



Senato della Repubblica

2a Commissione (Giustizia) e 6a Commissione (Finanze e tesoro)

**Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2015/849
relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di
riciclaggio dei proventi di attività criminali e di finanziamento del
terrorismo e recante modifica delle direttive 2005/60/CE e 2006/70/CE e
l'attuazione del regolamento (UE) n. 2015/847 riguardante i dati informativi
che accompagnano i trasferimenti di fondi e che abroga il regolamento (CE) n.
1781/2006 (Atto governo 389)**

Audizione del Direttore Previdenza e Immobiliare di Assogestioni

Sonia Maffei

Roma, 29 marzo 2017



2a Commissione (Giustizia) e 6a Commissione (Finanze e tesoro)
Senato della Repubblica
Audizione del Direttore Previdenza e Immobiliare di Assogestioni
Sonia Maffei
Roma, 29 marzo 2017

SOMMARIO: Premessa. - 1. L'operatività delle società di gestione del risparmio. - 2. L'adeguata verifica della clientela tramite terzi e lo scambio di informazioni tra SGR e banche collocatrici. - 3. Obbligo di segnalazione delle operazioni sospette (SOS). - 4. L'impianto sanzionatorio. - 5. Conclusioni.

Desidero in primo luogo ringraziare i Presidenti e i componenti delle Commissioni Giustizia e Finanze e tesoro per l'opportunità offerta ad Assogestioni di rappresentare il proprio punto di vista in ordine allo Schema di decreto legislativo di recepimento della quarta direttiva in materia di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo (IV direttiva antiriciclaggio).

La nostra Associazione rappresenta i principali operatori italiani ed esteri attivi in Italia nella gestione di fondi comuni di investimento, fondi immobiliari, fondi monetari, fondi pensione e gestioni di portafoglio per clienti al dettaglio e istituzionali. Le società di gestione del risparmio (SGR) hanno in affidamento all'inizio del 2017 un patrimonio complessivo di quasi 1.300 miliardi di euro.

In questa sede intendiamo offrire il nostro contributo alla definizione del nuovo quadro normativo di contrasto al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo rappresentando le peculiarità dell'attività svolta dalle SGR e tenendo conto dell'esperienza maturata nei dieci anni di vigenza del decreto legislativo n. 231 del 2007. Ciò al fine di raggiungere il comune obiettivo di delineare un impianto di contrasto efficace e proporzionale al rischio di riciclaggio relativo all'attività svolta e ai servizi prestati.

L'importanza della lotta ai fenomeni del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, infatti, è certamente sentita in modo condiviso da tutti gli operatori del settore finanziario, in quanto è proprio sul sistema economico e finanziario che tali fenomeni esplicano i loro effetti più dannosi, alterandone i normali e corretti meccanismi di funzionamento.



Già nella fase di consultazione sulla bozza di decreto legislativo di recepimento della IV direttiva antiriciclaggio la Assogestioni aveva espresso, a nome dell'industria del risparmio gestito, il proprio apprezzamento per le novità contenute nello schema di decreto.

L'intervento normativo contiene, infatti, alcuni elementi di assoluta novità che, oltre a recepire le disposizioni contenute nella direttiva (UE) 2015/849 e consentire una migliore aderenza alle raccomandazioni della comunità internazionale, rappresentano un miglioramento del quadro normativo vigente.

Si apprezza, in particolare, la scelta di eliminare l'obbligo di istituzione dell'Archivio Unico Informatico (AUI) raggiungendo, in tal modo, un *level playing field* con gli altri Paesi europei.

La strada segnata dallo schema di decreto in merito alla conservazione delle informazioni appare ora conforme anche alle proposte più volte veicolate dall'industria del risparmio gestito nei confronti delle Autorità competenti. In più occasioni, infatti, era stata sottolineata l'importanza di poter disporre di modalità di conservazione delle informazioni che fossero in grado, da un lato, di consentire il loro utilizzo per l'attività di prevenzione e lotta al fenomeno del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e, dall'altro lato, di eliminare inutili e pesanti oneri in capo ai soggetti obbligati.

Nonostante i significativi passi avanti compiuti, permangono, tuttavia, alcuni aspetti, già presenti nel decreto attualmente in vigore, suscettibili di miglioramento, che potrebbero aumentare ulteriormente l'efficacia dell'impianto delineato dotando i soggetti obbligati di strumenti maggiormente idonei a contribuire all'attività di contrasto dei fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. A tali aspetti si aggiungono ulteriori problematiche connesse all'inserimento di nuove disposizioni nello schema di decreto in commento.

