

Comunicazione FINMA sulla vigilanza 05/2023

Analisi dei rischi di riciclaggio di denaro secondo l'art. 25 cpv. 2
ORD-FINMA

24 agosto 2023

Indice

Introduzione	3
1 Tolleranza al rischio di riciclaggio di denaro.....	3
2 Analisi del rischio di riciclaggio di denaro.....	4
2.1 Rischi di riciclaggio di denaro da considerare.....	5
2.2 Attuazione dei requisiti di cui all'art. 13 cpv. 2 ^{bis} ORD-FINMA.....	5
2.3 Sorveglianza della conformità alla strategia aziendale e alla politica di rischio	6
2.4 Ulteriori elementi da considerare	6
3 Rapporto con il nm. 78 della Circolare FINMA 2017/1 «Corporate governance – banche»	7
4 Sorveglianza globale dei rischi di riciclaggio di denaro.....	7

Introduzione

Ai sensi dell'art. 25 cpv. 2 ORD-FINMA, le banche sono tenute a svolgere, tenendo conto del settore d'attività e del tipo di relazioni d'affari gestite, un'analisi dei rischi nell'ottica della lotta contro il riciclaggio di denaro (di seguito: «analisi dei rischi»). Inoltre, sulla base di questa analisi, le banche devono stabilire per ognuno dei criteri di cui all'art. 13 cpv. 2 ORD-FINMA se siano pertinenti per le loro attività (cfr. art. 13 cpv. 2^{bis} ORD-FINMA) e ai sensi dell'art. 6 cpv. 1 lett. a ORD-FINMA devono svolgere periodicamente anche un'analisi dei rischi su base consolidata.¹

Per le banche, l'obbligo di determinare, limitare e sorvegliare i rischi (compresi i rischi di riciclaggio di denaro) deriva anche dai requisiti organizzativi di cui all'art. 3 cpv. 2 lett. a LBCR in combinato disposto con l'art. 12 cpv. 2 OBCR e con l'art. 8 LRD. I requisiti concernenti la gestione del rischio sono inoltre fissati nella Circolare FINMA 17/1 «*Corporate governance – banche*» (di seguito: «Circ. FINMA 17/1»).

Nella primavera 2023 la FINMA ha esaminato le analisi dei rischi di oltre 30 banche. In questa sede ha riscontrato che molte analisi dei rischi esaminate non soddisfano i requisiti di base per siffatta analisi. In particolare, talvolta è stata constatata l'assenza di un'adeguata definizione della tolleranza al rischio di riciclaggio di denaro (di seguito: «tolleranza al rischio»), che attraverso limiti definiti costituisce il quadro di riferimento di una solida analisi dei rischi. Inoltre, mancavano vari elementi strutturali che costituiscono la condizione preliminare per un'analisi dei rischi. Nell'appendice è riportato un esempio semplificato di un'analisi adeguata e non adeguata dei rischi, basato sulle osservazioni effettuate nella prassi.

Con la presente Comunicazione sulla vigilanza, la FINMA crea trasparenza in merito alle osservazioni e alle esperienze nell'analisi dei rischi maturate nella sua prassi di sorveglianza. Esse possono essere applicate per analogia anche agli istituti LIsFi.²

1 Tolleranza al rischio di riciclaggio di denaro

Una banca determina, limita e sorveglia conformemente all'art. 3 cpv. 2 lett. a LBCR in combinato disposto con l'art. 12 cpv. 1 OBCR e con l'art. 8 LRD, fra le altre le cose, i suoi rischi di riciclaggio di denaro (inclusa la lotta contro il finanziamento del terrorismo). A tal fine, conformemente al nm. 10 della Circ. FINMA 17/1 la banca disciplina in un regolamento o in direttive interne i principi della gestione dei rischi, nonché conformemente all'art. 19

¹ Rapporto esplicativo del 4 settembre 2017 concernente la revisione parziale dell'ORD-FINMA, pag. 11.

² Cfr. art. 9 cpv. 2 LIsFi, art. 12 cpv. 4, art. 26 cpv. 1, art. 41 cpv. 2, art. 57 cpv. 2 e art. 68 cpv. 2 OIsFi.

