

Il nuovo approccio regolamentare al rischio di riciclaggio

Intervento di Stefano Mieli

Direttore Centrale per l'Area Vigilanza Bancaria e Finanziaria

Banca d'Italia

“Antiriciclaggio: innovazioni normative e operazioni sospette”

Convegno Compliance Dexia Crediop

Roma, 24 giugno 2010

1. Introduzione

La recente crisi finanziaria ha riproposto il tema dell'integrità, della correttezza e dei corretti incentivi nell'attività degli intermediari.

Regole e prassi poco attente a questi profili indeboliscono la capacità di resistere all'infiltrazione dei flussi finanziari illeciti nell'economia legale.

Nell'era dei mercati globalizzati, le organizzazioni criminali sfruttano gli arbitraggi nei presidi antiriciclaggio, fiscali e di vigilanza posti in essere dai vari Paesi per allocare le proprie disponibilità. L'offerta di fondi di dubbia provenienza (come anche di risorse sottratte all'imposizione fiscale) costituisce una tentazione per i Paesi che intendono favorire l'afflusso di risorse, anche a costo di allentare i controlli sulla provenienza e sull'impiego delle somme.

La lotta al riciclaggio di denaro proveniente da attività illegali è dunque un obiettivo primario per tutti i sistemi economico-finanziari che aspirano alla stabilità e alla solidità.

Nel nostro Paese, l'azione antiriciclaggio ha beneficiato negli ultimi anni di un nuovo slancio grazie alla riforma introdotta dal decreto legislativo n. 231 del 2007. Il decreto, costruito sulle basi degli importanti risultati raggiunti dal nostro ordinamento negli ultimi vent'anni, ha dettato nuove misure, anche di natura istituzionale, volte a tutelare l'integrità del sistema finanziario e del sistema economico e a prevenire il loro utilizzo per finalità di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

L'efficacia di tali misure trae rinnovata forza da una nuova impostazione della regolamentazione che realizza una anticipazione della soglia di tutela, dettagliando e rafforzando il percorso che mira all'adeguata conoscenza del cliente. Inoltre, un ruolo determinante è attribuito sia alla collaborazione attiva da parte dei destinatari delle disposizioni previste dal decreto sia allo stretto coordinamento tra gli attori istituzionali che, a vario titolo, sono chiamati a dare il proprio contributo nella prevenzione e nel contrasto di questi fenomeni criminali.

In questo contesto, assumono un ruolo di spicco le Autorità di vigilanza del settore finanziario (Banca d'Italia, CONSOB e ISVAP), chiamate a sovrintendere al rispetto degli obblighi stabiliti dal decreto da parte dei soggetti rispettivamente

vigilati e, in particolare, a verificare, nell'ambito delle rispettive competenze, l'adeguatezza degli assetti organizzativi e procedurali rispetto agli adempimenti antiriciclaggio delineati dalla normativa primaria e secondaria.

La scelta del Legislatore mira a sviluppare le sinergie tra le finalità della vigilanza e quelle della normativa in tema di prevenzione del riciclaggio. Un intermediario coinvolto, anche inconsapevolmente, in vicende criminali è infatti esposto a rischi legali e di reputazione, che ne possono minare la stabilità, l'efficienza e la capacità competitiva; un intermediario colluso non è gestito in modo sano e prudente; anche una florida situazione economica e patrimoniale potrebbe rivelarsi precaria e degenerare repentinamente nell'insolvenza.

Una gestione sana e prudente richiede che l'operatività aziendale sia improntata all'efficienza e alla redditività, si mantenga immune da ingerenze di interessi non imprenditoriali, sia fondata su una corretta valutazione dei rischi d'impresa.

Non può quindi ignorarsi che le interferenze di tipo illecito e criminale espongono a gravi pericoli la stabilità degli intermediari coinvolti e i diritti di chi si sia loro inconsapevolmente affidato. La sana e prudente gestione richiede dunque una cultura aziendale volta all'appropriata selezione della clientela sotto i profili in discorso: a questo fondamentale principio si ispira non solo l'ordinamento antiriciclaggio, ma anche quello bancario.