La normativa di contrasto al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo, infatti, impone a tutti i soggetti obbligati i medesimi obblighi, e non sempre tiene debitamente conto delle peculiarità che caratterizzano l'operatività degli stessi. In particolare, con specifico riferimento alle SGR, si sottolinea la difficoltà di "adattare" talune disposizioni normative alla realtà operativa e alla dimensione organizzativa che le caratterizza.



Per tale ragione, dopo aver brevemente descritto la normale operatività delle SGR, il nostro intervento si concentrerà, in primo luogo, sull'illustrazione di quelle che le SGR stesse hanno in questi anni percepito come le maggiori criticità dell'impianto nazionale di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, proponendo degli interventi migliorativi che si ritiene potranno contribuire a rendere ancora più efficace la capacità di intercettare operazioni illecite, veicolando le risorse deputate al contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo verso le aree di maggiore rischio. Successivamente, ci soffermeremo su alcune riflessioni sviluppatesi in riferimento alle nuove previsioni contenute nello schema di decreto approvato dal Governo relative alle segnalazioni di operazioni sospette e all'impianto sanzionatorio.

1. L'operatività delle società di gestione del risparmio.

I principali servizi prestati dalle SGR attengono alla gestione collettiva del risparmio e alla gestione di portafogli. Per meglio contestualizzare le proposte che illustreremo di seguito, ci soffermeremo, brevemente, a descrivere l'operatività delle SGR con riferimento alla gestione collettiva del risparmio e, quindi, per quanto di interesse nell'ambito della disciplina antiriciclaggio, alla sottoscrizione di parti di OICR - fondi comuni di investimento, Sicav e Sicaf - da parte della clientela.

La sottoscrizione di parti di OICR solitamente avviene per il tramite di un intermediario collocatore, normalmente una banca. Il collocamento di prodotti effettuato presso la sede della società, pertanto, deve considerarsi un'eccezione. Per tale ragione, nel corso del nostro intervento, faremo riferimento al modello distributivo che prevede la presenza di un collocatore terzo.

È opportuno precisare come l'intermediario, incaricato del collocamento tramite apposita convenzione stipulata con la SGR, sia un soggetto parimenti obbligato, ai sensi della normativa antiriciclaggio, ad adempiere agli obblighi di adeguata verifica nei confronti della clientela.

Il cliente, pertanto, entra in contatto con la SGR per il tramite del collocatore con il quale, nella maggior parte dei casi, lo stesso è già titolare di un rapporto (ad esempio di conto corrente, conto titoli, consulenza), in relazione al quale gli obblighi di adeguata verifica sono stati già assolti.



Va rilevato inoltre che, nella quasi totalità dei casi, i pagamenti effettuati dai clienti per la sottoscrizione di parti di OICR avvengono a mezzo di bonifico bancario e che la SGR, come si avrà modo di sottolineare più avanti, riceve dal collocatore i dati dell'operazione disposta dal cliente solo dopo che la stessa sia stata conclusa.

Appare evidente come il modello distributivo appena descritto, coinvolgendo più soggetti nel processo di raccolta delle informazioni, richieda una particolare attenzione al fine di consentire il corretto ed efficiente svolgimento dell'adeguata verifica della clientela.

2. L'adeguata verifica della clientela tramite terzi e lo scambio di informazioni tra SGR e banche collocatrici.

L'adempimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela richiede una valutazione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo associato al cliente necessaria per calibrare l'estensione e la frequenza dei controlli e valutare l'eventuale invio di una segnalazione di operazione sospetta all'Autorità competente.

Il corretto adempimento dei suddetti obblighi, pertanto, impone di prendere in considerazione una serie di fattori e informazioni: oltre alla raccolta e verifica dei dati identificativi del cliente e dell'esecutore e all'identificazione e verifica dell'identità del titolare effettivo, devono essere presi in considerazione elementi ulteriori riguardanti lo scopo e la natura dell'operazione (o del rapporto continuativo), nonché la situazione economico-patrimoniale del cliente.

Per le SGR che operino secondo il modello sopra descritto, prevalente a livello nazionale, gli obblighi di adeguata verifica posti in capo alle stesse si considerano assolti previo rilascio di un'idonea attestazione da parte dell'intermediario collocatore, unico soggetto che entra in contatto diretto con il cliente e che ha la conoscenza dello stesso sulla base dei propri rapporti. Tale possibilità è prevista dallo schema di decreto, il quale, al pari del vigente decreto n. 231 del 2007, disciplina l'esecuzione degli obblighi di adeguata verifica da parte di terzi (articoli da 26 a 28 dello schema di decreto).

