



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore COSTA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'8 MAGGIO 2008

Creazione di un sistema di prevenzione delle frodi nel settore del credito al consumo e dei pagamenti dilazionati o differiti

ONOREVOLI SENATORI. - Negli ultimi anni l'aumento del ricorso allo strumento del credito al consumo e ai pagamenti dilazionati o differiti da parte delle persone sia fisiche che giuridiche, ha comportato il conseguente aumento del numero delle frodi.

Il furto d'identità o frode da impersonificazione costituisce la fattispecie di frode più diffusa e può distinguersi nelle seguenti categorie:

a) impersonificazione totale: l'appropriazione indebita dell'identità di un altro soggetto, realmente esistente o inesistente o deceduto, mediante l'utilizzo dei suoi dati personali;

b) impersonificazione parziale: l'occultamento parziale della propria identità attraverso l'utilizzo di dati anagrafici falsi e di recapiti veri per riuscire ad ottenere, ad esempio, una carta di credito;

c) dichiarazione di caratteri falsi: l'utilizzo di dati anagrafici e recapiti veri e caratteri falsi (per esempio attività lavorativa, stipendio, bilancio della società e così via).

Tra i meccanismi utilizzati dai frodatori per procurarsi illegalmente i dati personali o identificativi delle persone fisiche o giuridiche, con cui successivamente mettere in atto il furto di identità, occorre tener presente che va diffondendosi in ambito informatico un fenomeno conosciuto con il termine «*phishing*», neologismo inglese creato sulla falsariga di *fishing*. La frode viene attuata tramite l'invio di *e-mail*, del tutto simili nella grafica a quelle dei siti ufficiali di aziende e istituzioni, nelle quali vengono richiesti per scopi fraudolenti dati ed informazioni personali, motivando tale richiesta con pretestuose ragioni di natura tecnica.

Le frodi realizzate mediante il furto di identità, nei paesi in cui si ha un'alta diffusione del credito alle famiglie, sono in allarmante crescita. Questa tendenza è stata confermata anche da studi a livello nazionale ed internazionale.

È giusto precisare che le frodi da impersonificazione, oltre a colpire gli enti finanziari (banche e società finanziarie), coinvolgono sempre più i consumatori defraudati della propria identità, determinando a loro carico ingenti difficoltà economiche e spesso anche danni rilevanti sul piano psicologico.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, gli obiettivi di un modello di prevenzione e monitoraggio, sul piano amministrativo, delle frodi nel settore del credito al consumo e dei pagamenti dilazionati o differiti sono principalmente tre:

1) prevenire il fenomeno delle frodi attraverso strumenti di accertamento dell'identità e della effettiva capacità di reddito del soggetto richiedente credito;

2) costituire un deterrente in grado di dissuadere i potenziali frodatori;

3) ridurre il contenzioso giudiziario sia nel campo civile sia in quello penale.

Per assolvere agli obiettivi di cui sopra, un sistema di prevenzione delle frodi dovrà quindi fornire un contributo dal punto di vista della identificazione e della autenticazione.

Si può definire il «processo di identificazione» come il primo passo di verifica della validità dei dati dichiarati dal soggetto (quali ad esempio la verifica dell'esistenza dell'indirizzo, del nome e cognome e casi via).

Per «processo di autenticazione» si intende, invece, il processo che mira a verificare con un elevato livello di affidabilità l'i-

dentità del soggetto. Appare scontato che un'efficace azione preventiva contro le frodi di identità può avvenire solo in presenza di un'elevata quantità e qualità di verifiche che ciascun ente finanziatore sia in condizione di effettuare prima di procedere all'erogazione di tipologie di finanziamento che possono andare dal credito al consumo, secondo la definizione ad esso conferita dall'articolo 121, comma 1, del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 10 settembre 1993, n. 385, fino alle varie forme di finanziamento o di mutuo esistenti, riconducibili alla fattispecie del pagamento dilazionato o differito.

Da parte delle associazioni di categoria del mondo finanziario: Associazione bancaria italiana (ABI) ed Associazione italiana del credito al consumo e immobiliare (ASSOFIN), è stata più volte manifestata l'esigenza di poter attingere ad alcune informazioni in possesso di amministrazioni ed enti pubblici, al fine di riscontrare, in tempo reale e con un certificato livello di garanzia, la veridicità dei dati forniti dai soggetti nel momento in cui richiedono i finanziamenti o i mutui. Occorre infatti considerare che, ad oggi, le informazioni a disposizione degli enti finanziatori risultano del tutto inadeguate ai fini della valutazione del rischio di frode.