La regolamentazione prudenziale conferma questa consonanza tra i due ambiti. Per tale regolamentazione, tutti i rischi aziendali devono essere presidiati, adottando metodologie e tecniche di gestione del rischio calibrate, secondo un principio di proporzionalità, in relazione alla natura dei rischi, alle dimensioni e alla complessità dell'intermediario, allo stato delle conoscenze. In questo ambito, il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo devono essere specificatamente considerati quali ipotesi di rischio legale e reputazionale a cui l'azienda può essere esposta. Di conseguenza, tali fattispecie di rischio devono essere oggetto di particolari misure di mitigazione correlate all'effettiva entità del rischio da fronteggiare.

Coerentemente, la nuova disciplina antiriciclaggio adotta un approccio che privilegia l'autonoma capacità degli intermediari di individuare il grado di rischio insito nelle singole relazioni d'affari stabilite con i clienti e di adottare di

conseguenza le misure più adeguate per farvi fronte. Tale graduazione in base al rischio consente di allocare le risorse in modo molto più efficiente rispetto al passato, concentrandole su quelle fattispecie che effettivamente richiedono un maggior presidio e permette di ottenere una razionalizzazione dei costi.

Nel prosieguo del mio intervento, vorrei fornire una breve panoramica sui principali aspetti di attenzione, soprattutto di carattere organizzativo, insiti negli obblighi attualmente in essere per gli intermediari, nonché sulle iniziative avviate dalla Banca d'Italia per fare fronte ai propri compiti di controllo, chiarendone in qualche modo la filosofia sottostante. Cercherò infine di delineare quali possono essere nel prossimo futuro le principali sfide per gli operatori relativamente alla materia di cui ci stiamo occupando, alla luce di quanto rilevabile dal punto di osservazione della Banca d'Italia.

2. Gli obblighi antiriciclaggio in capo agli intermediari

L'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio contenuta nel d.lgs. 231/2007 si esplica attraverso l'introduzione di presidi volti a garantire la piena conoscenza del cliente, la tracciabilità delle transazioni finanziarie e l'individuazione delle operazioni sospette.

L'adeguata verifica della clientela impone ai destinatari della disciplina di commisurare il rigore degli obblighi di identificazione dei clienti al rischio di riciclaggio desumibile dalla natura della controparte, dal tipo di servizio richiesto, dall'area geografica di riferimento (c.d. approccio basato sul rischio). L'elemento rischio deve quindi essere preso in considerazione non solo per l'individuazione e la segnalazione di operazioni sospette, ma anche per l'applicazione di misure differenziate, semplificate o rafforzate, di adeguata verifica della clientela in relazione rispettivamente a ipotesi di rischio minore o maggiore. Si tratta di un più esteso dovere di *customer due diligence* - da espletarsi per mezzo di informazioni sul cliente, sul titolare effettivo del rapporto, sulla natura e scopo della relazione d'affari - che comporta un monitoraggio continuo sull'andamento del rapporto.

Gli obblighi di registrazione e le modalità di conservazione dei dati acquisiti in sede di adeguata verifica sono finalizzati, per esplicita indicazione legislativa, a

consentirne la ricerca e l'utilizzo in caso di indagini su casi di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e per le attività di analisi della UIF o delle altre Autorità. La registrazione dei dati va effettuata con tempestività e, comunque, non oltre trenta giorni dal compimento dell'operazione o dall'apertura, variazione o chiusura del rapporto continuativo o della prestazione professionale.

Nel dicembre dello scorso anno la Banca d'Italia ha emanato specifiche disposizioni attuative sulla tenuta dell'AUI. La regolamentazione – che è entrata in vigore lo scorso 1° giugno - introduce elementi di novità volti a risolvere diverse criticità presenti nel precedente impianto normativo. In particolare, è prevista l'adozione di nuovi criteri di registrazione che permettono di aumentare la tracciabilità dei flussi finanziari interni al sistema, ponendo gli adempimenti in capo agli intermediari titolari dei rapporti con la clientela. Tale impostazione consente di evitare la scissione di dati e informazioni attinenti a uno stesso cliente in più archivi separati.