Appare opportuno ricordare come il legislatore comunitario, nell'introdurre la possibilità di assolvere agli obblighi di adeguata verifica tramite terzi, abbia inteso evitare ritardi ed inefficienze nelle attività economiche, oltre ad agevolare i soggetti obbligati in



termini di impatti economici, lasciando comunque inalterata la responsabilità finale della procedura di adeguata verifica in capo al soggetto obbligato che riceve l'operazione.

Infatti le SGR, nelle operazioni di sottoscrizione di parti di OICR, in quanto soggetti obbligati responsabili dell'adeguata verifica, sono comunque tenute ad effettuare una valutazione degli elementi raccolti e delle verifiche effettuate dai collocatori, anch'essi parimenti obbligati ad adempiere agli obblighi di adeguata verifica.

In merito alla concreta attuazione delle previsioni normative relative all'esecuzione degli obblighi di adeguata verifica da parte di terzi, è necessario porre in evidenza talune difficoltà riscontrate negli anni nello scambio di informazioni tra collocatori e SGR che, se non adeguatamente prese in considerazione già nella fase di definizione della normativa primaria, si ritiene potrebbero permanere anche in futuro.

La presenza di una doppia responsabilità - in capo al collocatore, che ha il contatto diretto con il cliente, e alle SGR - rende necessario uno sforzo ulteriore da parte del legislatore nel definire e individuare le informazioni alle quali le SGR devono poter accedere per porre in essere le citate attività di valutazione.

Il quadro normativo attualmente vigente, infatti, non chiarendo quali informazioni debbano essere oggetto di condivisione e trasmissione tra i collocatori e le SGR, ha dato adito a interpretazioni talvolta difformi da parte dei diversi operatori del mercato.

Pertanto, pur apprezzando l'inserimento nello schema di decreto della previsione di cui all'articolo 27, comma 3, in forza della quale i terzi mettono a disposizione dei soggetti obbligati le informazioni richieste in occasione dell'adempimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela, si ritiene sia necessario dettagliare, già in questa sede, il set informativo oggetto di trasmissione nelle diverse fasi di svolgimento e approfondimento dell'adeguata verifica

Tale problematica assume particolare rilievo con riferimento alle ulteriori informazioni (quali, ad esempio, la situazione economico-patrimoniale del cliente) che devono essere raccolte ai fini della valutazione del rischio di riciclaggio. Tali informazioni, infatti, rappresentano un patrimonio informativo di cui la SGR deve poter disporre, anche al fine di valutare se il soggetto terzo abbia raccolto elementi ed effettuato verifiche idonee e sufficienti ai fini dell'adempimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela (obbligo di cui all'articolo 28, comma 1, dello schema di decreto).



La situazione economico-patrimoniale del cliente rappresenta un elemento fondamentale per la valutazione del rischio di un'operazione: ciò è confermato anche dalle disposizioni di cui all'articolo 17, comma 3, dello schema di decreto a mente del quale i soggetti obbligati, nel graduare l'entità delle misure di adeguata verifica, tengono conto anche della ragionevolezza dell'operazione in rapporto all'attività svolta dal cliente e all'entità delle risorse economiche nella sua disponibilità.

Inoltre, l'articolo 35, comma 1, dello schema di decreto chiarisce che, ai fini della segnalazione di operazione sospetta "il sospetto è desunto dalle caratteristiche, dall'entità, dalla natura delle operazioni [...] tenuto conto anche della capacità economica e dell'attività svolta dal soggetto cui è riferita".

Riteniamo, quindi, che nello schema di decreto debba essere stabilito, in modo inequivocabile, che anche le informazioni sulla situazione economico-patrimoniale del cliente debbano sempre far parte del set informativo necessario all'assolvimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela e che tali informazioni debbano essere sempre trasmesse alla SGR da parte del collocatore.

3. Obbligo di segnalazione delle operazioni sospette (SOS)

Rispetto allo schema di decreto posto in consultazione, quello approvato dal Governo e sottoposto al parere parlamentare contiene alcune novità che riguardano, in modo particolare, l'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette.

Con riferimento a queste ultime, il legislatore ha voluto precisare la necessità che i soggetti obbligati comunichino alla UIF, prima di compiere l'operazione e senza ritardo, le operazioni ritenute sospette.

Lo schema di decreto introduce, poi, il concetto di "segnalazione tardiva", senza peraltro chiarirne la portata e l'estensione, ma stabilendo che, in ogni caso, è considerata tale una segnalazione effettuata decorsi trenta giorni dal compimento dell'operazione sospetta.

