



Disposizioni attuative in materia di adeguata verifica della clientela da parte dei promotori finanziari, ai sensi dell'art. 7, comma 2, del Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231

DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE

15 luglio 2013

Le osservazioni al presente documento di consultazione dovranno pervenire entro il **15 settembre 2013** al seguente indirizzo:

C O N S O B
Divisione Strategie Regolamentari
Via G. B. Martini, n. 3
00198 ROMA

oppure *on-line* per il tramite del **SIPE – Sistema Integrato Per l'Esterno**

I commenti pervenuti saranno resi pubblici al termine della consultazione, salvo espressa richiesta di non divulgarli. Il generico avvertimento di confidenzialità del contenuto della *e-mail*, in calce alla stessa, non sarà considerato una richiesta di non divulgare i commenti inviati.

NOTA ESPLICATIVA

annessa alla Bozza di Delibera recante “Disposizioni attuative in materia di adeguata verifica della clientela da parte dei promotori finanziari, ai sensi dell’art. 7, comma 2, del Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231”.

I promotori finanziari iscritti nell'albo previsto dall'articolo 31 del TUF rientrano nel novero degli “*altri soggetti esercenti attività finanziaria*” (art. 11, comma 3, lett. *a*), del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231) e, in quanto tali, sono destinatari degli obblighi previsti in materia di prevenzione del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (art. 10, comma 1).

La Consob, nella veste di Autorità di vigilanza di settore competente nei confronti dei promotori finanziari, è chiamata a dettare, ai sensi dell’articolo 7, comma 2, del d.lgs. n. 231 del 2007, disposizioni attuative in materia, le quali si pongono in un rapporto di complementarità rispetto a quelle emanate dalla Banca d’Italia (Provvedimento del 3 aprile 2013 in materia di adeguata verifica della clientela).

A tal fine, la Consob intende emanare una disciplina “minimale”, finalizzata essenzialmente a stabilire che i promotori finanziari debbono osservare pienamente, ai fini degli adempimenti connessi agli obblighi di adeguata verifica della clientela, le misure, le modalità e le procedure interne previste dagli intermediari, per i quali prestano la propria attività. In tal modo, la Consob conforma la propria attività regolamentare ai principi generali di valorizzazione dell’autonomia decisionale degli operatori del settore e di proporzionalità [art. 6, comma 01, lett. *a*) e *b*), del TUF], evitando di imporre ai promotori l’adozione di un autonomo complesso di regole e procedure, che per di più potrebbero risultare, in qualche misura, di difficile coordinamento con quelle che gli intermediari, per i quali i promotori prestano la loro attività, sono chiamati a darsi in ottemperanza al Provvedimento della Banca d’Italia sopra richiamato.

Il principio-guida sotteso alle Disposizioni in commento si identifica nella volontà di far sì che, anche nel campo dell’offerta fuori sede di strumenti finanziari e di servizi/attività di investimento, sia assicurata l’uniforme e coerente osservanza degli obblighi di adeguata verifica della clientela, da parte di tutti i soggetti che prestano la propria attività per gli intermediari, *ivi compresi i promotori finanziari*, che esercitano professionalmente l’offerta stessa come dipendenti ovvero come agenti o mandatari degli intermediari medesimi.

In considerazione dell’insieme degli elementi essenziali, che caratterizzano la figura e l’attività dei promotori finanziari, deve ritenersi, infatti, che i promotori finanziari vanno considerati come parte integrante della complessiva ed unitaria struttura organizzativa degli intermediari per i quali operano. Tra i predetti elementi, occorre qui ricordare, in particolare, i seguenti (cfr. gli articoli 31 e ss. del TUF):

- nel sistema vigente, possono assumere la veste di promotori finanziari soltanto *persone fisiche*, ossia soggetti *privi*, per loro natura, di una *rilevante struttura organizzativa*;
- inoltre, l’attività propria dei promotori finanziari consiste nello svolgimento, in qualità di “*agenti collegati*” ai sensi della MiFID, dell’offerta fuori sede *per conto di intermediari*, sulla base di *un contratto di lavoro subordinato*, di *agenzia* o di *mandato*;

- in ogni caso, essi possono svolgere la loro attività professionale esclusivamente *nell'interesse di un solo soggetto* (c.d. vincolo di monomandato).

