



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 26 luglio 2019
(OR. en)

11519/19

EF 253
ECOFIN 746
DROIPEN 128
CRIMORG 102

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	25 luglio 2019
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2019) 373 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO sulla valutazione di recenti presunti casi di riciclaggio di denaro concernenti enti creditizi dell'UE

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2019) 373 final.

All: COM(2019) 373 final



Bruxelles, 24.7.2019
COM(2019) 373 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**sulla valutazione di recenti presunti casi di riciclaggio di denaro concernenti
enti creditizi dell'UE**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sulla valutazione di recenti presunti casi di riciclaggio di denaro concernenti enti creditizi dell'UE

I. INTRODUZIONE

Nel corso del tempo, l'Unione ha sviluppato un solido quadro normativo per la prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, in linea con le norme internazionali adottate dal gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI). Tuttavia, di recente si sono verificati alcuni incidenti che hanno coinvolto banche europee, in ragione dei quali l'attenzione è stata focalizzata sulle modalità di attuazione delle norme dell'Unione.

Il 12 settembre 2018 la Commissione ha pubblicato una comunicazione¹ nella quale ha proposto azioni immediate volte ad affrontare talune carenze normative e istituzionali più facilmente individuabili, seguita da una più recente comunicazione sull'Unione economica e monetaria², nella quale la Commissione ha ribadito che tali azioni immediate devono essere seguite da una riflessione più approfondita sulle ulteriori misure eventualmente necessarie al fine di garantire l'efficacia del quadro per il contrasto del riciclaggio e della lotta al finanziamento del terrorismo nel lungo termine.

I colegislatori dell'Unione concordano inoltre sulla necessità di individuare eventuali carenze strutturali dell'attuale quadro normativo e di vigilanza³. La commissione sui reati finanziari, l'evasione fiscale e l'elusione fiscale e la commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento europeo hanno chiesto ripetutamente di valutare l'adeguatezza del quadro attuale. Il 4 dicembre 2018 il Consiglio ha adottato conclusioni su un piano d'azione contro il riciclaggio⁴, invitando la Commissione ad effettuare un esame ex post dei recenti presunti casi di riciclaggio di denaro in cui sarebbero coinvolti enti creditizi dell'UE.

La presente relazione costituisce la risposta della Commissione. Il suo scopo principale è quello di indicare le carenze e gli insegnamenti tratti e di fornire prove con l'obiettivo di alimentare eventuali ulteriori azioni politiche, qualora queste ultime siano ritenute necessarie. Le prove sono tratte da studi di casi concernenti un campione di dieci banche⁵

¹ Comunicazione della Commissione "Rafforzare il quadro dell'Unione per la vigilanza prudenziale e antiriciclaggio degli istituti finanziari", COM(2018) 645 final, del 12.9.2018.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio europeo, alla Banca centrale europea. "Approfondimento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa: un bilancio a quattro anni dalla relazione dei cinque presidenti", COM(2019) 279 final, del 12.6.2019.

³ Il quadro pertinente è definito principalmente nella direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione (GU L 141 del 5.6.2015, pag. 73), come modificata (direttiva antiriciclaggio), integrata dalle disposizioni della direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, come modificata (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 338) (direttiva sui requisiti patrimoniali).

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/12/04/money-laundering-council-adopts-conclusions-on-an-action-plan-for-enhanced-monitoring/>.

⁵ Le dieci banche incluse nel campione non sono state oggetto di un'analisi olistica. L'esame si è concentrato piuttosto su specifici eventi di pubblico dominio collegati a singole banche e sulle relative

nel corso del periodo 2012-2018, anche se taluni degli eventi studiati risalgono al periodo antecedente. Le banche sono state scelte su invito del Consiglio e con l'obiettivo di garantire un quadro sufficientemente completo delle carenze in materia di riciclaggio tra i diversi tipi di enti creditizi⁶ e di trattare una serie di diverse risposte di vigilanza, tenendo anche conto dell'impatto dei casi. La selezione dei casi non dovrebbe in alcun modo essere vista come un'imputazione di colpa o di responsabilità nei confronti di singole banche o autorità pubbliche, né come un'indicazione che non vi sono stati problemi per quanto riguarda altre banche o autorità pubbliche. Si noti che la presente relazione non pregiudica il diritto della Commissione di avviare procedure di infrazione nei confronti di Stati membri per violazioni del diritto dell'Unione.

Nel corso del periodo di riferimento, il quadro normativo e istituzionale ha subito un'evoluzione sostanziale. I requisiti giuridici applicabili erano contenuti nella terza e quarta direttiva antiriciclaggio⁷. Gli altri requisiti concernenti i sistemi di governance e di gestione dei rischi derivavano dalla terza e quarta direttiva sui requisiti patrimoniali⁸.

La Commissione ha raccolto prove da ricerche documentali e da colloqui con gli enti creditizi e le autorità pubbliche di undici Stati membri. Anche la Banca centrale europea nella sua funzione di vigilanza e le tre autorità europee di vigilanza sono state strettamente associate.

Sebbene la relazione miri principalmente a presentare risultati comuni a tutti o a più studi di casi analizzati, è inevitabile che l'attenzione posta sui singoli casi abbia rilevato anche questioni che possono essere specifiche di una particolare banca o giurisdizione. In tali casi, le risultanze sono state descritte soltanto nei casi in cui, a causa della loro gravità o della loro natura specifica, possono fornire insegnamenti specifici sul quadro giuridico o istituzionale dell'Unione.

Le risultanze sono organizzate secondo due diverse categorie:

- conclusioni che evidenziano eventi verificatisi all'interno degli enti creditizi;
- conclusioni che esaminano le modalità di azione delle varie autorità pubbliche in relazione agli eventi.

azioni di vigilanza. I risultati della presente relazione non caratterizzano necessariamente ciascuno dei casi studiati, né hanno il medesimo peso in tutti i casi nei quali si applicano. Il campione di casi ha incluso: ABLV Bank in relazione ad eventi che hanno portato alla chiusura della banca; Danske Bank in relazione ad eventi che hanno portato alla chiusura della sua succursale estone; Deutsche Bank in relazione al caso di "*mirror trade*" (flussi commerciali corrispondenti) che ha portato all'imposizione di sanzioni pecuniarie; FBME Bank in relazione ad eventi che hanno portato alla sua chiusura; ING in relazione ad eventi che hanno dato luogo alla transazione con il pubblico ministero olandese; Nordea in relazione ad eventi che hanno dato luogo a sanzioni pecuniarie per inadempienze in materia di antiriciclaggio; Pilatus Bank in relazione ad eventi che hanno portato alla sua chiusura; Satabank in relazione ad eventi che hanno portato a restrizioni delle sue operazioni; Société Générale in relazione ad eventi che hanno portato all'imposizione di sanzioni pecuniarie per inadempienze in materia di antiriciclaggio; Versobank in relazione ad eventi che hanno portato alla chiusura della banca.

⁶ In termini di dimensioni, modello imprenditoriale, presenza transfrontaliera, modelli di governance, ecc.

⁷ Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione (GU L 849 del 9.7.2018, pag. 1).

⁸ Direttiva 2006/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio (GU L 177 del 30.6.2006, pag. 1) e direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 338).

Se da un lato è importante comprendere il contesto del quadro giuridico applicabile al momento degli eventi, dall'altro è anche utile considerare tali risultanze dal punto di vista dei recenti sviluppi normativi e istituzionali, in particolare l'adozione della quinta direttiva antiriciclaggio, della quinta direttiva sui requisiti patrimoniali⁹ e il riesame delle autorità europee di vigilanza¹⁰. Inoltre, la presente relazione dovrebbe essere considerata congiuntamente alla relazione della Commissione sulla valutazione sovranazionale del rischio¹¹, alla relazione della Commissione sulle unità di informazione finanziaria¹² e alla relazione della Commissione sull'interconnessione dei meccanismi nazionali centralizzati automatici degli Stati membri relativi ai conti bancari¹³, tutte pubblicate contemporaneamente ad essa.

Il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo è un compito continuo sostenuto da un quadro normativo che richiede aggiornamenti regolari per tenere il passo con i nuovi sviluppi. Sono stati compiuti notevoli progressi per migliorare il quadro esistente, in particolare attraverso gli adeguamenti legislativi apportati dal 2018. Risulta tuttavia sempre più evidente che l'applicazione del quadro normativo è ampiamente divergente, il che pone un problema strutturale nella capacità dell'Unione di impedire che il sistema finanziario sia utilizzato per scopi illegittimi.

II. RISULTANZE RELATIVE AI SISTEMI DEGLI ENTI CREDITIZI DI DIFESA E DI CONTRASTO NEI CONFRONTI DEL RICICLAGGIO E DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Sebbene il riesame di casi abbia individuato carenze nei sistemi antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo presso tutti gli enti creditizi inclusi nel campione considerato, non tutte le carenze sono identiche e l'analisi congiunta ha portato alla compilazione di un elenco di *tipologie indicative* di problemi che non sono necessariamente comuni a tutti gli enti analizzati¹⁴.

L'analisi ha individuato quattro categorie principali nelle quali è possibile raggruppare le carenze:

⁹ Direttiva (UE) 2019/878 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che modifica la direttiva 2013/36/UE per quanto riguarda le entità esentate, le società di partecipazione finanziaria, le società di partecipazione finanziaria mista, la remunerazione, le misure e i poteri di vigilanza e le misure di conservazione del capitale (GU L 150 del 7.6.2019, pag. 253).

¹⁰ Direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE; direttiva (UE) 2019/878 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che modifica la direttiva 2013/36/UE per quanto riguarda le entità esentate, le società di partecipazione finanziaria, le società di partecipazione finanziaria mista, la remunerazione, le misure e i poteri di vigilanza e le misure di conservazione del capitale (GU L 150 del 7.6.2019, pag. 253), e riesame delle autorità europee di vigilanza da adottare formalmente il XXX.

¹¹ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che incidono sul mercato interno e sono connessi ad attività transfrontaliere [COM(2019) 370 final].

¹² Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione del quadro per la cooperazione tra le unità di informazione finanziaria [COM(2019) 371 final].

¹³ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'interconnessione dei meccanismi nazionali centralizzati automatici (registri centrali o sistemi elettronici centrali di reperimento dei dati) degli Stati membri relativi ai conti bancari [COM(2019) 372].

