

Convegno presso il Palazzo Reale di Caserta
“Economia illegale e antiriciclaggio. La collaborazione nell’azione di contrasto”

La tutela dell’integrità del sistema finanziario nel quadro delle finalità e dei controlli di vigilanza

Intervento del Direttore Centrale per la Vigilanza Bancaria
e Finanziaria della Banca d’Italia

Carmelo Barbagallo

Caserta, 11 dicembre 2013

Sono onorato di essere oggi qui, in questo incantevole palazzo, simbolo di un'epoca importante dell'Italia preunitaria e in particolare del Mezzogiorno, troppo spesso al centro di fenomeni illegali, che minano nelle fondamenta le condizioni del vivere civile. Sono lieto di poter condividere in questa sede altamente simbolica, con autorevoli rappresentanti delle Istituzioni, l'approfondimento di un tema sul quale l'impegno della Banca d'Italia è massimo.

1. Regolamentazione prudenziale e disciplina antiriciclaggio

Il rispetto delle regole è il fondamento di un sistema economico sano e prospero, non solo un elementare requisito del vivere civile; per dirla con il Nobel Amartya Sen *“un mondo degli affari privo di codici morali sarebbe non solo povero normativamente, ma anche molto debole in termini di prestazioni”*¹.

L'illegalità incide pesantemente sulla crescita economica, condiziona le attività delle imprese, l'accumulazione del capitale umano, l'allocazione dei fondi pubblici destinati allo sviluppo. I danni che essa produce sono amplificati dall'immissione dei proventi dei reati, mediante riciclaggio, nel circuito economico legale. Grande diventa allora il suo potenziale distruttivo, in grado di pregiudicare la corretta allocazione del credito, contaminare i vertici degli intermediari e comprometterne la stabilità.

Il rischio della mancata osservanza della legalità si acuisce nelle fasi avverse del ciclo economico. Durante una crisi intensa e prolungata, quale quella attuale, le imprese sono particolarmente esposte alla penetrazione delle organizzazioni criminali; i pericoli di coinvolgimento, anche inconsapevole, degli intermediari divengono immanenti; l'inquinamento del circuito legale accresce sensibilmente i rischi di “avvitamento” dell'economia.

¹ SEN A.K. (1994), *Codici morali e successo economico*, Il Mulino, Bologna, 2/94.

È per questo motivo che la regolamentazione prudenziale bancaria e finanziaria pone, tra i valori fondanti dell'attività di vigilanza, il perseguimento della “sana” gestione degli intermediari e del “buon funzionamento” del sistema finanziario, finalità che presuppongono l'integrità degli intermediari.

Integrità significa pieno orientamento dell'agire imprenditoriale al principio di legalità, autonomia da qualsiasi forma di condizionamento interno ed esterno mirante a deviare la gestione dalle regole tecniche che presiedono al corretto svolgimento dell'attività bancaria e finanziaria.

La correttezza della gestione e il rispetto della legalità ispirano le attività di regolamentazione e di supervisione sugli intermediari. L'attenzione al rischio di infiltrazione criminale è già presente nella fase di autorizzazione all'avvio dell'operatività degli intermediari, nella valutazione dell'onorabilità degli esponenti aziendali e delle fonti finanziarie da cui origina il capitale iniziale. Nello svolgimento dell'ordinaria operatività degli intermediari, la normativa sulla governance e sui controlli interni costituisce un fondamentale riferimento; essa individua un'ampia cornice di regole e processi volti a presidiare i conflitti di interesse e ad assicurare la regolarità della gestione e la piena consapevolezza dei rischi, in primo luogo reputazionali e legali. Molteplici sono gli organi e le funzioni di controllo chiamati a vigilare, a vario titolo, sul rispetto delle regole: dal collegio sindacale al comitato di controllo interno, dalla compliance all'internal audit, fino a arrivare all'organismo ex L. 231. I controlli della Banca d'Italia completano il quadro attraverso attività di verifica a distanza e ispettive. L'inosservanza delle regole può determinare la fuoriuscita dal mercato dei soggetti vigilati; al riscontro di irregolarità, gravi o gravissime, consegue l'amministrazione straordinaria o la liquidazione degli intermediari.

