AICOM
Associazione Italiana Compliance

COMPLIANCE & STRATEGY IN BANKING

Facoltà di Economia – Sapienza Università di Roma, 12-13 Febbraio 2025

L'armonizzazione del processo di Controllo e Vigilanza: focus sulle sanzioni

Effetti diretti ed indiretti delle azioni sanzionatorie sulla governance aziendale e sul sistema dei controlli interni [1]

Claudio Cola e Paola Sassi

Il rischio reputazionale

Interventi sanzionatori sugli intermediari, se connessi a carenze del sistema dei controlli, vengono interpretati dagli stakeholder e dal mercato come il *fallimento* di un processo strutturato di compliance e del sistema stesso di controllo interno, dove le funzioni di controllo, in modo sinergico, dovrebbero cooperare per la prevenzione dei rischi.

Il concretizzarsi dei rischi di non conformità alle norme, quindi, causando l'irrogazione di sanzioni amministrative o giudiziarie, determina inevitabilmente non solo perdite finanziarie, a volte anche connesse ad azioni risarcitorie nei confronti della clientela, ma danni di reputazione, spesso ingenti, con possibile impatto sul brand aziendale.

È importante dunque che l'intermediario ponga in essere interventi tesi ad evitare il manifestarsi di questi rischi. In particolare, principale strumento di difesa è l'azione preventiva affidata alla Funzione Compliance, il cui ruolo strategico si focalizza, in prima battuta, sulla definizione di un framework procedurale e di controllo idoneo a garantire azioni indirizzate alla tutela degli interessi dei clienti, dei mercati e del sistema economico finanziario.

La sola azione della Funzione tuttavia non può bastare. La definizione di un buon modello operativo di compliance, infatti, non può essere efficace se non si afferma in azienda il principio dell'accountability, della piena comprensione cioè, a tutti i livelli dell'organizzazione, della propensione al rischio assunto dall'intermediario e dei valori aziendali improntati alla legalità e al rispetto delle regole che promuovano comportamenti consapevoli e responsabilizzati.

Ed è proprio in questa direzione che si orientano le best practice indicate al sistema bancario dalla Banca Centrale Europea: l'adozione di comportamenti virtuosi supportati da una dashboard della cultura del rischio integrata nel quadro di governance; la conduzione

---

[1] La relazione è stata realizzata in occasione della Tavola Rotonda "L'armonizzazione del processo di Controllo e Vigilanza: Focus sulle Sanzioni" cui Aicom ha partecipato unitamente ai relatori: Roberto ferretti (Università Ca Foscari Venezia e V. Presidente AEDBF; Giuseppe Zaghini (Head Compliance Officer ICCREA; Daniela Bragante (chief Compliance Officer Cassa Centrale. Chair: Marco Spallone Università Luiss e Carmef

di esercizi di “lessons learned" per identificare e risolvere i problemi; la promozione della consapevolezza della compliance e dei rischi non finanziari, anche avvalendosi di idonei percorsi formativi.

Una buona governance, sostenuta dalla diffusione della cultura dei rischi (opportunamente definiti nel Risk Appetite Framework) quale motore della strategia aziendale, rappresenta quindi un elemento distintivo e prezioso a fini preventivi.

Ancora una volta, in questo processo, si afferma l’intervento delle funzioni di controllo, e, in particolare, della Funzione Compliance, chiamata a garantire non solo l’adeguatezza del sistema di controllo a presidio della struttura organizzativa, ma anche la coerenza dei processi decisionali rispetto al modello operativo adottato dalla Banca.

Stante la natura fiduciaria del rapporto che la banca sviluppa con i propri clienti e con tutti gli stakeholder, una buona reputazione è quindi un elemento indispensabile per garantire nel tempo l’affermazione dell’azienda nel mercato nonché la sua solidità.

Ciò anche in quanto le conseguenze di interventi sanzionatori non si esauriscono in un effetto diretto sui bilanci aziendali (tramite sanzioni pecuniarie, interdittive, ecc.), ma producono effetti indiretti, incidendo proprio sul rapporto fiduciario esistente con gli stakeholder.

Conseguenze esterne – tra cui maggiori costi di approvvigionamento del capitale nel mercato finanziario, perdita di quote e segmenti di mercato – associate ad effetti interni – per esempio difficoltà di retention del personale qualificato, costi interni di riorganizzazione dei processi e delle procedure, nonché di revisione dei prodotti offerti – sono solo alcune delle possibili conseguenze originate da una crisi reputazionale.

Recuperare la reputazione persa ha dunque costi estremamente elevati, con conseguenze non sempre prevedibili.