¹⁴ Esistono notevoli variazioni in termini di cause dettagliate o manifestazioni di contrasto del riciclaggio/del finanziamento del terrorismo, così come vi sono variazioni anche in relazione alla loro intensità.

- 1) rispetto inefficace o mancato rispetto dei requisiti giuridici per i sistemi e i controlli antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo;
- 2) carenze in termini di governance in relazione al contrasto del riciclaggio/del finanziamento del terrorismo;
- 3) disallineamenti tra la propensione al rischio e la gestione del rischio;
- 4) negligenza delle politiche di gruppo in materia di contrasto del riciclaggio/del finanziamento del terrorismo.

1. Mancato rispetto delle norme in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo

Nel contesto del quadro giuridico dell'Unione europea in materia di contrasto del riciclaggio/del finanziamento del terrorismo, gli enti creditizi sono tenuti a: i) individuare e valutare i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo e a disporre di politiche, controlli e procedure per mitigare e gestire tali rischi in maniera efficace; ii) svolgere un'adeguata verifica della clientela; e iii) informare adeguatamente l'unità di informazione finanziaria in merito a qualsiasi sospetto di riciclaggio/finanziamento del terrorismo.

In numerosi dei casi esaminati, gli enti creditizi non hanno dato la priorità, nelle loro politiche, al rispetto della legislazione in materia di antiriciclaggio e contrasto del finanziamento del terrorismo. In taluni casi, nonostante l'esistenza formale di sistemi di controllo, non è stata effettuata una valutazione globale del rischio di riciclaggio/finanziamento del terrorismo, né a livello di singoli soggetti né a livello di gruppo. Inoltre, in alcuni casi, gli uffici preposti al garantire il rispetto della legislazione disponevano di personale insufficiente o la funzione dedicata a tale aspetto era raramente coinvolta nel processo decisionale finale.

A causa della loro incapacità di svolgere un'adeguata verifica della clientela, taluni enti creditizi non hanno compreso in modo sufficiente le operazioni effettive dei loro clienti e non sono stati in definitiva in grado di trarre conclusioni significative sul fatto che l'attività di un cliente fosse o meno sospetta. Numerosi enti creditizi hanno avuto difficoltà nel determinare l'identità dei titolari effettivi che si celavano dietro i loro clienti a causa del fatto che l'identificazione è onerosa e non esistevano ancora registri dei titolari effettivi. In diversi casi, sebbene gli enti stessero intrattenendo rapporti d'affari con un numero significativo di persone politicamente esposte, queste ultime non risultavano identificate come tali né trattate come clienti ad alto rischio, in violazione delle leggi nazionali che recepiscono la direttiva antiriciclaggio. In altri casi, le carenze relative ai modelli di gestione degli ordini a distanza hanno reso più difficile il controllo delle operazioni (ad esempio, conoscere l'origine degli ordini e dei pagamenti o individuare operazioni collegate tra giurisdizioni diverse¹⁵).

Infine, è stato possibile individuare talune carenze per quanto riguarda la comunicazione di informazioni alle unità di informazione finanziaria. Ad esempio, in un caso specifico, il numero di segnalazioni generate dai sistemi di sorveglianza automatizzati è stato limitato a un numero ritenuto adeguato in relazione a quello di membri del personale che gestiscono tali segnalazioni, mentre in altri casi gli enti creditizi non disponevano di strumenti adeguati di valutazione dei rischi per poter analizzare le operazioni. Nella maggior parte dei casi, il numero di segnalazioni di operazioni sospette depositate è stato

¹⁵ Un ente creditizio valutato disponeva di complesse strutture di gruppo che eseguivano operazioni in giurisdizioni estere, le quali venivano ordinate nell'Unione attraverso una succursale estera. Questo particolare modello presenta rischi di coinvolgimento di terzi nei pagamenti e tende ad essere associato alla piena delega della verifica della clientela al soggetto che conferisce l'ordine a distanza.

basso, e il numero di tali segnalazioni in relazione alle quali era possibile intraprendere azioni è stato persino più esiguo.

In un numero limitato di casi esaminati, è possibile che i dipendenti fossero direttamente coinvolti nel riciclaggio o nel fornire assistenza ai clienti nella commissione di tale reato¹⁶. In altri casi, la negligenza in materia di controlli antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo ha reso possibile o altamente probabile il riciclaggio da parte dei clienti.

Studio di caso: attuazione delle politiche e dei controlli antiriciclaggio

In un caso, le indagini penali nazionali che hanno coinvolto diverse organizzazioni che detenevano conti presso una banca hanno fatto sorgere il sospetto che la banca o i suoi dipendenti abbiano contribuito a rendere possibile il riciclaggio attraverso tali conti. Il successivo ampliamento delle indagini alle politiche e alle procedure della banca ha rivelato gravi carenze nell'applicazione dei controlli in materia di contrasto del riciclaggio/del finanziamento del terrorismo da parte della banca in relazione agli obblighi di adeguata verifica della clientela, controllo delle operazioni e segnalazione di operazioni sospette, nonostante l'apparente solidità delle politiche e dei controlli in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo esposti nella documentazione.

2. Carenze in termini di governance

Ai sensi della direttiva sui requisiti patrimoniali¹⁷, gli enti creditizi dovrebbero disporre di dispositivi di governance per garantire una gestione del rischio affidabile ed efficace. Ciò include adeguati meccanismi di controllo interno che dovrebbero prevenire carenze del quadro di conformità. L'analisi ha evidenziato carenze nei dispositivi di governance degli enti creditizi in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo (comprese le "tre linee di difesa")¹⁸, loro segnalazioni interne, politiche di gruppo e responsabilità e responsabilizzazione degli alti dirigenti. Tali carenze possono aver svolto un ruolo significativo nell'agevolare il riciclaggio di denaro all'interno di un certo numero di enti creditizi o nell'esporsi al riciclaggio a causa dell'inefficacia della prevenzione nel contesto del contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo.

Le tre linee di difesa

Nella maggior parte dei casi analizzati, sono state riscontrate carenze in relazione ad una o più linee di difesa, nonché carenze nel modo in cui i responsabili delle diverse linee di difesa hanno interagito tra loro. Nei casi più gravi, la prima linea di difesa (unità operative) era praticamente inesistente, in quanto i dipendenti dell'azienda di origine non rispettavano gli obblighi di base previsti dal quadro normativo di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo, come il riconoscimento o la segnalazione di tipi di clienti e operazioni sospetti. Spesso anche la seconda linea di difesa (gestione del rischio e verifica della conformità) si è rivelata inadeguata, in quanto non ha valutato e attenuato correttamente le carenze individuate dai dipendenti "di prima linea" o non ha riconosciuto le carenze in termini di conformità di tali dipendenti. In diversi casi, la terza linea (audit interno) non è sembrata aver conferito una priorità adeguata alle attività di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo, non era indipendente dalla "prima

¹⁶ Si noti che spetta alle autorità nazionali indagare su tali casi. La Commissione europea non ha competenze in materia.

¹⁷ Articolo 74 della direttiva sui requisiti patrimoniali (2013/36/UE).

¹⁸ Le tre linee di difesa coinvolgono: (prima linea) le unità operative, (seconda linea) la funzione di verifica della conformità e della gestione dei rischi e (terza linea) la funzione di audit interno.

linea" o non ha ricevuto sufficiente attenzione da parte degli alti dirigenti. Inoltre, spesso l'assegnazione di risorse o la capacità di risposta delle tre linee di difesa non è risultata commisurata ai livelli di rischio di riciclaggio/finanziamento del terrorismo ai quali l'ente era esposto oppure è rimasta statica (e quindi sempre più inadeguata) nonostante l'ente creditizio fosse impegnato in attività a rischio più elevato.

Segnalazione interna dei rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo

Nella maggior parte dei casi, la segnalazione interna dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo dalle linee operative e dalle funzioni di controllo fino ai dirigenti locali e agli alti dirigenti non è stata stabilita o seguita in maniera adeguata. Inoltre, spesso, le informazioni che giungevano agli alti dirigenti non erano sufficientemente complete per consentire l'adozione di decisioni informate. Nei grandi gruppi bancari transfrontalieri, le carenze in materia di segnalazione sono sembrate causate anche dall'assenza di traduzioni delle relazioni di audit e da difficoltà da parte del personale locale di avere accesso agli alti dirigenti dell'ente creditizio in un altro Stato membro.

Studio di caso: carenze nelle linee tradizionali di difesa e di segnalazione interna

In un caso, è stato a seguito alle informazioni di un segnalante (*whistle-blower*) in merito ad attività a rischio e flussi di denaro sospetti presso alcune entità del gruppo che il consiglio di amministrazione ha avviato indagini interne. I dirigenti locali non avevano segnalato alcun problema al consiglio di amministrazione, né quest'ultimo aveva letto le relazioni di audit interno locali (redatte nella lingua locale).

Responsabilità e responsabilizzazione degli alti dirigenti

In numerosi casi, gli alti dirigenti degli enti creditizi non sono risultati essere sufficientemente informati in merito alle carenze relative al rispetto delle prescrizioni in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e dei rischi di riciclaggio di denaro e, pertanto, non sono stati in grado di riconoscere e affrontare le carenze in maniera adeguata e tempestiva. In alcuni casi, la cultura aziendale promossa dagli alti dirigenti si è concentrata prevalentemente sulla redditività piuttosto che sulla verifica della conformità. Nei casi in cui le indagini interne sono state condotte su richiesta degli alti dirigenti, la loro portata è stata talvolta molto limitata, anche se il livello di rischio avrebbe dovuto innescare una risposta molto più ampia. Le carenze riscontrate in relazione al ruolo degli alti dirigenti nel contesto di enti creditizi di grandi dimensioni e complessi sono derivate anche da un'attenzione limitata posta dagli alti dirigenti ai problemi nelle unità operative di dimensioni più piccole, nonostante la misura sproporzionata del danno che deriverebbe per l'ente creditizio qualora si verificassero questioni relative al contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo presso tali unità operative.

Studio di caso: ruolo degli alti dirigenti

In un caso, la composizione del consiglio di amministrazione della banca è cambiata più volte, anche su richiesta dell'autorità di vigilanza. L'autorità di vigilanza era insoddisfatta dell'incapacità di diversi consigli di amministrazione consecutivi di distogliere l'attività da un'attenzione esclusiva ai settori o ai clienti a rischio elevato.

