

Conferenza stampa annuale del 7 aprile 2016

Mark Branson
Direttore

La lotta contro il riciclaggio di denaro non è un optional, ma un preciso obbligo

Gentili Signore, egregi Signori,

questa settimana i riflettori della stampa mondiale sono stati puntati ancora una volta sul ruolo delle strutture *offshore* nell'occultamento dei patrimoni. La portata e le implicazioni delle accuse indicano che il sistema finanziario mondiale è effettivamente esposto ad ampie possibilità di uso improprio, e che c'è ancora molto lavoro da fare per contrastare efficacemente questi abusi.

I motivi per cui constatiamo un incremento del rischio di riciclaggio di denaro anche in Svizzera e le modalità con cui è necessario ostacolarlo verranno approfonditi nella seconda parte delle mie considerazioni. Nella prima parte vorrei affrontare innanzitutto l'evoluzione dell'organico e dei costi della FINMA nel corso degli ultimi anni.

La FINMA rimane un'autorità snella nonostante la crescita dei primi anni

Nel raffronto internazionale, la Svizzera dispone di una vigilanza sui mercati finanziari dotata di un'organizzazione *snella*. Da tre anni, i costi della FINMA si attestano su livelli stabili. Dal 2012 il nostro organico è soggetto a un tetto massimo.

Senza dubbio, nei primi anni di attività della FINMA l'effettivo del personale e il preventivo sono notevolmente aumentati. L'autorità aveva infatti tratto i propri insegnamenti dalla crisi dei mercati finanziari del 2007 e del 2008, rafforzando il proprio organico in maniera mirata in funzione dei compiti chiave sul piano della vigilanza. La crisi aveva infatti messo chiaramente in evidenza che le risorse di personale della FINMA erano insufficienti in diversi settori, non da ultimo in quello della vigilanza bancaria.

La FINMA non è stata l'unica autorità ad ampliare il proprio organico dopo la crisi finanziaria: tutte le autorità di vigilanza delle principali piazze finanziarie hanno consolidato le proprie risorse in termini di personale, spesso in misura molto più consistente rispetto alla Svizzera. Oltre alle autorità di vigilanza competenti a livello nazionale, nel 2014 nell'Eurozona è stata fondata la vigilanza bancaria centrale della Banca centrale europea, che oggi conta circa 800 collaboratori. Se si prendono le autorità di vigilanza con competenze comparabili, le due autorità di vigilanza britanniche sono (con 3600 collaboratori) sette volte più grandi della FINMA, l'autorità di vigilanza tedesca (con 2500 collaboratori) cinque volte, e la CBI irlandese (con 800 collaboratori) più di una volta e mezza.

Nel 2015 i costi d'esercizio della FINMA sono diminuiti nel raffronto con l'anno precedente, attestandosi a CHF 124 milioni rispetto ai CHF 127 milioni del 2014. La stabilizzazione del livello dell'organico

e dei costi rappresenta uno sviluppo voluto. Entrambi sono destinati a rimanere tali. Poiché la complessità dei nostri compiti tende ad aumentare e saremo chiamati a investire ulteriormente anche negli specialisti e nel loro *know-how*, la continua ricerca di efficienza e la definizione delle priorità sono destinate a riconfermarsi una costante per la nostra Autorità.

Rischi di riciclaggio di denaro in relazione a capitali provenienti da nuove fonti

Vorrei ora passare ad affrontare il tema concernente gli elementi attualmente disponibili e gli sforzi compiuti dalla FINMA nel campo della lotta contro il riciclaggio di denaro. In questo momento ci stiamo occupando di diversi casi di riciclaggio. E non stiamo parlando di pesci piccoli. Occorre piuttosto presumere che si tratti di flussi di denaro correlati a casi di corruzione eclatanti.

Innanzitutto, ecco la mia conclusione in estrema sintesi: in Svizzera il rischio di riciclaggio di denaro è aumentato. E le banche dovrebbero contrastare con ulteriore intensità queste attività illecite.

Ma in primo luogo occorre mettere in chiaro che il riciclaggio di denaro è un problema globale. La fuga di notizie dal database di Panama rappresenta soltanto l'ennesima clamorosa dimostrazione del modo in cui il denaro fluisce come acqua attraversando molteplici paesi. Talvolta per finalità del tutto legittime, talvolta invece no.

