



CAMERA DEI DEPUTATI

Commissioni Riunite II (GIUSTIZIA) e VI (FINANZE)

Audizione nell'ambito dell'esame dello 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 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 (389)

Aldo Magnoni

Responsabile della
Divisione Ispettorato della CONSOB



Roma, 27 marzo 2017

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

a nome dell’Autorità che rappresento Vi ringrazio per l’invito, che mi consente di condividere alcune considerazioni della CONSOB sullo schema di decreto che modifica la disciplina vigente in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Il mio intervento sarà articolato in due parti.

La prima sarà dedicata alla ricognizione del quadro normativo di riferimento attuale e alla descrizione degli ambiti di competenza istituzionale della CONSOB, anche allo scopo di distinguerli rispetto a quelli affidati ad altre Autorità di vigilanza di settore. In tale contesto, saranno succintamente riepilogate le attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo che sono state in concreto svolte dalla CONSOB nell’ultimo quinquennio.

Nella seconda parte, dopo una breve illustrazione dei tratti fondamentali dello schema di decreto e delle più significative modifiche introdotte alla vigente disciplina, saranno esposte alcune osservazioni su specifiche disposizioni ivi contenute.

I. Il quadro normativo di riferimento vigente. Le competenze istituzionali della CONSOB e le attività svolte nel periodo 2012-2016

I flussi di denaro illecito costituiscono una concreta minaccia per il corretto funzionamento dei mercati e possono minare l'integrità e la stabilità del settore finanziario.

Tale considerazione ha portato il nostro legislatore, più di 20 anni fa – con la legge 197 del 1991 – ad introdurre nell'ordinamento i primi presidi normativi, complementari rispetto agli strumenti di diritto penale, rivolti a prevenire l'utilizzo del sistema finanziario a fini di reimpiego dei proventi di attività criminose.

La disciplina è risultata sin dalle origini articolata su due direttrici:

- da un lato, la limitazione al trasferimento del contante, mezzo privilegiato per il reimpiego dei proventi frutto di reato;
- dall'altro, l'imposizione a carico degli intermediari finanziari di specifici obblighi di collaborazione attiva, quali l'identificazione della clientela, la registrazione dei rapporti continuativi e delle operazioni sopra una determinata soglia e la segnalazione delle operazioni sospette eventualmente riscontrate.

Si è quindi delineato un sistema di prevenzione fondato sulla collaborazione tra autorità pubbliche e operatori privati al fine di intercettare le infiltrazioni criminali nel tessuto economico-legale.

Sistema che è stato poi esteso al finanziamento del terrorismo in occasione dell'*escalation* di tale fenomeno criminale.

Con l'emanazione del decreto legislativo n. 231 del 2007, di recepimento della cd. Terza direttiva antiriciclaggio, si è addivenuti ad una svolta cruciale nella definizione del sistema italiano di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Il decreto ha consolidato la platea dei soggetti obbligati ed ha introdotto l'approccio basato sul rischio, disciplinando la fase di *customer due diligence*, ossia il processo di attribuzione al cliente di un determinato profilo di rischio in relazione al quale declinare i controlli antiriciclaggio.

Il decreto ha altresì esteso detti controlli anche al *beneficial owner*, ossia al soggetto, persona fisica, al quale in ultima analisi è riconducibile l'attività posta in essere dal cliente del soggetto obbligato.

In occasione dell'emanazione della disciplina, il legislatore – nel seguire l'evoluzione dei principi internazionali in tema di antiriciclaggio – ha a suo tempo operato un riassetto delle competenze di vigilanza che ha direttamente interessato anche la CONSOB.

In precedenza infatti, l'unica Autorità di riferimento in tema di vigilanza sul corretto adempimento della disciplina antiriciclaggio era l'Ufficio Italiano Cambi ("UIC"), mentre le Autorità di vigilanza di settore (Banca d'Italia, Consob e, all'epoca, ISVAP) risultavano chiamate ad identificare eventuali infrazioni nelle quali si

fossero incidentalmente imbattute dispiegando le loro ordinarie competenze istituzionali.