3. Modello imprenditoriale e propensione al rischio

L'analisi dei casi suggerisce che taluni enti creditizi possono aver attivamente perseguito modelli imprenditoriali rischiosi dal punto di vista del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Più specificamente, sembra che taluni enti abbiano effettuato attività ad alto rischio direttamente in alcune giurisdizioni (in particolare in paesi terzi) od originarie di tali giurisdizioni e abbiano basato il loro modello imprenditoriale quasi esclusivamente su depositi di non residenti, senza stabilire politiche e controlli commisurati al rischio in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Inoltre, in numerosi casi sono emerse esposizioni significative ai rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo nel contesto dei servizi bancari corrispondenti anche se gli enti creditizi non disponevano di politiche dedicate e sufficientemente chiare in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo per tali attività. Nel perseguire le opportunità aziendali, diversi enti creditizi sono stati disposti ad accettare clienti a rischio senza gestirli in maniera adeguata, anche nel caso di persone e soggetti commerciali politicamente esposti per i quali non era possibile identificare il titolare effettivo. In taluni casi, gli enti creditizi hanno effettuato operazioni anonime o intrattenuto relazioni d'affari a distanza senza svolgere un'adeguata verifica della clientela. In altri casi, alcuni enti creditizi sembrano aver promosso un modello imprenditoriale aggressivo incentrato sull'acquisizione di clienti e sull'elaborazione di operazioni sulla base di una verifica della clientela deliberatamente limitata.

Studio di caso: maggiore propensione al rischio

In un caso, un ente creditizio aveva attirato molti dei suoi clienti attraverso un sistema di referenze che pagava i cosiddetti "introduttori" per la presentazione di nuovi clienti affidandosi a tali soggetti per verificare l'integrità del potenziale cliente. Anche i clienti pagavano gli introduttori. Non vi sono prove di clienti rifiutati durante questo processo, sebbene l'ente creditizio abbia chiuso taluni conti dei clienti e abbia interrotto le relazioni con diversi introduttori quando è stato multato dall'autorità di vigilanza per aver applicato deboli controlli antiriciclaggio.

4. Politiche di gruppo in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo

Taluni dei casi riguardavano attività bancarie intraprese in diverse parti di un gruppo, attraverso succursali stabilite in diversi Stati membri o paesi terzi, oppure attraverso controllate situate in Stati membri diversi da quello in cui è stabilita la sede centrale. La maggior parte di questi gruppi ha organizzato la verifica della conformità, la governance e la gestione dei rischi in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo al fine di garantire innanzitutto il rispetto dei quadri locali concernenti il contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo. Molto spesso ciò è stato adeguatamente integrato con una politica a livello di gruppo in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo, nel contesto della quale le esigenze normative locali erano integrate in una politica e in processi di più ampio respiro a livello di gruppo per la gestione dei rischi e la verifica della conformità. La mancanza di una politica a livello di gruppo di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo suggerisce che la gestione di problemi potrebbe essere stata demandata in gran parte ai dirigenti locali. In taluni casi, i dirigenti locali erano situati in giurisdizioni di paesi terzi e soggetti a obblighi non necessariamente così rigorosi come quelli applicabili nell'Unione.

In alcuni casi, sembra che l'impresa madre abbia avuto difficoltà nel definire una visione d'insieme accurata e completa dei rischi esistenti nel contesto del gruppo. In diverse occasioni, ciò sembra aver impedito la considerazione di problemi locali correlati al

contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo nel contesto di azioni di gruppo più ampie. In un numero esiguo di casi, le politiche e i processi di controllo degli enti creditizi acquisiti (spesso su base transfrontaliera) non sono stati allineati tempestivamente al quadro di gestione dei rischi esistente a livello di gruppo e i sistemi informatici e di segnalazione sono rimasti separati e privi di integrazione o interconnessione con il sistema del gruppo. Inoltre, in taluni casi, i problemi delle succursali sembrano non essere stati considerati a livello di gruppo sulla base di considerazioni di proporzionalità legate alle dimensioni dei soggetti locali periferici del gruppo, trascurando apparentemente l'impatto reputazionale che anche i soggetti e le attività periferici possono avere sull'intero gruppo.

III. RISULTANZE RELATIVE AD AZIONI INTRAPRESE DALLE AUTORITÀ COMPETENTI

Il riesame si è concentrato sulle azioni intraprese dalle autorità di vigilanza. Il funzionamento delle unità di informazione finanziaria e la loro cooperazione con altre autorità competenti è esaminato nella relazione sulla valutazione del quadro per la cooperazione delle unità di informazione finanziaria. Inoltre, le indagini penali condotte dalle autorità competenti degli Stati membri, alcune delle quali sono ancora in corso, non sono oggetto della presente relazione.

Le reazioni di vigilanza in relazione alle carenze dei singoli enti creditizi in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo sono state notevolmente diverse in termini di tempistiche, intensità e misure adottate. Non sempre è possibile trarre conclusioni generalizzate, tuttavia l'analisi consente di formulare una serie di osservazioni che forniscono una migliore comprensione delle azioni e delle prassi di vigilanza. Dato che il quadro istituzionale è disciplinato da norme complementari sancite nei quadri in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo e di vigilanza prudenziale, le risultanze sono presentate separatamente in relazione alle azioni intraprese dalle autorità di vigilanza prudenziale, antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo.

1. Vigilanza antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo

Ai sensi della terza direttiva antiriciclaggio, gli Stati membri erano tenuti ad esigere dalle autorità competenti il controllo efficace e l'adozione delle misure necessarie per garantire il rispetto della direttiva da parte di tutti gli enti e le persone interessati. Nel caso degli enti creditizi e degli istituti finanziari, le autorità competenti erano tenute a disporre di poteri di vigilanza maggiori, in particolare la possibilità di effettuare ispezioni in loco e imporre sanzioni e misure amministrative in caso di violazione degli obblighi di cui alla direttiva.

a) Poteri, organizzazione e risorse

Nella maggior parte dei casi, la vigilanza antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo è stata effettuata dalla medesima autorità alla quale spettavano competenze di vigilanza prudenziale. In un caso, la vigilanza era svolta dall'unità di informazione finanziaria. Con pochissime eccezioni, le autorità di vigilanza pertinenti sembrano disporre di poteri di vigilanza sufficienti ed adeguati, sebbene vi siano state divergenze nei loro poteri di imporre sanzioni e misure di vigilanza in caso di violazione della

direttiva antiriciclaggio. Sembra esserci stata un'ampia discrepanza in termini di livello¹⁹ di sanzioni applicabili, principalmente a causa della mancanza di armonizzazione delle sanzioni nella terza direttiva antiriciclaggio.

In numerosi casi, le autorità di vigilanza antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo sembrano aver disposto di un numero criticamente insufficiente di membri del personale, mentre in altri il personale è sembrato non disporre di esperienza o conoscenze sufficienti in relazione alle modalità di svolgimento dei loro compiti di vigilanza. Tali circostanze sembrano aver avuto un impatto diretto sulla capacità delle autorità di vigilanza di svolgere in maniera efficace i loro compiti di vigilanza. Nella maggior parte dei casi valutati, l'intensità delle azioni adottate dalle autorità di vigilanza nazionali sembra essere stata ampiamente influenzata dalla mancanza di assegnazione di priorità a questioni legate al contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo in senso più ampio a livello tanto governativo quanto di autorità. In un certo numero di casi, gli incidenti si sono verificati nel contesto della crisi finanziaria, quando l'attenzione dell'opinione pubblica e politica era concentrata su altre carenze del sistema finanziario.

b) Vigilanza su soggetti locali

In un certo numero di casi sembra che l'autorità di vigilanza antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo abbia fatto affidamento soltanto su strumenti di vigilanza a distanza e aver effettuato soltanto un numero esiguo di ispezioni in loco limitate o tardive anche quando il rischio sembrava essere elevato. Anche nei casi in cui sono state effettuate ispezioni in loco, le autorità di vigilanza sembrano aver spesso fatto affidamento esclusivamente sui documenti presentati dagli enti creditizi, senza effettuare controlli a campione per verificare la correttezza delle informazioni fornite da tali enti. Ciò si è spesso verificato nel contesto di quello che le autorità di vigilanza hanno descritto come un clima di fiducia esistente tra l'autorità di vigilanza e il soggetto sottoposto a vigilanza. In numerosi casi, le carenze principali in materia di conformità hanno continuato a ripetersi per anni prima di essere individuate dall'attività di vigilanza o prima che la banca le segnalasse. In alcuni casi, le autorità di vigilanza antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo non sono sembrate aver riconosciuto con sufficiente rapidità la gravità della situazione, circostanza questa che ha impedito loro di interagire con gli enti soggetti a vigilanza. Nonostante le violazioni riscontrate, le autorità di vigilanza spesso non hanno adottato sanzioni o misure di vigilanza, facendo affidamento per lo più su lettere e raccomandazioni informali.

Studio di caso: cultura dell'applicazione della legge

In uno Stato membro l'autorità nazionale pertinente di vigilanza antiriciclaggio/contrasto del finanziamento del terrorismo ha spiegato che la cultura della vigilanza aveva natura "non intrusiva", basata sulla fiducia. L'autorità di vigilanza ha fatto affidamento principalmente, ma non esclusivamente, su riesami *extra situ*, scambi scritti con i soggetti sottoposti a vigilanza e non ha mai imposto sanzioni o adottato altre misure di vigilanza.

c) Vigilanza su soggetti transfrontalieri

Nella maggior parte dei casi, le responsabilità e i compiti di vigilanza rispettivi delle autorità pertinenti non erano stati compresi abbastanza bene né concordati anticipatamente al fine di garantire un trattamento esaustivo delle questioni in materia di

¹⁹ Mentre alcune autorità hanno potuto soltanto imporre una sanzione pecuniaria massima di 46 500 EUR per violazione, altre hanno potuto imporre sanzioni amministrative per milioni di EUR.

contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo a livello di gruppo e di singoli stabilimenti. In realtà, nessuna autorità di vigilanza antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo è parsa assumersi la responsabilità della vigilanza di un gruppo, basandosi unicamente sulla vigilanza delle imprese locali presenti in ciascuno Stato membro. Alcune autorità di vigilanza hanno osservato che la terza direttiva antiriciclaggio non prevedeva un obbligo specifico a tale riguardo. Tuttavia, era implicito che tale responsabilità esisteva tanto nelle norme della direttiva quanto in quelle del gruppo di azione finanziaria internazionale. Tale aspetto è stato chiarito nella quarta direttiva antiriciclaggio.

