

10° INCONTRO SULLA *COMPLIANCE*

“CORRUZIONE, CRIMINI FINANZIARI E REATI INFORMATICI,
CONSEGUENZE ECONOMICHE E REPUTAZIONALI”

MERCOLEDI' 25 GIUGNO 2014

**Verso un più efficace sistema di contrasto alla criminalità finanziaria:
il ruolo del sistema dei controlli interni e della funzione di *Compliance***

Intervento del Dott. Luigi Mariani

Sostituto del Capo dell'Ispettorato Vigilanza della Banca d'Italia

Signor Presidente, Signori organizzatori del convegno, Signore e Signori,

ringrazio innanzitutto l'Associazione Italiana Compliance per l'invito a intervenire a questo importante incontro. La tematica delle conseguenze economiche e reputazionali derivanti dai crimini finanziari e dalla corruzione – purtroppo sempre di grande attualità - è di estremo interesse per la Banca d'Italia, considerato che i proventi di tali reati costituiscono l'oggetto delle attività di riciclaggio realizzate tramite gli intermediari bancari e finanziari sottoposti alla sua azione di vigilanza.

Avrei, pertanto, intenzione di concentrare l'intervento sul tema della lotta al "riciclaggio" e sulle complementarità esistenti tra le verifiche di Vigilanza e il rispetto della normativa antiriciclaggio; tratterò poi le caratteristiche salienti del sistema dei controlli interni che gli intermediari sono chiamati ad adottare a fini di prevenzione e contrasto del riciclaggio; mi soffermerò, infine, sulle principali criticità riscontrate nei sistemi predisposti dagli intermediari, evidenziando le azioni e gli interventi necessari per accrescere l'efficacia dell'azione di contrasto alla criminalità finanziaria da parte del sistema bancario e finanziario.

1. Azione di Vigilanza e contrasto alla criminalità finanziaria

Mi preme innanzitutto rilevare come tra controlli di vigilanza e di antiriciclaggio sussistano significative relazioni di integrazione e complementarità: anche se con diverse finalità e modalità operative, entrambi concorrono a promuovere un'adeguata valutazione e correttezza dei rapporti con la clientela.

Denominatore comune è la tutela dell'integrità del sistema finanziario e dei mercati: l'infiltrazione delle attività illecite condiziona la sana gestione degli intermediari esponendoli a rischi di natura legale e reputazionale; da essi possono derivare perdite economiche, anche rilevanti, suscettibili di incidere la redditività, pregiudicare la

corretta allocazione del credito, contaminare i vertici degli intermediari, fino a comprometterne, nei casi più gravi, la capacità di raccolta e la stessa stabilità.

D'altro canto, il rischio della mancata osservanza della legalità è quanto mai attuale; esso, infatti, aumenta nelle fasi avverse del ciclo economico in cui le imprese sono particolarmente esposte alla penetrazione delle organizzazioni criminali. Non sono immuni da tali condizionamenti “congiunturali” gli stessi intermediari, le cui tensioni reddituali possono indurli – anche inconsapevolmente – ad allargare la platea dei clienti, accrescendo i rischi di intermediare o amministrare disponibilità finanziarie di provenienza non completamente ricostruibile.

Su tali considerazioni riposa l'intenso impegno della Banca d'Italia nel contrasto alle attività di riciclaggio, tradottosi circa tre anni fa - in ossequio al mandato del legislatore - nell'emanazione della normativa secondaria in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volta a prevenire l'utilizzo a fini di riciclaggio di intermediari e di altri soggetti che svolgono attività finanziaria. L'approccio con cui la Vigilanza ha affrontato il tema è peraltro mutato nel tempo: dall'attenzione posta sulle ricadute che condotte illegali possono determinare sull'esposizione ai rischi legali e reputazionali, si è passati a una logica che qualifica la supervisione sul rischio di riciclaggio come finalità autonoma rispetto agli obiettivi di stabilità. A questo cambiamento ha concorso soprattutto l'evoluzione della normativa antiriciclaggio, oggetto di forti e continui impulsi a livello internazionale.