Il riciclaggio è favorito dalla globalizzazione dell'economia e della finanza e tende a svolgersi sempre più in un contesto internazionale, facendo leva sulle giurisdizioni caratterizzate da normative fiscali e prudenziali meno rigorose. Per questo, le politiche di prevenzione e contrasto del riciclaggio devono collocarsi in una prospettiva

sovranaZIONALE; ciò consente da un lato di rafforzare la complessiva azione di contrasto e dall'altro di "livellare il terreno di gioco", adottando *standard* il più possibile uniformi a livello globale. In una materia così delicata l'armonizzazione deve tendere a essere massima. Differenze nelle regole consentono arbitraggi normativi e creano spazi per l'infiltrazione delle attività illegali e di riciclaggio. Come autorevolmente sostenuto con un'efficace metafora, "*money does not go to the Cayman Islands because sunshine makes it grow faster; this money thrives on the absence of sunshine*"².

In tale direzione, fondamentale è il ruolo di guida assunto dal Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), l'organismo internazionale che definisce e promuove standard e *best practice* per la lotta al riciclaggio, contribuendo in modo determinante al coordinamento tra gli Stati.

Del pari fondamentale è l'attenzione dedicata dall'Unione europea alla salvaguardia dell'integrità del sistema finanziario. Con la direttiva 2005/60/CE l'Unione si è dotata di presidi avanzati nelle politiche di prevenzione e contrasto del *money laundering*, introducendo l'obbligo di realizzare procedure di *customer due diligence*, da articolare secondo un approccio *risk based*.

Nel nostro Paese, l'attenzione normativa al fenomeno del riciclaggio affonda le radici in tempi non recenti, nella Legge n. 197 del 1991. Si è da allora sviluppato un lungo percorso che è andato a completarsi con l'emanazione del decreto legislativo n. 231/2007, attuativo della direttiva europea del 2005. Il decreto costituisce il cardine della disciplina nazionale antiriciclaggio: ha introdotto nell'ordinamento nazionale l'approccio basato sul rischio, che richiede di graduare il livello delle difese alle situazioni specifiche, oltre che alla natura dei soggetti, dei prodotti e dei servizi resi; ha rafforzato gli obblighi di collaborazione, prevedendo scambi informativi tra le Autorità e i destinatari delle disposizioni; ha istituito l'Unità di Informazione Finanziaria.

² J. STIGLITZ, *America's Global Election*, Project Syndicate, November 1, 2012.

Il processo di adeguamento della normativa non si è arrestato, né può arrestarsi se vuole tenere il passo con le dinamiche e le tecniche sempre più avanzate di riciclaggio seguite dalla criminalità.

Per affinare lo strumentario, il 5 febbraio 2013 la Commissione europea ha adottato una proposta di nuova direttiva (la c.d. quarta direttiva antiriciclaggio) che si innesta sull'impianto della disciplina previgente. La proposta tiene conto delle più recenti Raccomandazioni del GAFI, adottate il 16 febbraio 2012, e mira ad armonizzare ulteriormente le norme adottate dagli Stati membri. Essa prevede: i) la formulazione, da parte degli Stati membri, di politiche di prevenzione e contrasto sulla base di un'analisi dei rischi di riciclaggio che incombono sull'ordinamento al fine di concentrare le risorse e le attività di prevenzione nei settori più esposti; ii) l'istituzione di meccanismi che promuovano una maggiore trasparenza dei veicoli societari, dei trust e delle fiduciarie, al fine di facilitare l'individuazione dei beneficiari effettivi di tali strutture; iii) l'estensione, in materia di adeguata verifica, delle disposizioni sulle persone politicamente esposte (PEP) ai cittadini residenti in ciascuno degli Stati membri; iv) l'inclusione tra i "reati presupposto" del riciclaggio di quelli fiscali, annoverati tra le violazioni gravi dell'ordinamento.

