# La FINMA in breve


**8** I compiti della FINMA
**12** I fatti salienti del 2013
**14** La FINMA nel contesto politico
**16** La FINMA e i suoi *stakeholder* a livello nazionale
**18** La FINMA e la collaborazione internazionale

## I compiti della FINMA

La FINMA è un'autorità di vigilanza indipendente con poteri sovrani su banche, imprese di assicurazione, borse, commercianti di valori mobiliari e investimenti collettivi di capitale. In questi ambiti, svolge un'attività di autorizzazione e di controllo e, se necessario, adotta opportune misure correttive. Laddove richiesto dagli obiettivi di vigilanza, può varare atti normativi sul livello di regolamentazione più basso mediante apposite ordinanze FINMA e circolari.

Con ben 300 banche, oltre 200 imprese di assicurazione e più di 6 000 investimenti collettivi di capitale, il settore finanziario in Svizzera presenta una densità nettamente superiore alla media internazionale. Il legislatore ha conferito alla FINMA l'obiettivo sovraordinato di proteggere i creditori, gli investitori, gli assicurati e al contempo la piena funzionalità dei mercati finanziari.

**Protezione della collettività**

La tutela di creditori e investitori costituisce pertanto uno degli obiettivi principali della FINMA. Questa finalità deve essere interpretata in termini collettivi, ovvero come protezione della collettività di creditori e investitori. Nell'ambito del diritto di vigilanza, la FINMA non può tutelare il singolo investitore o assicurato a livello individuale. All'occorrenza, i privati devono pertanto far valere le proprie pretese nei confronti degli istituti finanziari in sede di giudizio civile.

La FINMA si accerta che la solvibilità dei singoli istituti sia garantita, e in questo modo tutela i clienti e rafforza la stabilità del sistema finanziario nonché, in via indiretta, la reputazione, la capacità di *perfomance* e la competitività della piazza finanziaria elvetica.

**L'autorizzazione come base della vigilanza**

Per svolgere un'attività di raccolta di capitali tra gli investitori, emettere polizze di assicurazione o costituire fondi d'investimento è necessaria un'apposita autorizzazione da parte della FINMA. Tale concessione viene negata a chi organizza la propria azienda in misura insufficiente o non rende di pubblico dominio le strutture di proprietà, ovvero il cui personale dirigente non fornisce alcuna garanzia circa un'attività irreprensibile.

Con questa prassi, la FINMA tutela l'integrità della piazza finanziaria e quindi fa in modo che al mercato non abbia accesso alcun operatore privo di standard elevati, analoghi a quelli degli istituti autorizzati. Chi esercita sul mercato finanziario un'attività con obbligo di autorizzazione senza l'apposita concessione da parte della FINMA, può essere posto in liquidazione da quest'ultima.

**La vigilanza come compito fondamentale**

Il cardine del lavoro della FINMA è imperniato sulla vigilanza prudenziale, attuata con un approccio lungimirante. Banche, assicurazioni e altri intermediari finanziari devono disporre costantemente di una dotazione sufficiente di fondi propri, garantire la propria liquidità e avere sotto pieno controllo i propri rischi. Inoltre, devono fare in modo che i loro quadri dirigenti rispondano a elevati requisiti sotto il profilo specialistico e personale, assicurando così un'attività irreprensibile. La FINMA verifica questi aspetti nell'ambito della propria vigilanza prudenziale.

**Orientamento al rischio e maggiore presenza in loco**

La FINMA esercita un'attività di vigilanza più intensa laddove i rischi sono più elevati. Rispetto al passato effettua un numero più cospicuo di analisi proprie, e con frequenza e intensità maggiori conduce anche controlli diretti in loco presso gli istituti sorvegliati, e nel 2013, segnatamente in una prospettiva duratura, nel segmento del mercato ipotecario (soprattutto presso le banche) o per quanto riguarda le riserve degli assicuratori sulla vita.