Tale approccio è stato superato dal decreto legislativo 231 del 2007, che ha attribuito alle Autorità di vigilanza specifiche competenze in materia di antiriciclaggio, distinte in ragione dei soggetti destinatari della relativa disciplina.

In estrema sintesi, gli ambiti di competenza affidati dal decreto alla vigilanza della CONSOB, nei limiti e con le specificazioni che saranno illustrate nel prosieguo, riguardano i seguenti soggetti:

- a. le società di revisione con incarichi presso enti di interesse pubblico;
- b. gli intermediari finanziari diversi da quelli bancari (ad es. Società di Intermediazione Mobiliare e Società di Gestione del Risparmio);
- c. i promotori finanziari, poi ridenominati ai sensi della legge n. 208 del 2015 “consulenti finanziari abilitati all’offerta fuori sede”.

L’espansione degli ambiti di vigilanza assegnati all’Istituto per effetto dell’entrata in vigore del decreto 231 del 2007 e la consapevolezza della relativa rilevanza strategica hanno condotto a fine 2011 alla costituzione, all’interno della CONSOB, di una unità organizzativa *ad hoc*⁽¹⁾, deputata ad accentrare le attività di vigilanza, anche

⁽¹⁾ Ufficio Accertamenti Ispettivi su Fenomeni Abusivi e Antiriciclaggio, coordinato nell’ambito della Divisione Ispettorato.

ispettiva, in tema di prevenzione del riciclaggio e del terrorismo.

a. La vigilanza sulle società di revisione con incarichi presso enti di interesse pubblico

Il principale ambito di competenza attribuito alla CONSOB dal decreto 231 del 2007 è rappresentato dalla vigilanza regolamentare, informativa ed ispettiva nei confronti delle società di revisione con incarichi presso enti di interesse pubblico. Su detti soggetti è riconosciuto alla CONSOB, in qualità di Autorità di vigilanza di settore, anche il potere di irrogazione delle sanzioni amministrative per violazioni in tema di organizzazione amministrativa e procedure di controllo interno.

Occorre evidenziare che le società di revisione sono esposte a un rischio di riciclaggio diverso rispetto ai destinatari tradizionali della disciplina in ambito finanziario.

Infatti, se il principale rischio alla base dell'apparato preventivo è quello di essere direttamente coinvolti in fatti di riciclaggio (ovvero di essere utilizzati quale veicolo per l'introduzione nel sistema finanziario di proventi derivanti da attività criminali), per le società di revisione il rischio da considerare è piuttosto quello di non valorizzare elementi suscettibili di segnalazione di operazione sospetta nell'ambito del complesso delle informazioni acquisite per lo svolgimento dell'attività professionale tipica (revisione legale o volontaria).



CONSOB

COMMISSIONE NAZIONALE
PER LE SOCIETÀ E LA BORSA

Al riguardo, si consideri, ad esempio, che nello svolgimento dell'attività di revisione sono condotti approfondimenti e sono disponibili informazioni con riferimento ai clienti e agli incarichi specifici svolti per conto degli stessi, che possono rivelarsi preziosi in ottica di valutazione del rischio riciclaggio.

Per citarne solo alcuni: natura e attività operative condotte dal cliente; assetto proprietario e struttura di *governance*; tipologie di investimenti in essere e pianificati per il futuro, modalità attraverso le quali l'impresa è finanziata, operazioni straordinarie.

L'attività della CONSOB sulle società di revisione è stata focalizzata, inizialmente, sull'esercizio delle competenze di tipo regolamentare attribuite all'Istituto ai sensi del decreto 231 del 2007.

A tal fine, la CONSOB ha provveduto ad emanare le Delibere n. 17.836/2011 e n. 18.382/2012, contenenti prescrizioni di dettaglio in materia di assetto organizzativo, procedurale e di controllo interno, e la Delibera n. 18.802/2014 in materia di obblighi di adeguata verifica della clientela.