La recente ristrutturazione dell'area Vigilanza della Banca d'Italia, che ha visto la creazione di uno specifico Servizio dedicato alla tutela dei clienti e antiriciclaggio, è ulteriore conferma dell'estrema attenzione dell'Istituto al tema in discorso.

2. Il sistema dei controlli interni in materia di antiriciclaggio

Carattere distintivo della regolamentazione antiriciclaggio – attuativa della III Direttiva di settore e del D.Lgs 231/07 - è la coesistenza di norme di stretta conformità, cui gli intermediari devono indifferenziatamente ottemperare, come nel caso degli obblighi di registrazione delle operazioni, con regole di carattere organizzativo, governo e controllo dal contenuto solo parzialmente determinato, individuati per finalità e – secondo un orientamento ormai costante da parte della Vigilanza – in larga parte “*principle based*”, adempimenti che gli intermediari realizzano sulla base di valutazioni soggettive sulla propria esposizione al rischio di riciclaggio, in ossequio al principio di proporzionalità. Come noto, tale approccio conferisce agli intermediari ampi margini di discrezionalità sugli aspetti qualitativi di matrice organizzativa, procedurale e di controllo; segna il passaggio da un’impostazione *rule based* ad una *risk based* anche nel comparto dell’antiriciclaggio, in armonia con il più ampio processo di governo dei rischi ispirato dal secondo pilastro dell’accordo di Basilea. In tale contesto, la Vigilanza svolge il compito non solo di valutare l’efficacia del sistema adottato dai vari intermediari - contemperando un *laissez faire* solo apparente - ma anche quello di interagire con essi stimolando il miglioramento delle scelte adottate e la diffusione di *best practice*.

La disciplina degli obblighi di adeguata verifica costituisce il nucleo più innovativo della vigente regolamentazione; essa ha sostituito e rafforzato l’identificazione della clientela del previgente quadro normativo, quale presupposto essenziale della registrazione delle informazioni. Aspetto saliente del processo è il tenore discrezionale degli adempimenti, fattore coesenziale nell’attuale assetto dei compiti antiriciclaggio affidati agli operatori. Ne derivano inevitabili conseguenze: se la valutazione impegna la discrezionalità degli operatori, essa richiede sul piano delle scelte di merito adeguati principi e criteri guida che orientino i comportamenti

operativi. Rende necessaria, in altri termini, una disciplina del processo informativo e valutativo che indirizzi l'esercizio delle scelte di merito. E' un punto cruciale: organizzazione e controlli, procedure operative e supporti informatici, risorse adeguate e formazione del personale, sono tutti elementi indispensabili a strutturare e rafforzare il processo decisionale.

Questo spiega la rilevanza che il legislatore e la Vigilanza assegnano agli aspetti organizzativi e procedurali. In tale logica si inquadra il provvedimento emanato dalla Banca d'Italia nel marzo 2011 che – coerentemente con le preesistenti disposizioni volte a rafforzare la gestione del rischio di non conformità – ha imposto presidi specifici in materia di organizzazione e controlli antiriciclaggio.

Oltre al ruolo degli organi di vertice, cui compete la formulazione della policy antiriciclaggio e la definizione di appropriate procedure operative, le disposizioni emanate nel marzo 2011 enfatizzano l'importanza della struttura dei controlli interni.

Rilievo centrale viene assegnato alla funzione antiriciclaggio che – costruita sulla falsariga della compliance bancaria - qualifica un secondo livello specialistico di controllo per valutare e mitigare il rischio di coinvolgimento dell'intermediario in reati della specie, costituendo una importante specificazione dei più ampi rischi legali e reputazionali che la stessa compliance bancaria è chiamata a presidiare.

Autorevolezza, indipendenza e professionalità sono le connotazioni indispensabili di detta funzione, cui vanno assegnate risorse adeguate.

Essa è chiamata a partecipare alla definizione del processo e della relativa regolamentazione interna (da aggiornare costantemente sulla base degli interventi sulle normative primarie e secondarie), a verificare il livello di integrazione delle normative interne / esterne nelle procedure di *front* e *back office*, a monitorare l'operatività aziendale e a intervenire per rimuovere le criticità riscontrate. In occasione dell'avvio di nuovi servizi o dello sviluppo operativo in nuovi settori merceologici o geografici la suddetta funzione è chiamata a valutare il rischio di riciclaggio connesso. Infine, la funzione predispone un documento – da fare

approvare al consiglio di amministrazione – che definisce responsabilità, compiti e modalità operative nella gestione del rischio riciclaggio.

