

TAVOLA ROTONDA SULLA LOTTA ALLA CRIMINALITA' ECONOMICA

Intervento di C. Barbagallo

**Direttore Centrale per la Vigilanza Bancaria e Finanziaria
Banca d'Italia**

Associazione Bancaria Italiana

Roma, 30 gennaio 2014

1) Il ruolo degli intermediari nella lotta alla criminalità economica

Gli operatori bancari e finanziari svolgono un ruolo fondamentale nella gestione e nel trasferimento di ricchezza finanziaria all'interno del sistema economico; l'intermediazione è la loro funzione istituzionale e a essa provvedono attraverso la raccolta e l'impiego del risparmio, la canalizzazione della ricchezza delle famiglie verso investimenti finanziari, la gestione degli strumenti di pagamento e, in generale, la partecipazione al sistema dei pagamenti.

Gli intermediari sono dunque direttamente coinvolti nei processi di trasferimento delle risorse finanziarie, che avvengono per i più diversi motivi: deposito, custodia, investimento, pagamenti; questa centralità li mette nella condizione di intercettare provenienza e destinazione dei flussi finanziari generati nel sistema economico.

Si sottraggono a tale monitoraggio i trasferimenti che si realizzano attraverso il passaggio diretto di contante tra privati, unico canale di trasferimento non tracciabile della ricchezza finanziaria.

Tutti i reati che richiedono, producono o implicano spostamenti di ricchezza finanziaria hanno bisogno, per ciò stesso, di accedere in una qualche forma e modo al sistema dell'intermediazione. Questa esigenza è accentuata dai più stringenti vincoli normativi all'uso del contante e dal fatto che il contante mal si presta alla gestione di flussi finanziari rilevanti e articolati.

Quest'ultima considerazione è particolarmente appropriata per il crimine organizzato, che si svolge in forme e presenta esigenze simili alle attività imprenditoriali lecite e può raggiungere complessità organizzative e numerosità di "addetti" assai elevate, con ramificazioni anche all'estero.

Nella specifica realtà italiana, anche gravi manifestazioni criminali quali l'evasione fiscale o la corruzione muovono ingenti flussi di denaro, utilizzando schemi, anche molto complessi, il cui scopo è quello di impedire la tracciabilità delle risorse illecitamente ottenute.

Se si mette insieme la considerazione che gli intermediari monopolizzano l'offerta di servizi finanziari – dato il regime di riserva stabilito dall'ordinamento – e che il crimine esprime una domanda di tali servizi la cui soddisfazione è rilevante per il suo funzionamento, allora si comprendono appieno il ruolo essenziale e insostituibile che gli intermediari giocano nel complessivo dispositivo di protezione dall'illecito e gli strumenti adottati dagli ordinamenti per difendersi.

Dopo aver fatto cenno alle linee di azione nel contrasto al crimine sul fronte finanziario, l'intervento si soffermerà sui punti qualificanti dell'azione della Vigilanza a difesa della legalità, soprattutto nel campo della lotta al riciclaggio, per poi fare riferimento ad alcuni profili sovranazionali e tracciare sintetiche conclusioni.

2) L'azione di contrasto al crimine sul fronte finanziario e il contributo richiesto agli intermediari

E' ormai consolidata la convinzione che il settore finanziario possa essere un importante alleato nella lotta al crimine. Dalla metà degli anni '80, le tecniche di polizia investigativa hanno sempre più spesso utilizzato le indagini finanziarie per colpire, attraverso il tracciamento dei flussi di denaro sporco, l'attività criminale.

La più ampia conoscenza degli schemi e delle tecniche criminali ha sostenuto e promosso lo sforzo dell'ordinamento nell'adeguamento delle difese. La progressiva espansione della definizione del reato di riciclaggio ha condotto alla criminalizzazione di tutte le forme di acquisizione, detenzione, utilizzo, trasformazione di ricchezza illecita. In sostanza, è stato penalizzato tutto l'arco delle condotte nell'intento di coprire i punti di possibile debolezza dell'apparato repressivo.

Un ulteriore aspetto riguarda gli intermediari e il loro ruolo di veri e propri *gate-keeper*, di presidio di legalità nel trasferimento dei flussi finanziari.

