

**Relazione della Banca d'Italia al Comitato di Sicurezza Finanziaria  
sull'attività di vigilanza e controllo antiriciclaggio ai sensi dell'art. 5,  
comma 3, lett. b) del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231**

**Anno 2010**

**INDICE****PREMESSA****1. L'ATTIVITÀ INTERNAZIONALE**

- 1.1 IL GAFI
- 1.2 IL COMITATO DI BASILEA
- 1.3 LA ANTI-MONEY LAUNDERING TASK FORCE DEI COMITATI DI TERZO LIVELLO
- 1.4 L'ASSISTENZA TECNICA IN AMBITO COMUNITARIO

**2. L'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE IN ATTUAZIONE DEL D.LGS. 231/2007**

- 2.1 IL PROVVEDIMENTO SUGLI ASSETTI ORGANIZZATIVI/CONTROLLI INTERNI
- 2.2 IL PROVVEDIMENTO SUGLI INDICATORI DI ANOMALIA PER IL SETTORE FINANZIARIO
- 2.3 LA BOZZA DI PROVVEDIMENTO SULL'ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO UE N. 1781/2006
- 2.3 I LAVORI SULL'ADEGUATA VERIFICA
- 2.4 IL TAVOLO TECNICO PRESSO IL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

**3. L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA E CONTROLLO A LIVELLO NAZIONALE**

- 3.1 LE ISPEZIONI DI VIGILANZA
  - 3.1.1 *Le ispezioni generali e settoriali*
  - 3.1.2 *Le verifiche presso le dipendenze delle banche*
- 3.2 I CONTROLLI DI VIGILANZA CARTOLARE
- 3.3 IL PROFILO "ANTIRICICLAGGIO" NEI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI DI VIGILANZA
- 3.4 LE PROCEDURE SANZIONATORIE

**4. LA COLLABORAZIONE CON ALTRE AUTORITÀ**

- 4.1 LA COLLABORAZIONE CON L'AUTORITÀ GIUDIZIARIA
- 4.2 LA COLLABORAZIONE CON LA UIF

**5. LA DISCIPLINA DEI RAPPORTI CON INTERMEDIARI DELLA CITTÀ DEL VATICANO****6. L'ATTIVITÀ DELLA BANCA D'ITALIA NELLA LOTTA AL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO E NEL CONTRASTO DEI PROGRAMMI DI PROLIFERAZIONE DI ARMI DI DISTRUZIONE DI MASSA**

- 6.1 LA PARTECIPAZIONE AL COMITATO DI SICUREZZA FINANZIARIA

**7. L'ATTIVITÀ DI FORMAZIONE E DI SENSIBILIZZAZIONE****8. SORVEGLIANZA SUL SISTEMA DEI PAGAMENTI**

## Premessa

Con il presente documento la Vigilanza Bancaria e Finanziaria della Banca d'Italia adempie agli obblighi previsti dall'art. 5, comma 3, lett. b), del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 nei confronti del Comitato di Sicurezza Finanziaria, illustrando l'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo svolta nel corso dell'anno 2010 sulle banche e sugli intermediari finanziari non bancari nell'ambito dell'attività di vigilanza prudenziale disciplinata dal decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (cd. Testo Unico bancario) e dal decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (cd. Testo Unico della Finanza). Il presente documento dà anche conto del contributo all'attività di contrasto dei reati in questione che la Banca d'Italia presta nell'esercizio della funzione di Sorveglianza sul sistema dei pagamenti, ai sensi dell'art. 146 del Testo Unico bancario.

\*\*\*

Il 2010 ha visto un ampio coinvolgimento della Banca d'Italia nelle attività svolte nei principali fori di cooperazione internazionale per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; l'Istituto ha messo le proprie competenze tecniche a servizio delle iniziative volte a salvaguardare l'integrità del sistema finanziario internazionale.

Il medesimo impegno ha connotato, sul fronte nazionale, la collaborazione istituzionale con l'Autorità giudiziaria, le Amministrazioni pubbliche, gli organi investigativi e la UIF, con i quali lo scambio d'informazioni nel corso del 2010 si è confermata intensa e proficua.

Di rilievo è stata l'attività regolamentare: è stato emanato il provvedimento sugli indicatori di anomalia, sono state messe a punto delle norme sull'organizzazione e i controlli interni, si è svolta la fase di consultazione sulle regole per l'attuazione del regolamento comunitario n. 1781/2006. Inoltre, sono proseguiti i lavori per le istruzioni sull'adeguata verifica su cui a breve sarà avviata la consultazione pubblica.

L'attività di controllo, cartolare e ispettiva, sul rispetto delle regole antiriciclaggio da parte degli intermediari vigilati è ormai divenuta parte integrante dell'azione di vigilanza a tutela della sana e prudente gestione dei singoli e dell'integrità del sistema nel suo complesso. La Banca d'Italia attribuisce a tali verifiche un particolare rilievo in un contesto nel quale l'ordinamento riconosce l'autonomia degli intermediari nella scelta delle metodologie e delle tecniche di gestione del rischio.

Un'efficace applicazione della normativa antiriciclaggio presuppone la piena consapevolezza delle finalità e dei principi che ne sorreggono l'impianto. E' dunque proseguita in tal senso l'attività di sensibilizzazione e formazione attraverso incontri e seminari per stimolare gli operatori a mantenere alta la vigilanza sul tema.

Stante l'interesse della Banca d'Italia per il regolare funzionamento dei circuiti e degli strumenti di pagamento, particolare attenzione viene posta nell'assicurare che le regole che ne disciplinano l'operatività siano in linea con la normativa antiriciclaggio.

## 1. L'attività internazionale

### 1.1 II GAFI

La Banca d'Italia ha partecipato, quale componente della delegazione italiana, ai lavori del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), fornendo il proprio contributo all'attività svolta nel corso del 2010. In particolare, rappresentanti dell'Istituto, appartenenti alla funzione di Vigilanza e alla funzione di Sorveglianza sul sistema dei pagamenti, hanno preso parte stabilmente alle Assemblee Plenarie tenute nell'anno nonché agli incontri dei gruppi di lavoro sulla cooperazione internazionale, sul terrorismo, sulle valutazioni, sulle tipologie.