I volumi di capitali di origine criminale che vengono riciclati nel sistema finanziario mondiale sono spropositati. Le statistiche dell'ONU stimano che, a livello globale, tali importi ammontano fino al 5 per cento del prodotto interno lordo mondiale. Stiamo quindi parlando di centinaia di miliardi. Proviamo a chiederci se stiamo facendo abbastanza per contrastare la diffusione di questi capitali nel sistema finanziario. Le autorità penali e quelle di vigilanza sono chiamate a serrare le fila, e contestualmente s'impone l'impegno congiunto degli istituti finanziari. In Svizzera la collaborazione con il Ministero pubblico della Confederazione è molto fruttuosa ed è stata formalizzata in un nuovo *Memorandum of Understanding* (MoU).

Il riciclaggio di denaro è tutt'altro che un reato veniale: consente ai criminali di beneficiare dei proventi delle violazioni di legge commesse. Favorisce la corruzione. Incentiva l'abuso di potere e i privilegi. La corruzione e la frode fiscale sono i nemici naturali del progresso, proprio nei paesi emergenti e in via di sviluppo.

La Svizzera è la maggiore piazza a livello mondiale per le attività transfrontaliere di gestione patrimoniale per la clientela privata. Chi raccoglie ampi volumi di capitali nell'ambito del *wealth management* è inevitabilmente esposto anche a un maggiore rischio di riciclaggio di denaro. Le attività volte a contrastare questo fenomeno in Svizzera devono quindi essere all'altezza della situazione. Si tratta di un obbligo categorico che incombe al nostro paese.

Facciamo il punto della situazione. Sotto il profilo formale, negli scorsi anni in Svizzera i processi relativi alla lotta contro il riciclaggio di denaro sono migliorati. Proprio nel 2015 il Parlamento ha emendato la Legge sul riciclaggio di denaro e subito dopo la FINMA ha provveduto ad adeguare la propria Ordinanza sul riciclaggio di denaro. Le norme appaiono perlopiù adeguate. Ma a che punto siamo, per

quanto concerne l'attuazione concreta? E su quali basi giungo ad affermare che i rischi di riciclaggio sono aumentati in Svizzera?

Constatiamo che molte banche di gestione patrimoniale accettano con maggiore frequenza fondi provenienti da mercati lontani e con i quali hanno storicamente poca dimestichezza. Negli scorsi anni molti istituti hanno registrato un incremento dei patrimoni in gestione provenienti da paesi emergenti. In linea di principio, ciò non rappresenta un problema, bensì un'opportunità. Occorre però tenere presente che l'apertura di nuovi mercati va di pari passo anche con nuovi rischi. Vediamo quindi delinearsi una dislocazione del rischio. L'enfasi è posta non tanto sulla violazione delle norme fiscali locali, bensì sui rischi di riciclaggio. Uno scambio automatico di informazioni consentirebbe di ridurre in una certa misura il rischio, ma in questa circostanza abbiamo a che fare con mercati per i quali tale possibilità non può ancora essere considerata, quantomeno nella fase iniziale. Nei paesi emergenti o in via di sviluppo, la provenienza dei capitali è nettamente più difficile da tracciare rispetto a quanto non sia invece possibile nelle nazioni industrializzate. Quali capitali provengono da fonti criminali? Dietro quali fondi si cela uno scenario di corruzione?

I casi Petrobras e 1MDB come esempi lampanti di rischi di riciclaggio di denaro

Negli ultimi tempi, tali rischi si sono concretizzati in due casi di primaria rilevanza. Varie banche svizzere sono infatti coinvolte nello scandalo di corruzione attorno alla compagnia petrolifera brasiliana Petrobras e nei flussi di denaro legati al fondo sovrano malese 1MDB. In relazione a questi casi, la FINMA ha effettuato accertamenti presso oltre 20 banche, e in sette casi sta attualmente conducendo procedimenti a carico di assoggettati alla vigilanza. Sussistono elementi concreti dai quali si evince che i provvedimenti di contrasto al riciclaggio di denaro e la gestione del rischio presso tali banche erano insufficienti.

Non intendo accusare in maniera generalizzata tutta la piazza finanziaria: la maggior parte delle banche adotta infatti comportamenti del tutto corretti. Nel caso «Petrobras», per esempio, i due terzi delle banche controllate hanno applicato le disposizioni in materia di riciclaggio di denaro in modo ampiamente conforme. La parte restante probabilmente no, e un terzo è un livello eccessivo.

Va comunque sottolineato con chiarezza che gli scandali in questione non sono assolutamente un problema limitato alla sola piazza finanziaria svizzera. Sappiamo infatti che capitali sospetti sono transitati anche attraverso banche con sede principale negli Stati Uniti, in Gran Bretagna o nel Medio Oriente. Le transazioni sono state effettuate anche tramite molte altre piazze finanziarie internazionali. Di conseguenza, i procedimenti risultano ora dispendiosi, in quanto sono coinvolte le autorità penali e di vigilanza di quattro continenti.