Non a caso, la contiguità tra le funzioni antiriciclaggio e *Compliance* porta sovente a farle insistere sulla medesima unità organizzativa, anche per condividere metodologie di analisi e conseguire risparmi di costo. In taluni casi, quando la proporzionalità lo richiede, sono incardinate nel medesimo responsabile. Analoghi sono i compiti assegnati, tra cui identificazione e impatto delle norme di settore, formulazione di proposte organizzative per garantire il presidio del rischio di conformità, verifica dell'efficacia degli assetti organizzativi.

In una prospettiva più ampia, peraltro, è alla funzione di *Compliance* che spetta il pieno rango di funzione di controllo, come sancito anche dalle nuove disposizioni di vigilanza in materia di controlli interni che anticipano il recepimento di principi e regole della direttiva comunitaria CRD IV ed estendono “a tutta l'attività aziendale” il perimetro di azione della *Compliance*, ne sanciscono il ruolo di funzione indipendente e permanente, salvo il principio di proporzionalità.

Ne consegue che competono a tale funzione – in ultima analisi – le valutazioni di adeguatezza e appropriatezza di secondo livello sul dispositivo antiriciclaggio e sull'effettività dei comportamenti degli operatori, oltre che la valutazione del rischio residuo da rappresentare agli organi sociali; attività, queste, da condividere con la funzione antiriciclaggio con il supporto di idonei flussi informativi.

Verifiche ulteriori della specie - di livello sovraordinato - sono demandate al Collegio Sindacale e all'Internal Audit; quest'ultimo, in particolare, svolge verifiche di terzo livello sul costante rispetto degli obblighi di collaborazione passiva e attiva, anche tramite accessi ispettivi volti a verificare le effettive condotte tenute dai dipendenti; l'utilizzo ordinario dello strumento ispettivo rappresenta una prerogativa tipica della funzione di revisione interna che contribuisce a distinguerne l'operatività da quella

della funzione antiriciclaggio che, ai sensi della normativa, può effettuare verifiche in loco solo su base campionaria.

A distanza di oltre un quinquennio anni dall'entrata in vigore della regolamentazione antiriciclaggio introdotta dal D.Lgs. 231/07 emerge per gli intermediari bancari e finanziari, un quadro di luci e ombre: il conseguimento di notevoli progressi ma anche il permanere di diffuse aree di miglioramento, specie nella governance e nel sistema dei controlli interni, ossia negli ambiti sottoposti all'autoregolamentazione conseguente alle scelte incardinate sulla valutazione interna del rischio di riciclaggio. I profili di maggiore debolezza riguardano soprattutto l'adeguata promozione di una cultura del controllo da parte degli organi di vertice, nonché l'assolvimento degli obblighi di adeguata verifica e di segnalazione di operazioni sospette.

Criticità, queste, che spesso emergono dal contributo conoscitivo offerto dalle ispezioni di vigilanza; queste sono, infatti, lo strumento più efficace per valutare nel concreto i rapporti tenuti dagli intermediari con la clientela, verificando altresì coerenza e completezza della regolamentazione interna e il ruolo concretamente svolto dai principali soggetti coinvolti nelle azioni di contrasto nei confronti della criminalità finanziaria. Le ispezioni di vigilanza possono essere di tre tipi: cd ad "ampio spettro" e riguardare l'intermediario a 360°: in tale ambito il rischio di riciclaggio rientra tra quelli di natura legale e reputazionale; le verifiche ispettive possono poi essere di tipo "mirato" sulle Direzioni generali con il fine di riscontrare il rispetto delle normative settoriali; infine accessi brevi presso i singoli sportelli, di norma rientranti in predefinite aree territoriali.

Mi soffermerò ora sui punti di debolezza più frequentemente riscontrati, cercando di indicare le possibili azioni organizzative e interventi procedurali per accrescere ulteriormente l'efficacia azione di prevenzione e contrasto della criminalità finanziaria presso gli intermediari bancari e finanziari.