Di particolare rilievo è stata la messa a punto e l'avvio della procedura di individuazione e valutazione delle giurisdizioni non cooperative nei settori dell'antiriciclaggio e del contrasto del terrorismo, nel quadro delle iniziative promosse dal G20 per la tutela dell'integrità dei mercati finanziari internazionali. La lista delle giurisdizioni predisposta nel febbraio 2010 è stata successivamente rivista e aggiornata nel corso delle Plenarie di giugno e ottobre 2010 in base alle dichiarazioni di disponibilità avanzate da diversi Paesi originariamente inseriti nella lista, a collaborare attivamente con il GAFI per rimediare alle manchevolezze rilevate. Attualmente, sono presenti su tale lista solo la Corea del Nord e l'Iran.

La Vigilanza ha partecipato attivamente anche al processo di valutazione dei sistemi di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo dei paesi sottoposti a esame dal GAFI nel corso del 2010 (Arabia Saudita, Brasile, Germania, India e Lussemburgo).

Nell'ambito dei lavori di preparazione del 4° ciclo di valutazioni sull'adeguatezza dei sistemi antiriciclaggio dei paesi membri, sono proseguiti i lavori dei gruppi di studio, istituiti in seno al *Working Group on Evaluation and Implementation*, per aggiornare le 40+IX Raccomandazioni alla luce delle questioni interpretative emerse nel corso delle valutazioni sinora condotte sulle situazioni nazionali. In particolare, le principali novità attualmente in discussione riguardano: a) l'ampliamento delle tipologie di reati presupposto del riciclaggio, includendo tra essi i reati fiscali; b) la revisione degli obblighi di adeguata verifica della clientela attraverso un riferimento all'opportunità di modulare gli adempimenti sulla base del *risk-based approach*; c) l'obbligatorietà dell'identificazione del titolare effettivo; d) l'estensione della vigilanza consolidata da parte della capogruppo anche alla materia antiriciclaggio; e) il rafforzamento della cooperazione internazionale tra le Autorità competenti.

A seguito del dibattito suscitato dal documento sui *cover payments*<sup>1</sup>, pubblicato nel 2009 dal Comitato di Basilea, il GAFI ha deciso di rivedere la Raccomandazione Speciale VII relativa alle informazioni dell'ordinante di un pagamento da inserire nel relativo messaggio, per rendere obbligatorio anche l'inclusione dei dati relativi ai beneficiari dei pagamenti internazionali. Stante l'impatto che tale decisione è suscettibile di produrre sul mercato dei pagamenti, alla questione è stato dato specifico rilievo nell'ambito del Consultation Forum, sede in cui il GAFI si confronta con rappresentanti del settore privato. In tale sede sono emersi anche altri aspetti della raccomandazione

<sup>1</sup> I *cover payments*, o pagamenti di copertura, sono operazioni di pagamento tra banche che, non avendo un diretto rapporto di corrispondenza, si avvalgono di banche intermediarie per il trasferimento di fondi; per velocizzare i tempi del pagamento, le informazioni relative all'operazione viaggiano separatamente rispetto al flusso di pagamento e vengono scambiate direttamente tra la banca dell'ordinante e quella del beneficiario del pagamento tramite il cd. messaggio di copertura.

che meriterebbero di essere riconsiderati, tra cui la revisione dell'esenzione all'invio dei dati sull'ordinante, attualmente consentita per i pagamenti di importo inferiore ai 1.000 \$/€. La revisione della raccomandazione speciale VII confluirà nel processo di revisione delle altre raccomandazioni per il 4° ciclo di valutazioni.

Nell'ambito del *Working Group on Typologies* nel corso del 2010 si sono conclusi i lavori in materia di utilizzo dei *money service business* (cambiali e *money transfer*) per finalità di riciclaggio e di nuovi metodi di pagamento. Il rapporto sui *money service business* ha confermato l'alta rischiosità di questi circuiti di pagamento, specie nelle giurisdizioni in cui manca un adeguato regime di controlli da parte delle autorità.

Il rapporto sui pagamenti innovativi (con carte, con telefono cellulare e via internet) ha evidenziato alcuni aspetti propri delle modalità di funzionamento degli strumenti di pagamento più avanzati, suscettibili di costituire fattori di rischio di riciclaggio/finanziamento del terrorismo, sui quali intervenire. Si tratta in particolare dell'instaurazione di rapporti a distanza, delle possibili debolezze nei presidi della rete distributiva di questi prodotti, della loro facilità di utilizzo su scala globale. Il rapporto riconosce altresì l'efficienza dei pagamenti innovativi e la loro importanza per un'efficace contrasto all'utilizzo del contante e quale veicolo di inclusione finanziaria per la diffusione dei prodotti in questione tra gli strati sociali più marginalizzati.

Sulla scorta dell'invito rivolto dal G20 agli organismi internazionali incaricati di definire gli standard di riferimento nelle materie finanziarie, il GAFI ha avviato i lavori – che si svolgono nell'ambito di una Task Force cui partecipa un rappresentante della Sorveglianza – per la definizione di una guida sull'inclusione finanziaria per un'applicazione delle raccomandazioni compatibile con tale obiettivo; ciò nel presupposto della complementarità tra l'inclusione finanziaria e un'efficace contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. L'emanazione della guida dovrebbe avvenire nel corso del 2011.

## 1.2 Il Comitato di Basilea

La Banca d'Italia partecipa ai lavori dell'*Anti Money – Laundering Expert Group* (AMLEG), istituito in seno al Comitato di Basilea, con il compito di fornire ausilio al Comitato nel campo della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Nel corso dell'anno, l'AMLEG ha dedicato la propria attenzione alla definizione di contributi al lavoro del GAFI per l'aggiornamento delle 40+IX Raccomandazioni. In particolare, l'AMLEG ha lavorato a due *position papers* riguardanti la promozione della *risk-based supervision* in materia antiriciclaggio e il rafforzamento della cooperazione tra Autorità. Il primo documento sollecita l'inclusione nelle Raccomandazioni GAFI del principio che i controlli antiriciclaggio vadano effettuati in funzione del rischio di riciclaggio relativo al contesto ambientale di riferimento e alla situazione del singolo intermediario (tipologia e complessità delle attività, assetti organizzativi, etc.).

