

A.G. 389

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 criminose 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

AUDIZIONE ANIA

CAMERA DEI DEPUTATI

**Commissioni riunite
II (Giustizia) e
VI (Finanze)**

Roma, 27 marzo 2017

Signor Presidente, Onorevoli Deputati, l'ANIA desidera innanzitutto esprimere il proprio ringraziamento per l'invito, da parte di queste Commissioni, a formulare osservazioni riguardanti il 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.

Il provvedimento, infatti, costituisce indubbiamente un passaggio molto importante nell'ambito delle attività di contrasto alla criminalità organizzata, attività volte a favorire lo sviluppo di un mercato finanziario sempre più efficiente e trasparente. Il nuovo decreto è assai rilevante sia qualitativamente che quantitativamente, poiché spazia su tutti gli istituti che caratterizzano la normativa antiriciclaggio e antiterrorismo e impatta notevolmente sull'organizzazione e sulle procedure dei soggetti destinatari, tra i quali anche le imprese nostre associate esercenti le assicurazioni sulla vita.

Entrando nel merito delle questioni, riteniamo opportuno soffermare la nostra attenzione, innanzitutto, su alcune disposizioni che valutiamo come prioritarie per la concreta operatività delle imprese assicuratrici e per l'applicazione efficace e proporzionata della nuova disciplina, e sulla cui formulazione ci permettiamo di esprimere forti perplessità e preoccupazioni. Si tratta, più in particolare, delle disposizioni concernenti:

1) i titolari effettivi; 2) l'adeguata verifica semplificata della clientela, con particolare riferimento alle polizze collettive e alle polizze "di puro rischio"; 3) l'apparato sanzionatorio, con particolare riguardo alla segnalazione delle operazione sospette (SOS); 4) l'entrata in vigore della nuova normativa.

Vi sono poi da considerare ulteriori problematiche, comunque significative, in

relazione alle quali facciamo rinvio alla documentazione depositata.

PROPOSTE PRIORITARIE

1. TITOLARI EFFETTIVI

Riteniamo che la definizione di “titolare effettivo” attualmente contenuta nel testo, sebbene costituisca una trasposizione letterale di quanto previsto dalla quarta direttiva, ponga rilevanti questioni interpretative almeno con riferimento alla materia assicurativa.

Nei contratti di assicurazione sulla vita possiamo avere tre distinte figure: il contraente (*cliente*, per la normativa antiriciclaggio e antiterrorismo), che stipula il contratto, ne paga i premi e ordinariamente esercita i diritti derivanti dal contratto stesso (tra cui quello di designare il beneficiario); *l'assicurato*, che è la persona dal cui decesso – o sopravvivenza a una certa data – dipende la prestazione dell'impresa assicuratrice; il *beneficiario*, che riceve la prestazione oggetto del contratto in caso di decesso dell'assicurato o di sua sopravvivenza a una certa data. Le tre figure possono coincidere o non coincidere nella stessa persona.

Qualora applicassimo “meccanicamente” la definizione di cui sopra, l'assicurato potrebbe essere considerato erroneamente quale “titolare effettivo”, cioè persona fisica, diversa dal contraente-cliente, nell'interesse della quale il rapporto continuativo è instaurato. Tuttavia, la posizione formale dell'assicurato nel contratto di assicurazione sulla vita non conferisce di per sé un ruolo di rilievo sostanziale, salvo ovviamente che l'assicurato sia anche contraente dello stesso contratto e/o beneficiario della prestazione (ma in questi casi egli sarebbe identificato, registrato e monitorato appunto come contraente o, al momento della liquidazione della

prestazione, come beneficiario, e non certo come assicurato).

Quanto appena detto vale sia per i contratti di assicurazione sulla vita in forma individuale, sia per quelli in forma collettiva. Questi ultimi sono contratti di assicurazione sulla vita – in genere stipulati in applicazione di contratti o accordi collettivi nazionali o aziendali o di un regolamento aziendale – in cui, a fronte di un unico contraente-cliente, sussiste una pluralità di assicurati (ad esempio, un'azienda che stipula un contratto di assicurazione sulla vita per conto dei suoi dipendenti e ne paga i premi, con beneficiario lo stesso datore di lavoro o gli eredi dei dipendenti).

In base a quanto sopra esposto, appare ben difficile riconoscere la pertinenza e l'utilità dell'identificazione e registrazione dell'assicurato come “titolare effettivo” a fini antiriciclaggio e antiterrorismo, senza contare che detta qualificazione implicherebbe difficoltà operative e gestionali assai notevoli – soprattutto nel caso delle polizze in forma collettiva, in cui gli assicurati possono essere migliaia di persone, che oltretutto sono soggette a continue variazioni – giacché sarebbe necessario identificare con certezza ogni singolo assicurato, verificarne l'identità e registrarne i dati negli archivi aziendali.