In primo luogo, con riferimento alla necessità di inviare le segnalazioni di operazioni sospette prima del compimento dell'operazione, riteniamo di assoluta importanza sottolineare come, anche in virtù del modello distributivo precedentemente descritto, tale



disposizione risulti, per le SGR, di difficile e talvolta impossibile attuazione. Le SGR, infatti, come già accennato in precedenza, ricevono dal collocatore l'operazione disposta dal cliente dopo che questi ha effettuato le necessarie verifiche antiriciclaggio e dopo che l'operazione stessa sia stata conclusa. Per tale ragione, la normale operatività delle nostre associate non consente l'invio di una segnalazione di operazione sospetta prima della conclusione dell'operazione medesima.

In secondo luogo, l'introduzione della fattispecie della segnalazione tardiva, peraltro non contemplata dalla normativa comunitaria, rappresenta un elemento di distorsione che rischia di minare il processo di valutazione che i soggetti obbligati sono chiamati a svolgere per poter rilevare il rischio connesso all'operazione effettuata dal cliente, nonché di quello insito in un insieme di operazioni e di comportamenti tenuti dal cliente nel corso del tempo (rilevabili grazie al monitoraggio nel continuo).

Ai soggetti obbligati, infatti, viene richiesto di svolgere analisi e valutazioni approfondite, che esulino dalla mera osservazione della singola operazione, attraverso lo scambio di informazioni con altri intermediari e con le Autorità di Vigilanza, al fine di far emergere elementi e informazioni rilevanti anche in un momento successivo rispetto alla conclusione dell'operazione medesima. A tale proposito, l'articolo 35 dello schema di decreto chiarisce che il sospetto "è desunto dalle caratteristiche, dall'entità e dalla natura delle operazioni, dal loro collegamento o frazionamento", richiedendo che la valutazione sia effettuata anche in riferimento a più operazioni che possono essere collegate fra loro e, pertanto, non solo con riferimento all'operazione singolarmente considerata.

L'impostazione scelta dal legislatore, definendo un aleatorio limite temporale per l'invio di una segnalazione di operazione sospetta, crea oggettive difficoltà operative riducendo i tempi per lo scambio di informazioni e, quindi, introduce un inopportuno disincentivo ad approfondire gli elementi di sospetto attraverso lo scambio di informazioni, in tal modo minando anche la collaborazione attiva tra intermediari finanziari, nonché tra questi ultimi e le Autorità di vigilanza.

Resta inoltre da considerare come le SGR, ancor prima di segnalare alla UIF un'operazione come sospetta, siano tenute a porre in essere una procedura interna di verifica che coinvolge più soggetti. Pur nella consapevolezza che la procedura di verifica debba essere ultimata senza ritardo, quest'ultima difficilmente potrà essere conclusa nel termine indicato nello schema di decreto.



La scelta del legislatore di prevedere un'ipotesi di segnalazione tardiva, prendendo come riferimento la data del compimento dell'operazione, rischia di avere un effetto distorsivo, in quanto non tiene conto della possibilità che importanti elementi di valutazione potrebbero emergere anche dopo che siano trascorsi trenta giorni, facendo sorgere la necessità di segnalare un'operazione sospetta che in nessun caso dovrebbe essere considerata tardiva.

Il meccanismo ipotizzato dallo schema di decreto avrebbe effetti distorsivi anche in virtù dell'introduzione di specifiche sanzioni, sia per i soggetti obbligati sia per il personale dei soggetti medesimi, anche nel caso di tardiva segnalazione e al pari di quanto previsto per l'omessa segnalazione.

A nostro avviso, quindi, un quadro normativo quale quello delineato dallo schema di decreto potrebbe comportare un complessivo peggioramento dell'intero processo di segnalazione delle operazioni sospette che si tradurrebbe, in ultima istanza, in un aumento significativo del numero delle segnalazioni a discapito della qualità delle stesse.

Pertanto, per le ragioni qui esposte, si ritiene che la fattispecie di segnalazione tardiva debba essere espunta dallo schema di decreto e, con essa, le connesse sanzioni applicabili ai soggetti obbligati e al personale degli stessi.

4. L'impianto sanzionatorio

Lo schema di decreto ha operato una profonda revisione dell'impianto sanzionatorio delineato dal decreto legislativo n. 231 del 2007.

A tale proposito, se da un lato si apprezza la limitazione delle fattispecie incriminatrici, che comportano la comminazione di sanzioni di natura penale alle sole condotte riconducibili a comportamenti dolosi di particolare gravità (quali la falsificazione dei dati e delle informazioni raccolti ai fini dell'adempimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela), dall'altro lato si rileva come permangano talune criticità di particolare rilievo.