Si impone pertanto l'improrogabile esigenza di operare in modo fattivo con strumenti efficaci, sul fronte amministrativo della prevenzione, al fine di limitare l'entità e la pericolosità del fenomeno, fornendo ausilio all'azione esercitata dalle forze di polizia e dal sistema giudiziario. Lo scopo del presente disegno di legge è quello di istituire un sistema di protezione in grado di operare, a livello centrale, sul fronte della prevenzione delle frodi nel settore del credito al consumo e dei pagamenti dilazionati o differiti e al tempo stesso di agevolare, a livello europeo, i punti di contatto operativi in materia di illeciti relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di paga-

mento diversi dai contanti transnazionali, di cui alla decisione quadro 2001/413/GAI del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni dei mezzi di pagamento diversi dai contanti.

Dato l'elevato tasso di rischiosità delle operazioni nel settore dei finanziamenti e stante la necessità di rendere disponibili le informazioni detenute da amministrazioni ed enti pubblici, si prevede dunque la costruzione di un supporto di carattere istituzionale al fine di migliorare gli attuali processi di valutazione del rischio di credito.

Ad oggi infatti, data la pressoché totale mancanza di informazioni pubbliche, né le società di informazione creditizia (SIC) che svolgono l'attività di valutazione del merito di credito del soggetto che richiede il finanziamento o il mutuo, né le aziende che erogano i finanziamenti o i mutui, sono in grado di effettuare un'efficace attività di prevenzione delle frodi.

La mancanza di fonti pubbliche rende impossibile operazioni chiave, quali:

- 1) la verifica sulla validità dei documenti comprovanti l'identità (carta d'identità, passaporto, patente, permesso di soggiorno, e così via);
- 2) la verifica dei dati anagrafici e di residenza;
- 3) la verifica delle informazioni fornite riguardo alla posizione fiscale, contributiva e reddituale.

La presente iniziativa legislativa, che pone in capo all'Ufficio centrale antifrode dei mezzi di pagamento del Ministero dell'economia e delle finanze (di seguito denominato UCAMP) il compito di fungere da centrale di raccordo, di verifica e di riscontro dei dati forniti alle banche e alle finanziarie dai clienti, rappresenta per il settore del credito al consumo e dei pagamenti dilazionati o differiti una occasione di svolta epocale e un significativo esempio di collaborazione tra pubblico e privato nell'attività di contrasto delle frodi. Tale svolta consentirebbe al mer-

cato italiano di allinearsi, primo fra i paesi europei, alle consuetudini ed agli *standard* di sicurezza dei mercati finanziari più evoluti, quali gli Stati Uniti ed il Regno Unito.

Le associazioni di categoria hanno fatto inoltre presente che esiste una precisa volontà, da parte del mondo finanziario, di contribuire sul piano economico alla realizzazione dell'iniziativa: in sostanza hanno pienamente condiviso l'impostazione di subordinare la consultazione dell'istituendo archivio al pagamento di una tassa. Limitando l'osservazione alla sola fattispecie del finanziamento al credito al consumo, le valutazioni effettuate in sede tecnica hanno evidenziato quanto segue:

1) in Italia ogni anno vengono erogati circa dieci milioni di finanziamenti;

2) l'importo della tassa di accesso per richiesta di verifica, da parte delle banche e delle società finanziarie, dell'autenticità dei dati contenuti nella documentazione fornita dalle persone fisiche o giuridiche richiedenti il finanziamento all'istituendo archivio, può essere ragionevolmente fissata in trenta centesimi di euro;

3) l'entrata iniziale di finanza pubblica annua, per la sola componente finanziamenti, può essere prudentemente stimata in tre milioni di euro.

Le valutazioni effettuate hanno, inoltre, permesso di quantificare, per un periodo di tre anni, i costi di realizzazione e di gestione dell'archivio centrale informatizzato. È opportuno richiamare che la gestione del sistema di prevenzione delle frodi non comporta nuovi oneri a carico del bilancio dello Stato, in quanto si intende provvedere con le risorse umane, già esistenti presso l'amministrazione, addette ad attività di prevenzione e contrasto delle frodi sulle carte di pagamento.