ORD-FINMA la competenza e la procedura di autorizzazione per gli affari a rischio. Una limitazione di tali rischi presuppone nello specifico una definizione adeguata della tolleranza al rischio da parte dell'istituto.³

Osservazioni ed esperienze concernenti il punto 1:

- a) In molti casi, per una definizione adeguata della tolleranza al rischio mancava scientemente l'esclusione di alcuni Paesi, segmenti di clientela, servizi e/o prodotti (p.es. persone politicamente esposte di determinati Paesi).
- b) Spesso non è nemmeno stato predisposto un processo adeguato per consentire in singoli casi eccezioni alla tolleranza al rischio definita (cd. processo di *exception to policy*), dal momento che le eccezioni devono essere accordate dalla direzione in seguito alla definizione di consone misure di riduzione del rischio ed essere monitorate dall'organo preposto all'alta sorveglianza.
- c) È stato inoltre frequentemente constatato che non sono stati definiti indicatori chiave di rischio per la sorveglianza del rispetto della tolleranza al rischio che consentano alla direzione e al consiglio di amministrazione di monitorare con regolarità questo aspetto. Nella definizione degli indicatori chiave è possibile basarsi sui limiti di rischio definiti nell'analisi dei rischi (cfr. anche punto 2.3 b).

2 Analisi del rischio di riciclaggio di denaro

Ai sensi dell'articolo 8 LRD, le banche prendono i provvedimenti necessari per impedire il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Uno di questi provvedimenti organizzativi consiste nello svolgimento di un'analisi dei rischi secondo l'art. 25 cpv. 2 ORD-FINMA. Per l'analisi dei rischi occorre inoltre considerare l'art. 13 cpv. 2^{bis} ORD-FINMA.

In conformità al Rapporto esplicativo dell'11 febbraio 2015 sulla revisione totale dell'ORD-FINMA (di seguito: «Rapporto esplicativo 2015»), l'analisi dei rischi consiste in «[...] un'analisi dei rischi che identifica, rileva, esamina e misura i rischi a cui va incontro l'intermediario finanziario. Appoggiandosi sui risultati ricavati, egli determina le misure da adottare per la gestione, il condizionamento, il controllo, la reportistica e il monitoraggio di questi rischi.»⁴

³ Cfr. nm. 53 della Circolare FINMA 17/1 «Corporate governance – banche».

⁴ Rapporto esplicativo dell'11 febbraio 2015 sulla revisione totale dell'ORD-FINMA, pag. 20 seg.

2.1 Rischi di riciclaggio di denaro da considerare

Ai sensi dell'art. 25 cpv. 2 ORD-FINMA, per l'analisi dei rischi la banca deve tenere conto del settore d'attività e del tipo di relazioni d'affari da essa gestite. A tal fine devono essere utilizzate in particolare le seguenti categorie di rischio di riciclaggio di denaro: la sede o il domicilio del cliente, il segmento di clientela, nonché i prodotti e i servizi offerti. Nel Rapporto esplicativo 2015, la presenza geografica dell'istituto è indicata come ulteriore categoria di rischio; vengono inoltre fornite ulteriori spiegazioni sulle categorie menzionate.⁵ Queste spiegazioni evidenziano che i singoli rischi devono essere rilevati, analizzati e misurati per ogni categoria di rischio. Occorre inoltre rilevare che l'elenco delle categorie di rischio di cui all'art. 25 cpv. 2 ORD-FINMA non è esaustivo e deve essere integrato individualmente a seconda del modello operativo e della gamma di servizi offerti dalla banca.

Osservazioni ed esperienze concernenti il punto 2.1:

- a) È stato regolarmente constatato che le valutazioni relative al rischio inerente e al rischio di controllo, così come il rischio netto risultante, non erano indicate individualmente e in modo comprensibile per ogni rischio di riciclaggio registrato di ogni categoria di rischio. In particolare, è emerso che non sono sempre stati coperti tutti i rischi di riciclaggio di denaro rilevanti per l'istituto.
- b) Per comprendere l'effetto di riduzione del rischio delle misure (rischio di controllo) sui rischi inerenti, spesso mancava un livello sufficiente di dettaglio delle misure descritte. In particolare, a questo scopo dovrebbero essere utilizzati anche indicatori e i risultati relativi all'efficacia dei controlli svolti (*controls of controls*).