2. L'azione antiriciclaggio nell'ambito dell'attività di vigilanza

La Banca d'Italia attribuisce particolare rilievo all'adozione da parte degli intermediari di politiche di assunzione dei rischi formalizzate e di sistemi di controllo interno efficaci. Si richiede alle banche di individuare obiettivi di rischio (*risk appetite*) coerenti con le strategie e il modello di business. Nei confronti dei rischi di *compliance* in generale, e di quello di coinvolgimento in fatti di riciclaggio in particolare, l'obiettivo di rischio deve tendere a zero. Non vi può essere un livello accettabile di non conformità alle norme.

Nel luglio scorso la Banca d'Italia ha emanato nuove disposizioni di vigilanza sui sistemi di controllo interno che, oltre a richiedere alle banche di rafforzare i presidi

di primo, secondo e terzo livello, definiscono il quadro dei principi e delle regole di riferimento per le disposizioni settoriali. Tra queste rientrano le istruzioni contenute nel Provvedimento del 10 marzo 2011 emanato in attuazione del decreto legislativo n. 231/2007, che ha istituito un presidio specialistico rafforzato in materia di antiriciclaggio.

Nella funzione di regolazione secondaria, la Banca d'Italia – su proposta o d'intesa con le altre Autorità di vigilanza e con la UIF – ha emanato articolate disposizioni applicative del decreto 231 riguardanti, oltre all'organizzazione e ai controlli: i) nuovi indicatori di anomalia, volti ad agevolare la valutazione degli operatori sui profili di sospetto di riciclaggio ai fini dell'assolvimento degli obblighi di collaborazione attiva; ii) le modalità di tenuta dell'Archivio Unico Informatico (AUI); iii) l'adeguata verifica della clientela (identificazione del cliente e del titolare effettivo, verifica dei dati acquisiti e controllo costante sullo svolgimento del rapporto). In particolare, la disciplina sull'adeguata verifica, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2014, avrà un significativo impatto sui comportamenti dei soggetti obbligati, orientandoli sempre di più verso un approccio sostanziale. Nell'emanare le richiamate norme secondarie si è colta l'occasione per fornire una regolamentazione sull'antiriciclaggio organica e unitaria, sviluppando le indicazioni della normativa primaria e chiarendo le criticità interpretative sorte nell'applicazione del decreto 231.

Sono stati precisati i criteri per la valutazione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo associato a clienti e attività e fornite indicazioni esemplificative sulle caratteristiche, le situazioni e le circostanze da considerare a tal fine; sono state date indicazioni sulle diverse forme di adeguata verifica (ordinaria, semplificata e rafforzata); anticipando il contenuto della proposta di quarta Direttiva comunitaria, le nuove disposizioni hanno esteso il trattamento previsto per le persone politicamente esposte - PEPs (persone che occupano importanti cariche pubbliche) di Stati diversi dall'Italia, ai soggetti che svolgono funzioni simili nel territorio nazionale, qualora l'operatività con tali persone presenti un elevato rischio di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo. È stata rafforzata l'attenzione alle operazioni con banconote da 500 e 200 euro per importi oltre 2.500 euro.

La Vigilanza investe molto nella verifica del rispetto delle prescrizioni a presidio del rischio di non conformità in generale e di riciclaggio in particolare. L'utilizzo dello strumento ispettivo è il cardine di tale investimento. Le ispezioni sono articolate su tre livelli: i) accessi ordinari, svolti nell'ambito delle ispezioni prudenziali a "spettro esteso" presso le direzioni generali; ii) verifiche mirate esclusivamente ai profili di conformità, sempre presso le direzioni generali; iii) accessi presso singoli sportelli in materia di antiriciclaggio o di trasparenza.

Questi ultimi sono prioritariamente indirizzati a specifici ambiti territoriali e operativi (c.d. "campagne" antiriciclaggio). Nel biennio 2009/2010 abbiamo concentrato il programma di accertamenti presso sportelli bancari insediati nell'entroterra campano; nel 2013 è stato effettuato un programma di *follow up* nella medesima area, presso dipendenze individuate sulla base di indicatori che hanno tenuto conto anche dei dati relativi alla circolazione del contante.