L'intervento del legislatore in materia permette pertanto, senza determinare ulteriori oneri a carico del bilancio dello Stato, di istituire un servizio utile alle finanziarie ed al

consumatore e di rafforzare le iniziative già poste in essere dall'UCAMP per impostare il sistema di prevenzione. L'Ufficio ha infatti provveduto ad istituire un gruppo di lavoro *ad hoc* con una duplice finalità: coinvolgere tutti gli attori interessati al fenomeno ed individuare quali informazioni in possesso del comparto pubblico possono essere condivise e le relative modalità di utilizzo. I lavori del gruppo hanno permesso inoltre di evidenziare i seguenti enti chiave, in termini di apporto di informazioni utili all'attività di prevenzione delle frodi:

Ministero dell'interno, con riferimento agli estremi dei documenti di identità delle persone fisiche, compresi quelli riferiti alla stessa tipologia di documenti che risultano smarriti o rubati;

Istituto poligrafico e zecca dello Stato, con riferimento ai dati relativi ai numeri dei supporti plastici su cui vengono stampati i suddetti documenti;

Agenzia delle entrate, con riferimento ai dati relativi ai numeri delle partite IVA e dei codici fiscali delle persone fisiche e delle persone giuridiche, nonché a quelli relativi ai redditi denunciati;

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), con riferimento ai numeri delle posizioni contributive delle persone fisiche e delle persone giuridiche.

In base al presente disegno di legge, nelle fasi successive, mediante lo strumento della decreto ministeriale, potranno essere definiti i flussi di interscambio di informazioni basati sui seguenti principi:

1) il ruolo dell'UCAMP come *gateway* (collettore di informazioni) da e verso gli utenti e gli enti pubblici, nonché fonte di dati;

2) la possibilità per le aziende finanziarie di disporre di due modalità di accesso:

a) direttamente all'UCAMP;

b) attraverso le società di informazione creditizia, le quali possono contribuire ad elevare l'efficacia del sistema in quanto sono in grado di integrare le informazioni provenienti dalle nuovi fonti di dati con quelle già presenti nei loro sistemi di prevenzione delle frodi; e di mettere a disposizione l'esperienza maturata nella elaborazione di sistemi di *rating* e di *scoring*;

3) l'utilizzo delle informazioni memorizzate nell'archivio centralizzato per orientare lo studio dell'evoluzione del fenomeno.

In particolare, l'articolo 1 del disegno di legge istituisce il sistema di prevenzione e definisce i partecipanti al sistema e le facoltà riservate a questi ultimi. Individua, nell'archivio centrale informatizzato e nel gruppo di lavoro i due pilastri su cui poggia il sistema stesso. Pone in capo all'UCAMP, istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, la titolarità e la gestione dell'archivio e lo struttura come ufficio di livello dirigenziale generale. Tale riposizionamento si rende necessario al fine di costituire una struttura in grado di operare contemporaneamente sui seguenti settori di competenza, sia pregressi sia nuovi in virtù delle disposizioni del presente disegno di legge: falsificazione dell'euro; prevenzione delle frodi sulle carte di pagamento; prevenzione delle frodi sul credito al consumo; formazione specialistica ai soggetti pubblici e privati che operano nei settori di competenza. L'articolo 1 sancisce, inoltre, l'obbligo di alimentazione dell'archivio e specifica le finalità di utilizzo dei dati.

Il comma 1 istituisce un sistema di prevenzione, sul piano amministrativo, delle frodi nel settore del credito al consumo e dei pagamenti dilazionati o differiti, nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il comma 2 specifica che il sistema è basato su un archivio centrale informatizzato e su un gruppo di lavoro.

Il comma 3 attribuisce la titolarità e la gestione dell'archivio centrale al competente ufficio del Ministero dell'economia e delle finanze, il quale può designare anche altri soggetti responsabili ai sensi dell'articolo 29 del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196. Lo stesso comma provvede ad elevare il competente ufficio centrale al rango di ufficio di livello dirigenziale generale.

Il comma 4 individua e denomina i soggetti che possono partecipare al sistema.

Il comma 5 fissa il principio di alimentazione dell'archivio centrale e rimanda all'articolo 3 l'individuazione dei dati oggetto dell'obbligo giuridico.

Il comma 6 esplicita le facoltà riservate ai soggetti di cui al comma 4.

Il comma 7 precisa la funzione consultiva del gruppo di lavoro e ne stabilisce la finalità e la composizione. Il comma 8 assicura la compatibilità del sistema con i principi dell'ordinamento comunitario.

L'articolo 2 struttura l'archivio centrale informatizzato in due sezioni e definisce le finalità della suddetta ripartizione.

L'articolo 3, comma 1, definisce la natura e le caratteristiche generali dei dati destinati ad alimentare l'archivio centrale. Il comma 2 dello stesso articolo stabilisce il principio secondo cui possono essere individuate eventuali nuove tipologie di dati da far affluire all'archivio centrale informatizzato.