A sostegno di quanto rappresentato soccorrono, a nostro avviso, anche l'applicazione del principio di proporzionalità e del principio dell'approccio basato sul rischio, entrambi espressamente sanciti dalla normativa antiriciclaggio nazionale (nuovi artt. 2, comma 2, e 14-16 del decreto legislativo n. 231/2007) e dalla stessa normativa internazionale (Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale-GAFI, International

Association of Insurance Supervisors-IAIS): in assenza di una opportuna modifica del testo in esame, si determinerebbe un vero e proprio disallineamento con le normative degli altri Paesi europei con conseguente svantaggio, anche competitivo, per le imprese assicuratrici italiane (sotto forma di maggiori costi, economici e non, per l'attuazione e gestione della specifica normativa).

E' per questo che proponiamo di specificare che i titolari effettivi debbano beneficiare di un interesse economico diretto al rapporto oppure avere il diritto di attribuire tale interesse economico a soggetti terzi (e ciò a maggior ragione per le polizze collettive).

2. MISURE SEMPLIFICATE DI ADEGUATA VERIFICA DELLA CLIENTELA

L'art. 23 del decreto legislativo n. 231/2007, secondo la nuova formulazione adottata dallo schema di decreto legislativo in esame, stabilisce che, in presenza di un basso rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, i soggetti obbligati possano applicare misure di adeguata verifica della clientela semplificate sotto il profilo dell'estensione e della frequenza degli adempimenti prescritti dalla normativa.

Ai fini dell'applicazione delle suddette misure semplificate, i soggetti obbligati devono tener conto di alcuni indici di basso rischio, puntualmente elencati nel nuovo art. 23 del decreto legislativo n. 231/2007. Al riguardo, riteniamo che tali indici dovrebbero essere opportunamente integrati, inserendo nell'art. 23 due altre fattispecie: le assicurazioni sulla vita in forma collettiva e le assicurazioni di puro rischio.

2.1 La prima integrazione riguarda i contratti di *assicurazione sulla vita in forma collettiva*, a cui si è fatto cenno in precedenza a proposito dei titolari effettivi. L'integrazione in parola consentirebbe di tenere adeguatamente conto delle particolari caratteristiche dei suddetti contratti collettivi (ad esempio, polizze aziendali per i dipendenti) per i quali il premio (annuale o unico) versato dal contraente (ad esempio, l'azienda) in realtà non è altro che un importo complessivo derivante dalla sommatoria delle quote di premio riferite o riferibili a ciascun assicurato (ad esempio, i dipendenti della stessa azienda).

Si tratta peraltro di polizze in cui il rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, dato il contesto tipicamente giuslavoristico – queste polizze sono in

genere previste da contratti o accordi collettivi di lavoro o da regolamenti aziendali – risulta davvero basso e che pertanto dovrebbero essere considerate a priori come prodotti a basso rischio.

2.2 La seconda integrazione concerne i contratti di *assicurazione sulla vita “di puro rischio”*, vale a dire quelli in cui la prestazione non è legata a una precisa scadenza contrattuale, ma esclusivamente al verificarsi di eventi futuri e incerti attinenti alla vita umana (morte, malattie gravi, non autosufficienza).

Si tratta, anche in questo caso, di tipologie contrattuali che ben difficilmente si prestano a essere utilizzate a fini di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, giacché l’eventuale prestazione dell’impresa assicuratrice è del tutto aleatoria (ad esempio, l’impresa assicuratrice si impegna a corrispondere un capitale agli eredi in caso di decesso dell’assicurato entro dieci anni), esattamente alla stessa stregua di quanto accade per le assicurazioni contro i danni, che proprio per tale motivo sono giustamente escluse dall’ambito di applicazione della specifica normativa.

3. APPARATO SANZIONATORIO – TARDIVITÀ DELLE SEGNALAZIONI

3.1 La fattispecie della segnalazione tardiva non è mai stata contemplata dalla normativa antiriciclaggio (e antiterrorismo), dal 1991 a oggi, e non è prevista neppure dalla normativa comunitaria. La scelta di non sanzionare le segnalazioni tardive, a nostro avviso, era e sarebbe tuttora opportuna, poiché risulta estremamente difficoltoso e potenzialmente arbitrario stabilire con la necessaria certezza a quale momento di partenza si debba ancorare il presunto ritardo nella segnalazione di un’operazione sospetta. Inoltre dalla disposizione in esame potrebbero derivare gravi

oneri a carico di tutti gli attori del sistema. Infatti:

- a) l'obbligo di segnalazione di un'operazione sospetta può derivare dal collegamento della stessa ad altre operazioni, ciascuna delle quali, presa singolarmente, sarebbe neutra; diverrebbe impossibile, specie per gruppi di grandi dimensioni, determinare da quale operazione decorra il termine di tardività;
- b) i soggetti obbligati si potrebbero attenere a un criterio di massima prudenza, tendendo così a segnalare anche le operazioni che, di per sé, non dovrebbero essere considerate come sospette, con conseguente aumento non sempre giustificato delle segnalazioni a danno del corretto funzionamento dell'intero sistema;
- c) si determinerebbe un disallineamento normativo rispetto agli altri Paesi europei, con conseguenti svantaggi anche competitivi a sfavore del mercato italiano.