Il secondo documento sottolinea l'opportunità della collaborazione tra *prudential supervisors* e *non prudential AML supervisors*, soprattutto al fine di facilitare l'attività di vigilanza consolidata sui gruppi *cross-border*. In tale prospettiva, il testo illustra i principi elaborati dal Comitato di Basilea che presiedono alla cooperazione internazionale tra supervisori bancari (principi di riservatezza, reciprocità, proporzionalità, etc) e li propone al GAFI come modello che può essere

utilizzato per definire anche i rapporti di collaborazione tra *prudential supervisors* e *non prudential AML supervisors*.

Ulteriori ambiti di attività hanno riguardato lo sviluppo della collaborazione in materia antiriciclaggio con gli altri standard setter settoriali (IOSCO e IAIS) nonché con il gruppo Egmont, l'organismo che coordina a livello globale la cooperazione tra FIU. A tale ultimo proposito, l'AMLEG ha presentato osservazioni al libro bianco elaborato dal gruppo Egmont in ordine alla condivisione delle segnalazioni di operazioni sospette tra Autorità operanti nel settore dell'antiriciclaggio.

### **1.3 La Anti-Money Laundering Task Force dei comitati di terzo livello**

La Banca d'Italia è membro dell'*Anti-Money Laundering Task Force* (AMLTF) costituita nel 2006 dai comitati europei di 3° livello (CEBS, CESR e CEIOPS). Con l'istituzione – a far data dal 1.1.2011 - delle Autorità di Vigilanza europee (*European Banking Authority, European Securities and Markets Authority e European Insurance and Occupational Pensions Authority*), la AMLTF è destinata a trasformarsi in un Sub-Comitato del "Comitato Congiunto" previsto dagli artt. 54 e ss. del Regolamento CE n. 1094/2010<sup>2</sup>. La Task Force ha finora prestato assistenza ai disciolti comitati nelle questioni connesse all'implementazione della terza direttiva antiriciclaggio. Il relativo mandato è in via di revisione ed estensione, tenuto conto dei poteri e degli strumenti attribuiti alle tre Autorità europee anche in materia antiriciclaggio<sup>3</sup>.

Nell'ambito delle attività svolte per favorire il processo di convergenza delle prassi nazionali, nel corso del 2010 la Task Force ha condotto due indagini sulla disciplina in vigore in ciascuno Stato europeo in materia di adeguata verifica del titolare effettivo nonché di adeguata verifica semplificata. I risultati di tali indagini, compendiate in due diversi documenti, una volta approvati dalle tre Autorità europee, verranno pubblicati in forma di "Compendium Paper", destinati a fornire agli intermediari un utile orientamento in ordine alle modalità con cui, in ciascuno Stato, va effettuato il processo di adeguata verifica della clientela.

La AMLTF ha inoltre elaborato un questionario sulla problematica del regime antiriciclaggio applicabile agli agenti di pagamento che sono iscritti in uno Stato comunitario e operano in altri Paesi dell'Unione europea. Le risposte hanno confermato l'incertezza del quadro normativo<sup>4</sup> in

<sup>2</sup> Il comitato congiunto funge da *forum* in cui le tre Autorità cooperano regolarmente e strettamente assicurando l'uniformità intersettoriale nelle materie di interesse comune, quali, ad esempio, le misure di contrasto al riciclaggio.

<sup>3</sup> La direttiva 2010/78/EU (cd "direttiva omnibus") prevede l'attribuzione di taluni, limitati poteri vincolanti alle Autorità europee in materia antiriciclaggio. In particolare, è stata modificata la direttiva 2005/60 per assegnare alle Autorità europee il potere di emanare linee guida vincolanti in ordine a: 1) misure supplementari che gli intermediari finanziari devono adottare per far fronte al rischio ML/TF nei paesi terzi che non hanno una legislazione equivalente (art. 31(3) dir. 2005/60); 2) contenuto minimo delle comunicazioni riguardanti le policy interne degli intermediari circa le procedure AML/CFT per le succursali e le filiazioni stabilite in paesi terzi (art. 34 dir. 2005/60).

<sup>4</sup> La direttiva 2007/64/CE sui servizi di pagamento (in breve, "direttiva PSD") ha riconosciuto agli Istituti di pagamento il diritto di operare in un diverso Stato della Comunità anche attraverso agenti di pagamento. La PSD, tuttavia, non fornisce alcuna indicazione sul regime antiriciclaggio applicabile agli istituti di pagamento e alla rete di agenti. La sottoposizione alle norme del paese ospitante si desume in base al principio di applicazione territoriale della normativa antiriciclaggio; tuttavia, non è agevole individuare le specifiche modalità applicative, soprattutto con riferimento alla segnalazione di operazioni sospette. In coerenza con il menzionato principio di territorialità, il d.lgs. 231/2007 sottopone al rispetto della normativa antiriciclaggio italiana gli istituti di pagamento comunitari quando operano in Italia con succursali o tramite rete di agenti (art. 11, commi 1 e 3). Per quanto riguarda questi ultimi, i controlli antiriciclaggio sono svolti, ai sensi del d.lgs. 231/2007, dal Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza.

materia. In attesa di un chiarimento sul punto da realizzare attraverso una modifica della normativa comunitaria, la Task Force ha predisposto uno schema di protocollo (da sottoporre all'approvazione delle tre Autorità) da utilizzare come punto di riferimento per il coordinamento tra le Autorità del Paese "home" e quelle del Paese "host".

#### **1.4 L'assistenza tecnica in ambito comunitario**

Nel quadro di un gemellaggio finanziato dal programma comunitario PHARE a favore della *Financial Service Commission* (FSC) bulgara, la Vigilanza e la UIF si sono impegnate a fornire assistenza tecnica alla FSC in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo. Il gemellaggio ha l'obiettivo di supportare le iniziative dell'Autorità bulgara nel recepimento della disciplina comunitaria di settore.

