



VI Commissione Permanente Finanze
Camera dei Deputati

**“DISPOSIZIONI CONCERNENTI L’IMPIEGO DELLA CARTA
D’IDENTITÀ ELETTRONICA NELL’ADEMPIMENTO DEGLI
OBBLIGHI DI IDENTIFICAZIONE PREVISTI DALLA
NORMATIVA PER IL CONTRASTO DEL RICICLAGGIO DEI
PROVENTI DI ATTIVITÀ CRIMINOSE”
(A. C. n. 4662)**

Audizione del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

Roma, 9 novembre 2017

Indice

PREMESSA	3
L'IDENTIFICAZIONE DEL CLIENTE NEL NOVELLATO D.LGS. 231/2007.....	3
LE CARATTERISTICHE DELLA CARTA DI IDENTITÀ ELETTRONICA.....	5
VERIFICA DELL'IDENTITÀ DEL TITOLARE	5
LE OSSERVAZIONI ALLA PROPOSTA DI LEGGE	6

PREMESSA

Il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (d'ora in avanti, CNDCEC) esprime innanzitutto i più vivi ringraziamenti per l'opportunità che viene concessa di formulare le proprie osservazioni sul disegno di legge n. 4662, a firma dell'on. Fragomeli, recante "disposizioni concernenti l'impiego della carta d'identità elettronica nell'adempimento degli obblighi di identificazione previsti dalla normativa per il contrasto del riciclaggio dei proventi di attività criminose".

La proposta di legge in oggetto, presentata lo scorso 27 settembre alla Camera dei deputati, prevede che gli obblighi di adeguata verifica della clientela da parte degli intermediari finanziari, dei soggetti esercenti attività finanziaria, dei professionisti, dei revisori contabili e degli altri soggetti indicati dal decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, nell'erogazione delle prestazioni o nello svolgimento di un'operazione di trasmissione o movimentazione di mezzi di pagamento, debbano essere assolti in via preferenziale con la carta d'identità elettronica (d'ora in avanti, anche "CIE"). A tali fini nella proposta si specifica come effettuare l'accertamento dell'identità fisica del titolare del documento e si indica che la lettura dei dati personali e biometrici contenuti all'interno del micro-processore della CIE può avvenire tramite il medesimo documento, secondo le specifiche tecniche pubblicate nel Portale della stessa CIE previsto dal decreto del Ministro dell'interno 23 dicembre 2015 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 302 del 30 dicembre 2015.

Nella relazione di accompagnamento, gli estensori chiariscono che la *ratio* della proposta risiede nelle maggiori garanzie offerte dalla identificazione del cittadino attraverso la carta di identità elettronica ai fini di mitigazione del rischio di riciclaggio di denaro e individuano nella CIE un vero e proprio strumento di garanzia finanziaria, nonché di contrasto alle altre frodi connesse con i processi di identificazione, quali quelli legati al furto d'identità.

Al fine di comprendere appieno i contenuti della proposta in commento, pare opportuno riepilogare in modo sintetico la normativa antiriciclaggio vigente in materia di identificazione del cliente e, in particolare, gli artt. 18 e 19 del d.lgs. 231/2007 che costituiscono l'oggetto della modifica suggerita al legislatore.

L'IDENTIFICAZIONE DEL CLIENTE NEL NOVELLATO D.LGS. 231/2007

La normativa in materia di prevenzione e contrasto dei reati di riciclaggio e finanziamento del terrorismo è stata recentemente modificata per effetto del recepimento della direttiva 2015/849/UE (c.d. quarta direttiva antiriciclaggio) da parte del legislatore italiano che, attraverso il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90, ha apportato significative modifiche al d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, contenente la disciplina organica della materia.

Nell'adeguare i contenuti degli obblighi di adeguata verifica della clientela imposti ai destinatari della disciplina, tra i quali anche gli iscritti nell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, il d.lgs. 90/2017 ha inciso anche sulle modalità di identificazione del cliente, previste dagli artt. 18 e 19 del novellato d.lgs. 231/2007.