Al fine di raccordare, in un'ottica sistematica, le previsioni del d.lgs. n. 231 del 2007, che nella formulazione attuale includono i promotori finanziari tra i soggetti destinatari degli obblighi in questione, da una parte, e le altre norme dell'ordinamento relative ai medesimi promotori, dall'altra, si reputa necessario seguire un approccio basato sulla valorizzazione dell'inquadramento dei promotori stessi come "ausiliari", inseriti nell'organizzazione aziendale dell'intermediario che svolge, per il loro tramite, l'offerta fuori sede.

È opportuno evidenziare, a tal proposito, che l'impostazione seguita dalla Consob risulta in linea con quella già manifestata dalla Banca d'Italia nel Provvedimento del 3 aprile 2013, sopra citato. In tale sede, difatti, l'Istituto di Vigilanza, in primo luogo, ha sottolineato la rilevanza, in via generale, della coerenza di comportamento di tutti i soggetti che, a vario titolo, prestano la loro opera all'interno dell'intera struttura aziendale degli intermediari¹ e, in secondo luogo, con specifico riferimento alla categoria dei promotori finanziari, ha precisato che questi ultimi sono equiparati, sul piano delle disposizioni attuative in materia di adeguata verifica della clientela, ai dipendenti degli intermediari per i quali prestano la propria attività².

In virtù dell'approccio seguito, si determina, inoltre, una piena coerenza sistematica con le altre norme generali che presidono all'inquadramento dei promotori nel contesto organizzativo degli intermediari di appartenenza. Particolarmente significativo è, in tal senso, l'articolo 104, comma 1, del Regolamento Consob in materia di intermediari n. 16190 del 2007, il quale stabilisce che "*I promotori svolgono i compiti ed assolvono gli obblighi loro demandati ai sensi delle disposizioni disciplinanti l'attività dei soggetti abilitati, sulla base e nei limiti dell'incarico loro conferito*". Tale disposizione, invero, mette in luce sia la "dipendenza" dei compiti e degli obblighi dei promotori dalle disposizioni che regolano l'attività (e, implicitamente, l'assetto organizzativo-procedurale³) degli intermediari, sia la valenza "fondante" ("*...sulla base...*") e, nel contempo, delimitativa ("*...nei limiti...*") dell'incarico loro conferito.

Ad ulteriore illustrazione e sostegno delle ragioni che sorreggono la scelta di fondo compiuta nell'elaborazione delle Disposizioni in commento, è opportuno altresì tenere presente che esse risultano conformi agli indirizzi, emergenti a livello internazionale e sovranazionale.

Infatti, sia l'organismo intergovernativo deputato all'elaborazione di *standard* in materia, la Financial Action Task Force (FATF – GAFI), sia, soprattutto, la Commissione europea si sono entrambi pronunciati nel senso della necessità di assimilare i promotori finanziari/agenti ai dipendenti degli intermediari finanziari.

¹ Cfr. la Parte prima, Sezione I, quinto capoverso, del citato Provvedimento della Banca d'Italia del 3 aprile 2013.

² Ivi, Parte quinta, Sezione II, Nota 14.

³ Sulla necessaria unitarietà della struttura organizzativa degli intermediari, cfr., infatti, anche l'art. 4, comma 1, ("*Principi generali*") del Regolamento congiunto della Banca d'Italia e della Consob in materia di organizzazione e procedure degli intermediari del 29 ottobre 2007 ("*Gli intermediari, secondo i principi, i criteri e i requisiti di cui al presente Regolamento, si dotano di un sistema organizzativo unitario al fine di assicurare la sana e prudente gestione, il contenimento del rischio e la stabilità patrimoniale nonché la correttezza e la trasparenza dei comportamenti nella prestazione dei servizi*").