Azioni e interventi che - in linea con quanto detto - competono soprattutto alle funzioni di compliance e antiriciclaggio, dalle quali sono attesi in prima battuta tempestivi contributi per migliorare l'efficacia del sistema di controlli interni in materia di antiriciclaggio.

3. Il rafforzamento dei sistemi esistenti

Nonostante gli effetti preventivi della regolamentazione *risk based* siano difficilmente quantificabili, l'utilizzo del numero di segnalazioni di operazioni sospette quale *proxy* del livello di collaborazione attiva degli intermediari bancari e finanziari porta a percepire un significativo accrescimento della cultura antiriciclaggio e della capacità di intercettare comportamenti a rischio: le operazioni sospette trasmesse all'UIF sono all'incirca quadruplicate dal 2008 al 2013, pressoché completamente originanti dal mondo finanziario.

Le segnalazioni restano peraltro una condizione necessaria ma non sufficiente per apprezzare l'efficacia dei comportamenti cooperativi degli agenti. Oltre agli errori di 1° tipo, conseguenti alla mancata individuazione di anomalie, l'azione di prevenzione e contrasto risulta spesso indebolita dalla proliferazione dei cosiddetti "falsi positivi", indotti dal timore degli operatori di incorrere in meccanismi sanzionatori, così come l'incompletezza sostanziale delle segnalazioni, in diversi casi caratterizzate da assenza o vaghezza del motivo del sospetto, insufficiente descrizione dell'operazione e inadeguata specificazione delle anomalie sotto il profilo soggettivo e oggettivo.

Laddove necessario, vanno pertanto potenziate le strutture preposte al vaglio preventivo delle proposte di segnalazione, al fine di favorire la completezza formale e sostanziale delle istruttorie e l'archiviazione di quelle indotte da comportamenti di "*crying wolf*". In proposito rileva anche la debolezza dei controlli sulle segnalazioni archiviate, ovvero su quelle in sospeso.

Un contributo, comunque, è auspicabile anche tramite la rivisitazione del sistema sanzionatorio: ferma restando la necessità di preservare la tutela penale per inadempimenti di rilevanza tale da rendere evidente il dolo, la punibilità delle omesse segnalazioni andrebbe gestita in via amministrativa con sanzioni efficaci, riorientando l'attuale sistema (incentrato su percentuali dei volumi sospetti) verso sanzioni fisse, predeterminate negli importi minimi e massimi e applicate secondo criteri di congruità rispetto alla natura e alle responsabilità dei destinatari, ovvero configurando l'omissione come "*culpa in eligendo o in vigilando*" incentrata sulla persona giuridica; questa andrebbe poi obbligata a rivalersi per danni, previa dimostrazione delle responsabilità dei singoli in base alle regole interne disciplinanti doveri e obblighi del personale dipendente.

Margini di miglioramento sussistono, inoltre, nelle modalità di svolgimento degli adempimenti di adeguata verifica, come detto sovente palesatesi insoddisfacenti nelle verifiche ispettive. Si tratta del nucleo più innovativo e pregnante dell'approccio basato sul rischio che postula una serie di attività conoscitive estese a tutta la vita della relazione d'affari con il cliente: essi sono presupposto fondamentale anche per garantire l'efficacia degli altri obblighi di collaborazione di registrazione delle operazioni e di segnalazione di quelle sospette. Frequente è il riscontro di adempimenti intesi in senso meramente procedurale e privi della continuità necessaria per elevare l'istituto alla sua effettiva finalità funzionale, che è quella di cogliere la sostanziale identità finanziaria del cliente e la sua impronta economico-patrimoniale. Occorre implementare procedure interne che intensifichino il controllo costante dell'operatività e l'aggiornamento dei dati sostanziali; attività, queste, ancora poco sfruttate rispetto le potenzialità di contribuzione all'aggiornamento dei profili di rischio della clientela. Questi ultimi sono la risultante dell'adeguata verifica e al tempo stesso ne determinano l'intensità, evidenziando le situazioni in cui essa può essere svolta con modalità semplificate o rafforzate, salvo i casi espressamente previsti dalla normativa. Costruzione e manutenzione dei profili di rischio