In primo luogo è tutelata e rafforzata la loro posizione di monopolio nella movimentazione e nella gestione della ricchezza mobiliare: ciò attraverso il contrasto dell'abusivismo bancario e finanziario, a sua volta legato ai fenomeni usurari. Anche le misure volte alla progressiva restrizione dell'uso del contante vanno nella direzione di concentrare le transazioni su strumenti intermediati dal sistema bancario e finanziario e quindi tracciabili e sottoposti allo scrutinio degli operatori ai fini delle verifiche antiriciclaggio. In questa direzione vanno considerati la riduzione dell'area dei pagamenti leciti in contante tra privati e la specifica attenzione per le operazioni con i tagli più elevati, da 200 e 500 euro che la Banca d'Italia ha richiesto agli intermediari nell'ambito delle istruzioni dello scorso anno sull'adeguata verifica della clientela.

In secondo luogo è stato valorizzato il ruolo degli operatori nell'azione volta a intercettare, respingere e reprimere i tentativi di accesso della ricchezza illecita ai servizi finanziari e all'economia legale.

Su quest'ultimo punto, alcune considerazioni.

Il contributo degli intermediari è articolato e si colloca sia nella fase della prevenzione che della repressione: l'adeguata verifica della clientela, l'obbligo di astenersi dalle operazioni ritenute a rischio di riciclaggio, l'invio di segnalazioni di operazioni sospette (SOS) alla UIF mirano a impedire l'utilizzo del sistema finanziario per scopi illeciti e a fornire alle autorità competenti spunti investigativi da approfondire.

Il tracciamento delle operazioni effettuate con la clientela attraverso la registrazione nell'Archivio Unico Informatico (AUI) consente di ricostruire ex post rapporti e transazioni che siano risultate meritevoli di approfondimento nell'ambito dell'attività di indagine. La standardizzazione dell'AUI per tutti gli intermediari permette rapidità e affidabilità nell'estrazione dei dati e nell'adempimento delle richieste degli organi investigativi e di controllo.

Le SOS hanno funzione preventiva, perché intercettano operazioni potenzialmente illecite che chiedono accesso al sistema legale, ma sono utili anche in chiave repressiva, perché forniscono lo spunto investigativo per indagini che consentano di risalire dalla manifestazione finanziaria al reato presupposto.

Il contributo che gli intermediari danno alla lotta al riciclaggio e, quindi, per quello che si è detto, al crimine in generale, concorre a tutelare l'economia legale. Esso ha pertanto una valenza sistemica di particolare rilievo e, di converso, un fallimento di tale compito determina ricadute negative di tipo sistemico, perché consente al crimine di penetrare e diffondersi nel mondo produttivo legale.

L'intermediario colluso o inconsapevole strumento di riciclaggio rende possibile la trasmissione del contagio delle risorse finanziarie infette all'economia sana, alla stessa stregua di come possa trasmettere il contagio di attività finanziarie tossiche agli altri operatori e all'economia nel suo complesso.

Dal coinvolgimento in attività illecite gli intermediari possono derivare effetti negativi e destabilizzanti per se stessi. Ciò sia per i rischi reputazionali che ne conseguono, sia per le sanzioni penali e amministrative cui si espongono, oltre che per ragioni più strettamente tecniche: il sequestro e la confisca dei beni del cliente può privare l'intermediario di depositi o garanzie acquisiti nell'esercizio dell'attività, accrescendo i rischi finanziari e di credito.

L'attenzione va posta naturalmente ad evitare il coinvolgimento diretto e consapevole dell'intermediario in vicende illecite; ma la vera sfida è di ridurre il rischio di coinvolgimento indiretto e inconsapevole o quello che riguarda singoli dipendenti o strutture limitate; è questo il pericolo più insidioso e difficile da fronteggiare, anche in considerazione dell'evolversi delle tecniche operative e della capacità mimetica del crimine.

Perciò è importante che le regole specifiche antiriciclaggio siano intese non come norme e procedure da seguire sul piano formale, ma come strumenti di difesa, messi a disposizione degli intermediari per conseguire l'effettiva comprensione della natura e della rischiosità della clientela e delle operazioni e per assumere le contromisure adeguate.

Perché questo possa avvenire è indispensabile una convinta e impegnativa adesione del vertice degli intermediari – specie in tempi di protratta crisi economico-finanziaria - al valore della legalità, come principio irrinunciabile, anche di fronte a possibili ritorni nel breve periodo di atteggiamenti lassisti e poco rigorosi; occorre poi che questa sensibilità sia diffusa in tutta la struttura aziendale, fino al personale che è a diretto contatto con la clientela, laddove le regole e i presidi di legalità sono chiamati a svolgere la loro funzione; a tale fine sono essenziali anche i meccanismi di incentivo, sia retributivo che di progressione nella carriera, i quali rafforzano la spinta verso comportamenti virtuosi.