Dall'analisi è emerso che in diversi casi l'autorità di vigilanza antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo incaricata della vigilanza del gruppo non è stata in grado di comprendere la gravità dei problemi riscontrati presso una succursale, a causa della mancanza o di un contatto diretto limitato con l'autorità di vigilanza antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo della succursale o viceversa. Inoltre, l'autorità di vigilanza del gruppo non ha ricevuto informazioni e analisi pertinenti sull'attività delle succursali estere dalle unità di informazione finanziaria interessate. Ciò può aver portato ad una sottovalutazione dell'impatto che i problemi correlati al contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo avevano sulla succursale o sul gruppo.

d) Misure di vigilanza e loro efficacia

Pur avendo rilevato divergenze nei poteri giuridici delle autorità di vigilanza antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo nell'imporre sanzioni e misure di vigilanza, in diversi casi valutati, a prescindere dalla portata dei loro poteri, le autorità di vigilanza sembrano aver spesso esitato ad imporre sanzioni o ad adottare misure di vigilanza. Mentre in taluni casi l'autorità di vigilanza ha adottato misure efficaci e imposto sanzioni sostanziali per violazioni gravi, nella maggior parte dei casi si è verificata una discrepanza tra la gravità delle violazioni e le sanzioni o misure imposte, a volte in ragione dei limitati poteri giuridici disponibili. Le autorità di vigilanza antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo hanno esitato a imporre nuove sanzioni o misure nei casi in cui una nuova ispezione in loco aveva riscontrato che le misure precedenti non erano state rispettate o erano state rispettate in maniera insufficiente. In effetti, sono stati attuati approcci notevolmente diversi da un caso all'altro in termini di ricorso a sanzioni per affrontare i problemi individuati e di loro efficacia. Diverse autorità sono state private di efficaci poteri sanzionatori, mentre altre sembrano essere state riluttanti ad applicare i poteri esistenti, spesso invocando l'incertezza in merito alle prove disponibili. In diversi casi le autorità hanno imposto molteplici misure di vigilanza che non sembrano aver determinato miglioramenti sostanziali. Sembra che i quadri normativi applicabili e/o la loro attuazione non abbiano offerto la necessaria certezza che le autorità di vigilanza potevano imporre sanzioni e misure efficaci, proporzionate e dissuasive.

In alcuni casi nei quali gli enti creditizi non hanno risposto alle richieste di vigilanza che imponevano un rafforzamento di controlli specifici in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo per allinearli all'effettivo livello di rischio, le autorità di vigilanza hanno esplicitamente richiesto la cessazione o la restrizione di determinate relazioni d'affari con specifiche categorie di clienti o in specifiche giurisdizioni. Questa misura si è dimostrata efficace. In un altro caso, le autorità di vigilanza hanno introdotto la restituzione controllata dei depositi, attraverso la nomina di una persona competente, che si è rivelata anch'essa una misura efficace. La revoca dell'autorizzazione come sanzione per la violazione delle norme antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo sembra essere utilizzata soltanto come misura di ultima istanza, descritta in maniera più approfondita nella sezione 2, lettera d).

In alcuni casi, anche i pubblici ministeri hanno adottato misure mirate in relazione alle carenze in termini di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo, dato che in alcuni Stati membri sono competenti in materia. Inoltre, i pubblici ministeri hanno esaminato altresì i reati associati al riciclaggio. In due Stati membri, le procure hanno incriminato e stanno attualmente perseguendo accuse contro il personale di enti creditizi che sarebbero stati coinvolti in reati connessi al riciclaggio.

Studio di caso: mancanza di poteri sanzionatori efficaci, proporzionati e dissuasivi

Sebbene le prescrizioni della direttiva antiriciclaggio applicabile nel periodo pertinente oggetto della presente relazione imponessero agli Stati membri di garantire che le autorità antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo disponessero del potere di imporre sanzioni "effettive, proporzionate e dissuasive" a fronte di violazioni della direttiva, in uno Stato membro la sanzione pecuniaria massima che poteva imporre l'autorità pertinente era all'epoca limitata ad un massimo di 46 500 EUR per ciascuna violazione.

2. Il contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo nel contesto della vigilanza prudenziale

La vigilanza prudenziale, congiuntamente alla vigilanza antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo, svolge un ruolo essenziale nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Si tratta di un ruolo che è integrato nel quadro di vigilanza prudenziale, anche se il carattere di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo non è sempre esplicitamente evidenziato. Le autorità di vigilanza prudenziale sono responsabili dell'autorizzazione e della revoca delle licenze, valutando l'idoneità degli azionisti e dei membri dell'organo di gestione e dei titolari di funzioni chiave degli enti creditizi e attuando un processo di valutazione e riesame di vigilanza destinato a verificare che gli enti creditizi dispongano di capitale e liquidità sufficienti, nonché di sistemi solidi di governance.

a) Poteri, organizzazione e risorse

Nel periodo in esame, numerose autorità di vigilanza prudenziale si sono concentrate principalmente sulla gestione delle crisi e sull'adozione di misure correttive in seguito alla crisi finanziaria del 2008-2009 e alla successiva crisi del debito sovrano. Dato che spesso altri aspetti della vigilanza hanno avuto la priorità, le questioni relative al contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo possono non aver sempre ricevuto l'attenzione necessaria. Sebbene tutte le autorità prudenziali consultate ritengano che il contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo siano importanti, sembra che la priorità e le risorse siano state destinate in maniera prevalente ad altre preoccupazioni prudenziali.

Sebbene il quadro prudenziale garantisca che le autorità prudenziali siano dotate di un'ampia serie di poteri, diverse autorità di vigilanza hanno segnalato il loro disagio nell'esercitare tali poteri in relazione a carenze correlate al contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo, in quanto il quadro prudenziale fa esplicito riferimento a tali preoccupazioni soltanto in via eccezionale.

Con l'istituzione del meccanismo di vigilanza unico²⁰, le competenze prudenziali per enti creditizi importanti e, in caso di determinate funzioni (autorizzazione, revoca e valutazione delle acquisizioni di partecipazioni qualificate), per tutti gli enti creditizi dell'Unione bancaria, sono state trasferite alla Banca centrale europea. La Banca centrale europea, come tutte le autorità di vigilanza prudenziale, deve tenere conto, nelle sue attività di vigilanza prudenziale, delle preoccupazioni in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo. Quando agisce in qualità di autorità di vigilanza, la Banca centrale europea non è considerata essere l'autorità antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo²¹. Il trasferimento dei poteri di vigilanza prudenziale alla Banca centrale europea ha introdotto un ulteriore livello istituzionale per la cooperazione e il coordinamento, aggiungendo l'interazione con la Banca centrale europea all'interazione tra le autorità nazionali di vigilanza antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo e le autorità prudenziali.

b) Vigilanza su soggetti locali

La vigilanza prudenziale si basa sul principio del controllo da parte del paese d'origine, che attribuisce la competenza della vigilanza all'autorità competente dello Stato membro nel quale ha sede legale un ente creditizio (che è la Banca centrale europea per gli enti creditizi importanti stabiliti nell'Unione bancaria). Tale competenza si estende anche alle succursali dell'ente creditizio, indipendentemente dal fatto che siano stabilite nel medesimo Stato membro o al di fuori dello stesso. All'autorità prudenziale dello Stato membro ospitante nel quale sono stabilite le succursali spettano soltanto competenze residue di interesse generale e a fini statistici²².

Data la riservatezza delle decisioni di vigilanza, non è stato possibile accertare se le autorità di vigilanza prudenziale abbiano fatto ricorso in maniera coerente all'analisi del modello imprenditoriale per valutare la redditività e la vulnerabilità di diversi enti creditizi, anche quando tali enti svolgevano attività che comportavano fattori di rischio notevoli in termini di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo. Non è stato nemmeno possibile valutare se le preoccupazioni in materia di governance in relazione al contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo siano state incluse in maniera coerente nell'esame di più ampio respiro dei dispositivi di governance degli enti creditizi da parte delle autorità prudenziali. In base a prove aneddotiche e alla luce della mancanza di orientamenti specifici nel codice unico, sembra che le preoccupazioni in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo non siano state considerate in maniera coerente nel processo di esame e valutazione di vigilanza. Ex post, e ad un esame più attento dell'attività, alcune autorità hanno ammesso che alcuni segnali d'allarme avrebbero potuto effettivamente essere attivati. In numerosi casi, le autorità di vigilanza prudenziale non sono sembrate aver riconosciuto la gravità della situazione in maniera tempestiva, circostanza questa che ha impedito loro di avviare un adeguato scambio di informazioni sostanziali e un'azione coordinata con altre autorità. In diversi casi, le autorità di vigilanza hanno invocato informazioni insufficienti sull'adeguatezza dei sistemi di verifica della conformità o di gestione dei rischi, come richiesto dal quadro normativo in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo.

²⁰ Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (GU L 287 del 29.10.2013, pag. 63) (regolamento che istituisce il meccanismo di vigilanza unico).

²¹ Considerando 28 del regolamento che istituisce il meccanismo di controllo unico.

²² Le autorità dello Stato membro ospitante sono maggiormente associate alla vigilanza da parte delle autorità del paese d'origine, laddove le succursali sul loro territorio siano state designate come significative.

Alcuni dei casi analizzati mostrano che alcuni enti creditizi sono stati autorizzati dalle autorità nazionali competenti senza un esame sufficiente in termini di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo, tanto dal punto di vista del piano aziendale quanto da quello dell'idoneità degli azionisti e dei membri del consiglio di amministrazione e dei titolari di funzioni chiave.

c) Vigilanza su soggetti transfrontalieri

Mentre le succursali transfrontaliere sono soggette alla vigilanza prudenziale dell'autorità dello Stato membro d'origine, la vigilanza antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo di tali succursali rientra nella sfera di competenza dell'autorità dello Stato membro ospitante. I gruppi bancari (ossia l'impresa madre e le sue controllate) sono soggetti a requisiti prudenziali (anche in materia di governance) e a una vigilanza prudenziale su base consolidata. Solitamente l'autorità di vigilanza su base consolidata è l'autorità dello Stato membro d'origine che vigila sull'ente creditizio che detiene gli attivi maggiori e presso il quale sono di norma centralizzate le politiche del gruppo. La dimensione di gruppo nella vigilanza antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo è molto meno rilevante e prevede l'assegnazione di compiti molto limitati all'autorità dello Stato membro d'origine.