Il FATF ha avuto modo di chiarire che *“Agents are viewed by the FATF as an extension of the financial services provider. Consequently, the conduct of CDD by these agents is treated as if it were conducted by the principal financial institution”*⁴.

Analogamente, la Commissione europea ha esplicitato la volontà di ribadire che gli “agenti” debbono ritenersi esclusi dal novero dei destinatari diretti delle norme in materia di antiriciclaggio. Difatti, nella sua Proposta di nuova Direttiva (c.d. Quarta Direttiva Antiriciclaggio)⁵, la Commissione UE, in primo luogo, ha confermato il principio già espresso nel *considerando* n. 28 della Direttiva 2005/60/CE, che viene sostanzialmente trasfuso nel nuovo *considerando* n. 24, che così recita: *“In caso di relazioni d’agenzia o di assegnazione esterna di lavoro su base contrattuale fra enti obbligati e persone fisiche o giuridiche esterne che non rientrano nell’ambito di applicazione della presente direttiva, qualunque obbligo volto a evitare il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo incombente a tali agenti o prestatori di servizi esterni in quanto parte degli enti obbligati può derivare unicamente dal contratto, e non dalla presente direttiva. Occorre che la responsabilità relativa all’ottemperanza della presente direttiva rimanga a carico dell’ente obbligato che rientra nel suo ambito di applicazione”*.

In secondo luogo, ha ripreso e confermato la previsione dell’art. 19 della Direttiva 2005/60/CE, collocandola nell’articolo 28 della Proposta di nuova Direttiva: *“La presente sezione [la Sezione 4, dedicata all’Esecuzione da parte di terzi] non si applica ai rapporti di esternalizzazione o di agenzia nel cui ambito il prestatore del servizio esternalizzato o l’agente devono essere considerati, ai sensi del contratto, parte integrante dell’ente obbligato”*.

In altri termini, dunque, secondo la Commissione europea, in virtù del rapporto di immedesimazione tra promotori e intermediari di riferimento (gli agenti come parte integrante dell’ente): *i*) destinatari delle norme sull’antiriciclaggio sono solo gli intermediari; *ii*) gli agenti non possono essere considerati come terzi rispetto agli intermediari per cui agiscono, con la conseguenza che gli adempimenti antiriciclaggio posti in essere per il tramite dei primi vanno giuridicamente imputati ai secondi.

* * *

⁴ FAFT Reference Document, *Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and the FATF 9 Special Recommendations*, 2009. Si specifica, inoltre, che gli agenti sono inclusi nell’attività di monitoraggio che deve essere svolta dagli intermediari al fine di assicurare il rispetto dei programmi di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo (Raccomandazioni FATF-GAFI, febbraio 2013).

⁵ Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla prevenzione dell’uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminali e di finanziamento del terrorismo, Strasburgo, 5.2.2013, COM(2013) 45 final.

Bozza di delibera

Disposizioni attuative in materia di adeguata verifica della clientela da parte dei promotori finanziari, ai sensi dell'art. 7, comma 2, del Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231

LA COMMISSIONE NAZIONALE PER LE SOCIETÀ E LA BORSA

Vista la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo;

Vista la legge 25 gennaio 2006, n. 29, recante disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – legge comunitaria 2005, e in particolare gli articoli 21 e 22;

Vista la direttiva 2006/70/CE della Commissione del 1° agosto 2006, recante misure di esecuzione della direttiva 2005/60/CE;

Visto il decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, recante l'attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione;

Visti il decreto legislativo 25 settembre 2009, n. 151, il decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 11, la legge 30 luglio 2010, n. 122 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, e il decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141, recanti disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231;

Visto il combinato disposto dell'articolo 10, comma 1, e dell'articolo 11, comma 3, lett. a), del citato decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, in forza del quale tra i soggetti destinatari degli obblighi da esso previsti rientrano i promotori finanziari iscritti nell'albo previsto dall'articolo 31 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 e successive modifiche ed integrazioni;