In dettaglio, l'art. 18 (contenuto degli obblighi di adeguata verifica) impone l'identificazione del cliente e la verifica della sua identità attraverso un documento d'identità o altro documento di riconoscimento equipollente, nonché sulla base di documenti, dati o informazioni ottenuti da una fonte affidabile e

indipendente. Le modalità di adempimento sono disciplinate dall'art. 19, che prevede l'assolvimento dell'obbligo mediante acquisizione dei dati identificativi forniti dal cliente alla presenza del medesimo, anche attraverso dipendenti e collaboratori. Ai fini dell'identificazione è richiesta l'esibizione di un documento di identità o di altro documento di riconoscimento equipollente ai sensi della normativa vigente. Devono, pertanto, ritenersi validi i documenti di identità e di riconoscimento di cui agli artt. 1 e 35 del DPR 28.12.2000, n. 445 (carta di identità e documenti ad essa equipollenti, vale a dire: il passaporto; la patente di guida; la patente nautica; il libretto di pensione; il patentino di abilitazione alla conduzione di impianti termici; il porto d'armi; le tessere di riconoscimento, purché munite di fotografia e di timbro o di altra segnatura equivalente, rilasciate da un'Amministrazione dello Stato). A differenza del passato, la norma oggi prevede espressamente l'obbligo di acquisizione di copia del documento in formato cartaceo (fotocopia) o elettronico (copia scannerizzata) da parte del soggetto obbligato.

Innovando rispetto al passato, la norma elenca poi i seguenti casi in cui è possibile procedere all'espletamento dell'obbligo di identificazione anche senza la presenza fisica del cliente (art. 19, co. 1, lett. a):

- 1) clienti i cui dati identificativi risultino da atti pubblici, da scritture private autenticate o da certificati qualificati utilizzati per la generazione di una firma digitale associata a documenti informatici, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 82/2005;
- 2) clienti in possesso di un'identità digitale, di livello massimo di sicurezza, nell'ambito del Sistema di cui all'art. 64 del predetto d.lgs. n. 82/2005 e della relativa normativa regolamentare di attuazione, nonché di un'identità digitale o di un certificato per la generazione di firma digitale, rilasciati nell'ambito di un regime di identificazione elettronica compreso nell'elenco pubblicato dalla Commissione europea a norma dell'art. 9 del regolamento EU 910/2014;
- 3) clienti i cui dati identificativi risultino da dichiarazione della rappresentanza e dell'autorità consolare italiana, come indicata nell'art. 6 del d.lgs. n. 153/1997;
- 4) clienti che siano già stati identificati dal soggetto obbligato in relazione ad un altro rapporto o prestazione professionale in essere, purché le informazioni esistenti siano aggiornate e adeguate rispetto allo specifico profilo di rischio del cliente;
- 5) clienti i cui dati identificativi siano acquisiti attraverso idonee forme e modalità, individuate dalle Autorità di vigilanza di settore, tenendo conto dell'evoluzione delle tecniche di identificazione a distanza (art. 19 co. 1 lett. a) d.lgs. 231/2007).

In caso sussistano dubbi, incertezze o incongruenze sui dati identificativi contenuti nei documenti ovvero sulle informazioni acquisite relative al cliente, al titolare effettivo e all'esecutore, l'art. 19, co. 1, lett. b) prevede che i destinatari degli obblighi anticiclaggio provvedano al riscontro della veridicità dei dati e delle informazioni stesse attraverso la consultazione del sistema pubblico per la prevenzione del furto di identità di cui d.lgs. n. 64/2011. Invero il sistema pubblico di prevenzione amministrativa delle frodi nel settore del credito al consumo con specifico riferimento al furto di identità ideato dal Ministero dell'economia e delle finanze in attuazione del d.lgs. 64/2011 (denominato "SCIPAFI") consente esclusivamente agli aderenti al sistema (banche, finanziarie, fornitori di servizi di comunicazione elettronica e interattivi, imprese di assicurazione) di verificare l'autenticità dei dati contenuti nei documenti di identità e di reddito delle persone fisiche che richiedono una prestazione nell'ambito dei servizi offerti dagli stessi aderenti. Dunque, si tratta di

un sistema utilizzabile solo da pochi destinatari della normativa antiriciclaggio, tra cui non figurano i professionisti.