Dall'analisi è emerso che spesso è stata l'autorità prudenziale dello Stato membro d'origine incaricata della vigilanza sulla succursale a non comprendere la gravità dei problemi legati al contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo presso una succursale. Ciò sembra essere stato dovuto alla mancanza di contatti diretti tra l'autorità prudenziale del paese d'origine e quella del paese ospitante incaricata della vigilanza antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo della succursale, oppure a un'errata comprensione di tali problemi anche da parte dell'autorità di contrasto del riciclaggio/del finanziamento del terrorismo nel paese d'origine con cui le autorità prudenziali del paese d'origine erano regolarmente in contatto. In numerosi casi ciò sembra aver portato ad una sottovalutazione dell'impatto che problemi legati al contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo presso una succursale possano avere sull'impresa madre e sulla reputazione del gruppo.

Per quanto concerne l'autorità di vigilanza su base consolidata incaricata di organizzare e dirigere i collegi di vigilanza, alcune prove aneddotiche suggeriscono che presso le succursali le questioni relative al contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo sono state regolarmente discusse in seno a tali collegi. Tuttavia, non vi sono prove che le decisioni comuni prese a livello di gruppo abbiano richiesto ai gruppi bancari di affrontare in maniera strutturata e coerente le carenze in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo riscontrate all'interno del gruppo.

In numerosi casi i diversi livelli ai quali sono stati affidati compiti di vigilanza antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo (autorità del paese d'origine/ospite, autorità nazionali/dell'Unione europea) sembrano aver esacerbato le difficoltà di cooperazione, anche per quanto riguarda l'individuazione della controparte istituzionale pertinente.

Studio di caso: inefficienze nella vigilanza del gruppo

Nel caso di una banca con succursali all'estero, l'autorità di vigilanza dello Stato membro d'origine e quella dello Stato membro ospitante erano autorità integrate che non necessariamente tracciano una chiara linea di demarcazione tra le loro competenze in materia di vigilanza prudenziale e di vigilanza antiriciclaggio. L'autorità di vigilanza del paese d'origine, seppur competente per la vigilanza prudenziale delle succursali estere, non ha tenuto conto dei problemi legati al contrasto del riciclaggio segnalati dall'autorità di vigilanza del paese ospitante. In ultima analisi, è stata l'autorità dello Stato membro ospitante a chiedere alla succursale di ridurre e successivamente di cessare le sue attività che comportavano rischi in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo.

d) Misure di vigilanza e loro efficacia

Dall'esame è emerso che, in mancanza di norme dettagliate su come tener conto di preoccupazioni in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo, le autorità di vigilanza prudenziale si sono affidate in larga misura ad azioni correttive adottate dalle autorità di vigilanza antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo, quando tali preoccupazioni sono state individuate. In alcune occasioni, l'attenzione delle autorità di vigilanza prudenziale è stata rivolta a garantire accantonamenti adeguati per sanzioni pecuniarie, un livello adeguato di liquidità o l'aumento dei requisiti patrimoniali a fronte del rischio operativo. Talune autorità prudenziali hanno utilizzato il loro insieme più ampio di strumenti prudenziali, comprese indagini in loco e analisi dettagliate mirate, quando erano preoccupate per i rischi connessi al contrasto del riciclaggio. Talvolta ciò ha portato all'adozione di misure qualitative per ovviare a carenze in termini di governance, controlli interni e a un modello imprenditoriale non sostenibile, nonché a carenze del quadro di gestione dei rischi degli enti creditizi. Dati i vincoli di riservatezza, non sempre è stato possibile accertare se le autorità di vigilanza prudenziale abbiano adottato in maniera coerente misure prudenziali adeguate e tempestive per affrontare le carenze in termini di governance o di gestione dei rischi che hanno consentito il verificarsi di carenze importanti nel contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo. Talune autorità di vigilanza hanno chiesto ad alcuni enti creditizi di modificare il loro modello imprenditoriale al fine di ridurre il rischio.

Anche la revoca dell'autorizzazione per gravi violazioni delle norme in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo rientra tra le sanzioni elencate nel quadro prudenziale. Soltanto le autorità prudenziali possono ritirare l'autorizzazione. Questo strumento è stato utilizzato dalle autorità prudenziali in numerosi dei casi analizzati, principalmente per enti creditizi di dimensioni più piccole. Nei casi analizzati non è stato possibile accertare in che modo tali violazioni e la loro intensità siano state valutate ai fini dell'applicazione della sanzione di revoca dell'autorizzazione. Tra i casi analizzati, vi sono state diverse situazioni nelle quali la revoca dell'autorizzazione si è rivelata una mera formalità piuttosto che una sanzione per violazioni in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo, in quanto l'ente creditizio era già stato dichiarato in dissesto o a rischio di dissesto oppure sottoposto a un amministratore straordinario.

Non esistono norme comuni in relazione alla chiusura di succursali e vi sono prove attestanti che l'autorità prudenziale del paese d'origine non viene sempre coinvolta in maniera sostanziale nella decisione concernente la chiusura di una succursale presa dall'autorità antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo del paese ospitante.

Studio di caso: revoca dell'autorizzazione

In un caso una banca ha subito una riduzione del proprio accesso ai mercati a seguito di un avvertimento da parte delle autorità di un paese terzo in merito a sospetti di riciclaggio in relazione a tale banca. Ciò ha comportato un significativo deterioramento della liquidità della banca che non è stata in grado di soddisfare i debiti o le altre passività alla loro scadenza. Tale circostanza ha indotto l'autorità prudenziale a dichiarare che la banca era in dissesto o a rischio di dissesto. L'autorizzazione della banca è stata revocata pochi mesi dopo, mentre la banca era in liquidazione.

3. Cooperazione all'interno dell'UE

Le disposizioni in materia di cooperazione tra le varie autorità sono sparse nei quadri normativi di vigilanza prudenziale, antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo e variano in termini di precisione e carattere vincolante. La cooperazione è influenzata sostanzialmente dalla ripartizione delle competenze tra le autorità dello Stato membro d'origine e di quello ospitante, che è incentrata sulle autorità dello Stato membro ospitante nella direttiva antiriciclaggio e sulle autorità dello Stato membro d'origine nella direttiva sui requisiti patrimoniali. Un'ulteriore dimensione di cooperazione deriva dall'istituzione del meccanismo di vigilanza unico e dall'esercizio di competenze prudenziali da parte della Banca centrale europea.

La maggior parte delle autorità consultate (autorità prudenziali, autorità di vigilanza antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo, autorità di contrasto, unità di informazione finanziaria) ha espresso la propria disponibilità a cooperare e a condividere informazioni con altre autorità competenti. Nei casi oggetto dell'analisi ex post, le autorità sembrano aver interagito a più riprese a livello tanto nazionale quanto transfrontaliero. Ad esempio, le autorità più integrate hanno sottolineato che i loro dipartimenti di vigilanza prudenziale, antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo si sono coordinate regolarmente o hanno, a volte, lavorato in gruppi congiunti. A livello transfrontaliero, le autorità sembrano aver discusso le preoccupazioni in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo nel contesto dei collegi di vigilanza o su base bilaterale, soprattutto quando i problemi sono diventati più gravi. Tuttavia, non tutte le autorità pertinenti hanno interagito e, laddove vi è stata interazione, l'intensità e la frequenza dei contatti è variata in maniera significativa. In numerosi dei casi analizzati, l'interazione si è rivelata chiaramente inefficace e ha impedito una corretta comprensione della gravità della situazione o non ha dato luogo ad un'azione di vigilanza congiunta.

Per quanto riguarda la cooperazione interna, le autorità hanno evidenziato una serie di questioni che possono aver influito sull'intensità, sulla qualità e sulla frequenza della cooperazione e dello scambio di informazioni, suggerendo che la cooperazione non sempre ha consentito una vigilanza efficace. Ad esempio, diverse autorità hanno affermato che gli obblighi di riservatezza hanno impedito una cooperazione e uno scambio di informazioni efficaci tra le unità di informazione finanziaria, le autorità di contrasto e le autorità di vigilanza prudenziale o antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo. Altre autorità hanno sottolineato una mancanza di esperienza nell'individuazione delle informazioni importanti da condividere tra un'unità di informazione finanziaria e un'autorità di vigilanza prudenziale o antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo oppure tra le due autorità di vigilanza e hanno osservato che, con l'aumentare dell'esperienza, la condivisione delle informazioni si era recentemente intensificata. Alcune autorità di vigilanza integrate hanno riferito di non aver mai richiesto il contributo di un'unità di informazione finanziaria nel contesto delle valutazioni prudenziali, ad esempio per finalità di competenza e onorabilità, bensì di aver

fatto affidamento su informazioni fornite dai dipartimenti preposti alla vigilanza prudenziale. Inoltre, numerosi dei casi analizzati hanno dimostrato che le unità di informazione finanziaria non hanno condiviso informazioni con le autorità di vigilanza prudenziale e antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo in maniera strutturata. Talvolta le unità di informazione finanziaria possono non aver potuto condividere le informazioni con le autorità di vigilanza in ragione di disposizioni di legge nazionali (ad esempio quando l'analisi condotta dall'unità di informazione finanziaria è stata considerata un'intelligence criminale e condivisibile soltanto con le autorità di contrasto). D'altro canto, molto raramente le unità di informazione finanziaria hanno ricevuto riscontro dalle autorità di vigilanza in merito all'utilizzo delle informazioni fornite e all'esito delle ispezioni effettuate sulla base di tali informazioni. Tali questioni sono esaminate più in dettaglio nella relazione sulla valutazione del quadro per la cooperazione delle unità di informazione finanziaria.

Inoltre, altre potenziali questioni che influenzano l'intensità, la qualità e la frequenza della cooperazione comprendono diverse definizioni e norme contenute nelle direttive pertinenti, che possono aver portato a una diversa comprensione degli obblighi e delle diverse aspettative da parte delle diverse autorità.