3) Regole e controlli di vigilanza sugli intermediari; la collaborazione con altre autorità.

La cultura della legalità, lo scrupoloso rispetto delle regole e in particolare una corretta applicazione della normativa antiriciclaggio mirano a proteggere il sistema economico nel suo complesso e il sistema degli intermediari dal coinvolgimento in attività illecite.

Si realizza così una forte sinergia e convergenza di obiettivi tra la lotta al crimine e la funzione di vigilanza bancaria e finanziaria, diretta alla sana e prudente gestione degli intermediari e alla stabilità e al buon funzionamento del sistema.

Questo spiega l'attenzione e la rilevanza che la Banca d'Italia annette alla correttezza e all'integrità delle gestioni aziendali e al rispetto delle regole. Sin dalla fase genetica degli intermediari vengono svolti controlli all'ingresso per verificare la qualità degli azionisti e degli esponenti aziendali di vertice.

Il disegno organizzativo e gestionale deve inoltre rispondere a specifici requisiti in modo da assicurare un'adeguata capacità di individuare, misurare e gestire i rischi e di presidiare il corretto adempimento delle prescrizioni normative e ciò in relazione alle specificità dei modelli operativi e delle attività svolte. Regole particolari riguardano le operazioni con parti correlate, per prevenire conflitti di interesse, e i sistemi retributivi al fine di costruire un sistema di incentivi coerente con le esigenze di sana e prudente gestione.

Nel rapporto con la clientela gli intermediari sono chiamati a tenere comportamenti appropriati e corretti, sia sotto il profilo della trasparenza e della correttezza delle condotte nella prestazione dei servizi bancari e finanziari, sia per quanto concerne il rischio di intrattenere relazioni pericolose per il loro collegamento a fenomeni illeciti e di riciclaggio.

A differenza dei rischi di natura tecnica, che possono essere ridotti o coperti con supplementi di capitale, i rischi di legalità possono solo essere ridotti, tendenzialmente a zero; non ci può essere un livello accettabile di illegalità da fronteggiare con una copertura patrimoniale; questa serve solo come presidio del rischio residuo non comprimibile. Di qui l'essenziale rilevanza delle norme e dei presidi che favoriscono la *compliance*.

Sul fronte regolamentare l'impegno della Banca d'Italia in materia di contrasto al riciclaggio è stato rilevante; negli ultimi anni sono state emanate disposizioni applicative sulla registrazione delle operazioni con la clientela nell'Archivio Unico Informatico, norme specifiche sull'organizzazione e i controlli antiriciclaggio e sull'esecuzione dell'adeguata verifica.

Un'efficace gestione dei rischi di *compliance* non può prescindere dall'elaborazione di appropriate soluzioni organizzative e dei controlli interni idonei a minimizzarne la portata. Tali soluzioni devono costituire la struttura portante di policies aziendali che annettono un valore fondante all'integrità dei comportamenti e all'immunità dell'azienda da comportamenti impropri.

Dallo scorso luglio sono entrate in vigore 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 della Banca d'Italia del 10 marzo 2011, che ha istituito un presidio specialistico in materia di antiriciclaggio.

Per quanto concerne i controlli, tutte le informazioni disponibili sono utilizzate per programmare l'attività di supervisione, specie ispettiva, dando priorità a intermediari, aree e settori particolarmente esposti a rischio di infiltrazione criminale.

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 ai profili di conformità, sempre presso le direzioni generali; iii) accessi presso singoli sportelli in materia di antiriciclaggio o di trasparenza.

Le verifiche cartolari si avvalgono delle informazioni fornite dalle funzioni di controllo interno e dal collegio sindacale oltre che delle segnalazioni dell'autorità giudiziaria e delle altre autorità di vigilanza. Inoltre, la Banca d'Italia esamina sempre i profili antiriciclaggio degli intermediari nell'assumere i provvedimenti di vigilanza.

Le anomalie riscontrate danno luogo a interventi; in molti casi con sanzioni pecuniarie e, nelle ipotesi più gravi, con l'adozione di provvedimenti di rigore (amministrazione straordinaria, limitazioni d'attività o chiusura di sportelli). Quando vi è una potenziale rilevanza penale, le notizie raccolte vengono segnalate all'autorità giudiziaria.