Ciononostante, simili casi nuocciono alla reputazione della piazza finanziaria svizzera. Se il sistema bancario elvetico può essere piegato così in grande stile alle finalità del riciclaggio di denaro, ciò mette in cattiva luce le nostre prassi operative e i nostri controlli.

In questi esempi di casi, i fattori fonte di particolare preoccupazione sono soprattutto tre.

1. I casi non risalgono a un passato remoto – al contrario, i capitali hanno continuato a essere accettati sino a poco tempo fa. Non si tratta di pendenze pregresse.
2. Sulla scorta degli elementi da noi finora raccolti, non si tratta di denaro proveniente dalla cosiddetta «zona grigia». Molti indizi indicano chiaramente la presenza di casi di corruzione.
3. Non si tratta di pesci piccoli. La portata dei casi e l'entità degli importi in questione sono enormi. Stiamo parlando di flussi di capitali di vari miliardi di USD, nonché di singole transazioni dell'ordine di centinaia di milioni. Si tratta di cifre estremamente rilevanti per dei paesi emergenti, in cui il reddito mensile pro capite medio sfiora i mille dollari.

In questi casi, sulla base degli elementi finora raccolti si può già trarre un bilancio intermedio: vari istituti avevano un'eccessiva propensione al rischio, dimostrandosi disposti ad accogliere clienti facoltosi con *background* tutt'altro che limpidi. Hanno effettuato per loro conto degli ordini relativamente ai quali i committenti avevano addotto causali oscure. Nelle operazioni sono state applicate commissioni che sembrano essere eccessivamente elevate.

Come si può dunque affrontare il problema? Dal mio punto di vista non lo risolviamo irrigidendo ulteriormente il quadro normativo, bensì attuando in maniera rigorosa e coerente le norme vigenti. E sono gli istituti e i loro collaboratori a essere chiamati in causa. Nella lotta contro il riciclaggio di denaro è necessaria una sensibilità ancora maggiore.

Contributo dell'Autorità di vigilanza all'intensificazione della lotta contro il riciclaggio di denaro

Quale contributo può apportare l'Autorità di vigilanza in questo ambito? A quanto pare, come autorità non abbiamo ancora fatto abbastanza in questo ambito. Abbiamo pertanto ulteriormente intensificato e sistematizzato la nostra attività di vigilanza. L'obiettivo che perseguiamo è conseguire, con la nostra vigilanza, in misura sempre maggiore anche un effetto preventivo. Ora classifichiamo le banche anche nell'ottica della lotta contro il riciclaggio di denaro secondo il loro profilo di rischio. A tal fine impieghiamo criteri sviluppati *ad hoc*. Per fare un esempio: più una banca conta società di sede fra i suoi clienti, più elevato sarà il suo *rating* in materia di riciclaggio di denaro. Attualmente 14 banche hanno un *rating* rosso in materia di riciclaggio. Ci siamo attivati presso ognuno di questi istituti.

Oltre all'intensificazione della vigilanza, un ulteriore strumento di fondamentale importanza di cui la FINMA dispone è l'applicazione coercitiva del diritto, ovvero l'*enforcement*. Nel 2015 abbiamo condotto accertamenti per sospetto di violazione delle norme in materia di riciclaggio di denaro a carico di 29 istituti. Non tutti gli accertamenti sfociano in un procedimento, ma tutti fanno sì che i processi relativi alle disposizioni in materia di riciclaggio di denaro presso gli istituti in questione vengano debitamente corretti. In caso di gravi carenze conduciamo invece procedimenti. Negli scorsi anni ne abbiamo conclusi 16 solo in ambito bancario. Nel complesso, sono stati avviati in via supplementare sei procedimenti a carico di persone fisiche attive nell'ambito assoggettato a vigilanza.

Negli scorsi anni, la FINMA ha ampliato il proprio ventaglio di sanzioni relative ai procedimenti: nel quadro di casi nell'ambito della lotta contro il riciclaggio di denaro ha confiscato gli utili illecitamente conseguiti, ha vietato per tre anni l'avvio di relazioni con persone esposte politicamente (PEP), ha decretato la ricomposizione di un consiglio di amministrazione e nel 2015 ha disposto, per la prima volta, il ritiro dell'autorizzazione e la liquidazione forzata di un intermediario finanziario direttamente sottoposto (IFDS), in quanto coinvolto in un caso di corruzione. Nei confronti di due manager bancari la FINMA ha imposto divieti pluriennali di esercizio della professione. A complemento dell'attività di vigilanza mirata, la FINMA auspica di conseguire un effetto preventivo anche mediante procedimenti incisivi. E dal nostro punto di vista, i divieti e il ritiro dell'autorizzazione che applichiamo risultano di gran lunga più efficaci rispetto alle multe spesso inflitte all'estero.