In tale contesto, nel corso del 2010 la Vigilanza e la UIF hanno condotto seminari addestrativi dedicati alla redazione di una guida ispettiva dedicata ai controlli antiriciclaggio sui soggetti vigilati, all'elaborazione di linee guida sugli adempimenti relativi alla segnalazione di operazioni sospette, al rafforzamento della collaborazione tra Autorità coinvolte nella lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Nell'ambito delle iniziative di contributo alla politica europea di vicinato, la Banca d'Italia ha organizzato nel giugno 2010 un seminario in materia di antiriciclaggio rivolto a rappresentanti delle banche centrali dei nuovi Stati membri, di quelli candidati e potenzialmente candidati ad accedere all'Unione europea. La Vigilanza, la funzione di Sorveglianza sui sistemi di pagamento e la UIF hanno svolto interventi nelle aree di rispettiva competenza, illustrando le principali problematiche dibattute a livello internazionale e comunitario nel settore della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

## **2. L'attività regolamentare in attuazione del d.lgs. 231/2007**

### **2.1 Il provvedimento sugli assetti organizzativi/controlli interni**

L'11 marzo 2011 è stato pubblicato il Provvedimento recante disposizioni attuative in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l'utilizzo degli intermediari e degli altri soggetti che svolgono attività finanziaria a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Il regolamento – adottato d'intesa con Consob e Isvap - tiene conto dei commenti e richieste di chiarimenti formulati nella fase di consultazione pubblica da parte delle principali Associazioni di categoria, dei singoli intermediari e dei professionisti.

La normativa si rivolge ad un'ampia platea di destinatari con assetti di governo e organizzativi assai differenziati (banche, intermediari finanziari, mediatori, agenti, società fiduciarie). Le previsioni tengono conto della recente riforma legislativa in materia di intermediari finanziari (D. Lgs 141/2010) che ha modificato anche l'elenco dei destinatari degli obblighi antiriciclaggio (art. 11 del D. Lgs. 231/2007).

Le disposizioni vanno applicate secondo il principio di proporzionalità, avendo riguardo alle caratteristiche dimensionali e operative dei destinatari. Esse non richiedono l'adozione di assetti organizzativi più complessi o articolati di quelli definiti dai diversi destinatari, ma indicano compiti e responsabilità in base alle strutture esistenti.

La prima parte del provvedimento – relativa al ruolo degli organi aziendali e dell'organismo di vigilanza per gli illeciti derivanti da reato - assegna compiti e responsabilità facendo riferimento alle funzioni di "supervisione strategica", "gestione" e "controllo", in coerenza con l'impostazione adottata dalla normativa civilistica e di vigilanza.

La seconda parte definisce l'assetto dei presidi interni volti a prevenire il rischio di coinvolgimento in fatti di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Il ruolo chiave è assegnato alla funzione interna antiriciclaggio, destinata a diventare polo specialistico, accentrando compiti progettuali, consulenziali e di controllo di secondo livello. Il responsabile antiriciclaggio potrà effettuare l'attività di rafforzata verifica della clientela più rischiosa; ciò anche al fine di attenuare la probabilità di condizionamenti ambientali per le decisioni su rapporti/operazioni a più elevato rischio.

Per ridurre gli oneri e in applicazione del principio di proporzionalità, viene previsto che i compiti antiriciclaggio possono essere espletati dalle funzioni di *compliance* o di *risk management* ovvero esternalizzati. Viene però sancita l'incompatibilità tra responsabile antiriciclaggio e ruoli operativi, in linea con l'autonomia e l'indipendenza delle funzioni di controllo, anche di secondo livello.

E' stata poi definita la ripartizione di compiti tra funzione antiriciclaggio e responsabile dell'Internal Audit, prevedendo che la prima possa effettuare controlli in loco su base campionaria per verificare le procedure, mentre spettano all'Audit i controlli sistematici, anche di tipo ispettivo, sulla corretta applicazione della normativa. La delega a segnalare le operazioni sospette può essere conferita al responsabile antiriciclaggio ma non al responsabile dell'Internal Audit.

Con le dovute cautele di riservatezza sul soggetto segnalante, i responsabili delle diverse strutture operative potranno conoscere i nominativi segnalati alla UIF, in modo da disporre di tale informazione nell'effettuazione delle verifiche sulla clientela.

Specifiche raccomandazioni vengono dettate agli intermediari finanziari che si avvalgono di reti di agenti o mediatori nell'offerta fuori sede dei propri prodotti.

La terza parte prevede che nei gruppi bancari e di SIM le decisioni strategiche spettino agli organi della capogruppo, che potranno adottare un modello accentrato, con individuazione di un'unica struttura antiriciclaggio.

Nella parte quarta, vengono prescritte cautele particolari nell'esercizio delle attività maggiormente esposte al rischio di riciclaggio (quali il money transfer e il servizio di intestazione fiduciaria di beni).

Le norme entreranno in vigore il 1° settembre 2011.

## **2.2 Il Provvedimento sugli indicatori di anomalia per il settore finanziario**

In attuazione dell'art. 41, comma 2 del d.lgs. 231/2007, la Banca d'Italia, su proposta della UIF, ha emanato nell'agosto 2010 un provvedimento contenente indicatori di anomalia volti ad agevolare l'individuazione e la valutazione di operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Con la pubblicazione di tali indicatori si intende ridurre i margini di incertezza connessi con valutazioni soggettive o con comportamenti discrezionali e contribuire al contenimento degli oneri e al corretto e omogeneo adempimento degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette.

Il provvedimento è composto da sette articoli, volti a chiarire l'ambito applicativo, a ribadire le caratteristiche essenziali degli indicatori e a meglio definire alcuni obblighi di collaborazione applicabili agli intermediari, nonché da un allegato contenente l'elenco degli indicatori di anomalia.

L'elenco razionalizza gli indici contenuti del "Decalogo" del 2001, che è stato contestualmente abrogato, ne aggiorna il contenuto alla luce dell'esperienza maturata in quest'ultimo decennio nell'analisi finanziaria e investigativa delle segnalazioni di operazioni sospette e tiene conto degli esiti di un approfondito esame condotto in merito agli indicatori definiti dalle Financial Intelligence Units estere.

Gli indicatori sono articolati di norma in sub-indici; i sub-indici costituiscono un'esemplificazione dell'indicatore di riferimento e devono essere valutati congiuntamente al contenuto dello stesso. I riferimenti, contenuti nell'indicatore, a circostanze oggettive (quali, ad esempio, la ripetitività dei comportamenti o la rilevanza economica dell'operazione) ovvero soggettive (quali, ad esempio, l'eventuale giustificazione addotta o la coerenza con il profilo economico del cliente), seppure non specificamente richiamati, valgono anche con riferimento ai relativi sub-indici.

L'elencazione degli indicatori di anomalia non è esaustiva, anche in considerazione della continua evoluzione delle modalità di svolgimento delle operazioni. A tal riguardo, gli intermediari devono valutare con la massima attenzione ulteriori comportamenti che, sebbene non descritti negli indicatori, configurino in concreto profili di sospetto.