La verifica dell'identità può essere effettuata anche attraverso il ricorso ad altre fonti attendibili e indipendenti tra le quali rientrano le basi di dati, ad accesso pubblico o condizionato al rilascio di credenziali di autenticazione, riferibili ad una pubblica amministrazione nonché quelle riferibili a soggetti privati autorizzati al rilascio di identità digitali nell'ambito del sistema previsto dall'art. 64 del d.lgs. n. 82/2005 ovvero di un regime di identificazione elettronica compreso nell'elenco pubblicato dalla Commissione europea a norma dell'art. 9 del regolamento EU 910/2014 (art. 19 co. 1 lett. b), d.lgs. 231/2007).

LE CARATTERISTICHE DELLA CARTA DI IDENTITÀ ELETTRONICA

La Carta di Identità Elettronica è definita dal Codice dell'Amministrazione Digitale (d'ora in avanti, CAD) "il documento d'identità munito di elementi per l'identificazione fisica del titolare rilasciato su supporto informatico dalle amministrazioni comunali con la prevalente finalità di dimostrare l'identità anagrafica del suo titolare" (art. 1, comma 1, lett. c) del CAD, così come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. b), del D. Lgs. 30 dicembre 2010, n. 235).

La nuova CIE, in breve, rappresenta la naturale evoluzione del documento di identità tradizionalmente rilasciato in versione cartacea, continuando a svolgere la funzione primaria di identificazione personale basata sul confronto a vista con la fotografia del titolare, unita ad una tecnologia avanzata che, rispetto al passato, garantisce elevati livelli di sicurezza in relazione ai rischi di falsificazione e duplicazione illecita. Inoltre, le sue funzionalità aggiuntive consentono l'identificazione informatica del titolare ai fini dell'accesso ai servizi erogati in rete dalle Pubbliche Amministrazioni (art. 64, commi 2-octies e 2-nonies) e l'abilitazione per la richiesta dell'identità digitale sul Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID).

Come è noto, le modalità tecniche di emissione della CIE sono state disciplinate dal Ministero dell'Interno con Decreto del 23 dicembre 2015. Il provvedimento determina le caratteristiche tecniche della piattaforma e dell'architettura logica dell'infrastruttura, definendo anche le modalità tecniche di produzione, distribuzione, gestione e supporto all'utilizzo della CIE.

Ai sensi dell'art. 3 del D.M. il supporto è realizzato con le tecniche tipiche della produzione di carte valori ed è integrato con un microprocessore a radiofrequenza per la memorizzazione delle informazioni necessarie per la verifica dell'identità del titolare, inclusi gli elementi biometrici primari e secondari, nonché per l'autenticazione in rete. In particolare, l'elemento biometrico primario è costituito dall'immagine del volto del cittadino richiedente la CIE, che viene acquisita dall'amministrazione ai fini del rilascio e memorizzata all'interno del microprocessore. Il dato biometrico secondario è rappresentato dalle impronte digitali semplici del richiedente, acquisite e trattate secondo standard di sicurezza internazionali. Oltre alle informazioni necessarie per verificare l'identità del cittadino, la CIE è predisposta per acquisire ulteriori dati personali (firma autografa, autorizzazione per l'espatrio, consenso alla donazione di organi, indirizzi di contatto).