**Dialogo di vigilanza più intenso**

Il dialogo tra la FINMA e gli istituti assoggettati a vigilanza prudenziale è intenso, benché non venga divulgato al pubblico per motivi di segreto d'ufficio e d'affari. A tale riguardo, non è stata la FINMA a rendere noti i requisiti aggiuntivi in materia di fondi propri imposti temporaneamente a UBS dal 1° ottobre 2013, bensì è stata la banca a comunicare il con-

seguente aumento dei fondi propri. Del resto, una procedura del genere è tutt'altro che rara: se la FINMA giunge alla conclusione che le stime interne di un istituto poggiano su basi incerte oppure non sono sufficientemente conservative, essa dispone della competenza per intervenire con apposite misure correttive.

**Le società di audit come *longa manus* della FINMA**

Una componente importante del lavoro di base per la vigilanza è svolta in Svizzera dalle società di audit. Le verifiche prudenziali condotte nel 2012 presso banche, assicurazioni e nell'ambito degli investimenti collettivi di capitale da questa *longa manus* della FINMA hanno assorbito ben 260 posti di lavoro a tempo pieno. Nel 2013 il rapporto di collaborazione con gli auditor privati è stato completamente rifondato. Nella fattispecie, nell'interesse della FINMA l'audit prudenziale è stato separato a livello organizzativo e concettuale dall'audit dei conti annuali. Le società di revisione sono inoltre tenute a presentare alla FINMA un'analisi lungimirante del rischio e una rendicontazione più efficace.

**La parte della FINMA competente per l'applicazione delle leggi**

In presenza di violazioni del diritto prudenziale, la FINMA interviene con opportuni provvedimenti. Un procedimento di *enforcement* è volto a ripristinare una situazione di piena conformità. A tale scopo, la FINMA dispone di ampie competenze: per esempio, può disporre limitazioni dell'attività operativa o l'adozione di provvedimenti organizzativi nei confronti di un istituto, porre in liquidazione società prive delle necessarie autorizzazioni, comminare divieti di esercizio della professione (ovvero l'assunzione di una posizione dirigenziale presso un titolare dell'autorizzazione), oppure confiscare utili conseguiti indebitamente. Il legislatore ha invece consapevolmente rinunciato a conferire alla FINMA la competenza di comminare sanzioni amministrative, anche se tale prassi risulta diffusa a livello internazionale tra le autorità competenti della vigilanza sui mercati. Rispetto alle altre autorità, anche le competenze d'indagine della FINMA risultano più limitate, in quanto essa non può disporre misure coercitive quali perquisizioni domiciliari e sequestri di materiale probatorio.

**Regolamentazione soltanto ove necessario**

Le condizioni quadro a livello legale per il settore finanziario vengono fissate nell'ambito di un processo politico. Parlamento e governo adeguano le regole e le norme vigenti a livello internazionale alle peculiarità locali svizzere, emanando poi leggi e ordinanze proprie. Da parte sua, la FINMA è chiamata a fare in modo che il quadro normativo nazionale e, indirettamente, anche gli standard internazionali vengano applicati correttamente in Svizzera. La FINMA sostiene inoltre il Parlamento, il Consiglio federale e le altre autorità nelle questioni tecnico-specialistiche, partecipando attivamente alle discussioni e apportandovi la prospettiva del diritto in materia di vigilanza. Soltanto pochi ambiti sono regolamentati autonomamente dalla FINMA:

- nelle ordinanze FINMA, l'Autorità di vigilanza sui mercati finanziari recepisce e disciplina dettagli di natura troppo tecnica o troppo dinamica per essere regolamentati in ordinanze del Consiglio federale o in leggi vere e proprie;
- nelle circolari, la FINMA attesta la propria prassi di vigilanza e descrive le modalità d'interpretazione delle leggi e delle ordinanze in vigore.

Inoltre, la FINMA comunica con gli assoggettati alla vigilanza attraverso vari canali: comunicazioni FINMA, FAQ, guide pratiche e moduli servono a creare la necessaria trasparenza per il mercato e a predisporre utili supporti di lavoro.