rappresentano fasi centrali che vanno attentamente presidiate: esse proiettano la normativa antiriciclaggio sul terreno dell'azione e delle finalità proprie delle Autorità di Vigilanza, incentrate sulla presenza di una corretta, consapevole ed efficace gestione dei rischi; esse costituiscono momenti vitali per la gestione del rischio di riciclaggio, al pari delle altre alee assunte dagli operatori. Vanno metabolizzate nello *scoring* di rischio tutte le informazioni sensibili disponibili all'intermediario, anche quelle solitamente non direttamente trattate dagli applicativi dedicati, come ad esempio le richieste dell'Autorità Giudiziaria, il ricorso agli scudi fiscali, etc..

Del pari fondamentale che vengano correttamente ottemperati gli obblighi di registrazione delle operazioni nell'archivio unico informatico, considerato che quest'ultimo rappresenta il database di riferimento per i software che realizzano la diagnostica degli inattesi sull'operatività della clientela e l'elaborazione dei profili di rischio. Non sono pochi i casi in cui si sono riscontrate lacune nella rilevazione dei dati legate al malfunzionamento delle procedure informatiche ovvero al ritardo nel completamento delle registrazioni provvisorie.

Evidenzio come il conseguimento dei descritti obiettivi passi necessariamente attraverso un buon funzionamento del sistema dei controlli di linea. Le verifiche di primo livello sono inscindibilmente connesse con il processo produttivo e il quadro conoscitivo dell'adeguata verifica e devono garantire completezza e affidabilità delle fasi di acquisizione ed elaborazione dei dati, attesa la loro crucialità ai fini del rispetto della normativa e della valutazione del rischio di riciclaggio.

Ulteriori ambiti di efficientamento dei processi riguardano sovente le modalità di svolgimento dell'adeguata verifica nella modalità rafforzata - cui spesso non si accompagnano un coerente innalzamento del livello gerarchico competente, né una sufficiente frequenza temporale di revisione – nonché l'individuazione del titolare effettivo, specie nelle strutture societarie con limitata trasparenza degli assetti

proprietari, quali le fiduciarie e i *trust*. In questi casi deve essere fuori di dubbio che il *dominus* dell'operazione vada individuato nel beneficiario ultimo dei rapporti fiduciari identificando il soggetto che controlla o possiede la persona giuridica, attesa l'ineludibile esigenza che le persone fisiche non siano mai schermate da strutture societarie; va evitato di riposare esclusivamente sulle dichiarazioni rilasciate dal cliente operando adeguati riscontri sulle stesse. E' un tema di importanza essenziale nel contrasto al riciclaggio considerata l'elevata esposizione a rischio dei veicoli societari per il loro frequente utilizzo con finalità di dissimulazione del titolare effettivo e di conseguente occultamento di disponibilità illecite, rischi tanto maggiori quanto più è limitata la trasparenza di tali strutture e del loro assetto proprietario. Conseguentemente, vanno adottate tutte le misure ragionevoli per individuare la titolarità effettiva, inibendo l'operatività laddove ciò non risulti possibile; inoltre, va segnalata l'opportunità, specie per le posizioni più rilevanti, di stimolare l'evoluzione dei controlli su tali società verso una logica di tipo "*network*", che superi la tradizionale configurazione di gruppo mutuata dal mondo del credito ed estenda l'analisi a entità diversamente correlate, aggregabili sulla base della comunanza degli interessi perseguiti.