Dall'esame svolto è emersa un'azione efficace nei casi in cui le autorità di vigilanza hanno interagito intensamente con le autorità di contrasto in relazione a risultanze in materia di lotta contro il riciclaggio/finanziamento del terrorismo. Tuttavia, è risultato evidente che esiste un'ampia gamma di fattori che determinano il coinvolgimento delle autorità di contrasto, dato che non esiste un denominatore comune nel diritto dell'Unione. Ciò può altresì spiegare perché i contatti delle autorità di contrasto con le autorità di vigilanza di altri Stati membri rimangono limitati. Sembrano sussistere differenze anche nel ruolo e nella portata dei poteri delle autorità di contrasto, circostanza questa che può anche spiegare in parte perché la cooperazione e il coordinamento tra le autorità di contrasto in merito a questioni concernenti il contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo rimangono scarsi.

Per quanto riguarda la cooperazione transfrontaliera all'interno dell'Unione, l'analisi non ha consentito di stabilire l'intensità, la qualità e la frequenza delle interazioni tra le varie autorità. Dai casi esaminati è emerso che i contatti tra le autorità (autorità prudenziali e le autorità di vigilanza antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo) tra gli Stati membri sono stati disomogenei e spesso stabiliti ad hoc, circostanza questa che può essere in gran parte attribuita alle differenze tra i quadri giuridici applicabili per quanto concerne la ripartizione delle competenze di vigilanza e l'approccio alla vigilanza di gruppi. La cooperazione si è spesso limitata a un mero scambio di informazioni e non sempre ha portato a un'intesa comune sulle implicazioni transfrontaliere, né all'adozione di un'azione di vigilanza concertata. Inoltre, sembra che non vi sia stato un obiettivo strategico comune di prevenzione del riciclaggio di denaro in tutta la moltitudine di soggetti istituzionali coinvolti.

4. Cooperazione tra autorità dell'Unione e autorità dei paesi terzi

La cooperazione e lo scambio di informazioni tra le autorità di vigilanza antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo degli Stati membri e le loro autorità omologhe nei paesi terzi non sono disciplinati dalla direttiva antiriciclaggio. La cooperazione in materia di vigilanza avviene invece in base alle norme del gruppo di azione finanziaria internazionale (in particolare della raccomandazione 40²³ e della sua

²³ <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>.

nota interpretativa) quasi esclusivamente su base bilaterale. Le autorità prudenziali dell'Unione possono ricorrere a colleghi prudenziali per discutere eventuali preoccupazioni in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo con le loro autorità omologhe dei paesi terzi, tuttavia ciò non comporta la partecipazione delle autorità di vigilanza antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo. Entrambe le autorità di vigilanza sono tenute a rispettare i principi enunciati nelle direttive del Comitato di Basilea sulla sana gestione dei rischi legati al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Circa la metà dei casi che rientrano nell'ambito dell'esercizio ex post ha riguardato l'interazione dell'autorità di vigilanza con le autorità di paesi terzi. Le parti interessate hanno menzionato le seguenti questioni alla base delle sfide della cooperazione con le autorità di taluni paesi terzi: mancanza di disponibilità di entrambe le parti a scambiare informazioni riservate con determinate autorità, mancanza di fiducia reciproca e preoccupazioni in merito al fatto che gli scambi di informazioni, nei rari casi in cui comprendevano il trasferimento di dati personali, non sarebbero stati conformi al regolamento generale sulla protezione dei dati²⁴.

In alcuni casi analizzati, le autorità hanno riferito di avere attuato una cooperazione e uno scambio di informazioni regolari e ampiamente soddisfacenti con le autorità di vigilanza prudenziale e antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo di paesi terzi, sebbene in alcuni casi vi siano stati indizi di un'asimmetria nella condivisione delle informazioni. In altri casi, le autorità hanno evidenziato carenze nella cooperazione con le autorità di paesi terzi, in particolare in termini di tempistiche e di portata della condivisione di informazioni o del coordinamento delle azioni. In alcuni casi nei quali le autorità di paesi terzi hanno annunciato misure legittime nei confronti di un ente creditizio stabilito nell'Unione, le autorità prudenziali e/o le autorità di vigilanza antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo nell'Unione sembrano non aver compreso l'imminenza e il contesto di tali misure. Tali misure hanno avuto un forte impatto sulle rispettive banche, tuttavia sono state adottate senza un sufficiente preavviso necessario per consentire alle autorità competenti dell'Unione di adottare misure preventive contro gli enti interessati e altre misure per tutelare la stabilità finanziaria prima della pubblicazione di tali misure. Tali casi hanno riguardato situazioni nelle quali le misure sono state adottate soprattutto dalle autorità di contrasto dei paesi terzi e non dalle autorità di vigilanza di detti paesi.

Inoltre, in diversi casi in cui, in seguito a constatazioni di vigilanza, le autorità di contrasto hanno avviato indagini, tali autorità hanno avuto problemi di cooperazione con alcuni paesi terzi. Più specificamente, le autorità di paesi terzi non hanno risposto alle richieste di assistenza giudiziaria reciproca delle autorità di contrasto degli Stati membri. Ciò ha impedito a queste ultime di ottenere prove capaci di comprovare l'origine criminale del denaro e ha in definitiva portato a insuccessi nelle azioni giudiziarie.

Soltanto in un numero esiguo di casi le autorità dell'Unione competenti per la della vigilanza di vari soggetti di gruppi hanno coordinato la loro interazione con le autorità di paesi terzi. Tuttavia, nella maggior parte dei casi analizzati non è stato possibile rilevare prove a sostegno di ciò. L'analisi svolta non è riuscita nemmeno ad accertare che le autorità dell'Unione abbiano trasmesso in tutti i casi ai loro omologhi europei tutte le informazioni pertinenti ricevute dalle autorità dei paesi terzi.

²⁴ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1).

Studio di caso: interazione con autorità di paesi terzi

In due casi, le autorità nazionali non sono state in grado di intervenire o di accertare le violazioni che hanno fatto scattare le azioni delle autorità di paesi terzi, dato che queste ultime hanno comunicato le misure proposte alle autorità degli Stati membri soltanto poco prima della loro pubblicazione. In seguito alla pubblicazione delle misure proposte, due enti creditizi europei hanno dovuto cessare l'attività.

IV. PROGRESSI COMPIUTI DI RECENTE NELL'UNIONE

Negli ultimi anni, gli enti creditizi e le autorità pubbliche competenti per il contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo hanno adottato misure per migliorare le loro difese in tale contesto. Tali progressi, unitamente alle sfide che ancora sussistono, sono documentati nelle raccomandazioni specifiche per paese e nelle relazioni per paese che le accompagnano²⁵. Inoltre, a livello di Unione si sono verificati diversi sviluppi.

1. Sviluppi del quadro normativo in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo

Dall'introduzione della direttiva antiriciclaggio, il quadro giuridico dell'Unione è stato notevolmente rafforzato con l'introduzione della quarta direttiva antiriciclaggio che doveva essere recepita nella legislazione degli Stati membri entro il giugno 2017, mentre la quinta direttiva antiriciclaggio apporta ulteriori miglioramenti e deve essere recepita entro il mese di gennaio del 2020. Questo nuovo quadro costituisce un miglioramento rispetto alle norme precedenti, in particolare perché: i) chiarisce la necessità che gli enti creditizi svolgano valutazioni dei rischi e dispongano di politiche e procedure adeguate per prevenire il riciclaggio/finanziamento del terrorismo; ii) istituisce registri dei titolari effettivi, dei conti degli enti creditizi e di elenchi di persone politicamente esposte, circostanza questa che migliorerà notevolmente la capacità degli enti di svolgere un'efficace ed adeguata verifica della clientela; iii) chiarisce il ruolo dell'ente impresa madre nell'attuazione delle politiche di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo per l'intero gruppo; iv) chiarisce il ruolo dell'autorità di vigilanza antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo dell'ente impresa madre nel contesto della vigilanza sul gruppo per tali fini; v) migliora in maniera sostanziale i poteri delle autorità di vigilanza di imporre sanzioni e misure amministrative in caso di violazione degli obblighi pertinenti, imponendo nel contempo l'obbligo che tali sanzioni e misure amministrative siano pubbliche; vi) migliora in maniera sostanziale lo scambio di informazioni tra le autorità competenti pertinenti, in particolare tramite l'eliminazione dell'ostacolo della riservatezza allo scambio di informazioni tra le autorità di vigilanza pertinenti e la conclusione di un protocollo d'intesa per gli scambi tra le autorità di vigilanza e la Banca centrale europea; e vii) consente alle autorità di vigilanza degli Stati membri di concludere protocolli d'intesa con le autorità omologhe di paesi terzi al fine di collaborare e scambiare informazioni riservate.

La direttiva 2018/1673 sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale completa questo quadro preventivo armonizzando la definizione del reato di riciclaggio e le relative sanzioni. La direttiva è entrata in vigore nel dicembre 2018 e gli Stati membri hanno due anni di tempo per recepirla. Questo nuovo quadro costituisce un miglioramento rispetto

²⁵ https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_it.

alle norme precedenti, in particolare perché: i) rende il riciclaggio punibile con una pena detentiva non inferiore a quattro anni; ii) considera aggravati i casi in cui l'autore del reato è un soggetto obbligato e ha commesso il reato nell'esercizio delle proprie attività professionali; iii) garantisce che le autorità di contrasto possano avvalersi di strumenti investigativi efficaci, quali quelli utilizzati per contrastare la criminalità organizzata o altri reati gravi; iv) consente agli Stati membri di qualificare come reato anche il riciclaggio commesso incautamente o per negligenza grave.

2. Sviluppi del quadro normativo prudenziale

Il quadro prudenziale è stato sostanzialmente aggiornato nel 2018 con modifiche da applicare entro la fine del 2020²⁶. Per quanto concerne il contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo, le modifiche hanno introdotto un esplicito obbligo di cooperazione tra le autorità prudenziali e le autorità antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo e le unità di informazione finanziaria e hanno eliminato gli ostacoli dettati dalla riservatezza in maniera da consentire un efficace scambio di informazioni tra tali autorità. L'Autorità bancaria europea è stata incaricata di elaborare orientamenti per descrivere in dettaglio vari aspetti dell'obbligo di cooperazione.

