



Servizi di money transfer

Audizione del Capo della Direzione V del Dipartimento del  
Tesoro del MEF,  
**Giuseppe Maresca**  
in VI Commissione (Finanze) della Camera

# **Audizione davanti alla Commissione finanze della Camera**

## **1. Quadro generale**

I *money transfer* permettono di trasferire denaro da un luogo qualsiasi di un paese a un luogo qualsiasi di un altro in tempi brevi, in sicurezza e a costi relativamente contenuti. Queste caratteristiche rendono i *money transfer* il veicolo principale utilizzato degli emigranti per le rimesse verso il paese di origine.

Con il decreto legislativo 27 gennaio 2010 n. 11 l'Italia ha recepito la direttiva europea sui servizi di pagamento 64/2007/CE (Payment Services Directive), che si applica ai principali servizi di pagamento (bonifici, RID, Ri.Ba, Carte di pagamento in genere, bollettini bancari, ecc.), effettuati in euro e nelle altre valute degli stati membri dell'Unione Europea e dello spazio Economico Europeo (Islanda, Liechtenstein e Norvegia). Sono esclusi i pagamenti tramite assegni o cambiali e le operazioni effettuate fuori dall'Area PSD.

Per effetto della PSD e delle norme nazionali di recepimento le rimesse di denaro sono state espressamente ricomprese tra i servizi di pagamento<sup>1</sup> erogabili, in presenza di taluni requisiti prudenziali e strutturali, da soggetti autorizzati dalle competenti autorità di vigilanza (in Italia, l'autorizzazione all'erogazione di servizi di pagamento è rilasciata dalla Banca d'Italia<sup>2</sup>).

La matrice europea della regolamentazione dei servizi di pagamento reca con sé l'applicazione di principi fondanti il Mercato Unico, quali la libertà di stabilimento e il principio di libera prestazione dei servizi. Gli operatori economici possono esercitare la propria attività fuori dai propri confini nazionali d'origine sia tramite insediamento fisico di succursali sul territorio di un qualsiasi Stato membro, diversi da quello d'origine, sia attraverso reti di agenti ivi non stabilmente insediati.

Con l'entrata in vigore del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141 gli agenti che prestano esclusivamente i servizi di pagamento su mandato diretto di intermediari nazionali, ossia autorizzati dalla Banca d'Italia, sono tenuti ad iscriversi nella sezione speciale dell'Elenco degli agenti in attività finanziaria, di cui all'art. 128-quater, comma 6, del TUB, ancorché operino in uno Stato comunitario diverso dall'Italia.

Diversamente, gli agenti che svolgono la propria attività per conto di istituti di pagamento o di moneta elettronica comunitari sono sottoposti alla disciplina di settore del Paese in cui l'intermediario preponente ha ottenuto l'autorizzazione (*home country control*). Tali soggetti, pur operanti in Italia, non sono tenuti a iscriversi nella sezione speciale dell'Elenco degli agenti in attività finanziaria bensì nel registro pubblico tenuto dalle Autorità del Paese di origine in cui viene data evidenza degli istituti di pagamento autorizzati, dei relativi agenti e delle succursali.

Tali agenti devono tuttavia comunicare all'OAM, utilizzando la posta elettronica certificata (PEC), le informazioni relative all'avvio dell'operatività sul territorio italiano, ai propri dati aggiornati, alle eventuali variazioni e alla conclusione della propria attività,

---

<sup>1</sup> Articolo 1, comma 1, lettera b), n. 6 del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 11

<sup>2</sup> Titolo VI *ter* del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (TUB)

rispettando i tempi e le modalità di invio stabilite dall'Organismo<sup>3</sup>.

Dal punto di vista più strettamente commerciale, i soggetti autorizzati di money transfer operano attraverso punti vendita che funzionano da semplici terminali operativi. I punti vendita identificano il cliente, accettano le somme da trasferire, registrano l'operazione e rimettono i soldi alla società.