Qualità e completezza del sistema di controllo interno, che lo rendano aderente a un modello di business costruito sulle caratteristiche della clientela, oltre che una governance focalizzata su obiettivi di medio/lungo termine sono fattori chiave per garantire la prevenzione di questi rischi.

Nell’ottica della gestione integrata dei rischi aziendali e, in particolare, del rischio di non conformità, si afferma così il principio normativo del Know Your Customer, principio che tramite la conoscenza delle caratteristiche e dei bisogni della clientela, orienta l’offerta commerciale e garantisce che i prodotti mantengano valore nel corso del ciclo di vita.

Governo del prodotto con «il cliente al centro», lungo tutta la catena del valore, ma non solo.

Altrettanto rilevanti sono principi chiave come la Trasparenza, che rimuove l’asimmetria informativa tra la banca e il cliente e limita il potere dell’intermediario di modificare unilateralmente le condizioni applicate; la prevenzione dei conflitti di interesse; la gestione dei reclami della clientela, che consente d’identificare misure correttive nei processi e nei comportamenti agiti tramite l’ascolto della voce del cliente.

Stante il potere di intervento delle Autorità di Vigilanza che possono tra l’altro imporre misure inibitorie all’operatività, ordinare azioni restitutorie di somme indebitamente percepite, pubblicare i provvedimenti sul proprio sito web o disporre altre forme di pubblicazioni a spese dell’intermediario, l’area di tutela del cliente riveste così un ruolo sempre più incisivo nelle strategie aziendali degli intermediari e nell’intervento di compliance.

Il principio del Know Your Customer rappresenta un concetto chiave anche in altri contesti normativi: nell'ambito della tutela dei mercati e del sistema economico finanziario, per esempio, stante la forte esposizione degli operatori a rilevanti interventi sanzionatori dovuti all'impatto che i crimini finanziari come il riciclaggio hanno sull'economia legale e sul corretto funzionamento dei mercati.

In quest'area il Know Your Customers amplia, traducendosi in un concetto di Know Your Counterparty, interessando tutti coloro che entrano in relazione con la banca (clienti, collaboratori, intermediari e così via).

Garante del presidio su questi rischi è ancora una volta la Funzione Compliance, che deve assicurare l'adozione di adeguati assetti organizzativi e di controllo, per prevenire il coinvolgimento dell'intermediario in azioni di riciclaggio.

Come sostiene l'UIF – Unità di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia in questo contesto, caratterizzato dalla collaborazione tra operatori e istituzioni, "è particolarmente rilevante che la risposta sanzionatoria alle violazioni sia improntata a equilibrio ed equità e sia riconosciuta come tale dai destinatari, in modo da realizzare in modo ottimale gli obiettivi di dissuasione e deterrenza che le sono propri. Le misure, sia sul piano normativo sia su quello applicativo, devono tendere a un elevato grado di chiarezza e proporzionalità, colpire in modo efficace chi si pone in contrasto con il sistema di collaborazione commettendo violazioni gravi di aspetti sostanziali della disciplina e tralasciare, invece, le mancanze meramente formali o prive di reale offensività"

Dunque un sistema sanzionatorio capace di incidere realmente sui comportamenti per garantire il corretto ed efficace funzionamento del sistema economico e dei mercati.

Ciò premesso risulta chiaro come protezione degli interessi dei clienti e protezione del sistema economico finanziario da rischi di financial crime rappresentino due facce della stessa medaglia. Analogamente ai rischi sui quali lo stesso incide anche l'assetto sanzionatorio va dunque guardato in un'ottica olistica e interpretato come strumento di tutela dell'intero sistema.

In tale contesto emerge il ruolo strategico del processo di conformità che solo una funzione compliance autorevole e totalmente indipendente può garantire.

Focus: le sanzioni antiriciclaggio

Le considerazioni effettuate da UIF in tema di sanzioni antiriciclaggio hanno certamente una portata più generale, potendosi estendere tale principio a qualsiasi sistema sanzionatorio.

Equilibrio, equità riconosciuta come tale dai destinatari, chiarezza anche nell'iter applicativo, proporzionalità e attenzione alle violazioni sostanziali.

Uniformarsi a questi principi è peraltro alla base della collaborazione attiva dei soggetti obbligati, che rappresenta la caratteristica essenziale di questa importante area.