Il provvedimento inoltre sottolinea che la segnalazione di operazione sospetta è un atto distinto dalla denuncia di fatti penalmente rilevanti. La segnalazione alla UIF va effettuata indipendentemente dall'eventuale denuncia all'autorità giudiziaria.

### **2.3 La bozza di provvedimento sull'attuazione del regolamento UE n. 1781/2006**

Al fine di completare il quadro normativo contenuto nel Regolamento CE n. 1781/2006<sup>5</sup>, nel 2010 la Banca d'Italia ha sottoposto a procedura di consultazione pubblica una bozza di istruzioni applicative del suddetto Regolamento.

Tali istruzioni - che saranno emanate ai sensi dell'art. 61 del d.lgs 231/2007 - sono volte a disciplinare nel dettaglio taluni aspetti della normativa e a chiarire il contenuto di previsioni contenute nel Regolamento che possono essere suscettibili di ambigua interpretazione. Le istruzioni sono state redatte tenendo conto degli approfondimenti svolti in materia a livello internazionale<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Allo scopo di rafforzare la tracciabilità delle operazioni finanziarie per finalità di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo il Regolamento - che recepisce nella UE la Raccomandazione Speciale VII del GAFI - dispone che vengano inserite informazioni sull'ordinante nei messaggi di pagamento.

<sup>6</sup> In particolare sono state tenute in considerazione le indicazioni contenute nel "Common understanding of the obligations imposed by the European Regulation 1781/2006 on the information on the payer accompanying funds

nonché di riflessioni effettuate in sede di elaborazione della più generale disciplina secondaria in materia di antiriciclaggio.

Il provvedimento ricalca la struttura del Regolamento e contiene quattro capitoli relativi a: 1) definizioni e ambito di applicazione; 2) obblighi del prestatore di servizi di pagamento dell'ordinante; 3) obblighi del prestatore di servizi di pagamento del beneficiario; 4) obblighi del prestatore di servizi di pagamento intermediario.

Sebbene il Regolamento 1781 non contenga previsioni in materia di “pagamenti di copertura” (cd *cover payments*), è comunque emersa l'opportunità – stante l'attinenza di argomento e l'interesse maturato a livello internazionale - di fornire talune indicazioni anche in relazione a tale tipologia di pagamenti. A tal fine le istruzioni contengono un quinto capitolo predisposto sulla base delle linee guida emanate nel mese di maggio 2009 dal Comitato di Basilea specificatamente dedicate ai *cover payments*.

### **2.3 I lavori sull'adeguata verifica**

Sono proseguiti i lavori per la definizione della disciplina in materia di adeguata verifica della clientela su cui la Banca d'Italia si appresta ad avviare la fase di consultazione pubblica. L'obiettivo è di definire una regolamentazione ispirata a chiarezza e organicità, che possa costituire una guida utile per le diverse categorie di operatori, contribuendo a non appesantire i costi applicativi della normativa.

Il documento affronterà i principali aspetti dell'attività di adeguata verifica (applicazione dell'approccio in base al rischio, fasi dell'adeguata verifica, misure semplificate e rafforzate, esecuzioni per conto di terzi).

### **2.4 Il tavolo tecnico presso il Ministero dell'economia e delle finanze**

La Vigilanza contribuisce all'attività del tavolo tecnico, costituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), al quale partecipa unitamente ai rappresentanti della Guardia di Finanza, dell'Unità di Informazione Finanziaria e, in relazione alle problematiche in discussione, a esponenti del Servizio Supervisione sui Mercati e sul Sistema dei Pagamenti.

Il tavolo assolve ad una funzione di coordinamento nell'interpretazione della normativa antiriciclaggio.

Nel corso del 2010 sono state approfondite questioni riguardanti l'adeguata verifica della clientela, la tenuta dell'archivio unico informatico, le restrizioni imposte dal d. lgs. 231/2007 ai trasferimenti del contante e dei titoli al portatore.

Al tavolo sono state condivise le linee interpretative che hanno portato all'emanazione della Comunicazione MEF del febbraio 2010 sull'applicazione degli obblighi antiriciclaggio alle operazioni di scudo fiscale. Parimenti, sono state concordate al tavolo tecnico le indicazioni

operative fornite dal MEF agli operatori sulle comunicazioni da fornire alla UIF in ordine alle movimentazioni anomale di contante, introdotte dal d.l. 78/2010.

Sono state oggetto di esame anche le richieste volte ad ottenere l'applicazione degli obblighi semplificati di adeguata verifica della clientela per soggetti o prodotti con un basso rischio di riciclaggio, ai sensi dell'art. 26 del d. lgs. 231/2007.

### **3. L'attività di vigilanza e controllo a livello nazionale**

E' proseguita l'attività di controllo antiriciclaggio nei confronti degli intermediari. Sotto il profilo metodologico, si è consolidata l'applicazione dei principi di *risk-based supervision* e d'integrazione con l'attività di vigilanza prudenziale.

Per quanto concerne il primo aspetto, i controlli antiriciclaggio sono definiti in funzione della prevedibile intensità del rischio potenziale cui si trova esposto ciascun intermediario in relazione alle attività svolte, alle dimensioni e alla complessità della struttura aziendale, al contesto ambientale di riferimento (*risk based supervision*). In tale ambito, assumono rilievo anche le segnalazioni ricevute dagli stessi intermediari nonché le comunicazioni della UIF e dell'Autorità giudiziaria.

Inoltre, la pianificazione delle verifiche risponde ad una logica "integrata" con la più generale azione di vigilanza prudenziale al fine di realizzare un più efficace coordinamento delle attività e una maggiore sostenibilità degli oneri: controlli antiriciclaggio sono effettuati sistematicamente nel corso degli accertamenti ad ampio spettro; controlli mirati e campagne di verifiche su dipendenze sono pianificate sulla base di specifiche esigenze di approfondimento connesse a valutazioni di rischio. Viene valorizzato l'apporto del personale addetto alle filiali della Banca d'Italia sul territorio in relazione alla maggiore conoscenza delle specificità delle singole realtà locali.

Coerentemente con i principi dell'approccio basato sul rischio e della proporzionalità dell'azione di vigilanza, i provvedimenti adottati a seguito delle verifiche sono modulati in base alla severità delle criticità rilevate in sede di accertamento. L'emersione di violazioni in materia antiriciclaggio è stata valutata ai fini dell'adozione di misure di particolare incisività, quali la chiusura di sportelli e l'avvio della procedura di amministrazione straordinaria (cfr. par. 3.1.1).