L'articolo 4, comma 1, esplicita la funzione del riscontro dell'autenticità dei dati, basata sulla procedura di alimentazione dell'archivio centrale informatizzato, subordinandola alla richiesta di verifica inviata dagli aderenti al sistema.

Il comma 2 stabilisce che ogni singola richiesta di verifica è assoggettata al pagamento di una tassa al fine di andare progressivamente a coprire almeno il costo del ser-

vizio e specifica che i costi del servizio e gli oneri relativi alla costituzione e al mantenimento dell'intero sistema di prevenzione devono essere coperti con parte delle entrate derivanti dalla tassa di cui sopra.

L'articolo 5, comma 1, dispone che le somme versate dagli intermediari affluiscono ad apposita unità previsionale di base dell'entrata del bilancio dello Stato, per essere in seguito riassegnate ad altra analoga unità, fino a copertura dei costi stimati per la realizzazione dell'archivio. Il comma 2 quantifica, per un periodo di tre anni, i costi di realizzazione dell'archivio. In particolare, le cifre ivi indicate corrispondono alle sopraccitate valutazioni effettuate in sede tecnica.

L'articolo 6 prevede l'adozione di un regolamento di attuazione, sotto forma di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico. Il regolamento specifica le singole voci da comuni-

care a titolo di dati, la struttura dell'archivio centrale informatizzato e la composizione ed il funzionamento del gruppo di lavoro, le modalità e i termini relativi alle convenzioni di cui all'articolo 1, comma 4. Il medesimo regolamento disciplina altresì i termini e le modalità per la comunicazione e la gestione dei dati, nonché le modalità relative alla connessione dell'archivio con le banche dati degli organismi pubblici e privati; regola, inoltre, i livelli di accesso all'archivio informatizzato. Prevede, altresì, le modalità di inoltro della richiesta di verifica e della procedura di alimentazione dell'archivio e le modalità di riscossione della tassa per il servizio. Il regolamento precisa infine le competenze e l'organizzazione dell'UCAMP e disciplina la procedura di revisione del regolamento stesso.

Lo stesso articolo 6 prevede la possibilità, riservata al Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, di essere ascoltato dal gruppo di lavoro.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Sistema di prevenzione)

1. È istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze un sistema di prevenzione, sul piano amministrativo, delle frodi nel settore del credito al consumo e dei pagamenti dilazionati o differiti.

2. Il sistema di prevenzione di cui al comma 1 è basato su un archivio centrale informatizzato, di seguito denominato «archivio», e sul gruppo di lavoro di cui al comma 7.

3. Titolare dell'archivio e responsabile della sua gestione, ai sensi dell'articolo 24 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, è l'Ufficio centrale antifrode dei mezzi di pagamento (UCAMP) il quale, secondo quanto previsto dall'articolo 29 del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, può designare anche altri soggetti responsabili. L'UCAMP è strutturato come ufficio di livello dirigenziale generale.

4. Possono partecipare al sistema di prevenzione delle frodi i seguenti soggetti, di seguito denominati «aderenti»:

a) le banche e gli intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale tenuto dalla Banca d'Italia, ai sensi dell'articolo 107 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni;

b) in seguito ad apposita convenzione con l'UCAMP, le imprese che offrono ai soggetti di cui alla lettera *a)*, servizi assimi-

labili alla prevenzione delle frodi sul piano amministrativo.

5. L'archivio è alimentato dai dati di cui all'articolo 3.

6. Gli aderenti al sistema di prevenzione delle frodi possono inviare all'archivio richieste di verifica dell'autenticità dei dati contenuti nella documentazione fornita dalle persone fisiche o giuridiche che richiedono una dilazione o un differimento di pagamento, un finanziamento o altra analoga facilitazione finanziaria. La consultazione dei dati memorizzati nell'archivio permette al suo titolare l'esercizio della prevenzione, sul piano amministrativo, del fenomeno delle frodi nel settore del credito al consumo e dei pagamenti dilazionati o differiti.

7. Nell'ambito del sistema di prevenzione, opera con funzioni consultive e senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, un gruppo di lavoro finalizzato a garantire l'allineamento del sistema all'evoluzione del fenomeno delle frodi nel settore del credito al consumo e dei pagamenti dilazionati o differiti. Il gruppo di lavoro è coordinato dal titolare dell'archivio e composto dai rappresentanti degli aderenti e da esperti del settore.