La completezza dell'archivio unico informatico è stata inoltre ulteriormente rafforzata prevedendo l'obbligo di registrazione delle informazioni inerenti al titolare effettivo dei rapporti continuativi. La modalità tecnica di registrazione prescelta permette di trattare i dati sul titolare effettivo in modo coerente con le informazioni nominative relative ai clienti censiti, evitando, nel contempo, ridondanze informative.

Allo scopo di arricchire il patrimonio informativo dell'AUI, è stata infine prevista la registrazione di alcune particolari tipologie di operazioni quali, ad esempio, quelle di tesoreria e quelle poste in essere dalle società fiduciarie.

Al di là di ciò, l'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette continua a costituire il fulcro della strategia antiriciclaggio.

Ai fini di un corretto adempimento dei suddetti obblighi e di un efficace governo dei rischi è indispensabile la predisposizione di adeguati presidi organizzativi, la cui articolazione va modulata alla luce delle specificità dell'attività svolta dai destinatari della disciplina e delle relative dimensioni organizzative e caratteristiche operative. In tale prospettiva, all'inizio dell'anno, la Banca d'Italia ha posto in consultazione una bozza di provvedimento volto a definire apposite linee guida in materia.

La disciplina, nel definire gli assetti organizzativi necessari a prevenire e mitigare i rischi di coinvolgimento in fatti di riciclaggio e di finanziamento del

terrorismo, assegna specifici ruoli alle diverse funzioni aziendali. In particolare, spetta all'organo di supervisione strategica l'adozione di orientamenti e politiche generali, coerenti con i principi e le regole antiriciclaggio e proporzionate alle dimensioni, all'articolazione organizzativa, alle caratteristiche dell'attività svolta.

In tale quadro, dovrà essere definito, inoltre, un sistema di controlli che sia organico, coordinato e funzionale alla pronta rilevazione e alla gestione dei rischi. Nella definizione del modello, dovrà essere prevista l'istituzione di una funzione dedicata a prevenire e a contrastare la realizzazione di operazioni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, che si inserisce coerentemente tra le funzioni di controllo di secondo livello sulla gestione dei rischi. A tale funzione potrà eventualmente anche essere attribuita la delega per le segnalazioni alla UIF delle operazioni sospette.

Le *policy* aziendali così delineate rappresentano il quadro all'interno del quale l'organo con funzioni di gestione sarà chiamato a predisporre le procedure operative, da inserire nella normativa interna, finalizzate a prevenire il coinvolgimento, anche inconsapevole, in fatti di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, in adempimento degli obblighi previsti dal decreto legislativo 231/07.

Parallelamente, un efficiente assetto di controllo dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo non può prescindere dall'elaborazione di appropriate soluzioni organizzative. Tali soluzioni devono costituire la struttura portante delle *policy* aziendali sopra menzionate.

In tale quadro è fondamentale l'introduzione di idonei strumenti di verifica della clientela, che comportino l'acquisizione, l'esame ed il costante aggiornamento dei dati rilevanti per la definizione del grado di rischio alla stessa associato. E' infatti la completezza del quadro conoscitivo a disposizione dell'intermediario che consente, in massima parte, la corretta valutazione degli elementi di anomalia presenti nelle operazioni poste in essere dalla clientela, ai fini della eventuale segnalazione di operazioni sospette.

I modelli organizzativi e gestionali in questione devono poi essere pianificati avendo presente il quadro complessivo delle attività svolte dall'intermediario, in modo da valutare compiutamente il novero dei rischi, attuali e potenziali, cui si è esposti nonché l'impatto operativo che queste scelte implicano.

La rilevanza di tali interventi organizzativi impone ovviamente un forte coinvolgimento degli organi aziendali di vertice sui quali, in ultima analisi, ricade la responsabilità per le scelte effettuate.