In particolare, l'introduzione di disposizioni volte a definire i criteri di cui il Ministero dell'Economia e delle Finanze e le Autorità di vigilanza devono tener conto nell'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie e delle sanzioni accessorie, appare non essere



sufficiente a garantire un'effettiva graduazione delle sanzioni né a dare piena attuazione ai principi di effettività e proporzionalità sanciti dalla legge delega.

Le condotte illecite che possono dar luogo all'applicazione di una sanzione amministrativa, infatti, sono estremamente variegata e caratterizzate da diversi livelli di gravità e differenti profili di responsabilità attribuibili ai soggetti coinvolti. In particolare, coerentemente con quanto stabilito dall'articolo 15, comma 2, lettera h), della legge delega, è necessario "graduare l'entità e la tipologia delle sanzioni amministrative, tenuto conto della natura di persona fisica o giuridica del soggetto cui è ascrivibile la violazione".

Così, ad esempio, il comma 2 dell'articolo 58, che prevede l'applicazione - in capo al personale del soggetto obbligato (persona fisica) ritenuto responsabile in via esclusiva o concorrente con l'ente presso cui opera per l'omessa o tardiva segnalazione di operazione sospetta - della medesima sanzione applicabile al soggetto obbligato (persona giuridica), andrebbe adeguatamente riformulato differenziando le due fattispecie.

A tal proposito riteniamo opportuno sottolineare come, con riferimento al personale del soggetto obbligato, l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria dall'1 al 40 per cento del valore dell'operazione debba essere rivista in quanto eccessivamente penalizzante e sproporzionata, soprattutto in mancanza di uno specifico parametro di valutazione (ad esempio dolo o colpa grave).

Allo stesso modo, nel caso in cui dovesse essere mantenuta la fattispecie della segnalazione tardiva, le relative sanzioni dovrebbero differenziarsi, nel limite edittale, dalle ipotesi di mancata segnalazione. Ciò in ragione del differente grado di gravità che caratterizza le due condotte, nonché in virtù delle perplessità precedentemente evidenziate in merito alla fattispecie di segnalazione tardiva.

5. Conclusioni

A conclusione del nostro intervento, desideriamo richiamare quelli che, a giudizio dell'Associazione, risultano essere i punti di maggiore attenzione all'interno del quadro normativo nazionale di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Come si è avuto modo di rappresentare, certamente si apprezzano i miglioramenti che le modifiche contenute nello schema di decreto in discussione potranno apportare al



sistema di prevenzione e contrasto dei suddetti fenomeni come, ad esempio, l'eliminazione dell'AUI.

Tuttavia, riteniamo che alcuni ambiti necessitino ancora di importanti modifiche al fine di consentire una migliore modulazione degli obblighi, il rispetto del principio di proporzionalità e una piena applicazione dell'approccio basato sul rischio.

In primo luogo, con riferimento alle modalità di esecuzione dell'adeguata verifica da parte di terzi, riteniamo che debba essere fatto un ulteriore passo in avanti per consentire alle SGR di ottenere, insieme all'attestazione fornita dai collocatori, le informazioni necessarie per poter rilevare e valutare il rischio di riciclaggio del cliente e quello insito nell'operazione.

Una normativa chiara e ben definita consentirebbe alle SGR di contribuire fattivamente alla prevenzione del fenomeno del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, senza incorrere in adempimenti onerosi e sproporzionati che avrebbero come unica conseguenza la creazione di uno svantaggio competitivo rispetto agli altri operatori comunitari.

In secondo luogo, chiediamo che sia eliminato dallo schema di decreto il riferimento alle ipotesi di "segnalazione tardiva", nonché alle connesse sanzioni, in quanto non sembrano tenere conto della concreta operatività degli intermediari finanziari, né dei complessi processi di valutazione che vengono espletati prima dell'invio di una segnalazione di operazione sospetta alle Autorità.

Inoltre, con riferimento all'impianto sanzionatorio, si auspica che lo stesso sia rivisto affinché possa maggiormente aderire al principio di proporzionalità, anche in riferimento alla natura di persona fisica o giuridica del soggetto cui è ascrivibile la violazione.

Da ultimo, auspichiamo che le Autorità di vigilanza emanino tempestivamente le disposizioni attuative del decreto, al fine di consentire ai soggetti obbligati di adeguarsi alle nuove disposizioni allineando le procedure e i propri sistemi operativi.