Alcuni presidi sono stati o saranno rafforzati in relazione al recepimento delle regole della CRDIV e della CRR: essi riguardano i requisiti di onorabilità e professionalità di azionisti e esponenti aziendali, gli strumenti di intervento delle autorità (*removal*, *temporary ban*) e di emersione dei possibili illeciti attraverso la denuncia dei dipendenti degli intermediari (*whistleblowing*), importante segnale che l'impegno alla legalità deve essere responsabilità diffusa in tutta la struttura aziendale.

Le regole e i controlli della Banca d'Italia si applicano a tutto il comparto bancario e finanziario, senza eccezioni. Nel confronto internazionale, l'estensione e la profondità della vigilanza consentono di minimizzare in Italia i rischi connessi alle attività del cd. sistema finanziario "ombra", cioè quell'insieme di soggetti non bancari che svolgono attività di intermediazione del credito e che possono generare rischi di natura bancaria.

Il nostro ordinamento ha da molto tempo adottato un perimetro regolamentare ampio, che consente di estendere l'attività di controllo e valutazione a tutte le categorie di intermediari, secondo un approccio focalizzato sui rischi ed integrato con

il principio della proporzionalità. Agli intermediari finanziari si applica un regime di vigilanza “equivalente” a quello delle banche e delle imprese di investimento. Anche nel settore dell’intermediazione non bancaria l’azione di vigilanza si è sempre ispirata a una filosofia di rigore nella valutazione dell’offerta di servizi da parte degli operatori, in ossequio alla tutela della sana e prudente gestione e della stabilità complessiva del sistema finanziario.

E’ parte integrante dell’impegno e della attività della Vigilanza a tutela della legalità il costante rapporto di collaborazione con le altre autorità e organi coinvolti nella lotta all’illecito e al riciclaggio.

Nel nostro paese fanno parte del meccanismo di difesa sia l’autorità giudiziaria e gli organi investigativi, sia le autorità di vigilanza che esercitano la supervisione sugli intermediari bancari finanziari e assicurativi, sia l’Unità di Informazione Finanziaria. Il coordinamento nazionale e l’azione a livello internazionale sono affidati al Ministero dell’economia e delle finanze, che presiede un organismo collegiale, cui partecipano autorità e amministrazioni interessate (il Comitato di sicurezza finanziaria).

Il rapporto virtuoso tra tutti i soggetti consente di potenziare i meccanismi di lotta alla criminalità, agendo su diversi livelli, in funzione sia preventiva che repressiva. La collaborazione tra autorità consente di scambiare informazioni su fenomeni generali e su casi specifici, di integrare le diverse competenze tecniche e sensibilità e, infine, di coordinare le attività operative nel rispetto delle esigenze e delle attribuzioni di ciascuno.

La Banca d’Italia intrattiene rapporti proficui e organici con l’autorità giudiziaria e investigativa, con le altre autorità di vigilanza e con l’UIF.

La collaborazione con l’UIF si inserisce pienamente nella valorizzazione delle sinergie tra la vigilanza prudenziale e la prevenzione del riciclaggio. Spetta alla Vigilanza emanare disposizioni secondarie in tema di adeguata verifica della clientela, registrazione dei relativi dati nell’archivio unico informatico, organizzazione e controlli interni, accertare, anche in sede ispettiva, il rispetto da parte di intermediari bancari e finanziari della normativa antiriciclaggio, esercitare i conseguenti poteri sanzionatori.

Presso la UIF sono accentrati i compiti di elaborazione delle segnalazioni di operazioni sospette e di analisi dei flussi finanziari, di collegamento con i corrispondenti organismi esteri e con le autorità nazionali, di verifica anche ispettiva

del processo di valutazione delle operazioni sospette e dei casi di omessa segnalazione.

Il coordinamento funzionale tra la Vigilanza e la UIF è assicurato da un apposito protocollo d'intesa.

4) Gli aspetti sovranazionali; la prospettiva dell'Unione bancaria.

E' del tutto evidente che in un mondo che ha scelto la strada della globalizzazione economica e dell'integrazione internazionale - e che ha difeso questa scelta soprattutto in Europa, nonostante le spinte disgreganti della crisi - le attività finanziarie vedono crescere e consolidarsi le opportunità di sviluppo a cavallo degli ordinamenti.

Queste opportunità si presentano ovviamente anche alla criminalità e al riciclaggio. Occorre globalizzare quindi anche le difese da tali fenomeni.