Molta attenzione va inoltre dedicata alla corretta ripartizione dei ruoli e delle competenze delle diverse funzioni interessate. In tale quadro, spetta al responsabile antiriciclaggio assicurare tanto l'idoneità dei modelli organizzativi adottati quanto l'effettiva applicazione dei controlli previsti sulle procedure, proponendo, ove necessario, le opportune modifiche organizzative e procedurali. Un ruolo determinante è anche rivestito dagli organi con compiti di controllo – tra cui anche l'organismo di controllo previsto dal d.lgs. 231/2001 - chiamati ad esercitare la propria funzione, anche nelle materie della prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Il disegno complessivo deve infine tener conto della struttura e delle attività dell'intermediario. Nelle realtà di gruppo, ad esempio, risulterà necessario assicurare coerenza tra le scelte strategiche effettuate dalla capogruppo e l'attività delle diverse componenti, adottando opportune misure di coordinamento in grado di gestire anche eventuali situazioni complesse, quali quelle che caratterizzano i gruppi con operatività *cross-border*.

Indubbiamente, la concreta efficacia delle misure organizzative adottate non può prescindere da un'adeguata politica di formazione del personale dipendente e dei collaboratori esterni. Si tratta non solo di diffondere conoscenze e tecniche operative, ma anche di trasmettere il senso di un impegno sostanziale alla difesa della legalità e dell'integrità, concepiti quali valori fondanti dell'impresa.

4. L'azione di vigilanza.

Dal lato della vigilanza, il quadro istituzionale disegnato dal decreto 231 parte dalla consapevolezza che un fenomeno complesso come il riciclaggio non possa essere efficacemente contrastato se non sfruttando il contributo di competenze e conoscenze di ciascuna autorità. È importante il coordinamento tra l'azione di prevenzione e quella di repressione dei reati di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

Non sorprende dunque che il decreto abbia cercato di coniugare le tradizionali competenze investigative dell'Autorità giudiziaria e degli organi di polizia con i compiti di prevenzione in capo alle Autorità di vigilanza.

Il decreto prevede altresì l'istituzione nell'ambito della Banca d'Italia, della Unità di Informazione Finanziaria (UIF) in luogo del preesistente Ufficio Italiano dei Cambi.

Alla Vigilanza competono dunque poteri di normazione nelle materie dell'adeguata verifica della clientela, della registrazione dei relativi dati nell'archivio unico informatico, dell'organizzazione e dei controlli; ancor più rilevanti sono i compiti di controllo, anche ispettivi, sul rispetto degli obblighi previsti a carico dei soggetti vigilati e i conseguenti poteri sanzionatori.

Presso la UIF sono accentrati i compiti in materia di segnalazione di operazioni sospette e di analisi dei flussi finanziari.

La piena valorizzazione delle sinergie funzionali tra la Vigilanza e la UIF si concretizza in una costante collaborazione, istituzionalizzata anche in un apposito protocollo d'intesa.

L'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio diventa dunque parte integrante dell'azione di vigilanza, anche in considerazione degli spazi di ampia autonomia riconosciuta agli intermediari dalla normativa nell'attuazione del cosiddetto approccio basato sul rischio.

In tale prospettiva, l'azione di controllo svolta dalla Banca d'Italia mira a valutare, attraverso un costante confronto con gli intermediari, se l'assetto organizzativo e il sistema dei controlli interni adottati dai soggetti vigilati siano effettivamente tali da configurare il sostanziale rispetto delle norme vigenti in materia di antiriciclaggio.

In linea con gli sviluppi in atto anche a livello internazionale, l'attività di verifica è sempre più orientata in funzione della prevedibile intensità del rischio potenziale (*risk based supervision*). Tale approccio consente di allocare le risorse a disposizione in modo molto più efficiente rispetto al passato, concentrandole sulle situazioni che effettivamente richiedono un maggior presidio da parte delle Autorità.

In questo modo, si mira a una più elevata efficacia dei controlli, in coerenza con il criterio di proporzionalità dell'azione di vigilanza, nonché ad ottenere una minimizzazione degli oneri a carico dei destinatari.

La metodologia dei processi di valutazione è stata rivista in coerenza con detto approccio. Attualmente, i controlli ispettivi si articolano su tre livelli (approfondimenti nell'ambito delle ordinarie ispezioni di vigilanza; ispezioni antiriciclaggio mirate; verifiche, su base territoriale, presso singole dipendenze di banche), garantendo la modulazione degli interventi di vigilanza in funzione del rischio proprio a ciascun intermediario.