Visto l'articolo 31, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, a mente del quale è promotore finanziario la persona fisica che, in qualità di agente collegato ai sensi della direttiva 2004/39/CE, esercita professionalmente l'offerta fuori sede come dipendente, agente o mandatario;

Visto il citato articolo 31, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, il quale stabilisce che l'attività di promotore finanziario è svolta esclusivamente nell'interesse di un solo soggetto;

Visto, in particolare, l'articolo 7, comma 2, del citato decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, a norma del quale, nel rispetto delle finalità e nell'ambito dei poteri regolamentari previsti dai rispettivi ordinamenti di settore, le Autorità di vigilanza, d'intesa tra di loro, emanano disposizioni circa le modalità di adempimento degli obblighi di adeguata verifica del cliente;

Visti i poteri regolamentari e di vigilanza, informativa, ispettiva, cautelare e sanzionatoria, nei confronti dei promotori finanziari attribuiti alla Consob, in particolare, dagli articoli 31, 32, 55, 190 e 196 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58;

Visto, in particolare, l'articolo 104, comma 1, del Regolamento recante norme di attuazione del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 in materia di intermediari, adottato dalla Consob con delibera n. 16190 del 29 ottobre 2007 e successive modifiche, il quale stabilisce che *“I promotori svolgono i compiti ed assolvono gli obblighi loro demandati ai sensi delle disposizioni disciplinanti l'attività dei soggetti abilitati, sulla base e nei limiti dell'incarico loro conferito”*;

Visto il Provvedimento recante disposizioni attuative in materia di adeguata verifica della clientela, ai sensi dell'art. 7, comma 2, del Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231, adottato dalla Banca d'Italia il 3 aprile 2013;

Vista, in particolare, la Parte quinta, Sezione II, Nota 14, del citato Provvedimento adottato dalla Banca d'Italia il 3 aprile 2013, ove è stabilito che, ai fini delle disposizioni attuative in materia di adeguata verifica della clientela ivi dettate, i promotori finanziari sono equiparati ai dipendenti degli intermediari per i quali prestano la propria attività;

Vista, altresì, la Parte prima, Sezione I, quinto capoverso, del suddetto Provvedimento della Banca d'Italia del 3 aprile 2013, laddove è prescritto che *“I sistemi valutativi e i processi decisionali adottati [dagli intermediari] devono assicurare coerenza di comportamento all'interno dell'intera struttura aziendale e la tracciabilità delle verifiche svolte e delle valutazioni effettuate, anche al fine di dimostrare alle autorità competenti che le specifiche misure assunte sono adeguate rispetto ai rischi rilevati in concreto”*;

Ritenuto necessario assicurare che l'osservanza degli obblighi di adeguata verifica della clientela abbia luogo in modo uniforme e coerente, da parte di tutti i soggetti che prestano la propria attività per gli intermediari, ivi compresi i promotori finanziari che esercitano professionalmente l'offerta fuori sede come dipendenti ovvero come agenti o mandatari degli intermediari medesimi;

Ritenuto, pertanto, necessario che i promotori finanziari, ai fini della coerente osservanza degli obblighi di adeguata verifica della clientela, si conformino pienamente alle misure, alle modalità ed alle procedure interne previste in tema di adeguata verifica della clientela dagli intermediari, per i quali prestano la propria attività e della cui organizzazione devono, quindi, essere considerati parte integrante;

D'intesa con la Banca d'Italia e l'Ivass;

D E L I B E R A

1. I promotori finanziari assolvono gli obblighi di adeguata verifica della clientela stabiliti dal decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 e successive modifiche, e dalle relative disposizioni attuative, osservando le misure, le modalità e le procedure interne, previste, per il proprio personale, dall'intermediario per il quale prestano la propria attività.

La presente delibera è pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana e nel Bollettino della Consob ed entra in vigore il 1° gennaio 2014.

IL PRESIDENTE