Quanto alla vigilanza informativa e ispettiva, l'azione dell'Istituto è stata impostata su due direttrici:

- dal 2012 è stata avviata (ed è oggetto di aggiornamento nel continuo) una vigilanza informativa *off site* diretta a verificare i presidi organizzativi, procedurali e di controllo interno

adottati al fine di adempiere alle prescrizioni regolamentari;

- sulla scorta degli elementi informativi acquisiti in esito alla vigilanza informativa *off site*, a partire dal 2013 sono state svolte n. 12 verifiche ispettive, che hanno interessato, in un'ottica *risk based*, le società di revisione per le quali sono via via emersi più evidenti elementi suscettibili di approfondimento.

Le verifiche sono state focalizzate sull'assetto organizzativo, procedurale e di controllo, sulle modalità di adeguata verifica della clientela e di adempimento degli obblighi di registrazione/tenuta dell'Archivio Unico Informatico e sulla formazione del personale. In due casi si è trattato di ispezioni condotte in coordinamento con l'Unità di Informazione Finanziaria, ai sensi del Protocollo di intesa siglato nel giugno 2012 con tale Autorità.

Più in generale, nell'ambito delle forme di collaborazione previste dal citato Protocollo di intesa, la CONSOB e l'Unità di Informazione Finanziaria intrattengono costanti e proficui scambi informativi volti al migliore svolgimento delle attività di rispettiva competenza.

b. Le attività ispettive su intermediari finanziari non bancari

Come anticipato, uno degli ambiti di attività in cui l'Istituto è impegnato in ottica di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo riguarda gli intermediari finanziari diversi da quelli di tipo



CONSOB

COMMISSIONE NAZIONALE
PER LE SOCIETÀ E LA BORSA

bancario, quali ad esempio SIM, SGR e SICAV. Su tali soggetti il decreto 231 del 2007 ha assegnato alla Banca d'Italia la competenza sanzionatoria in tema di organizzazione amministrativa e procedure di controllo interno, ma non ha dettato una espressa attribuzione della competenza in tema di verifiche sul corretto adempimento degli obblighi antiriciclaggio.

In particolare, l'art. 53 ha stabilito che “a fini di economia dell'azione amministrativa e di contenimento degli oneri gravanti sugli intermediari vigilati, le autorità di vigilanza e il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza programmano le rispettive attività di controllo e concordano le modalità per l'effettuazione degli accertamenti”.

Nel settembre 2011 Banca d'Italia e CONSOB hanno siglato un Protocollo di intesa che prevede, nel più ampio contesto della collaborazione in sede ispettiva tra le due Autorità, che la CONSOB possa svolgere accertamenti in materia antiriciclaggio su SIM, SGR o SICAV per conto e su richiesta della Banca d'Italia, in caso di contestuale svolgimento su detti soggetti di attività ispettiva su profili di proprio interesse istituzionale. E ciò, ferma restando la competenza di Banca d'Italia, una volta ricevuti gli esiti degli accertamenti, ad adottare le iniziative, anche sanzionatorie, di competenza.

L'esperienza concreta di tale forma di collaborazione ha consentito di sviluppare indubbie sinergie d'azione. Dal 2012 al 2016 la CONSOB ha condotto, su richiesta della Banca d'Italia, n. 14 accertamenti ispettivi su intermediari finanziari diversi da quelli bancari, aventi ad oggetto i

presidi in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Le verifiche sono state focalizzate sull'assetto organizzativo, procedurale e di controllo, sulle modalità di adeguata verifica della clientela e di adempimento degli obblighi di registrazione/tenuta dell'Archivio Unico Informatico e sulla formazione del personale. Gli esiti ispettivi sono stati trasmessi alla Banca d'Italia per le valutazioni di competenza.

c. La vigilanza sui consulenti finanziari

L'ulteriore ambito istituzionale in materia di antiriciclaggio su cui la CONSOB ha competenze di vigilanza è quello dei consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede (in precedenza denominati "promotori finanziari").