**L'indipendenza della FINMA**

Il Parlamento ha riconosciuto alla FINMA un grado d'indipendenza più elevato rispetto a quello delle sue tre autorità precedenti. Per poter adempiere i propri compiti sovrani, analogamente ai tribunali anche la vigilanza sul mercato finanziario deve essere il più possibile esente da influenze di natura politica. L'espressione di questa autonomia è rappresentata dal Consiglio di amministrazione della FINMA, i cui membri vengono designati dal Consiglio federale in base a criteri specialistici e non secondo l'appartenenza a partiti politici. Dopo la loro elezione, i membri del Consiglio di amministrazione sono tenuti a rispondere esclusivamente nei confronti delle leggi e delle fattispecie. Il Consiglio di amministrazione fissa tra l'altro l'orientamento strategico, delibera circa le attività di portata significativa e vigila sulla Direzione.

L'indipendenza della FINMA poggia su tre pilastri:

– l'indipendenza funzionale evita che Parlamento e governo impongano alla FINMA disposizioni circa la sua attività di vigilanza. Un simile potere dispositivo sarebbe indesiderato sotto il profilo della *governance* politica.
– Il finanziamento della FINMA attraverso tasse ed emolumenti degli assoggettati la rende indipendente dai requisiti di bilancio della Confederazione.
– A livello istituzionale, la FINMA è autonoma in quanto è strutturata come un ente di diritto pubblico dotato di personalità giuridica propria.

Nonostante operi come autorità indipendente, la FINMA è comunque integrata appieno nel sistema politico-statale della Svizzera e dei relativi meccanismi di compensazione e di controllo. La FINMA è soggetta all'alta vigilanza parlamentare e intrattiene contatti regolari con il Consiglio federale.[4] Le sue decisioni sono impugnabili, e pertanto possono essere oggetto di esame giudiziario.

[4] Cfr. cap. «La FINMA nel contesto politico», pag. 14.

# I compiti principali della FINMA

## Autorizzazione

- La FINMA è competente del rilascio di autorizzazioni a persone fisiche e giuridiche attive sul mercato finanziario regolamentato.
- Chi adempie i requisiti vigenti ha diritto a un'autorizzazione.
- La legge prevede diverse forme di autorizzazione: si va da una sorveglianza prudenziale intensa degli istituti fino a un'autorizzazione *una tantum* senza successiva sorveglianza.

## Sorveglianza

- La vigilanza prudenziale[5] costituisce una delle mansioni chiave della FINMA.
- Nell'attività di vigilanza, la FINMA basa il proprio operato con coerenza sugli obiettivi di legge: protezione di creditori, investitori e assicurati, nonché salvaguardia della funzionalità dei mercati finanziari.
- L'attività di sorveglianza è commisurata al livello di rischio: gli ambiti meno rischiosi vengono quindi consapevolmente monitorati con un minore livello d'intensità, mentre i settori di primaria rilevanza per la protezione individuale e la tutela delle funzionalità sono sottoposti a controlli nettamente più approfonditi.

## *Enforcement*

- La FINMA ha il compito di contrastare le eventuali violazioni del diritto in materia di mercati finanziari e di rimuovere le irregolarità accertate. In questo modo, tutti gli operatori di mercato possono confrontarsi «ad armi pari».
- L'attività di *enforcement* consente alla FINMA di imporre il diritto di vigilanza, di esigere in caso di necessità opportune misure correttive o di infliggere sanzioni. La FINMA non ha tuttavia alcuna competenza specifica per applicare multe.
- Le decisioni della FINMA sono impugnabili e possono quindi essere sottoposte a verifica in sede giudiziaria.

## Regolamentazione

- La FINMA s'impegna per garantire una regolamentazione compatibile a livello internazionale e basata su principi.
- Soltanto laddove ciò sia previsto espressamente da parte del legislatore, la FINMA concretizza attraverso proprie ordinanze i dettagli che presentano una natura estremamente tecnica o dinamica. Nelle circolari, la FINMA specifica in dettaglio la propria prassi in materia di vigilanza.

[5] Cfr. glossario, pag. 115.