In ragione della loro funzione meramente operativa, i punti vendita non sono sottoposti a regolamentazione finanziaria. La loro funzione non è dissimile da quella di un tabaccaio che riceve i pagamenti per le scommesse calcistiche e operazioni simili. Infatti la tipologia dei punti vendita comprende proprio tabaccai ma anche *internet point* e piccole rivendite di articoli vari, dai fruttivendoli ai bazar, spesso con una connotazione etnica.

Attualmente le informazioni sui punti di vendita ci vengono dai soggetti autorizzati a prestare servizi di rimessa di denaro che li contrattualizzano.

In Italia operano le tre grandi società internazionali:

1. *Western Union* che ha circa il 45% del mercato;
2. *MoneyGram* con circa il 20%;
3. *RIA* con circa il 20%.

Prima dell'approvazione della PSD, le tre società, che operavano come società italiane, ciascuna affiliata al proprio network internazionale, sono state fuse con le altre società nazionali del gruppo e, beneficiando delle possibilità offerte dal *framework* comunitario di regolamentazione del proprio mercato europeo di riferimento, hanno optato per altri regimi europei, in ragione dei vantaggi fiscali e regolamentari propri di tali legislazioni.

Il restante 15% del mercato è coperto da numerosi piccoli operatori, alcuni registrati in Italia, altri in altri paesi europei.

## **2. Valutazione del rischio**

Abbiamo due tipologie di rischio rilevanti:

1. il riciclaggio di denaro derivante da operazioni illecite. I casi più importanti e noti sono quelli legati alla comunità cinese. I *money transfer* sono utilizzati per trasferire in madrepatria il corrispettivo di operazioni commerciali illegali (dal punto di vista fiscale, sanitario, della proprietà industriale, di sicurezza). In questi casi il trasferimento di denaro attraverso i *money transfer* non è casuale o estemporaneo ma è parte necessaria dell'impianto criminoso ed è attentamente pianificato, spesso con l'utilizzo di *money transfer* che potremmo definire *captive*, cioè operanti esclusivamente per l'organizzazione criminale;
2. il trasferimento di denaro non necessariamente di origine illecita ma effettuato per finalità diverse da quelle di rimesse di immigranti, specialmente per fini di terrorismo. Stiamo parlando sia di trasferimenti di piccole somme effettuati da singoli individui, sia anche di possibili utilizzi fraudolenti di organizzazioni caritatevoli.

Ambedue le tipologie di rischio descritte sono attuali e presenti. I rischi di riciclaggio

---

<sup>3</sup> Articoli 114-*decies* e 128-*quater*, comma 7 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (TUB)

sono i più consistenti, con numerosi casi già accertati, ma sono anche quelli più facili da individuare, per le quantità movimentate e perché collegate a operazioni di importazione di merci.

La seconda tipologia è quella che più preoccupa perché i trasferimenti sono in genere di entità modesta, difficili da inquadrare tipologicamente e quindi difficili da individuare in un mare di operazioni normali.

### **3. Riduzione del rischio.**

I tre più grossi operatori (85% del mercato) hanno un concreto interesse alla legalità, convergente con quello delle autorità, che si può riassumere con il termine *Reputation Risk*. Ha due componenti:

1. il rischio di sanzioni. La PSD e la scelta di operare in Italia avvalendosi della flessibilità organizzativa permessa dalla normativa comunitaria, di fatto pone al riparo le tre società da sanzioni italiane/europee. Le autorità estere d'origine non sono evidentemente in grado, né hanno interesse, di sanzionare le società per operazioni effettuate da punti vendita in altri paesi. Tuttavia i tre operatori hanno negli USA il loro mercato d'elezione originario, sono sottoposti alla vigilanza delle autorità americane e rischiano forti sanzioni. Hanno quindi impiantato un sofisticato sistema di *compliance* che, dopo la PSD e la liquidazione delle società nazionali, è stato esteso a tutti i paesi nei quali operano;
2. la difficoltà di operare con le banche. Anche se le operazioni sono effettuate in gran parte con contante, i *money transfer* organizzati operano passando da conti bancari. I timori legati a possibili ricorrenti comportamenti illegali dei punti vendita scoraggiano le banche a operare con i *money transfer*. Si tratta di un fenomeno europeo che può essere molto problematico per i *money transfer*. La crescente attenzione delle banche ai problemi di identificazione del cliente rappresenta dunque un forte incentivo per la regolarità delle operazioni del settore.