Dal 2008 ad oggi sono state controllate quasi 500 dipendenze. Gli esiti mostrano un sostanziale adeguamento alle prescrizioni normative relative alle registrazioni nell'AUI. Permangono ampi margini di miglioramento nell'adeguata verifica della clientela, in particolare con riguardo all'individuazione del titolare effettivo e alla valutazione delle informazioni disponibili per la corretta profilatura del rischio e per l'inoltro delle segnalazioni di operazioni sospette (SOS); le SOS hanno registrato un incremento esponenziale dall'entrata in vigore della disciplina del d. lgs. 231/2007. Le verifiche condotte nel ciclo di follow up, che ha interessato n. 22 dipendenze insediate in Campania, hanno confermato l'esigenza di interventi correttivi sulle procedure per la profilatura del rischio, ancora condizionate da elementi di debolezza, con ricadute negative sull'adeguata verifica, specie per la valutazione dei rapporti non affidati.

L'analisi "a distanza" è svolta nell'ambito dell'ordinaria attività di supervisione, soprattutto avvalendosi delle comunicazioni inoltrate dalle funzioni di controllo interno e dal Collegio sindacale oltre che delle segnalazioni dell'Autorità Giudiziaria e delle altre Autorità di vigilanza.

L'enfasi data dalla Banca d'Italia all'osservanza delle norme antiriciclaggio trova un'importante conferma nel rilievo costante che assume ai fini del rilascio dei provvedimenti autorizzativi. In presenza di disallineamenti nel rispetto delle regole, il rilascio del provvedimento è accompagnato da specifici richiami all'intermediario e/o dalla richiesta di apposite verifiche da parte delle funzioni di controllo interno e dell'adozione di misure correttive. Nei casi di maggiore gravità il provvedimento può essere negato.

La violazione delle disposizioni antiriciclaggio comporta, nei riguardi degli intermediari inadempienti, la comminazione di sanzioni amministrative.

3. La prospettiva dell'Unione Bancaria e il rafforzamento della normativa prudenziale

L'azione di contrasto al riciclaggio non muterà, anzi risulterà rafforzata, con l'accentramento della vigilanza prudenziale a livello europeo. In vista della creazione di una Unione Bancaria europea – volta a porre rimedio alle gravi carenze nell'architettura istituzionale e nella regolamentazione poste in luce dalla crisi finanziaria – nel 2014 prenderà avvio il Sistema unico di vigilanza europeo (*Single Supervisory Mechanism – SSM*), costituito dalla Banca Centrale Europea e dalle autorità di vigilanza nazionali dei paesi dell'eurozona, cui verrà trasferita la vigilanza sugli enti creditizi considerati “significativi” (n. 130, di cui 15 italiani). Le autorità di vigilanza nazionali collaboreranno con la BCE per il controllo sulle grandi banche e continueranno ad esercitare in via diretta la supervisione sulle banche di minori dimensioni.

Nella nuova architettura istituzionale della supervisione bancaria la responsabilità esclusiva in materia di antiriciclaggio e protezione della clientela resterà in capo alle autorità di vigilanza nazionali. La Banca d'Italia ha deciso di realizzare assetti interni pienamente funzionali al perseguimento, in esclusiva, di tali obiettivi.

Nell'ambito di una più generale rivisitazione organizzativa interna, la Banca d'Italia sta infatti ridisegnando la struttura della Vigilanza centrale costituendo al proprio interno un nuovo Servizio preposto alla supervisione sulla *compliance*, con compiti di verifica in materia di integrità (antiriciclaggio e usura), trasparenza e correttezza dei rapporti banca-cliente.

L'Unione Bancaria presuppone l'adozione di un insieme di regole uniformi in materia di supervisione bancaria e di gestione delle crisi a livello europeo. La Quarta Direttiva sui requisiti di capitale (direttiva 2013/36/UE, c.d. CRD IV) rafforza considerevolmente lo strumentario per intervenire in situazioni di anomalia. Il suo recepimento contribuirà a potenziare i presidi a tutela dell'integrità del sistema.