#### **3.1 Le ispezioni di vigilanza**

##### **3.1.1 Le ispezioni generali e settoriali**

Nel periodo compreso tra gennaio e dicembre 2010, sono stati condotti accertamenti ispettivi di carattere generale presso 175 intermediari, così ripartiti per tipologia:

- 118 banche;
- 17 società di intermediazione mobiliare;
- 14 società finanziarie iscritte nell'elenco generale ex art. 106 TUB;
- 14 società finanziarie iscritte nell'elenco speciale ex art. 107 TUB;
- 10 società di gestione del risparmio;
- un Istituto di Moneta Elettronica (IMEL);
- un gruppo bancario.

Gli accertamenti condotti hanno fatto emergere disfunzioni in materia di antiriciclaggio. In particolare (Grafico 1):

- a) 96 rilievi hanno avuto a oggetto ritardi o carenze nella predisposizione degli strumenti per adempiere agli obblighi di adeguata verifica della clientela;
- b) in 66 casi i rilievi hanno riguardato la mancata osservanza degli obblighi di registrazione delle transazioni ex art. 36 d.lgs. 231/2007, quali omesse o tardive registrazioni, duplicazioni o errate imputazioni delle causali o della titolarità delle operazioni, ovvero mancata o errata rappresentazione dei dati anagrafici; nella maggior parte dei casi le disfunzioni sono risultate riconducibili a problematiche di natura tecnico-procedurale;
- c) in 49 casi sono state riscontrate criticità inerenti le segnalazioni di operazioni sospette;
- d) in 6 casi sono emerse anomalie concernenti la limitazione all'uso del contante e titoli al portatore.

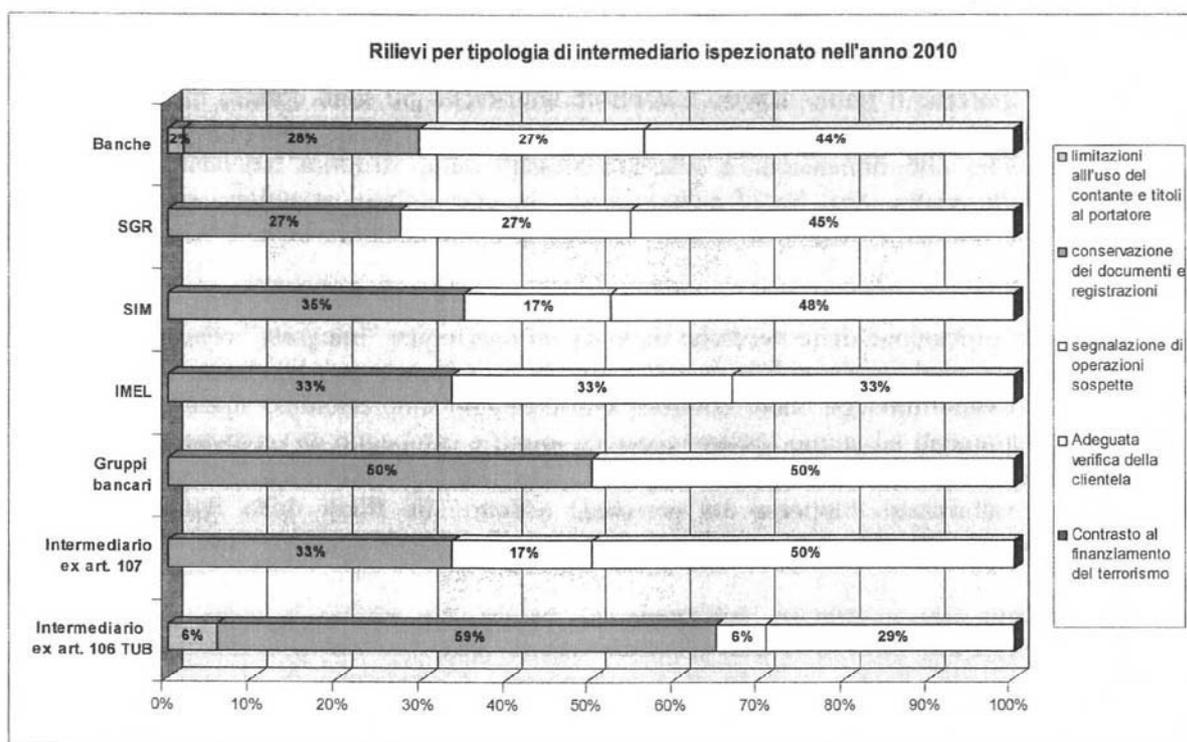


Grafico 1

In esito agli accertamenti, sono stati disposti riferimenti all'Autorità giudiziaria e alla UIF. Sul piano amministrativo, sono state avviate procedure sanzionatorie per violazioni della normativa antiriciclaggio nonché per carenze in materia di organizzazione e controlli interni.

Nell'ambito delle verifiche, particolare attenzione è stata posta sugli intermediari aventi rapporti con controparti sammarinesi. In tale ambito, è stato condotto un sopralluogo ispettivo presso una banca con una filiazione nella Repubblica di San Marino, in esito al quale l'intermediario è stato sottoposto alla procedura di amministrazione straordinaria per gravi irregolarità nell'amministrazione, violazioni normative anche in materia antiriciclaggio e gravi perdite del patrimonio. L'attività di vigilanza condotta sulla banca ha evidenziato, tra l'altro, il permanere di ostacoli nella trasmissione delle informazioni rilevanti ai fini della vigilanza consolidata. La filiazione sammarinese – nonostante la richiesta della casa madre e le diverse indicazioni fornite dalla Banca Centrale di San Marino – ha eccepito che la trasmissione dei dati richiesti sarebbe stata in contrasto con le disposizioni di legge vigenti nella Repubblica.

Ulteriori accertamenti sono stati condotti presso un intermediario iscritto all'elenco generale ex art. 106 TUB e facente capo alla Banca di San Marino, nel corso del quale sono state riscontrate numerose irregolarità, specie in materia antiriciclaggio, portate all'attenzione dell'Autorità giudiziaria. In esito agli accertamenti condotti, è stato avviato il relativo procedimento amministrativo sanzionatorio.