Nel caso dei grandi operatori (85% del mercato) il rischio è quindi essenzialmente concentrato nel possibile comportamento infedele dei punti vendita. Ricordo che parliamo di soggetti che devono solamente incassare il denaro e rilasciare una ricevuta dopo aver effettuato tutte le procedure prescritte per la corretta individuazione del cliente e la registrazione dell'operazione. Tuttavia la numerosità dei punti di vendita, la possibilità di passare da un operatore a un altro, l'assenza di normative che impongano vincoli di monomandato, rendono i controlli difficili e costosi.

Diversa invece la situazione con il rimanente 15% dove abbiamo società spesso piccole e dalle finalità non chiare. Ad esempio abbiamo:

1. società promosse e spesso gestite da singoli paesi che hanno interesse ad agevolare (in termini di costi e/o di sicurezza dei trasferimenti) le rimesse dei loro emigranti. La dimensione ridotta di talune società, l'eterogeneità dei fini, una *governance* non sempre robusta, possono condurre a irregolarità anche importanti e ripetute;
2. società utilizzate per trasferire illecitamente i pagamenti di merci importate illegalmente. È il caso cui ho fatto riferimento in precedenza in cui c'è una evidente compromissione criminale è che si è verificato con frequenza nella comunità cinese. Il caso di Bank of China ci mostra tuttavia che non si utilizzano solo e sempre *money transfer* della stessa etnia.

## 4. Obbiettivi

L'analisi dei rischi ci indica che l'attuale inquadramento dei *money transfer* pone elevati rischi di sicurezza sia per riciclaggio sia per finanziamento del terrorismo. Per ridurre il rischio occorre migliorare sia i controlli sui singoli punti vendita sia i controlli sulle società, specialmente quelle minori.

La rete di *money transfer* assicura la possibilità di spostare le rimesse rapidamente e con sicurezza in qualsiasi piccolo villaggio del mondo a costi contenuti. Il sistema bancario tradizionale non è in grado di effettuare tale servizio, comunque non lo potrebbe fare a quelle tariffe. Poiché le rimesse sono presenti dovunque ci sia immigrazione, il nostro obiettivo è di assicurare una rete di *money transfer* efficiente e trasparente. Una strategia che intendesse invece scoraggiare l'utilizzo dei *money transfer* non sarebbe realistica e porterebbe a una crescita di meccanismi clandestini di trasferimento del denaro, aumentando gli spazi opachi a vantaggio dei criminali.

Per avere un sistema di *money transfer* trasparente dobbiamo avere informazioni sufficienti a pianificare controlli mirati e regolari. Inoltre deve essere incoraggiata la collaborazione tra *money transfer* e circuiti bancari per aumentare l'efficienza dello strumento *money transfer* e gli incentivi alla regolarità della loro azione.

## 5. Cosa fare

Innanzitutto dobbiamo avere precise informazioni sulle società e sui punti di vendita.

L'impianto originario della PSD ha indotto i maggiori operatori di settore a scegliere regimi di regolamentazione più permissivi, beneficiando del principio di *home country control*<sup>4</sup> che affida all'autorità di vigilanza dello Stato membro d'origine il controllo sull'azione degli operatori economici che svolgono la propria attività sul territorio di altro Stato membro piuttosto che all'autorità di vigilanza dello Stato sul cui territorio l'attività economica viene in concreto espletata (principio dell'*host country control*). La IV direttiva AML<sup>5</sup> e la direttiva di revisione della PSD (PSD2<sup>6</sup>), hanno introdotto delle correzioni, permettendo agli Stati Membri di prevedere la costituzione di punti di contatto nei paesi ospitanti.

Intendiamo utilizzare appieno tale possibilità: qualunque società operi in Italia dovrà o essere registrata in Italia, quindi sottoposto alla vigilanza della Banca d'Italia, o istituire un punto di contatto in Italia che sia responsabile del comportamento dei punti di vendita in Italia e responsabile delle segnalazioni di operazione sospetta.