Il decreto 231 del 2007 annovera detti soggetti tra i destinatari diretti della disciplina antiriciclaggio, riconoscendo loro lo *status* riservato agli intermediari "tradizionali", sia pure con la previsione di un'esenzione dagli obblighi di registrazione e di modalità peculiari per la segnalazione delle operazioni sospette.

Tale approccio, anche alla luce dell'esperienza di vigilanza in materia, risulta privo di fondatezza ove si consideri che la disciplina del Testo Unico della Finanza qualifica univocamente il consulente finanziario abilitato all'offerta fuori sede (promotore) quale "incaricato" di un intermediario e non come intermediario esso stesso.

In particolare, anche in materia di antiriciclaggio non si ritiene che sussistano elementi per differenziare lo *status* del consulente (sia dipendente che collaboratore esterno) da quello della generalità dei collaboratori e del personale degli intermediari, che vengono coinvolti nel dispositivo antiriciclaggio solo indirettamente in fase di adempimento degli obblighi indirizzati agli intermediari di appartenenza.

Tale orientamento, condiviso con la Banca d'Italia, è stato recepito sia nel Provvedimento del 3 aprile 2013 adottato da tale Autorità in tema di adeguata verifica della clientela da parte degli intermediari, sia nel Provvedimento CONSOB in tema di adeguata verifica dei promotori finanziari adottato con Delibera n. 18.731 del 2013. In particolare, nella citata Delibera è previsto che i consulenti (promotori) debbano osservare le misure, modalità e procedure interne previste dagli intermediari per i quali prestano la loro attività.

Nell'esercizio da parte della CONSOB della vigilanza sull'attività di offerta fuori sede tramite consulenti finanziari, dal 2011 al 2016 sono stati svolti appositi accertamenti in materia di antiriciclaggio relativi a n. 75 fattispecie giunte all'attenzione dell'Istituto, che in numerosi casi hanno condotto alla contestazione di specifiche violazioni.

II. Lo schema di decreto legislativo di attuazione della cd. quarta direttiva antiriciclaggio

Lo schema di decreto in esame introduce importanti modifiche alla vigente disciplina in materia di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

In larga parte, dette modifiche risultano necessarie al fine di rendere il quadro normativo italiano aderente alla nuova disciplina approvata in sede comunitaria, in coerenza con i contenuti delle raccomandazioni del GAFI.

Tra le innovazioni di rilievo, si può annoverare sicuramente la previsione di un sistema di registrazione relativo ai titolari effettivi di persone giuridiche e *trust*, consultabile presso una sezione speciale del registro delle imprese sia dalle Autorità di vigilanza che dai soggetti destinatari degli obblighi di identificazione e adeguata verifica.

Tale previsione, unitamente alla codificazione di criteri più puntuali ai fini dell'identificazione dei titolari effettivi diversi dalle persone fisiche, non potrà che avere ricadute positive sul sistema di prevenzione, garantendo immediata accessibilità ad un dato fondamentale per l'esercizio delle attribuzioni delle Autorità di vigilanza di settore.

Positive appaiono anche le novità in tema di adeguata verifica della clientela. In particolare, la tipizzazione di indici e fattori relativi alla tipologia di clienti o di prodotti/servizi sintomatici di basso o alto livello di rischio di riciclaggio, nonché l'ampliamento del novero



CONSOB

COMMISSIONE NAZIONALE
PER LE SOCIETÀ E LA BORSA

dei soggetti nei cui confronti devono essere applicate misure rafforzate di adeguata verifica con l'inserimento delle persone politicamente esposte nazionali.

Quanto alla eliminazione dalla normativa primaria dei riferimenti agli obblighi di registrazione di rapporti e operazioni con specifiche modalità tecniche (l'Archivio Unico Informatico nel quadro normativo vigente), tale innovazione è resa necessaria al fine di recepire i dettami della direttiva al riguardo. Si ritiene quanto mai auspicabile sull'argomento che le Autorità di vigilanza di settore collaborino, dopo l'entrata in vigore del decreto, al fine di emanare linee di indirizzo e disposizioni specifiche omogenee circa le caratteristiche degli archivi informatizzati utilizzati per la conservazione dei dati.