Gli accertamenti mirati al rispetto della normativa antiriciclaggio hanno riguardato una banca di medie dimensioni, 5 Banche di Credito Cooperativo (BCC) e 3 società finanziarie iscritte nell'elenco speciale ex art. 107 TUB, di cui uno avente natura di accertamento di follow-up, finalizzato a verificare la rimozione delle carenze riscontrate nel precedente sopralluogo.

La verifica ispettiva di vigilanza condotta presso l'intermediario bancario di medie dimensioni – svolti in collaborazione con la UIF – ha posto in luce diffuse criticità nei sistemi di governo e di gestione del rischio di riciclaggio. In particolare, il sistema dei controlli interni è risultato non idoneo a individuare tempestivamente le condotte irregolari di alcune dipendenze. Sono altresì emerse anomalie nella gestione dei rapporti con un intermediario sammarinese, già all'attenzione dell'Autorità giudiziaria. Con riguardo a operazioni di prelievo di contanti per importi eccedenti i limiti previsti, è stata avviata la procedura sanzionatoria, ai sensi dell'art. 60 d.lgs. 231/2007.

Con riferimento all'attività di vigilanza ispettiva condotta presso le BCC, profili di particolare gravità hanno interessato un intermediario. Al riguardo, le risultanze hanno posto in luce marcate inadeguatezze dei processi operativi e del sistema dei controlli interni predisposti per l'assolvimento degli obblighi prescritti dalla normativa antiriciclaggio, che hanno avuto negative influenze sull'adempimento degli obblighi di adeguata verifica e la rilevazione e valutazione delle operazioni sospette. In relazione agli esiti degli accertamenti è stata avviata la procedura sanzionatoria amministrativa per carenze nell'organizzazione e nei controlli interni ed è stata inoltrata una segnalazione alla competente Autorità giudiziaria. Inoltre, è stata disposta, quale misura di carattere straordinario, la chiusura di una dipendenza della BCC in relazione alle gravi violazioni normative riscontrate.

### **3.1.2 Le verifiche presso le dipendenze delle banche**

Nel marzo del 2010 si è concluso il ciclo di verifiche, avviate sul finire del 2009, su 113 sportelli ubicati nelle province di Milano, Como, Napoli, Salerno, Caserta, Palermo e Caltanissetta, appartenenti a 39 banche (Grafico 2). La scelta delle predette aree è da ricondurre alle indagini dell'Autorità giudiziaria, che hanno posto in luce infiltrazioni criminali nel tessuto economico e finanziario delle riferite zone.

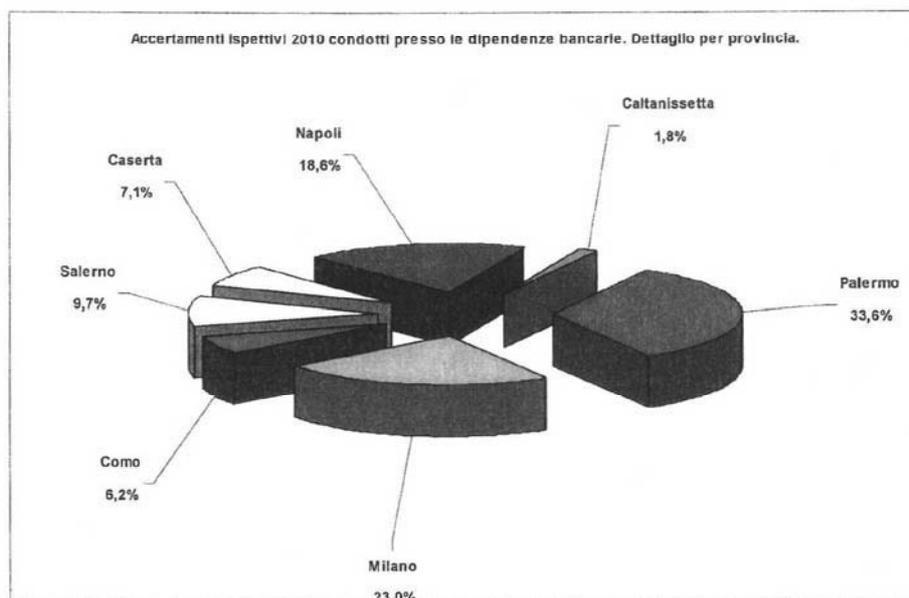


Grafico 2

Nel complesso, i livelli di conformità agli obblighi antiriciclaggio si sono dimostrati più elevati rispetto a quelli riscontrati nel precedente ciclo di accertamenti mirati, avviato nel corso del 2008 presso dipendenze ubicate presso la riviera romagnola. Le carenze rilevate incidono essenzialmente nell'area dell'adeguata verifica della clientela, dove permangono alcune criticità soprattutto con riferimento all'identificazione del titolare effettivo (violazioni riscontrate nel 23,9% delle dipendenze ispezionate) e all'indisponibilità di strumenti che consentano di accertare la natura di persona politicamente esposta del cliente (41,6% delle dipendenze ispezionate). Profili di attenzione sono stati individuati anche sulle procedure di valutazione delle operazioni sospette e sulle politiche di formazione del personale dipendente.

In relazione alle disfunzioni emerse, 25 intermediari sono stati invitati a far conoscere le iniziative intraprese per rimuovere le criticità riscontrate e a fornire riferimenti sulle operazioni anomale per le quali i preposti non sono stati in grado di fornire esaustive giustificazioni tali da escludere motivi di sospetto. In diversi casi, attesa la sussistenza di profili di possibile rilievo penale, è stata trasmessa una segnalazione alla competente Autorità giudiziaria; sono state altresì inoltrate segnalazioni alla UIF per i profili di competenza.

### 3.2 I controlli di vigilanza cartolare

Nel quadro dell'attività di vigilanza cartolare, sono pervenute 112 comunicazioni ai sensi dell'art. 52 del d.lgs. 231/2007 da parte degli organi di controllo degli intermediari vigilati in merito a irregolarità riscontrate. Le violazioni segnalate con maggior frequenza hanno riguardato anomalie attinenti la corretta alimentazione dell'archivio unico informatico e anomale movimentazioni di conti.

La Banca d'Italia ha segnalato alla competente Autorità giudiziaria i fatti di possibile rilevanza penale. Per gli aspetti attinenti l'assetto organizzativo e dei controlli interni, gli intermediari sono stati invitati a fornire chiarimenti e a rimuovere le cause delle disfunzioni.