Con riguardo al sistema sanzionatorio sono previsti significativi limiti massimi delle sanzioni (fino a 5 milioni di euro per le persone fisiche e fino al 10 per cento del fatturato per gli intermediari). È prevista la possibilità di escludere temporaneamente dall'assunzione di cariche nel sistema finanziario i soggetti responsabili di gravi violazioni (c.d. temporary ban); l'Autorità di vigilanza può rimuovere specifici esponenti aziendali quando la permanenza in carica può pregiudicare la sana e prudente gestione (c.d. removal) o ordinare di interrompere determinate condotte entro un termine e di astenersi dal ripeterle (c.d. cease and desist order).

Altra innovazione importante riguarda l'introduzione di sistemi di allerta interni alle aziende e nei confronti dell'autorità di vigilanza (wistleblowing), consistenti in procedure che consentano ai dipendenti delle banche di segnalare eventuali preoccupazioni sulla violazione di regole, favorendo così l'emersione di eventuali irregolarità.

I requisiti di onorabilità, professionalità e indipendenza richiesti ai partecipanti al capitale e agli esponenti degli intermediari si arricchiscono con il riferimento a criteri di competenza e di correttezza nella gestione delle relazioni commerciali e nelle condotte nei confronti dell'Autorità di Vigilanza.

4. La collaborazione istituzionale: un impegno costante

La Banca d'Italia procede senza indugio alla segnalazione alla competente Autorità giudiziaria dei fatti potenzialmente rilevanti sul piano penale riscontrati nell'esercizio dell'attività di vigilanza. Nel 2012, le denunce sono state 289, con un incremento del 41 per cento rispetto all'anno precedente; tra esse, ben 127 hanno riguardato irregolarità in materia di antiriciclaggio. Sono aumentate anche le richieste di informazioni e di documentazione avanzate dall'Autorità giudiziaria (491, rispetto a 354 nel 2011) relative a indagini che coinvolgono intermediari vigilati.

Rilevante è altresì il supporto fornito dall'Istituto all'Autorità giudiziaria nello svolgimento di consulenze tecniche, perizie e, in casi particolari, anche in forme di assistenza tecnica in via continuativa.

Il rapporto è sinergico e bi-direzionale: l'Autorità giudiziaria informa la Banca d'Italia, ai fini delle valutazioni di competenza, quando ha fondato motivo di ritenere che il riciclaggio avvenga attraverso operazioni effettuate presso gli intermediari vigilati (lo prevede espressamente l'art. 9, comma 7, decreto legislativo n. 231/2007). Le informazioni acquisite sono rilevanti per l'azione di Vigilanza in vista sia dell'avvio di accertamenti ispettivi sia dell'attivazione di interventi straordinari.

Intenso è anche il raccordo operativo con la Guardia di Finanza. In applicazione del protocollo d'intesa stipulato nel 2007, lo scorso anno la Guardia di Finanza – previo accordo con la Vigilanza – ha effettuato numerosi accertamenti ispettivi nei confronti degli intermediari iscritti nell'elenco generale ex art. 106 del TUB e dei confidi e verifiche antiriciclaggio presso agenti in attività finanziaria o mediatori creditizi.

La collaborazione è cruciale per il successo dell'azione di contrasto al riciclaggio; la sua espressa indicazione nella legge antiriciclaggio non deve costituire una mera enunciazione di principio, ma un criterio guida dell'azione di tutti, Autorità e operatori.

Nell'ambito delle proprie competenze, la Banca d'Italia è fortemente determinata nel perseguire l'obiettivo dell'osservanza delle regole. Gli intermediari sono chiamati a considerare il rispetto delle norme in generale, e di quelle antiriciclaggio in particolare, parte costitutiva della cultura e dei valori di impresa. Sono sicuro che gli approfondimenti che scaturiranno dal convegno di oggi accresceranno il bagaglio di conoscenze e di informazioni in materia, contribuendo all'avanzamento delle sensibilità nella difesa dei valori dell'integrità e della legalità.