Inoltre, la quinta direttiva sui requisiti patrimoniali ha chiarito la possibilità a disposizione delle autorità di vigilanza prudenziale di utilizzare gli strumenti prudenziali disponibili per affrontare preoccupazioni in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo da un punto di vista prudenziale. La quinta direttiva sui requisiti patrimoniali fornisce maggiori dettagli sulla valutazione dei sistemi di controllo interno e di gestione dei rischi durante il processo di autorizzazione. Introduce inoltre un esplicito potere di revocare il mandato dei membri del consiglio di amministrazione in caso di preoccupazioni relative alla loro idoneità, anche dal punto di vista del contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo.

Inoltre, la quinta direttiva sui requisiti patrimoniali menziona esplicitamente il contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo nel contesto del processo di riesame e valutazione della vigilanza, imponendo alle autorità competenti di adottare le misure necessarie utilizzando gli strumenti e i poteri a loro disposizione qualora le preoccupazioni in materia di riciclaggio/finanziamento del terrorismo siano significative da un punto di vista prudenziale. Le autorità competenti sono inoltre tenute a informare l'Autorità bancaria europea e l'autorità competente per la vigilanza antiriciclaggio qualora individuino carenze nel modello di governance, nelle attività aziendali o nel modello imprenditoriale, che forniscano motivi ragionevoli per sospettare che si tratti di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

3. Sviluppi del ruolo delle autorità europee di vigilanza in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo

A livello di Unione gli attuali mandati delle tre autorità europee di vigilanza, ossia l'Autorità bancaria europea, l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali e l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati, si estendono al settore del contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo. Tali autorità hanno il potere di elaborare norme e orientamenti in questo settore e di promuovere la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le autorità, la convergenza in materia di vigilanza e di garantire la corretta applicazione della legislazione in materia

²⁶ Direttiva (UE) 2019/878 del Parlamento europeo e del Consiglio.

di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo. Tuttavia, le autorità europee di vigilanza non sono esse stesse autorità di vigilanza dotate di un proprio insieme di poteri e strumenti vincolanti per garantire il rispetto e l'applicazione delle norme e delle raccomandazioni o per essere adeguatamente coinvolte nella cooperazione con le autorità di paesi terzi. Esse devono piuttosto collaborare con le autorità nazionali pertinenti avvalendosi dei poteri loro conferiti dai rispettivi regolamenti istitutivi²⁷.

Negli ultimi anni, le autorità europee di vigilanza hanno concentrato l'attenzione in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo sul conseguimento di risultati in relazione a una serie di mandati di natura normativa ad esse delegati ai sensi della quarta direttiva antiriciclaggio. Tuttavia, più di recente l'attenzione è stata concentrata maggiormente sulla realizzazione di attività di convergenza, compresa la corretta applicazione delle norme pertinenti.

Ad esempio, a luglio dello scorso anno, nel caso di una banca, il consiglio delle autorità di vigilanza dell'Autorità bancaria europea ha adottato raccomandazioni invitando l'autorità di vigilanza antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo a prendere misure per garantire il rispetto della direttiva antiriciclaggio. La Commissione ha dato seguito a ciò esprimendo un parere indirizzato a tale autorità di vigilanza sulle misure necessarie per garantire il rispetto del diritto dell'Unione²⁸.

All'inizio di quest'anno, a seguito di una richiesta della Commissione, l'Autorità bancaria europea ha inoltre indagato sulle autorità di vigilanza di due Stati membri in relazione alle circostanze di gestione da parte di una banca di un portafoglio ad alto rischio di clienti non residenti effettuata dalla sua succursale estera. In tale caso, nel febbraio del 2019 l'Autorità bancaria europea ha avviato un'indagine formale di violazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) n. 1093/2010 (regolamento sull'Autorità bancaria europea)²⁹. A seguito dell'avvio dell'indagine e di un'analisi approfondita da parte del personale dell'Autorità bancaria europea, il gruppo di esperti indipendenti in materia di violazione del diritto dell'Unione dell'Autorità bancaria europea ha proposto al suo consiglio delle autorità di vigilanza un progetto di raccomandazione in relazione a una serie di violazioni del diritto dell'Unione da parte di entrambe le autorità di vigilanza per quanto riguarda una vigilanza e una cooperazione efficaci. Il consiglio delle autorità di vigilanza dell'Autorità bancaria europea (composto dai capi delle autorità prudenziali degli Stati membri) ha respinto la raccomandazione il 16 aprile 2019.

La decisione finale del consiglio delle autorità di vigilanza dell'Autorità bancaria europea in merito alla violazione del diritto dell'Unione relativa alla rispettiva banca può essere stata motivata dalle seguenti questioni:

- i membri del consiglio delle autorità di vigilanza, pur concordando sul fatto che potrebbero esserci state carenze nella vigilanza, sembrano aver ritenuto che gli obblighi delle autorità di vigilanza previsti dalle direttive pertinenti non fossero

²⁷ Regolamento (UE) n. 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/78/CE della Commissione (GU L 331 del 15.12.2010, pag. 12); regolamento (UE) n. 1094/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/79/CE della Commissione (GU L 331 del 15.12.2010, pag. 48); regolamento (UE) n. 1095/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/77/CE della Commissione (GU L 331 del 15.12.2010, pag. 84).

²⁸ C(2018) 7431 final, 8.11.2018.

²⁹ Regolamento (UE) n. 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio.

sufficientemente chiari e incondizionati e non potessero quindi essere invocati per motivare una raccomandazione in merito a una violazione del diritto dell'Unione. Inoltre, i membri del consiglio delle autorità di vigilanza hanno tenuto conto del fatto che il quadro legislativo è cambiato durante il periodo oggetto dall'indagine svolta dall'Autorità bancaria europea;

- i membri del consiglio delle autorità di vigilanza hanno inoltre ritenuto che il caso riguardasse il passato e che l'articolo 17, relativo alle procedure di violazione del diritto dell'Unione di cui al regolamento sull'Autorità bancaria europea, non fosse lo strumento adeguato per porre rimedio a questioni passate³⁰.

Le risultanze di cui sopra sollevano interrogativi per il futuro, anche sulle modalità per garantire che le autorità di vigilanza possano essere ritenute responsabili delle loro azioni volte a garantire il rispetto del diritto dell'Unione da parte degli istituti finanziari, in particolare quando lavorano con direttive di armonizzazione minima. Allo stesso tempo sottolineano anche la necessità che le autorità europee di vigilanza utilizzino l'intera gamma di strumenti, compresi riesami dell'attuazione lungimiranti, al fine di rafforzare la vigilanza antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo nella pratica in tutta l'UE. Occorre osservare che la decisione dell'Autorità bancaria europea non pregiudica il diritto della Commissione di avviare una procedura di infrazione sulla base dei medesimi fatti.

Il recente riesame delle autorità europee di vigilanza ha posto maggiormente l'accento su questioni di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo. A partire dal mese di gennaio del 2020, l'attuale mandato in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo affidato a ciascuna delle tre autorità europee di vigilanza sarà concentrato all'interno dell'Autorità bancaria europea, la quale assumerà un ruolo guida, di coordinamento e di monitoraggio con l'obiettivo di promuovere l'integrità, la trasparenza e la sicurezza del sistema finanziario al fine di prevenire e contrastare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo. Le nuove norme in materia di condivisione e diffusione delle informazioni dovrebbero migliorare significativamente la cooperazione tra le autorità di vigilanza prudenziale e antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo e rafforzare il ruolo dell'Autorità bancaria europea nel garantire che le violazioni delle norme pertinenti siano oggetto di indagini coerenti e che le autorità nazionali di vigilanza antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo siano conformi alle norme dell'Unione. Inoltre, l'Autorità bancaria europea avrà il compito di facilitare la cooperazione con le autorità dei paesi terzi nei casi in cui vi siano indizi di violazioni della direttiva antiriciclaggio.

V. CONCLUSIONE

La prevenzione e la lotta contro il riciclaggio/finanziamento del terrorismo sono fondamentali per preservare l'integrità del mercato interno e contrastare la criminalità. Soggetti diversi hanno un ruolo diverso da svolgere nel contesto di questo compito, a iniziare dagli enti creditizi, dalle autorità di vigilanza prudenziale, antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo (compresa la Banca centrale europea che agisce nella sua funzione di vigilanza), dalle unità di informazione finanziaria, dalle

³⁰ In particolare, i membri hanno ritenuto che, sebbene l'ambito delle indagini di cui all'articolo 17 non sia limitato alle violazioni in corso, la possibilità di formulare raccomandazioni "nelle quali [si] illustra l'azione necessaria per conformarsi al diritto dell'Unione" potrebbe non essere adatta a casi relativi ad attività di vigilanza passate.

autorità di contrasto (polizia, pubblici ministeri e organi giurisdizionali). È imperativo che tali soggetti conferiscano una priorità sufficiente ai loro compiti di prevenzione e lotta contro il riciclaggio/finanziamento del terrorismo. È inoltre essenziale che le leggi siano applicate in maniera integrale ed efficace dagli enti creditizi e che autorità pubbliche dotate di sufficienti poteri di indagine e di vigilanza ne assicurino un'esecuzione coerente, disponendo della possibilità di comminare sanzioni efficaci e dissuasive. La cooperazione e la condivisione efficace di informazioni tra la moltitudine di autorità pertinenti sono fondamentali per affrontare le sempre crescenti preoccupazioni in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo a livello transfrontaliero, anche al di fuori dell'Unione. Dall'analisi è emerso che spesso, nella pratica, questi aspetti essenziali non sono stati sufficientemente presi in considerazione.

1. Risultanze relative alle difese degli enti creditizi in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo

Dall'analisi dei casi selezionati sono emersi gravi episodi di inadempienze da parte degli enti creditizi nell'ottemperare agli obblighi fondamentali di cui alla direttiva antiriciclaggio, quali la valutazione dei rischi, l'adeguata verifica della clientela e la segnalazione di operazioni e attività sospette alle unità di informazione finanziaria. I casi nei quali sono state riscontrate prolungate carenze in materia di conformità nel contesto del contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo hanno spesso evidenziato a tale riguardo anche carenze di più ampia portata relative alla governance, in particolare nella funzione di controllo e nell'atteggiamento degli alti dirigenti.