2.2 Attuazione dei requisiti di cui all'art. 13 cpv. 2^{bis} ORD-FINMA

Per ognuno dei criteri di cui all'art. 13 cpv. 2 ORD-FINMA, la banca deve stabilire se siano pertinenti per le sue attività. Essa deve prendere in considerazione tali criteri per identificare le proprie relazioni d'affari a rischio superiore (art. 13 cpv. 2^{bis} ORD-FINMA). In conformità al Rapporto esplicativo del 4 settembre 2017 concernente la revisione parziale dell'ORD-FINMA (di seguito: «Rapporto esplicativo 2017»), si considera rilevante ogni criterio che «*riguardi un numero significativo di relazioni d'affari dell'intermediario finanziario*».⁶

Osservazioni ed esperienze concernenti il punto 2.2:

Spesso la valutazione della rilevanza di ciascun criterio di cui all'art. 13 cpv. 2 ORD-FINMA non è stata presentata nell'analisi dei rischi in modo tale da essere chiara e comprensibile ai terzi. In particolare non erano stati definiti indicatori per verificare la rilevanza dei criteri (cfr. anche n. 2.3 a).

2.3 Sorveglianza della conformità alla strategia aziendale e alla politica di rischio

In conformità al Rapporto esplicativo 2015, l'analisi dei rischi deve essere documentata in forma scritta, verificata periodicamente e, se necessario, adeguata. La ratifica compete al consiglio di amministrazione o alla direzione generale,⁷ dato che i risultati di questa analisi hanno rilevanza anche per decidere la politica dei rischi e fissare i mercati target e i segmenti di clientela strategici.⁸

Nello specifico, ciò significa che una banca, nella determinazione della sua strategia aziendale, deve considerare anche il rischio di riciclaggio di denaro. Vi è quindi una stretta interazione con la strategia aziendale e la politica di rischio della banca. A tal fine, una banca verifica regolarmente in che misura la composizione della sua base di clienti e la gamma dei servizi offerti siano in linea con la sua strategia aziendale e la sua politica di rischio.

In caso di cambiamenti significativi nella gamma di servizi o nella composizione della base di clienti, i criteri per l'analisi del rischio devono essere adeguati di conseguenza e l'analisi del rischio deve essere aggiornata.

Osservazioni ed esperienze concernenti il punto 2.3:

- a) È stato regolarmente riscontrato che non sono stati definiti indicatori per determinare l'entità della rispettiva esposizione al rischio nel portafoglio complessivo della base di clienti e della gamma di servizi della banca e in che misura sia garantita la conformità alla strategia aziendale e alla politica di rischio.
- b) In molti casi non sono stati definiti i limiti di rischio per sorvegliare la tolleranza al rischio, al fine di adottare misure adeguate in caso di mancato rispetto delle soglie.
- c) Spesso il rischio netto non è stato riconciliato con la tolleranza al rischio. Tale riconciliazione è necessaria per adottare misure in caso di mancato rispetto della tolleranza al rischio.

2.4 Ulteriori elementi da considerare

In conformità al Rapporto esplicativo 2015, appoggiandosi sui risultati ricavati dall'analisi dei rischi, la banca determina le misure da adottare per la gestione, il condizionamento, il controllo, la reportistica e il monitoraggio di

⁷ Rapporto esplicativo dell'11 febbraio 2015 sulla revisione totale dell'ORD-FINMA, pag. 22.

⁸ Rapporto esplicativo dell'11 febbraio 2015 sulla revisione totale dell'ORD-FINMA, pag. 22.

questi rischi.⁹ Ciò comprende, fra le altre cose, il monitoraggio dell'evoluzione dei rischi e la valutazione della situazione delle risorse.

Osservazioni ed esperienze concernenti il punto 2.4:

- a) Spesso le variazioni dei rischi (rischi inerenti, rischi di controllo e rischi netti) rispetto all'anno precedente non erano visibili e comprensibili nell'analisi dei rischi, sebbene contribuiscano a determinare le misure necessarie per la sorveglianza dei rischi.
- b) In molti casi si è riscontrato che le risorse qualitative e quantitative necessarie per garantire l'attuazione del dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro della banca non sono state esaminate criticamente per poterle adeguare in caso di necessità.

3 Rapporto con il nm. 78 della Circolare FINMA 2017/1 «Corporate governance – banche»

Conformemente al nm. 78 della Circ. FINMA 17/1, la funzione di *compliance* di una banca valuta, una volta all'anno, il rischio di *compliance* connesso all'attività dell'istituto ed elabora un piano di intervento orientato al rischio, che deve essere approvato dalla direzione generale.