# I fatti salienti del 2013

Il 2013 è stato un anno intenso e ricco di avvenimenti, dai piani di liquidazione alle manipolazioni dei corsi valutari. Di seguito viene riportata una panoramica delle principali attività e operazioni della vigilanza sui mercati finanziari, suddivise per i trimestri del 2013.

## RETROSPETTIVA DEL PRIMO TRIMESTRE 2013

**Facilitazioni nel Test svizzero di solvibilità**
Il 1° gennaio 2013 è entrata in vigore la Circolare FINMA «Facilitazioni SST». A seguito della difficile situazione economica, caratterizzata dal perdurare di bassi tassi d'interesse, ora la FINMA ammette sino a fine 2015 la possibilità di scontare le polizze in portafoglio mediante curve di rendimento con rischio di controparte. La FINMA attenua inoltre temporaneamente le proprie soglie d'intervento.

**Attività di audit**
Il 1° gennaio 2013 sono entrate in vigore le Circolari FINMA modificate «Attività di audit» e «Società di audit e auditor responsabili», con l'obiettivo di strutturare la collaborazione con le società di audit in modo ancora più efficace e di orientare la cooperazione stessa in misura più marcata verso gli obiettivi di vigilanza concreti della FINMA.

**Investimenti collettivi di capitale**
Con la revisione della Legge sugli investimenti collettivi (LICol) e dell'Ordinanza sugli investimenti collettivi (OICol), gli sviluppi degli standard internazionali sono stati radicati nel quadro normativo svizzero al fine di garantire l'accesso al mercato UE per gli intermediari finanziari elvetici e al contempo di consolidare la tutela degli investitori. Su iniziativa del mercato, nel processo legislativo sono inoltre stati apportati ulteriori adeguamenti a livello di regolamentazione dei prodotti. Le revisioni della LICol e dell'OICol sono entrate in vigore il 1° marzo 2013.

**Infrastrutture dei mercati finanziari**
All'inizio del 2013 la FINMA ha varato il concetto di vigilanza basato sul rischio nell'ambito delle infrastrutture dei mercati finanziari. Sulla base di una valutazione, alla fine dell'anno ad ogni istituto è stato assegnato un *rating* individuale; in funzione della categoria di vigilanza e del *rating*, la FINMA ha poi definito il rispettivo grado d'intensità della vigilanza.

**Fallimenti delle imprese di assicurazione**
Il 1° gennaio 2013 è entrata in vigore l'Ordinanza FINMA sul fallimento delle assicurazioni (OFA-FINMA), che concretizza la procedura fallimentare delle imprese di assicurazione ai sensi degli artt. 53-59 LSA e disciplina in parte a nuovo le competenze.

**Liquidità degli assicuratori**
Il 1° gennaio 2013 è entrata in vigore la Circolare FINMA «Liquidità degli assicuratori», la quale contiene i principi che disciplinano il rilevamento dei rischi di liquidità nonché le esigenze minime a livello di forma e contenuto del rapporto. Vengono così concretizzate le disposizioni del diritto in materia di sorveglianza sulla gestione dei rischi delle imprese di assicurazione, dei gruppi assicurativi e dei conglomerati assicurativi sottoposti a vigilanza.

## RETROSPETTIVA DEL SECONDO TRIMESTRE 2013

**Programma di verifica del BCBS**
Nell'ambito del suo Programma di valutazione della conformità delle normative con Basilea III (*Regulatory Consistency Assessment Programme*, RCAP), il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (BCBS) verifica l'attuazione degli standard minimi di Basilea III da parte degli Stati aderenti. La verifica dell'implementazione di Basilea III in Svizzera è stata condotta nel corso del primo semestre 2013, ottenendo la valutazione «*compliant*» (piena conformità). Questo risultato costituisce un sigillo di qualità per la piazza finanziaria elvetica.

**Programma di verifica del FMI**
Da maggio a dicembre 2013 la Svizzera si è sottoposta al Programma di valutazione del settore finanziario (*Financial Sector Assessment Programme*, FSAP) del Fondo Monetario Internazionale (FMI). Il programma di verifica ha preso il via nel secondo trimestre 2013 con un *assessment* incentrato sul rispetto degli standard internazionali di IAIS, IOSCO e BCBS. Lo scopo del FSAP è quello di valutare la stabilità finanziaria e la qualità di regolamentazione e vigilanza di una piazza finanziaria. La pubblicazione dei risultati del FSAP è attesa per la primavera del 2014.

