. Si richiede pertanto, in prima istanza, agli Organismi di Vigilanza di **fornire specifiche indicazioni in merito alla modalità di selezione degli elenchi pubblici**, anche attraverso la codificazione di **best practices** di selezione di tali elenchi, fornendo un *benchmark* per il mercato che assicuri il rispetto del divieto di finanziamento.
- ii) **Definizione del perimetro della attività ricomprese nel divieto.** Si ravvisa come si riscontrino rilevanti difficoltà nell'istituire presidi che assicurino il rispetto della Legge di finanziamento in relazione a **tutte le attività oggetto di divieto**. Ai sensi dell'Art. 1, comma 1, della Legge il divieto di finanziamento si deve applicare non solo alle società che svolgono attività legate alla **costruzione e produzione** di mine antipersona e munizioni e submunizioni a grappolo, ma anche alle società *"in qualsiasi forma giuridica costituite, aventi sede in Italia o all'estero, che, direttamente o tramite società controllate o collegate"* che svolgano attività di *"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"*. Si fa presente come gli elenchi, sia pubblici che forniti da *data-provider*, forniscano informazioni soprattutto in merito alle società coinvolte nella **produzione** di mine antipersona e munizioni e submunizioni a grappolo, mentre **non** forniscono informazioni esaustive circa le società coinvolte nelle innumerevoli attività dislocate lungo la catena del valore di cui all'Art. 1, comma 1, della Legge, come ad esempio l'assemblaggio, l'immagazzinaggio, il trasporto o il trasferimento, la riparazione, lo stoccaggio e la detenzione, tenuto conto peraltro che il divieto si applica anche a "parti" di mine antipersona e di munizioni e submunizioni *cluster*. Stante l'estrema genericità della definizione delle attività vietate, la mera consultazione degli elenchi consentirebbe di garantire il rispetto del divieto di finanziamento solamente in relazione a un ristretto sottoinsieme delle attività rientranti nel perimetro oggettivo della Legge.

➤ **Valutazione del rischio del destinatario del finanziamento**

Si formulano, in via preliminare, alcune considerazioni in merito all'onerosità dei nuovi presidi procedurali previsti dal paragrafo 4 dello Schema di Istruzioni, che prevede una valutazione del **rischio di coinvolgimento** dei destinatari dei finanziamenti nelle attività di cui all'Art.1, comma 1, della Legge e l'attivazione di **misure di controllo rafforzate** per quei soggetti che dovessero essere ritenuti ad alto rischio ad esito dei controlli suddetti.

Il paragrafo 4 dedicato ai presidi procedurali per gli intermediari abilitati prevede che: *"I presidi sono definiti tenendo conto dell'operatività dell'intermediario abilitato e delle società da esso controllate. Essi includono almeno:"* disponendo al secondo alinea che: *"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".*

Ai sensi dell'Art. 4, comma 1, della Legge, gli intermediari abilitati *"adottano idonei presidi procedurali e consultano almeno gli elenchi pubblicamente disponibili"* per garantire il rispetto del divieto di finanziamento di società che producono mine antipersona e munizioni e submunizioni a grappolo. Il tenore letterale della norma sembra consentire la riconducibilità all'obbligo di consultare gli elenchi pubblicamente disponibili, della connessa implementazione di presidi procedurali da parte degli intermediari abilitati, ammettendo la necessità che l'attività di controllo di corrispondenza tra i potenziali destinatari dei finanziamenti e la lista dei soggetti coinvolti a vario titolo nelle attività di cui all'Art.1, comma 1, della Legge, sia sorretta da una adeguata procedura organizzativa. Non sono fornite invece dalla Legge specifiche indicazioni circa i presidi da adottare nei confronti di società **escluse** da tali liste, lasciando agli intermediari abilitati l'onere del rispetto del divieto di finanziamento. Peraltro, gli elementi informativi cui lo Schema di Istruzioni fa riferimento 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, in relazione al presidio procedurale previsto dal paragrafo 4 dello Schema di Istruzioni, si osserva che – nel rispetto di un'interpretazione letterale dell'Art. 4 della Legge 220/2021 – il presidio non dovrebbe rivestire carattere di obbligatorietà bensì essere rappresentato, nell'ambito delle Istruzioni, come possibile idoneo 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”.*

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, si osserva che eventuali ulteriori presidi atti a valutare il “rischio di coinvolgimento” di società non presenti nelle liste pubbliche consultate dagli intermediari abilitati non dovrebbero avere carattere di obbligatorietà e dovrebbero essere rimessi alle specifiche valutazioni degli intermediari stessi, una volta rispettate le prescrizioni sancite dalla Legge per assicurare il rispetto del divieto di finanziamento.

#### **Osservazioni alla Sezione 5 dello schema di Istruzioni. “Adozione di misure adeguate ad assicurare il rispetto del divieto”**

##### ➤ **Comunicazione delle violazioni del divieto**

Si evidenzia come il par. 5 dello schema di istruzioni (“Adozione di misure adeguate ad assicurare il rispetto del divieto”), al secondo capoverso, richieda che *“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”.*

Si sottolinea che, ai sensi delle specifiche norme settoriali cui deve conformarsi l’operatività degli intermediari abilitati, sono già previsti robusti presidi normativi che richiedono alle funzioni di controllo di segnalare, con cadenza periodica, le violazioni riscontrate in relazione alla normativa in vigore. In particolare, la cadenza periodica di tali obblighi di segnalazione è funzionale alla razionalizzazione gli oneri di *compliance*, consentendo alle funzioni di controllo di fornire un quadro complessivo delle violazioni riscontrate all’interno di un arco temporale sufficientemente ampio.

Ciò premesso, si richiede, in applicazione dei principi di proporzionalità e di non onerosità richiamati nell’introduzione stessa al documento di consultazione, nonché in osservanza dell’approccio proposto dagli Organismi di Vigilanza che prevede 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”*, di ricondurre la *“tempestiva comunicazione degli esiti dei controlli”*, prevista dallo schema di Istruzioni, all’interno degli obblighi di segnalazione periodici delle violazioni previsti ai sensi delle normative di settore attualmente in vigore.

In tale ottica attuativa si dispiega anche l’effetto dispositivo derivante dall’applicazione combinata delle presenti Istruzioni - allo stato in consultazione - con le disposizioni vigenti della Legge 220/2021, talché se si

considera lo specifico obiettivo atteso dal secondo capoverso del Paragrafo 5 dello Schema di Istruzioni unitamente a quanto disposto dai connessi Artt. 4, 5 e 6 vigenti della sopra citata Legge, si ritiene possibile la seguente riformulazione segnalata in carattere grassetto e barrato:

*“Nel caso in cui, in relazione ai finanziamenti effettuati, vengano riscontrate violazioni del divieto, gli ~~organ~~  
~~degli~~ intermediari abilitati assicurano la tempestiva comunicazione degli esiti dei controlli e delle conseguenti  
misure adottate per porvi rimedio ~~egli~~ ai **rispettivi** organismi di vigilanza, **provvedendo** secondo le ~~rispettive~~  
competenze **fissate dalla normativa di settore**”.*

\*\*\*

**UNIPOL GRUPPO S.p.A.**

Head of Regulatory Affairs

Luca Giordano