Ciononostante questi principi trovano difficile riscontro nella normativa, anche per l'area AML, nonostante le modifiche intervenute nel 2017 e nel 2019 (in sede di recepimento della IV e V Dir.). Infatti, il sistema sanzionatorio, in particolare per gli aspetti amministrativi, resta particolarmente complesso con un mosaico di previsioni che attengono:

a) alla classificazione delle sanzioni tra quelle gravi, ripetute, sistematiche o plurime e quelle "Base" ossia pive delle dette qualificazioni;

b) ai soggetti obbligati in generale e a quelli vigilati per i quali la sanzionabilità si estende al personale per omessa SOS, nonché, in determinati profili di responsabilità, agli esponenti aziendali;

c) a competenze sanzionatorie “parallele” ripartite tra Autorità di Vigilanza e MEF a seconda che la violazione attenga alla persona giuridica (vigilata) o a quella fisica; d) a competenze che da “parallele” divengono “intersecanti” sui piani “soggettivo” e “per materia” perché il MEF applica le sanzioni anche al personale degli intermediari nonché ai titolari di funzione di amministrazione, direzione e controllo di operatori finanziari e non finanziari.

Per la parte penale poi sussiste un pesante rigore sanzionatorio anche in relazione a condotte prive di effettiva offensività.

Con le riforme del 2016 e 2017 si è cercato di limitare i presìdi penali ad una “extrema ratio” ossia ai casi dove sussista una effettiva gravità, agganciandovi i criteri della proporzionalità e del risk based approach. In estrema sintesi la cornice penale attiene alle falsità e ai comportamenti fraudolenti oltre che alla violazione del divieto di comunicazione di avvenuta segnalazione di operazione sospetta. Sono rimaste comunque anche sanzioni penali per fattispecie di violazioni formali relative sia all’adeguata verifica e sia alla conservazione.

Anche sul piano sanzionatorio particolare attenzione andrà posta all’attuazione dell’AML Package la cui finalità principale è accrescere la convergenza dei sistemi di prevenzione del riciclaggio, evidenziando al riguardo che sarà preservato un margine di flessibilità nazionale anche su tale materia.

Più in generale, oltre all’area AML CFT, alla base del sistema sanzionatorio è da evidenziare una sempre maggiore attenzione da parte degli Stati e dei regolatori ad una sorta di “funzione sociale” delle persone giuridiche che sono sostanzialmente chiamate a contribuire alla prevenzione degli illeciti. Funzione sociale che tende ad allargarsi ad altre aree – quelle dei c.d. financial crimes.

Si pensi a riguardo alle sanzioni internazionali, con l’ulteriore estensione anche a imprese diverse dalle banche e dagli intermediari finanziari in genere.

Con ulteriore ricaduta nell’area della responsabilità amministrativa degli enti dove, anche in virtù della Direttiva n. 1226 del 2024, agli Stati UE sarà imposta l’introduzione di nuovi reati, anche colposi.

Così per la violazione dei regolamenti dell’Unione che prevedono misure restrittive (es. alla Fed. Russa), con conseguente inserimento di queste figure delittuose nel perimetro degli illeciti che giustificano la sottoposizione dell’impresa a processo penale.

In questo caso l’iter sanzionatorio in particolare si caratterizzerà per la presenza del P.M. Eu (EPPO) che sarà parte centrale per la fase dell’inchiesta.

Anche in queste nuove aree, come per l’AML, la responsabilità delle persone giuridiche non preclude l’azione penale nei confronti delle persone fisiche che commettano, incitino o siano complici dei reati di cui agli art. 3 e 4 della Dir. 2024 / 1226 (la Dir. sarà vincolante con l’approvazione da parte del Consiglio).

Analogamente anche per le misure di congelamento (cd sanzioni mirate) dove è previsto un iter sanzionatorio particolare con un ruolo attivo del Comitato di Sicurezza Finanziaria.

Infatti le misure sono emanate su proposta del Comitato con decreto con efficacia semestrale dal Ministro dell’Economia e Finanze. Il Comitato ha anche però un ruolo attivo

nell’adozione delle sanzioni in quanto potrà tenere conto di diverse circostanze oggettive e soggettive.

Le sanzioni irrogate sono impugnabili per ricorso al giudice civile di Roma.

I rischi anche sanzionatori rientrano a tutto tondo tra le sfide della CMP per la cui “gestione” bisogna informarsi ad obiettivi di efficienza ed efficacia oltre che di legalità.

Un approccio, come in precedenza evidenziato, con una dimensione olistica a presidio dei diversi rischi aziendali e della stabilità dell’intero sistema del quale la Funzione Compliance è un attore rilevante.

Un approccio, infine, che necessita di skill a ciò formati e caratterizzati dalla capacità di rispondere a responsabilità in aree differenti (economiche, organizzative e giuridiche) nonché una padronanza delle migliori pratiche internazionali su protocolli di prevenzione, modelli di controllo, applicativi informatici, metodologie di risk assesment, indici di allerta.