**Finalizzazione dei piani di liquidazione**
Nel 2013 la FINMA ha lavorato alla messa a punto dei piani di ristrutturazione e di liquidazione, che costituiscono la base per il risanamento e la liquidazione dei gruppi finanziari in caso d'insolvenza imminente. A fine giugno 2013 è stato possibile finalizzare le prime versioni di questi piani per Credit Suisse e UBS, sottoponendo poi tali documenti per la relativa consultazione all'attenzione della Banca nazionale svizzera (BNS) e delle autorità di Stati Uniti e Gran Bretagna competenti in materia di vigilanza e insolvenza.

**Licenza bancaria per PostFinance**
Dal 26 giugno 2013 PostFinance è assoggettata alla vigilanza della FINMA in veste di banca e commerciante di valori mobiliari. Con la conclusione della procedura di autorizzazione, PostFinance è stata integrata nella vigilanza corrente come istituto di categoria 2.[6] PostFinance è ora assoggettata alla stessa intensità di vigilanza cui sottostanno gli altri istituti finanziari di analoghe dimensioni e complessità.

**Conclusione e risultati del SQA II**
Nell'ambito del secondo *Swiss Qualitative Assessment* (SQA II) sono stati sottoposti a verifica gli ambiti di *corporate governance, risk management* e sistema di controllo interno delle imprese di assicurazione. In generale i risultati evidenziano un'evoluzione positiva con alcune possibilità di ottimizzazione.

[6] Cfr. appendice, cap. «Categorizzazione della vigilanza su banche e assicurazioni», pag. 102.

**Competenze per la vigilanza generale sui mercati**
Il 1° maggio 2013 è entrata in vigore la versione sottoposta a revisione della Legge sulle borse (LBVM), che da un lato ha introdotto un inasprimento dei reati borsistici «sfruttamento di informazioni privilegiate» e «manipolazione dei corsi» nonché il passaggio della competenza per il perseguimento penale dai Cantoni al Ministero pubblico della Confederazione. Dall'altro lato, la vigilanza generale sui mercati rientra ora nella sfera di responsabilità della FINMA, ovvero quest'ultima è competente nei confronti di chiunque faccia riscontrare a proprio carico un comportamento considerato come abuso di mercato.

## RETROSPETTIVA DEL TERZO TRIMESTRE 2013

**Definizione degli assicuratori di rilevanza sistemica globale**
Il 18 luglio 2013 il FSB ha indicato per la prima volta nove imprese di assicurazione aventi rilevanza sistemica globale (G-SII). In tale novero non rientra attualmente alcuna impresa di assicurazione domiciliata in Svizzera. La decisione circa i riassicuratori da classificare quali aventi rilevanza sistemica globale avrà luogo presumibilmente nell'estate 2014.

**Consiglio della IOSCO**
Nel 2013 la IOSCO ha portato avanti la sua riforma strutturale, finalizzata a imporre il proprio ruolo come punto di riferimento per le questioni in materia di valori mobiliari anche nelle nuove condizioni quadro fortemente influenzate dal G-20 e dal FSB. A tale riguardo, è previsto che la riforma strutturale venga conclusa in contemporanea con il rinnovo del Consiglio della IOSCO entro l'autunno 2014. Nel 2013 la FINMA ha potuto vedere garantita la propria nomina come membro del futuro Consiglio della IOSCO.

**Processo di riconoscimento dell'equivalenza dell'ESMA**
Il 3 settembre 2013 l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) ha valutato positivamente l'equivalenza UE del quadro normativo elvetico e della vigilanza sulle controparti centrali (CCP) con sede in Svizzera. Questo riconoscimento attesta gli elevati standard riconosciuti a livello internazionale della vigilanza svizzera. La decisione formale di equivalenza da parte della Commissione UE è attesa per l'inizio del 2014. Tale riconoscimento costituisce la base che consente alle controparti centrali con sede in Svizzera di passare la procedura di riconoscimento specifica per ogni singolo istituto condotta con l'ESMA allo scopo di continuare a erogare prestazioni di servizio nell'UE e per gli operatori UE.