Numerose delle banche esaminate hanno perseguito attività rischiose dal punto di vista del contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo, senza stabilire controlli e una gestione dei rischi commisurati. Spesso i rischi si sono materializzati molto prima che gli enti creditizi individuassero le carenze. Anche quando sono state individuate carenze, alcune banche hanno impiegato molto tempo per porvi rimedio.

Numerosi dei gruppi bancari transfrontalieri analizzati hanno organizzato le loro funzioni di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo a livello locale, ponendo l'accento sul rispetto delle norme locali, senza integrare tale approccio con un'attuazione rigorosa e coerente di una politica di gruppo e di processi di controllo.

Sebbene alcune delle carenze individuate sembrino essere state causate principalmente da negligenza, vi sono stati anche casi nei quali i dipendenti o i dirigenti degli enti creditizi sembrano aver sostenuto il riciclaggio/finanziamento del terrorismo o aver deliberatamente abbassato le difese, alla ricerca di attività redditizie ma altamente sospette. In alcuni casi, le carenze erano così gravi che hanno portato in ultima analisi al dissesto o alla chiusura dell'ente creditizio o di un'attività specifica.

Negli ultimi anni, tuttavia, grazie al graduale sviluppo del quadro giuridico in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo, numerosi degli enti creditizi oggetto di esame hanno adottato misure sostanziali per migliorare i loro sistemi di conformità in tale contesto. Hanno incrementato i loro gruppi di gestione dei rischi e verifica della conformità e stanno lavorando alle procedure e ai controlli interni. Alcuni dei relativi obblighi dovrebbero inoltre essere più chiari una volta effettuato il recepimento della direttiva antiriciclaggio e della quinta direttiva sui requisiti patrimoniali. Inoltre, conformemente al piano d'azione per il contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo adottato dal Consiglio nel dicembre 2018, l'Autorità bancaria europea sta attualmente elaborando orientamenti più dettagliati per l'applicazione delle norme pertinenti. Queste azioni sono destinate a chiarire le aspettative nei confronti degli enti creditizi e a fornire loro assistenza nel prepararsi meglio a svolgere il loro ruolo nella lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del

terrorismo. Tuttavia, diversi aspetti del quadro del contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo potrebbero richiedere di essere rafforzati da norme vincolanti che lascino poco spazio a interpretazioni divergenti.

2. Risultanze relative alle azioni intraprese dalle autorità pubbliche

L'analisi ha esaminato le azioni e le risposte delle autorità di vigilanza e di altre autorità pubbliche in ciascuno dei casi. In alcuni casi, le autorità pubbliche sono state efficaci nell'individuare preventivamente le carenze presso gli enti creditizi e nel richiedere misure correttive, tuttavia, in alcuni altri casi, le autorità pubbliche sono intervenute soltanto dopo che si erano materializzati rischi significativi o a fronte di ripetute inadempienze in materia di conformità e governance. La tempestività e l'efficacia delle successive misure di vigilanza imposte agli enti creditizi sono variate notevolmente.

L'efficacia dell'azione di vigilanza sembra essere stata determinata da una serie di fattori. Le autorità pubbliche hanno attribuito gradi diversi di priorità e assegnazione di risorse alle attività correlate al contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo, circostanza questa che può spiegare le divergenze nel grado di invasività e intensità della vigilanza. Spesso la vigilanza non è stata svolta con sufficiente frequenza, mentre in altri casi il personale delle autorità ha incontrato difficoltà per mancanza di esperienza in materia. A tale riguardo sarà importante porre ulteriore attenzione all'attuazione della vigilanza e alla convergenza in materia di vigilanza antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo attraverso riesami e formazione da parte dell'Autorità bancaria europea. Diverse autorità prudenziali nutrono inoltre dubbi circa la portata e le modalità per tenere conto delle preoccupazioni in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo nel contesto dei loro strumenti. Si prevede che i lavori dell'Autorità bancaria europea sugli orientamenti, nonché sull'integrazione di tali preoccupazioni nel contesto della vigilanza prudenziale, andranno a sostegno delle attività delle autorità di vigilanza in futuro.

Il quadro decentrato di vigilanza in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo, fondato prevalentemente su un approccio basato sul paese ospitante, si è concentrato sulla vigilanza in merito al rispetto dei quadri locali da parte degli enti creditizi nazionali, senza prestare necessariamente attenzione alle loro attività transfrontaliere. In realtà, nessuna autorità di vigilanza antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo è parsa assumersi la responsabilità della vigilanza a livello di gruppo, basandosi unicamente sulla vigilanza delle imprese locali presenti in ciascuno Stato membro, lasciando così scoperte dalla vigilanza le politiche di gruppo in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo. Sebbene la vigilanza a livello di gruppo in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo sia stata introdotta più chiaramente nella quarta direttiva antiriciclaggio, le autorità devono ancora applicarla in maniera efficace nella pratica. Il quadro di riferimento manca ancora di chiari compiti di vigilanza a livello di gruppo, di un meccanismo di coordinamento specifico e di un processo decisionale comune condiviso tra tutte le autorità antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo, circostanza questa che rimane in contrasto con i meccanismi efficaci che caratterizzano la vigilanza prudenziale transfrontaliera sin dalla quarta direttiva sui requisiti patrimoniali e dall'istituzione del meccanismo di vigilanza unico. A tale proposito, sarà importante l'istituzione di collegi per il contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo e la loro supervisione da parte dell'Autorità bancaria europea.

Per quanto concerne la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le autorità pertinenti, una qualche cooperazione e un qualche scambio di informazioni hanno avuto luogo, tuttavia non sempre in maniera tempestiva ed efficace. Tra i fattori alla base di tale situazione sembrano esserci la mancanza di contatti diretti tra le autorità di vigilanza

prudenziale, le pertinenti autorità di vigilanza antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo e le unità di informazione finanziaria, nonché la diversità degli assetti istituzionali nell'Unione e la relativa complessità del coordinamento, la mancanza di risorse e ostacoli giuridici alla condivisione di informazioni.

La cooperazione con le autorità antiriciclaggio/di contrasto del finanziamento del terrorismo e le autorità di contrasto di paesi terzi si è rivelata difficile in alcuni casi e le azioni delle autorità dei paesi terzi restano in gran parte imprevedibili, nonostante i loro potenziali effetti rilevanti nelle giurisdizioni dell'Unione. Sebbene all'Autorità bancaria europea sia stato attribuito un ruolo rafforzato in termini di coordinamento con paesi terzi, è probabile che tale ruolo rimanga limitato data la natura delle sue competenze.

Nel contesto del quadro in evoluzione per la lotta contro il riciclaggio, le autorità di vigilanza hanno alzato il livello di attenzione in merito alle questioni relative al contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo, in particolare negli ultimi due anni. L'ondata di incidenti recenti ha inoltre portato ad alcune modifiche mirate del quadro giuridico pertinente, in particolare per quanto concerne il quadro prudenziale e l'applicazione delle normative attraverso l'Autorità bancaria europea. Numerose autorità sono state o sono in fase di riorganizzazione e stanno acquisendo risorse aggiuntive e competenze nuove. Si prevede che tale tendenza continuerà e dovrebbe essere sostenuta da un'assistenza all'attuazione e anche da efficaci flussi di informazioni in tutta l'UE sulla base della futura banca dati dell'Autorità bancaria europea.

3. Questioni strutturali in sospeso

Mentre alcune delle cause alla base degli eventi analizzati sono già state o saranno affrontate a breve grazie alle recenti modifiche del quadro normativo, dall'analisi emerge una serie di questioni strutturali in sospeso. Le risultanze della presente relazione sono intese ad alimentare il dibattito sulle modalità di miglioramento ulteriore del quadro per il contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo e a fornire la base per ulteriori discussioni con le parti interessate pertinenti.

Alcune delle carenze evidenziate nella presente relazione hanno natura strutturale e non sono ancora state affrontate. I diversi approcci alla conformità in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo da parte degli enti creditizi e alla sua vigilanza da parte delle autorità nazionali sono la conseguenza di un'armonizzazione minima a livello dell'Unione. L'integrazione delle preoccupazioni concernenti il contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo nella vigilanza prudenziale, in particolare nei casi transfrontalieri, non è ancora sufficientemente articolata nel quadro prudenziale.

Ne consegue una certa frammentazione normativa e di vigilanza nel settore del contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo che appare inadeguata alla luce della sempre crescente attività transfrontaliera nell'Unione e della vigilanza prudenziale centralizzata nell'Unione bancaria. Legami deboli costituiscono una minaccia per l'integrità del sistema finanziario dell'Unione nel suo complesso e continueranno ad esistere se non si garantisce che tutti i soggetti attuino in maniera coerente ed efficace norme comuni e siano soggetti a una vigilanza della massima qualità.

Ciò implica che i compiti delle varie autorità pertinenti coinvolte nella lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo dovrebbero essere chiaramente definiti e attribuiti in maniera appropriata, garantendo al tempo stesso che nessuna delle attività che comportano rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo esuli dalla portata della vigilanza. Inoltre, a livello internazionale, la cooperazione con le principali autorità dei paesi terzi dovrebbe essere più strutturata e sistematica, garantendo posizioni concertate in termini di cooperazione con i paesi terzi.

Si potrebbe prendere in considerazione un'ulteriore armonizzazione delle norme in materia di contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo per quanto concerne tanto gli obblighi degli enti creditizi quanto i poteri, i doveri e gli strumenti necessari per una vigilanza efficace. In particolare, dovrebbe essere presa in considerazione una trasformazione della direttiva antiriciclaggio in un regolamento, che avrebbe la potenzialità di istituire un quadro normativo antiriciclaggio armonizzato e direttamente applicabile a livello di Unione. Inoltre, la dimensione transfrontaliera del contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo meriterebbe un ulteriore sviluppo per allinearla all'attuale grado di integrazione presente nel mercato bancario. Si potrebbero inoltre prevedere diverse alternative per garantire una vigilanza antiriciclaggio di alta qualità e coerente, uno scambio di informazioni fluido e una cooperazione ottimale tra tutte le autorità pertinenti dell'Unione. Ciò può richiedere il conferimento di compiti specifici di vigilanza antiriciclaggio a un organismo dell'Unione.