Fisicamente, si presenta come un cartellino elettronico dotato di numero seriale (Numero Unico Nazionale), foto del titolare stampata al laser, indicazione dei dati anagrafici e dei dati della pratica di rilascio, codice fiscale anche sotto forma di codice a barre e alcuni elementi di sicurezza quali sfondi, ologrammi e micro scritte.

VERIFICA DELL'IDENTITÀ DEL TITOLARE

Il microprocessore della CIE, essendo del tipo 'senza contatti', può essere letto avvicinando il dispositivo ad una strumentazione particolare come quella presente negli uffici di frontiera, a lettori da tavolo commerciali nonché a smartphone dotati di interfaccia NFC (*Near Field Communication*).

In accordo con gli standard internazionali, la lettura dei dati anagrafici e della fotografia è consentita solo a chi può leggere fisicamente quanto stampato sul documento. Invece, l'accesso alle impronte digitali e agli altri dati è permesso solo a chi può leggere i dati stampati ed è in possesso di specifiche autorizzazioni, analogamente a quanto avviene per il passaporto elettronico (es: le Forze di Polizia).

Dunque è sempre consentita l'identificazione in modo certo del titolare, tanto sul territorio nazionale quanto all'estero, con l'esclusione della verifica delle impronte digitali, per la lettura delle quali la legge richiede un sistema informatico dedicato e un'apposita autorizzazione da parte del Ministero dell'Interno.

LE OSSERVAZIONI ALLA PROPOSTA DI LEGGE

Come evidenziato in premessa, la proposta di legge in commento prevede che gli obblighi di adeguata verifica della clientela debbano essere assolti ***“in via preferenziale”*** con la CIE.

Detta proposta non è condivisibile per le motivazioni di seguito descritte.

In primo luogo, in virtù di quanto previsto dai descritti artt. 18 e 19 del novellato d.lgs. 231/2007 l'identificazione del cliente avviene mediante *“un documento d'identità o altro documento di riconoscimento equipollente”*: tale ampia definizione ricomprende evidentemente anche la carta di identità elettronica e riteniamo sia formulata in maniera tale da consentire ai professionisti destinatari delle disposizioni anticiclaggio un agevole espletamento dell'obbligo di identificazione, potendo essi ricorrere indifferentemente ad uno qualsiasi dei documenti di identità elencati dalle disposizioni vigenti, purché in corso di validità.

La proposta in commento, essendo finalizzata a rendere di fatto necessario l'uso della CIE come sistema di identificazione, rende più complesso il corretto espletamento dell'obbligo di identificazione. Cosa accade, infatti, nel caso in cui il cliente non sia in possesso di una carta di identità elettronica? Il professionista dovrà attestare tale circostanza o farla dichiarare al cliente? Questa prospettiva appare a dir poco eccessiva, soprattutto in considerazione del fatto che la normativa di riferimento, oltre a prevedere espressamente una serie di ipotesi in cui l'identificazione può essere assolta anche in assenza del cliente, contempla addirittura la possibilità di espletare gli obblighi di adeguata verifica della clientela attraverso una attestazione rilasciata da soggetti *“terzi”* (vd. artt. 26-30 d.lgs. 231/2007). In tale prospettiva, la previsione di una corsia preferenziale per la CIE appare dannosa per i destinatari degli obblighi e totalmente inutile ai fini anticiclaggio.

In secondo luogo non si spiegherebbe la preferenza accordata alla CIE rispetto ad uno strumento equivalente dal punto di vista tecnologico e molto diffuso, quale il Passaporto Elettronico *“biometrico”* rilasciato dalla Polizia di Stato e anch'esso dotato di microchip per la memorizzazione dei dati biometrici dell'intestatario.

Per quanto esposto, riteniamo che le disposizioni antiriciclaggio in materia di identificazione della clientela, come attualmente riformulate alla luce del recente recepimento della quarta direttiva comunitaria, non debbano essere ulteriormente modificate *in peius*, con un ennesimo aggravio degli adempimenti a carico dei destinatari degli obblighi e senza vantaggi concreti per il contrasto al riciclaggio.