Per ciò che concerne la disciplina degli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette, è necessario condurre una riflessione circa l'opportunità di conservare la previsione, contenuta nell'art. 35, comma 2, dello schema di decreto, in base alla quale è da considerarsi in ogni caso tardiva la segnalazione effettuata decorsi trenta giorni dal compimento dell'operazione sospetta. Alla luce della complessità degli schemi operativi in cui possono sostanziarsi gli elementi di sospetto e tenuto conto che la rilevazione di detti elementi può legittimamente essere anche di molto successiva rispetto all'esecuzione dell'operazione⁽²⁾, la fissazione di un termine convenzionale, peraltro piuttosto breve, per valutare la

⁽²⁾ Perché appurata nell'ambito, ad esempio, dei lavori di revisione legale o di altri incarichi di consulenza temporalmente sfalsati rispetto all'operazione o perché intercettata dai presidi di controllo *ex post* dei soggetti obbligati, come tipicamente accade per gli intermediari finanziari.



CONSOB

COMMISSIONE NAZIONALE
PER LE SOCIETÀ E LA BORSA

tardività della segnalazione appare una scelta poco fondata, che potrebbe sortire effetti del tutto opposti rispetto a quelli desiderati. Ad esempio, quello della proliferazione di segnalazioni a fronte di istruttorie ancora incomplete per non incorrere nella censura di intempestività.

Sempre in tema di operazioni sospette, occorre attentamente valutare, sotto il profilo della conformità alla delega di cui alla legge n. 170 del 2016, la disposizione contenuta nell'art. 58, comma 2, dello schema di decreto, ai sensi della quale la sanzione per omessa o tardiva segnalazione si applica non solo al soggetto obbligato, ma anche al personale di detto soggetto che si sia reso responsabile (in via esclusiva o concorrente) dell'omessa o tardiva segnalazione.

* * *

Venendo poi, brevemente, ai profili che più direttamente impattano sull'assetto dei compiti istituzionali della CONSOB, si esprime vivo apprezzamento per l'opzione di escludere i consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede dal novero dei soggetti destinatari diretti degli obblighi in materia antiriciclaggio.

Tale opzione, come anticipato, risulta pienamente in linea con l'approccio di vigilanza delineatosi in via interpretativa già nel sistema normativo vigente, che equipara il consulente incaricato da un intermediario alla generalità dei collaboratori e del personale dell'intermediario stesso.

Altri due aspetti di rilevanza per l'Istituto meritano, invece, una riflessione più approfondita.

Il primo, in tema di sanzioni amministrative.

Il nuovo testo del decreto, infatti, uniformandosi a quanto previsto dal legislatore comunitario, amplia sensibilmente lo spettro di sanzioni amministrative che possono essere adottate in caso di violazione degli obblighi di adeguata verifica della clientela, di conservazione dei documenti, di segnalazione di operazioni sospette e di controlli interni.

Sul punto, per quanto concerne in particolare le società di revisione, si evidenzia come, in tema di quantificazione delle sanzioni (e di soggetti destinatari delle stesse), l'art. 62, comma 5, faccia espresso riferimento tanto alle *“società di revisione legale (...)”*, quanto ai *“soggetti titolari di funzioni di amministrazione, direzione e controllo dell'ente che, non assolvendo in tutto o in parte ai compiti direttamente o indirettamente correlati alla funzione o all'incarico, hanno agevolato, facilitato o comunque reso possibili le violazioni”*. Lo stesso art. 62, tuttavia, nel disciplinare al comma 8 l'irrogazione delle sanzioni da parte della CONSOB, richiama espressamente, quali soggetti passivi del potere sanzionatorio, esclusivamente le società di revisione, omettendo il riferimento ai soggetti titolari di funzioni di amministrazione, direzione e controllo. Tale formulazione sembra determinare una asimmetria normativa che andrebbe auspicabilmente eliminata.