L'attività di controllo si è avvalsa anche delle segnalazioni inoltrate dall'Autorità giudiziaria e dall'Unità di Informazione Finanziaria in relazione alle quali la Vigilanza ha adottato i provvedimenti di competenza.

Nel settore delle carte di credito, è stato effettuato un attento monitoraggio nei confronti degli intermediari sottoposti al divieto di intraprendere nuove operazioni (cfr. Relazione sul 2009) al fine di verificare il completamento degli interventi correttivi necessari per il superamento delle anomalie riscontrate.

### **3.3 Il profilo “antiriciclaggio” nei procedimenti amministrativi di vigilanza**

Nel quadro dell'attività istruttoria dei procedimenti amministrativi di vigilanza, un importante elemento di analisi è costituito dall'osservanza della disciplina antiriciclaggio da parte dell'intermediario. I risultati dell'attività di controllo ispettivo e cartolare formano pertanto oggetto di un'apposita valutazione per determinare l'eventuale esistenza di disfunzioni e il possibile impatto sull'accoglimento dell'istanza.

Ai fini della suddetta valutazione, viene analizzata la significatività delle eventuali carenze sussistenti, l'incidenza delle stesse sulla complessiva affidabilità dell'assetto organizzativo e del sistema dei controlli dell'intermediario nonché la rilevanza delle disfunzioni in relazione allo specifico procedimento amministrativo.

Nel corso del 2010 si è provveduto a valutare il profilo antiriciclaggio in relazione a 197 procedimenti amministrativi.

### **3.4 Le procedure sanzionatorie**

Nel corso del 2010 le sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dal Direttorio della Banca d'Italia per violazioni della normativa antiriciclaggio hanno interessato 43 intermediari (26 banche, 3 SIM, 5 SGR, 2 società iscritte nell'elenco generale di cui all'art. 106 TUB e 7 intermediari iscritti nell'elenco speciale di cui all'art. 107 TUB). Le inosservanze, riconducibili a disfunzioni nella struttura organizzativa e dei controlli interni, sono state contestate ai componenti del Consiglio di Amministrazione, del Collegio sindacale nonché ai capi dell'Esecutivo. Il complessivo ammontare delle sanzioni irrogate è stato pari a 4,1 milioni di euro.

## **4. La collaborazione con altre autorità**

### **4.1 La collaborazione con l'Autorità giudiziaria**

Nel 2010 è proseguita la collaborazione prestata dalla Vigilanza all'Autorità giudiziaria in procedimenti penali relativi ai reati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo; in tale quadro, sono state inoltrate 63 segnalazioni riferite a violazioni di disposizioni del d. lgs. 231 del 2007 di potenziale rilievo penale riscontrate nell'attività di vigilanza, segnando un notevole incremento rispetto alle 26 segnalazioni inviate nel corso dell'anno precedente.

Lo scambio di informazioni con l'Autorità giudiziaria e gli organi inquirenti per la prevenzione di tali reati consente l'acquisizione di notizie utili al perseguimento dei rispettivi fini istituzionali.

Si è consolidata la collaborazione con la Procura della Repubblica di Milano presso la quale opera dal 2009 un nucleo di dipendenti della Banca d'Italia che presta assistenza, in via continuativa, alle indagini in materia di reati economici e finanziari. Parimenti, è proseguita la cooperazione con la Procura della Repubblica di Forlì per la segnalazione delle irregolarità emerse nel corso dell'attività di vigilanza cartolare e ispettiva condotta nel 2010 sugli intermediari aventi rapporti con controparti sammarinesi (cfr. par. 3.2.1).

#### **4.2 La collaborazione con la UIF**

Al fine di rafforzare la collaborazione tra la Vigilanza e la UIF, disciplinata dal regolamento emanato dalla Banca d'Italia il 21 dicembre 2007, nel corso del 2010 è stato sottoscritto un addendum al citato regolamento, con cui sono state puntualizzate le modalità operative per coordinare le rispettive attività di controllo, soprattutto di natura ispettiva.

In particolare sono state meglio definite le procedure attraverso cui le due autorità procedono alla reciproca segnalazione delle anomalie riscontrate nell'ambito delle proprie attività istituzionali e sono stati individuati i casi in cui è necessaria la valutazione congiunta delle iniziative da assumere.

Gli accordi formalizzati tra la UIF e la Banca d'Italia valorizzano le sinergie tra le due istituzioni, dando specifico rilievo alle relazioni di complementarità e di integrazione esistenti tra la Vigilanza bancaria e i controlli antiriciclaggio.

Nel 2010 la Vigilanza ha inoltrato alla UIF 78 segnalazioni di fatti di possibile rilevanza per le attribuzioni dell'Unità, riscontrati nello svolgimento dell'attività di vigilanza amministrativa sugli intermediari. Parimenti, la UIF ha fatto tenere alla Banca d'Italia 26 segnalazioni di anomalie e fatti riscontrati nell'ambito dei controlli condotti nel corso del 2010.

#### **4.3 La collaborazione con gli organi investigativi**

Nel 2010 è proseguito l'intenso scambio di informazioni con gli organi investigativi competenti a effettuare i controlli in materia antiriciclaggio, confermando la proficua collaborazione instaurata nel quadro delle previsioni del d.lgs. 231/2007.

In particolare, i rapporti tra la Banca d'Italia e la Guardia di Finanza sono disciplinati da un protocollo d'intesa stipulato nel 2007 diretto a stabilire i criteri e le modalità di reciproca collaborazione. In base all'accordo, è previsto che la Banca d'Italia possa avvalersi della Guardia di Finanza al fine di acquisire dati, notizie e altre informazioni ritenuti utili per la vigilanza. Viene inoltre stabilito che la Guardia di Finanza possa svolgere accertamenti ispettivi su richiesta della Banca d'Italia ovvero collaborare in occasione di accertamenti ispettivi condotti dalla Banca d'Italia, anche avvalendosi dei supporti amministrativi e logistici forniti dalla stessa Autorità di vigilanza.

Nel 2010 la Guardia di Finanza, previo accordo con la Vigilanza, ha effettuato 41 accertamenti ispettivi nei confronti di intermediari iscritti nell'elenco generale ex art. 106 del Testo unico