I *money transfer* operanti in Italia, anche attraverso i loro punti di contatto, dovranno fornire nomi e informazioni su tutti i loro punti vendita. Queste informazioni saranno raccolte dall'OAM e rese disponibili alle diverse autorità responsabili, a cominciare dalla Banca d'Italia e dalla Guardia di finanza. Se infatti i *money transfer* (nazionali o comunitari, questi ultimi attraverso i punti contatto) dovranno essere vigilati dalla Banca d'Italia, la numerosità dei punti vendita e la loro funzione di mera ricezione dei

---

<sup>4</sup> Articoli 17 e 25 della direttiva europea sui servizi di pagamento 64/2007/CE (Payment Services Directive- PSD)

<sup>5</sup> Direttiva (UE) 2015/849 del parlamento europeo e del consiglio del 20 maggio 2015 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione- articolo 45

<sup>6</sup> Direttiva (UE) 2015/2366 del parlamento europeo e del consiglio del 25 novembre 2015, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, che modifica le direttive 2002/65/CE, 2009/110/CE e 2013/36/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010, e abroga la direttiva 2007/64/CE- Considerando 44 e articolo 29.

versamenti ci suggerisce che il modo più logico di assicurarne un monitoraggio efficace è attraverso l'operato di una forza di polizia specializzata, qual è appunto la Guardia di finanza. Per svolgere al meglio tale funzione, la Guardia di finanza potrà accedere alla banca dati dell'OAM, esaminare e studiare la mappa completa dei punti vendita e delle società, incrociarla con le informazioni di polizia e le SOS e programmare le ispezioni dove maggiore è il rischio di illegalità.

È necessario inoltre disegnare un efficace apparato sanzionatorio. Pensiamo a sanzioni modulate secondo la gravità della violazione ed erogate a carico dei punti vendita e delle società:

1. sanzioni moderate a carico del punto vendita in caso siano rilevate irregolarità formali o sporadiche che mettano in pericolo la corretta identificazione del cliente;
2. sanzioni più severe a carico del punto vendita nel caso siano rilevate infrazioni intenzionali o ripetute. In questo secondo caso le sanzioni dovranno inoltre essere notificate all'operatore economico di riferimento, che ha contrattualizzato il punto vendita, e registrate nel database dell'OAM;
3. sanzioni a carico delle società in caso di ripetute violazioni gravi da parte del punto vendita. È infatti responsabilità delle società mandanti rimediare a comportamenti illegali dei loro punti vendita. Inoltre la decisione di una società di chiudere un suo punto vendita per ragioni non commerciali dovrà essere registrata presso l'OAM in modo che il comportante irregolare del punto vendita sia noto ad altre società che valutino la possibilità di aprire un rapporto con quel punto vendita;
4. infine, la possibilità che alcuni punti vendita siano coinvolti in reati gravi suggerisce di dare alla Guardia di finanza il potere di chiudere immediatamente tale punto vendita.

### **Riassumendo:**

- la Banca d'Italia vigilerà sulle società di *money transfer* (istituti di pagamento) Italiani e sui punti di contatto dei soggetti comunitari che operano in Italia;
- la Guardia di finanza controllerà le reti di punti vendita. Potrà proporre sanzioni in caso di violazioni accertate. Nei casi gravi potrà chiudere immediatamente un punto vendita;
- l'Organismo degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi (OAM) gestirà una banca dati dove saranno raccolte tutte le informazioni riguardanti i punti vendita. Tali informazioni saranno accessibili alle autorità e alle società di *money transfer*;
- il MEF erogherà le sanzioni a carico dei punti vendita nonché le sanzioni a carico delle società per mancato controllo dei loro punti vendita.

Riteniamo che il modello illustrato nelle sue linee generali sia fondato su un sistema di responsabilità, di controlli e di sanzioni chiaro, semplice e di pronta applicazione. Il veicolo normativo per la sua attuazione potrà essere il decreto legislativo di recepimento della IV direttiva europea di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.