Il secondo aspetto attiene al tema dei consulenti finanziari indipendenti.



CONSOB

COMMISSIONE NAZIONALE
PER LE SOCIETÀ E LA BORSA

Come noto, l'art. 1, comma 36, della legge n. 208 del 2015 ha disposto il trasferimento dalla CONSOB all'Organismo di vigilanza e tenuta dell'albo unico dei consulenti finanziari ("OCF") delle funzioni di vigilanza, anche sanzionatoria (art. 196 TUF), sui consulenti finanziari autonomi e sulle società di consulenza finanziaria.

L'OCF, che sarà chiamato ad operare sotto la vigilanza della CONSOB e nel rispetto dei principi e dei criteri che saranno stabiliti da quest'ultima con apposito regolamento, è menzionato nello schema di decreto in esame nelle definizioni (art. 1, comma 1, lett. r), ma senza che allo stesso siano attribuite (una volta entrata in vigore la relativa disciplina) competenze di vigilanza in materia di antiriciclaggio e prevenzione del finanziamento del terrorismo. L'unica disposizione in cui vi è un ulteriore riferimento all'OCF è, infatti, quella di cui all'art. 9 (disposizioni finali), comma 9, dello schema di decreto, ai sensi del quale: *“Le disposizioni relative ai consulenti finanziari autonomi e alle società di consulenza finanziaria di cui all'articolo 3, comma 2, lettera v) del decreto legislativo 21 novembre 2007, n.231 e successive modificazioni e integrazioni, entrano in vigore all'avvio dell'operatività dell'organismo di vigilanza e tenuta dell'albo unico dei consulenti finanziari di cui all'art. 1, comma 36, L. 28 dicembre 2015, n. 208”*.

Al fine di assicurare circolarità e pienezza di contenuti alla disciplina applicabile in materia di antiriciclaggio ai consulenti finanziari autonomi e alle società di consulenza, sarebbe quindi auspicabile che lo schema di

decreto fosse emendato nel senso di attribuire in modo espresso all'OCF poteri di controllo su detti soggetti analoghi a quelli delle Autorità di vigilanza di settore.

* * *

Passando, in conclusione, ai profili di maggiore rilievo sistemico dell'intervento normativo in esame, va sottolineata l'accresciuta centralità del principio dell'approccio basato sul rischio, che si lega a quello della promozione della cooperazione interna ed internazionale tra i diversi attori coinvolti nel sistema di prevenzione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Il principio dell'approccio basato sul rischio, oltre a orientare le procedure e i sistemi dei soggetti vigilati, si pone sempre di più come strumento di guida della pianificazione e dell'azione delle Autorità di vigilanza; circostanza che richiederà una condivisione e una collaborazione sempre maggiore tra gli attori istituzionali coinvolti nel sistema di prevenzione e contrasto del rischio di riciclaggio.

La sede privilegiata sarà rappresentata in tale ottica dal Comitato di Sicurezza Finanziaria, organo deputato tra l'altro ad elaborare con cadenza triennale un'analisi nazionale del rischio di riciclaggio, con l'obiettivo di identificare e valutare le minacce più rilevanti e i settori maggiormente esposti.

Le Autorità di vigilanza di settore, dal canto loro, saranno chiamate a definire, sulla base dell'analisi del rischio nazionale, le priorità e la distribuzione delle risorse



necessarie a presidiare gli ambiti di competenza, anche predisponendo normative regolamentari adeguate ai rischi rilevati.

Infine, a valle di tale processo, i soggetti obbligati dovranno adottare procedure dirette a valutare le probabilità di esposizione a fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e implementare le relative e appropriate misure di mitigazione.

Le significative esperienze maturate in questi anni, confortate dall'enfasi posta su tali temi dalle indicazioni degli organismi internazionali e dalla normativa comunitaria, ci convincono che si tratta di un positivo approccio sinergico, in grado di produrre, con la collaborazione e condivisione di strumenti e obiettivi da parte dei diversi attori istituzionali del sistema, consistenti risultati.