Nel corso del 2009, i profili antiriciclaggio sono stati approfonditi nel quadro di 205 accertamenti ad ampio spettro e in 4 accertamenti mirati. Nell'ottobre 2009, è stato avviato poi un nuovo ciclo di verifiche su 120 filiali bancarie ubicate nell'entroterra campano, nell'hinterland milanese e nella provincia di Palermo.

Le manchevolezze messe in luce dall'attività di verifica ispettiva hanno riguardato: carenze nei processi di adeguata verifica della clientela, disfunzioni nella tenuta dei registri aziendali, criticità nei processi di valutazione delle operazioni anomale e nelle procedure di segnalazione delle operazioni sospette.

Ai fini dell'azione di Vigilanza assumono rilievo anche le segnalazioni inoltrate dagli organi di controllo interno degli intermediari vigilati in ordine alle infrazioni rilevate nello svolgimento dei propri compiti.

Si è inoltre provveduto a una piena integrazione del profilo antiriciclaggio nelle valutazioni relative ai procedimenti autorizzativi di vigilanza del cui esito può essere elemento determinante.

Risponde ai criteri dell'approccio basato sul rischio e della proporzionalità dell'azione di vigilanza anche la modulazione degli interventi. In presenza di disfunzioni e carenze, possono adottarsi decisioni di diversa severità, che vanno dal richiamo all'intermediario ad adottare misure correttive, alla prescrizione di specifiche cautele nella realizzazione dell'operazione, fino a interventi interdittivi (diniego dell'autorizzazione o divieto dell'operazione) e all'irrogazione di sanzioni pecuniarie (pari a 1,6 milioni di euro nel 2009). Nelle ipotesi più gravi, si procede all'adozione di provvedimenti di rigore (a seconda del soggetto coinvolto, procedura di amministrazione straordinaria o cancellazione dal relativo albo od elenco).

5. Conclusioni

Le novità introdotte dal decreto legislativo 231 del 2007 rappresentano un punto di svolta per il nostro ordinamento. Si tratta di innovazioni che non si limitano a incidere sulle prassi operative sino ad oggi seguite nel settore dell'antiriciclaggio, ma modificano radicalmente i modelli mentali e culturali che hanno accompagnato la nascita e lo sviluppo delle misure introdotte a partire dalla legge 197/91. Si abbandona, infatti, il sistema di regole basato su una casistica di adempimenti *erga omnes* e inderogabili, per passare ad una disciplina orientata alla flessibilità e alla valutazione critica delle situazioni concrete.

Peraltro, le evidenze emerse dai controlli effettuati in questi mesi indicano che vi sono ancora notevoli difficoltà nel metabolizzare il nuovo approccio. Molteplici sono le criticità rilevate negli adempimenti di adeguata verifica, di registrazione e nei processi di valutazione delle operazioni anomale. Spesso si tratta di resistenze culturali più che di reali problemi operativi.

L'attenzione alla prevenzione del riciclaggio deve diventare, sotto l'impulso degli organi di vertice, parte essenziale dei valori e delle priorità aziendali, in grado quindi di permeare tutti i processi, superando definitivamente l'approccio formale del passato.

Va riconosciuto che l'applicazione delle disposizioni è più gravosa perché richiede un impegno costante nella selezione delle situazioni rischiose e scelte di cui è necessario assumersi la responsabilità, oltre che l'utilizzo di risorse adeguate alla rilevanza della materia. Si tratta di investimenti, tuttavia, che contribuiscono all'integrità e alla stabilità degli intermediari e possono produrre positivi ritorni reputazionali, in grado di rafforzare la posizione competitiva sul mercato.

La Banca d'Italia annette speciale importanza alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio. Per questo, continuerà a seguire con attenzione le iniziative dirette al rafforzamento dei presidi in questo settore e non mancherà di esercitare una funzione di sensibilizzazione e stimolo nei confronti degli intermediari; ciò anche attraverso un'attività di controllo ad ampio raggio, che riguarderà non solo le strategie, gli assetti organizzativi, le procedure, ma anche i concreti comportamenti presso i punti di contatto con la clientela.