L'analisi del rischio o parti di esse possono essere integrate in tale analisi del rischio in materia di *compliance*. La banca deve tuttavia garantire che le esigenze di cui all'art. 25 cpv. 2 ORD-FINMA sono adempiute.

4 Sorveglianza globale dei rischi di riciclaggio di denaro

Secondo il principio di gestione globale dei rischi di cui all'art. 6 cpv. 1 ORD-FINMA, una banca che possiede succursali all'estero oppure dirige un gruppo finanziario che comprende società estere determina, limita e controlla in maniera globale i suoi rischi giuridici e di reputazione legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo.

Ai sensi dell'art. 6 cpv. 1 lett. a ORD-FINMA, deve essere svolta periodicamente un'analisi su base consolidata. Le spiegazioni contenute nel Rapporto esplicativo 2017 precisano che si tratta di un'analisi dei rischi ai sensi dell'art. 25 cpv. 2 ORD-FINMA in cui vengono considerati i rischi legati alle relazioni d'affari e alle transazioni nelle succursali e nelle società del

⁹ Rapporto esplicativo dell'11 febbraio 2015 sulla revisione totale dell'ORD-FINMA, pag. 20 seg.

gruppo.¹⁰ Le spiegazioni di cui ai punti 1 e 2 sono pertanto rilevanti anche per l'analisi dei rischi su base consolidata.

¹⁰ Rapporto esplicativo del 4 settembre 2017 concernente la revisione parziale dell'ORD-FINMA, pag. 11.

Appendice

Per concretizzare le constatazioni emerse in sede di verifica delle analisi dei rischi, di seguito si riporta un confronto fra un modello adeguato e non adeguato di analisi dei rischi. Per una maggiore chiarezza, gli elementi strutturali sono stati notevolmente semplificati.

Categoria di rischio	Rischio inerente	Misure di riduzione dei rischi
Segmenti di clientela		<i>Breve descrizione</i>
<i>Breve descrizione</i>	<i>Valutazione del rischio</i>	
Domicilio		
<i>Breve descrizione</i>	<i>Valutazione del rischio</i>	
Prodotti e servizi		
<i>Breve descrizione</i>	<i>Valutazione del rischio</i>	

Cfr. punto 2.1
Cfr. punto 2.3
Cfr. punto 2.4

Tabella 1: Esempio di un'analisi dei rischi non adeguata

Tolleranza al rischio di riciclaggio di denaro						Valutazione della tolleranza al rischio (bassa / media / (molto) elevata)				
Categoria di rischio (CR)	Rischio inerente	Evoluzione rispetto all'anno precedente	Misure di riduzione dei rischi	Rischio di controllo	Evoluzione rispetto all'anno precedente	Rischio netto	Evoluzione rispetto all'anno precedente	Indicatore 1	Indicatore 2	Conformità alla tolleranza al rischio
	<i>Valutazione del rischio inerente (basso / medio / (molto) elevato)</i>	<i>Diminuito, aumentato o invariato</i>	<i>Descrizione dettagliata delle misure rilevanti per il corrispondente criterio di rischio (incl. indicatori e risultati ottenuti)</i>	<i>Valutazione del rischio di controllo</i>	<i>Diminuito, aumentato o invariato</i>	<i>Valutazione del rischio netto</i>	<i>Diminuito, aumentato o invariato</i>	<i>(p. es. numero di relazioni d'affari e relativo rapporto in termini % rispetto al portafoglio complessivo)</i>	<i>(p. es. ammontare degli AuM e relativo rapporto in termini % rispetto al portafoglio complessivo)</i>	<i>> / < / = valore soglia</i>
CR1: Segmenti di clientela										
Criterio 1 della CR1										
Ecc.										
CR2: Domicilio										
Criterio 1 della CR2										
Ecc.										
CR3: Prodotti e servizi										
Criterio 1 della CR3										
Ecc.										

Tolleranza al rischio di riciclaggio di denaro						Valutazione della tolleranza al rischio (bassa / media / (molto) elevata)				
Categoria di rischio (CR)	Rischio inerente	Evoluzione rispetto all'anno precedente	Misure di riduzione dei rischi	Rischio di controllo	Evoluzione rispetto all'anno precedente	Rischio netto	Evoluzione rispetto all'anno precedente	Indicatore 1	Indicatore 2	Conformità alla tolleranza al rischio
CR4: Presenza geografica della banca										
Criterio 1 della CR3										
Ecc.										
Totale										

Tabella 2: Esempio di un'analisi dei rischi adeguata