Si tratta di armonizzare le regole e le prassi su standard condivisi e applicati in tutti gli ordinamenti, per ridurre arbitraggi regolamentari e possibili vie di fuga dai controlli più severi. Poiché poi gli adempimenti e i presidi imposti dalla regolamentazione sono costosi, l'armonizzazione serve anche a livellare il terreno di gioco, allineando gli oneri a carico degli intermediari dei diversi sistemi finanziari nazionali, aspetto questo particolarmente rilevante nelle aree economiche comuni, come è l'Unione europea.

Su tali questioni è rilevante l'attività svolta dal Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), che costituisce il riconosciuto standard setter internazionale in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo e procede a periodiche verifiche sullo stato di attuazione delle proprie "raccomandazioni" da parte degli Stati aderenti.

Le raccomandazioni, oggetto di recente previsione, richiedono agli ordinamenti di definire un sistema di valutazione del rischio riciclaggio a cui sono esposti. Si tratta di un esercizio complesso che dovrà mettere a fattore comune i dati e le analisi delle diverse Amministrazioni - del settore finanziario e non - coinvolte secondo una metodologia capace di leggere e inquadrare correttamente le minacce per poter consentire l'elaborazione di un'efficace risposta da parte delle autorità.

I risultati dell'analisi forniranno importanti indicazioni agli operatori del settore privato per la formulazione delle misure basate sul rischio. Diventa dunque cruciale

definire meccanismi di collaborazione che, da un lato, consentano la tempestiva trasmissione delle informazioni verso il privato e, dall'altro, assicurino un flusso di ritorno per valutare "sul terreno" l'efficacia delle politiche di prevenzione e individuare eventuali correzioni.

Importanti evoluzioni riguardano anche l'ambito europeo con riguardo alla regolamentazione antiriciclaggio e all'istituzione dell'Unione bancaria.

E' in corso di definizione a livello europeo la quarta direttiva antiriciclaggio, che dovrà ammodernare diversi aspetti della regolamentazione e possibilmente elevare il livello di armonizzazione delle regole.

La costruzione dell'Unione Bancaria Europea ha segnato un primo decisivo passaggio con l'istituzione del *Single Supervisory Mechanism* (SSM), che entrerà in funzione a novembre di quest'anno con l'acquisizione della responsabilità della vigilanza prudenziale sulle banche.

La competenza su antiriciclaggio, trasparenza e correttezza con riferimento alle banche e agli altri intermediari continuerà a far capo esclusivamente alle autorità nazionali. L'impegno della Banca d'Italia su queste materie sarà rafforzato. La riforma organizzativa della Vigilanza ha condotto alla creazione di un apposito Servizio competente per queste materie, che potrà ulteriormente potenziare e sviluppare le sinergie e l'integrazione nell'azione dell'Istituto.

Nell'ambito dell'SSM un punto di attenzione sarà il coordinamento tra le attribuzioni nazionali in materia di *compliance* e la funzione di supervisione prudenziale sulle banche che sarà responsabilità dell'SSM. E' interesse generale, particolarmente avvertito dalla Banca d'Italia, che tale coordinamento esalti l'efficacia e la funzionalità dell'apparato di contrasto alla criminalità e al riciclaggio in particolare. La partecipazione delle autorità nazionali all'esercizio della vigilanza europea non potrà che favorire la definizione e l'operabilità di appropriate forme di integrazione e di cooperazione tra le diverse competenze.

Conclusioni

Il settore finanziario fronteggia in modo diretto la minaccia criminale. Esso è la sede elettiva ove può compiersi quel processo di trasformazione – il riciclaggio – che consente di rendere agevolmente utilizzabili i proventi dell'attività illecita.

Gli operatori del settore sono dunque chiamati a svolgere una funzione di prevenzione, cruciale per se stessi e per l'intero sistema.

Se la preoccupazione riguarda l'infiltrazione della grande criminalità organizzata, non minore deve essere l'attenzione a quelle forme di illecito, come l'evasione fiscale e contributiva e le condotte corruttive, che sembrano essere percepite come meno aggressive e pericolose, a volte come intessute nella trama dei rapporti sociali ed economici. Esse producono danni rilevanti alla vita civile ed economica del Paese per la capacità di determinare distorsioni nel gioco concorrenziale, illecite sottrazioni e distribuzioni di risorse pubbliche, compromissione del corretto funzionamento dell'amministrazione.

La Banca d'Italia proseguirà con rinnovato impegno, nell'ambito delle sue competenze, a tenere alta la guardia di fronte al pericolo criminale in tutte le sue manifestazioni, attraverso una costante azione di promozione della legalità e di controllo sul sistema bancario e finanziario.