Negli intermediari organizzati in strutture di gruppo, va reso effettivo l'utilizzo di un approccio unitario alla gestione del rischio antiriciclaggio; in non pochi casi si è riscontrato che le informazioni disponibili presso alcune componenti del gruppo non sono accessibili alle altre entità del conglomerato, vanificando le sinergie informative potenzialmente fruibili tramite una gestione consolidata del rischio e la valutazione integrata della clientela. La globalità dell'approccio è ormai un'esigenza ineludibile nei gruppi bancari con operatività *cross border*, specie per garantire l'unicità dei criteri in materia di identificazione e conoscenza della clientela. E' necessario che le procedure utilizzate da succursali e filiazioni estere, anche extracomunitarie, siano in linea con le regole generali del gruppo, tali da assicurare la condivisione delle informazioni a livello consolidato. Ciò assume particolare pregnanza per i gruppi

operanti in paesi extracomunitari, specie se a regime antiriciclaggio non equivalente; in tali casi, infatti, spesso ci si imbatte in situazioni che, ancorché di formale rispetto della normativa locale da parte della componente estera, non risultano sufficienti a evitare il coinvolgimento del gruppo nel suo complesso in fatti di riciclaggio, con conseguenti negative refluenze sul suo profilo reputazionale. E' noto, comunque, il vincolo rappresentato dalla circostanza che in taluni casi la condivisione di tutte le informazioni sulla clientela di gruppo può confliggere con le legislazioni presenti nei vari Paesi a tutela della *privacy* dei cittadini, impedendo la circolarità delle informazioni sulla clientela tra entità giuridiche distinte, anche laddove appartenenti al medesimo gruppo.

Infine, il conseguimento degli obiettivi di rafforzamento del sistema dei controlli interni antiriciclaggio passa inevitabilmente per una decisa azione di diffusione e consolidamento della cultura del controllo e di sensibilizzazione delle strutture coinvolte da parte degli organi di vertice. Fondamentale, in tale ottica, l'adeguata diffusione della formazione del personale, che contribuisce a innalzare la qualità complessiva del processo: organizzazione, procedure e formazione mirano a rafforzare la connessione tra verifiche e rischio, contribuendo ad assicurare l'efficacia e la ragionevolezza dei comportamenti tenuti. E' un aspetto di centrale importanza per stimolare l'attività di *intelligence* da parte del personale che gestisce il contatto con la clientela; da esso sono ottenibili *soft information* essenziali per la compiuta valutazione del rischio di riciclaggio del cliente e per l'arricchimento del suo profilo di rischio.

4. Conclusioni

L'ingresso nell'ordinamento nazionale dei principi della Terza Direttiva antiriciclaggio ha comportato un profondo mutamento nei sistemi organizzativi degli intermediari, imponendo una profonda revisione delle procedure operative e

l'aggiornamento del sistema dei presidi interni, ridisegnati secondo la logica dell'approccio basato sul rischio e integrati con nuove figure di controllo.

La sfida per gli intermediari consiste nel rafforzare ulteriormente l'efficacia dei sistemi già predisposti, agendo soprattutto sul versante delle procedure e dei comportamenti. Norme e strutture di controllo sono necessarie ma non sufficienti: occorre prestare attenzione ai comportamenti, vigilando che questi siano funzionali al rispetto delle norme e dei principi in esse codificati. Del pari fondamentale è evitare costose e inefficienti sovrapposizioni nelle attività delle funzioni di controllo, garantendo nette distinzioni funzionali tra le stesse a garanzia della dialettica e del confronto interno. Il coordinamento tra i compiti delle funzioni di compliance e antiriciclaggio va realizzato in questa direzione, così come quello delle altre unità coinvolte nel rispetto della normativa antiriciclaggio, quali la revisione interna e il *risk management*.

L'adozione da parte degli intermediari di efficienti sistemi organizzativi e formalizzate politiche di gestione dei rischi ed efficaci sistemi di controllo interno è seguita con estrema attenzione dalla Banca d'Italia. Nei confronti dei rischi di *compliance* in generale, e di coinvolgimento in fatti di riciclaggio in particolare, la gestione dei rischi deve mirare al loro annullamento: non può tollerarsi, infatti, un livello, ancorché minimo, di non conformità alle norme.

Infine, un riferimento alla crescita culturale che si richiede agli intermediari nell'approcciarsi al tema in discussione: ciò significa rispetto delle regole non solo in quanto preconditione necessaria per operare nel mercato, ma anche in quanto ciò concorre a difendere e stabilizzare nel medio lungo periodo il valore aziendale, garantendo la reputazione degli intermediari e la fiducia del pubblico, e può costituire un importante fattore distintivo di promozione e sviluppo commerciale, proprio degli intermediari più sani e affidabili.