8. Il sistema di prevenzione di cui alla presente legge si informa ai principi e alla disciplina dell'ordinamento comunitario.

Art. 2.

(Finalità specifiche e struttura dell'archivio centrale informatizzato)

1. L'archivio è suddiviso in due sezioni:

a) la prima raccoglie i dati di cui all'articolo 3 in possesso degli aderenti, e consente di dare seguito alle richieste di verifica inviate dagli stessi aderenti al fine di ottenere il riscontro sulla loro autenticità;

b) la seconda memorizza, in forma aggregata e anonima, i casi il cui riscontro ha evidenziato la non autenticità dei dati og-

getto di verifica e permette al titolare dell'archivio e al gruppo di lavoro di cui all'articolo 1, comma 7, lo studio, sul piano amministrativo, del fenomeno delle frodi nel settore del credito al consumo e dei pagamenti dilazionati o differiti.

Art. 3.

(Dati che alimentano l'archivio)

1. L'archivio è alimentato dai dati identificativi delle persone fisiche o giuridiche che richiedono una dilazione o un differimento di pagamento, un finanziamento o altra analoga facilitazione finanziaria, detenuti da organismi pubblici e privati, relativi a:

- a) numeri dei documenti di identità, ancorché smarriti o rubati;
- b) numeri dei supporti plastici su cui vengono stampati i documenti di cui alla lettera a);
- c) numeri delle partite IVA e dei codici fiscali;
- d) redditi denunciati;
- e) numeri delle posizioni contributive previdenziali ed assistenziali.

2. L'archivio può inoltre essere alimentato da ogni altro dato, individuato e proposto dal gruppo di lavoro di cui all'articolo 1, comma 7, ritenuto dal titolare dell'archivio idoneo al perseguimento delle finalità della presente legge.

Art. 4.

(Verifica e riscontro sull'autenticità dei dati)

1. A seguito della richiesta di verifica inviata dall'aderente, l'UCAMP attiva di volta in volta la procedura di alimentazione dell'archivio e di riscontro sull'autenticità dei dati contenuti nella richiesta. Ciascuna richiesta può concernere una o più categorie di dati nell'ambito di quelle elencate nell'ar-

articolo 3, comma 1, o individuate ai sensi del comma 2 del medesimo articolo 3.

2. Ciascuna richiesta di verifica da parte dell'aderente comporta il pagamento di una tassa a favore del bilancio dello Stato, fissata in misura tale da remunerare progressivamente il costo pieno del servizio. Alle spese necessarie per la realizzazione del sistema di prevenzione delle frodi sul credito al consumo e dell'archivio e, successivamente, per la manutenzione dell'archivio medesimo, nonché del servizio di riscontro dei dati, si provvede con il versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una parte degli importi riscossi.

Art. 5.

(Disposizioni finanziarie)

1. Le somme versate dagli aderenti affluiscono ad apposita unità previsionale di base dell'entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnate ad apposita unità previsionale dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, fino a concorrenza degli importi di cui al comma 2.

2. Le somme da destinare alla realizzazione e gestione dell'archivio sono stabilite in euro 250.000 per l'anno 2008 ed in euro 60.000 per ciascuno degli anni 2009 e 2010.

Art. 6.

(Termini, modalità e condizioni per la gestione del sistema di prevenzione)

1. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n.400, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sono specificate la struttura e i livelli di accesso all'archivio, le singole voci da comunicare ai sensi dell'articolo 3, le modalità

e i termini relativi alle convenzioni di cui all'articolo 1, comma 4, lettera *b*), la composizione e le regole di funzionamento del gruppo di lavoro di cui all'articolo 1, comma 7.

2. Il decreto di cui al comma 1 stabilisce altresì:

a) le modalità relative al collegamento dell'archivio con le banche dati degli organismi pubblici e privati che detengono i dati di cui all'articolo 3;

b) le modalità e i termini secondo cui i dati di cui all'articolo 3 sono comunicati e gestiti, nonché le procedure delle fasi di verifica e di riscontro di cui all'articolo 4, comma 1;

c) l'importo e le modalità di riscossione della tassa di cui all'articolo 4, comma 2, nonché le competenze e l'organizzazione dell'UCAMP;

d) l'eventuale inclusione di nuove tipologie di dati ai sensi dell'articolo 3, comma 2.

3. Il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, di cui all'articolo 136 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, può chiedere in qualsiasi momento di essere ascoltato dal gruppo di lavoro di cui all'articolo 1, comma 7, in ordine alla applicazione della presente legge.