Ecco perché riteniamo fondamentale mantenere la sanzione per l'omessa segnalazione di un'operazione sospetta, eliminando però contestualmente la nuova e incongrua previsione di una sanzione (peraltro di identico ammontare) per il caso della segnalazione tardiva.

3.2 Sempre con riferimento al nuovo art. 58 del decreto legislativo n. 231/2007, e segnatamente al comma 2 dello stesso articolo, **non riteniamo corretto e proporzionato sanzionare con la stessa sanzione soggetti obbligati e il personale loro dipendente, anche qualora quest'ultimo sia responsabile in via concorrente.**

Resta fermo che, a nostro avviso, per le ragioni dette sub 3.1, dovrebbe essere sanzionata esclusivamente l'omessa, e non la tardiva, segnalazione di operazione sospetta.

3.3 Per quanto riguarda le disposizioni sanzionatorie specifiche per i soggetti vigilati da un'Autorità di controllo, sembra di poter ritenere che la legge di Delegazione Europea 2015 – nel prevedere i limiti delle sanzioni – abbia inteso fissare limiti modulabili a seconda delle fattispecie sanzionate. Questa considerazione ci induce a rilevare che, nel comma 1 del nuovo art. 62, la forbice tra la sanzione minima di 30.000 euro e quella massima di 5.000.000 di euro sia troppo ampia; la sanzione massima, inoltre, appare eccessivamente gravosa, per quanto le fattispecie sanzionate siano effettivamente di notevole importanza, giacché esse sono connesse ai principali adempimenti contemplati dalla normativa antiriciclaggio e antiterrorismo.

Ci permettiamo poi di evidenziare che, in caso di illecito, l'applicazione della sanzione alternativa (*“dieci per cento del fatturato complessivo annuo”*) sarebbe praticamente certa per quasi tutte le imprese assicuratrici, giacché il 10 % del fatturato complessivo annuo è quasi sempre superiore a 5.000.000 di euro e il fatturato (raccolta premi), ovviamente, è sempre noto o determinabile.

Osserviamo infine, più in generale, che gli intermediari bancari, finanziari e assicurativi sarebbero eccessivamente penalizzati rispetto a tutte le altre categorie di soggetti obbligati, pur essendo sottoposti alle stesse regole di condotta (v. Titolo II, Capi I, II e III, e artt. 15 e 16 del decreto legislativo n. 231/2007).

Al fine di riequilibrare l'importo delle sanzioni previste proponiamo pertanto una riformulazione, con una forbice sanzionatoria maggiormente proporzionata e con la previsione della sanzione più grave soltanto per il caso delle violazioni reiterate nel corso del tempo.

Gli stessi ragionamenti possono valere, a nostro avviso, anche con riferimento al comma 2 dello stesso art. 62. Anche in questo caso, sempre al fine di riequilibrare l'importo delle sanzioni previste, si propone una formulazione alternativa, **con una forbice sanzionatoria maggiormente proporzionata e con un opportuno temperamento della sanzione più grave, tenuto conto che nel caso di specie a essere sanzionate non sono le società, ma le persone fisiche titolari di funzioni di amministrazione, direzione e controllo.**

4. ENTRATA IN VIGORE

Ai fini di un corretto adeguamento del settore assicurativo e, più in generale, di tutti i settori coinvolti dalla specifica normativa, riteniamo necessario fissare anche un periodo **di almeno sei mesi per l'applicazione da parte delle imprese delle disposizioni di attuazione emanate dalle Autorità di vigilanza.** Appare evidente, infatti, che le imprese non possono progettare cambiamenti organizzativi e procedurali e investire risorse in tali cambiamenti fintantoché non siano certe o ragionevolmente sicure delle scelte che saranno assunte dalle Autorità competenti in materia.

Signori Presidenti ed Onorevoli Deputati, ringraziandovi per l'attenzione prestata, ci auguriamo che queste nostre valutazioni possano essere utili ai lavori delle Commissioni e restiamo a disposizione per ogni eventuale chiarimento o precisazione si rendessero necessari.

Roma, 27 marzo 2017