Cambio di mentalità nel sistema di notifica

La regolamentazione in materia è appena stata sottoposta a revisione, la vigilanza è stata intensificata e l'*enforcement* viene impiegato in maniera mirata. Tutti i compiti sembrerebbero dunque eseguiti per il meglio. E invece no. Da un lato, le banche sono chiamate ad adottare la dovuta diligenza nell'accettazione e nella gestione del denaro dei clienti – «*Know Your Customer*» nel vero senso del termine. Questo aspetto è imprescindibile se vogliamo affrontare seriamente la lotta contro il riciclaggio di denaro. Dall'altro, occorre analizzare con occhio critico l'attuale sistema di notifica. Svolge un ruolo fondamentale il momento in cui le banche devono procedere a notificare i casi sospetti di riciclaggio di denaro alle autorità penali competenti. A livello internazionale, il ventaglio di approcci adottati nel sistema di notifiche è molto ampio.

- Negli Stati Uniti o in Canada è obbligatorio segnalare ogni transazione a partire da un determinato importo, con la mole ridondante di dati che ne consegue.
- In paesi come Regno Unito, Hong Kong o Singapore, ogni sospetto materiale di riciclaggio di denaro viene sistematicamente notificato. In questo modo, nel 2014 in Gran Bretagna sono state inoltrate oltre 350 000 segnalazioni, mentre negli altri Stati i casi sono stati circa 30 000.
- In Svizzera il sistema è maggiormente differenziato, in quanto occorre procedere alla notifica soltanto in presenza di un sospetto fondato. Oltre all'obbligo di notifica esiste inoltre un diritto di notifica. L'esperienza mostra tuttavia che le banche di norma procedono alla segnalazione soltanto se le relazioni cliente hanno già evidenziato esplicitamente, per esempio nei *mass media*, delle criticità. Il numero di notifiche risulta quindi esiguo nel raffronto internazionale: nel 2016 sono state soltanto 1753.

Se i clienti prendessero coscienza del fatto che le banche provvedono, con elevata probabilità, a segnalare i capitali provenienti da fonti sospette, sarebbero meno propensi a portare il proprio denaro in Svizzera. Per quanto concerne il diritto di notifica, si impone un cambio di mentalità. Secondo i dati dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS), il numero di segnalazioni riconducibili esclusivamente all'attività interna alle banche è pari al 18 per cento. Il 28 per cento delle notifiche è invece connesso ad articoli pubblicati sui giornali. Le notifiche devono dunque avere origine

con frequenza maggiore proprio dai collaboratori della banca, e non dalla stampa. Le informazioni su relazioni clienti o transazioni sospette devono essere notificate. Negli ultimi anni, le banche si sono avvalse in misura maggiore del diritto di notifica. Quasi il 50 per cento delle notifiche scaturisce da tale diritto. Ma è solo l'inizio. Un approccio più coraggioso e coerente nel sistema di notifica accrescerebbe ulteriormente l'incisività della lotta contro il riciclaggio di denaro.

Conclusioni: la FINMA constata un aumento dei rischi nella lotta contro il riciclaggio di denaro. Un'enfasi particolare è posta sui rischi di riciclaggio di denaro correlati ai clienti provenienti dai paesi emergenti. Simili pericoli impongono l'attuazione di una vigilanza più intensa, tuttavia questo tema richiede soprattutto che gli assoggettati a vigilanza agiscano in maniera responsabile e coerente. La propensione al rischio per quanto concerne relazioni clienti redditizie ma tutt'altro che trasparenti è in alcuni casi ancora troppo elevata.

Nel sistema di notifica s'impone un cambio di mentalità. Le banche devono notificare in misura maggiore non appena riscontrano elementi concreti di sospetto, e non solo nel momento in cui gli scandali sono già diventati di pubblico dominio attraverso i *mass media*. Si rende necessaria una cultura in cui i collaboratori della banca si sentano impegnati nella lotta contro il riciclaggio di denaro. L'obiettivo comune della piazza finanziaria svizzera deve dunque essere quello di restare immune da nuovi scandali di riciclaggio di denaro di ampia portata.