## RETROSPETTIVA DEL QUARTO TRIMESTRE 2013

**Regole di condotta sul mercato**
Il 1° ottobre 2013 è entrata in vigore la Circolare FINMA «Regole di condotta sul mercato» sottoposta a revisione totale. In tale documento la FINMA specifica le modalità con cui essa intende imporre la propria competenza estesa per perseguire i reati di *insider trading* e manipolazione di mercato nei confronti di tutti gli operatori di mercato. Sono stati rielaborati anche gli obblighi organizzativi, che ora vengono applicati a tutti gli assoggettati a vigilanza prudenziale.

**Basilea III**
Per rafforzare la capacità di resistenza del settore bancario, il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (BCBS) ha emanato norme generali più severe in materia di fondi propri e di liquidità. L'implementazione di Basilea III in Svizzera è regolamentata in un'apposita Ordinanza sui fondi propri (OFoP) del Consiglio federale. Le spiegazioni tecniche, corredate delle prescrizioni dettagliate, sono poi definite nelle circolari FINMA. Nel corso del secondo semestre 2013 la FINMA ha aggiornato le proprie circolari in materia di rischi di credito, rischi di mercato, obblighi di pubblicazione e fondi propri computabili; le circolari aggiornate sono entrate in vigore il 1° gennaio 2014.

**Annuncio di unità giuridiche autonome svizzere per le due grandi banche**
In caso di miglioramento della loro capacità globale di risanamento e di liquidazione, ai sensi delle disposizioni in materia di *too big to fail* le banche di rilevanza sistemica possono beneficiare di facilitazioni per quanto concerne i particolari requisiti in materia di fondi propri. A tale riguardo, nella propria comunicazione nei confronti delle grandi banche, la FINMA ha specificato che considera il conferimento delle attività elvetiche in un'unità giuridica separata con sede in Svizzera come un requisito essenziale per la concessione di un'agevolazione sui requisiti in materia di fondi propri. Sia UBS che Credit Suisse hanno annunciato a fine 2013 la costituzione di unità giuridiche autonome di diritto svizzero, in cui intendono raggruppare le proprie attività svizzere comprensive delle funzioni di rilevanza sistemica.

**Decisioni in materia di *too big to fail***
A fine dicembre 2013 la FINMA ha emanato nei confronti di UBS e Credit Suisse due decisioni aventi come oggetto i requisiti particolari secondo le disposizioni dell'OFoP in materia di banche sistemicamente rilevanti. Tali decisioni concretizzano gli effetti della rilevanza sistemica accertata nella prima parte dell'anno da parte della BNS per entrambi i gruppi finanziari.

**Rilevanza sistemica della Banca Cantonale di Zurigo**
Con decisione del 1° novembre 2013, la BNS ha sancito la rilevanza sistemica della Banca Cantonale di Zurigo (ZKB). Il fattore determinante a tale riguardo è stato in particolare il ruolo svolto dalla banca nelle operazioni di credito e di deposito a livello nazionale, nonché nell'ambito del traffico dei pagamenti. La FINMA sostiene tale decisione.

**Indagini sulle manipolazioni dei corsi valutari**
In relazione alle possibili manipolazioni dei tassi di cambio, nel 2013 la FINMA ha condotto indagini a carico di vari istituti finanziari svizzeri, operando in stretto coordinamento con le autorità estere in considerazione dell'elevato numero di banche potenzialmente coinvolte a livello internazionale.

**Vendite allo scoperto**
Finora in Svizzera non era presente a livello di leggi, ordinanze e regolamenti alcuna disposizione in materia di vendite allo scoperto (*short selling*).[7] Nel 2008, mediante comunicazioni dell'allora Commissione federale delle banche e di SIX Swiss Exchange sono state fissate determinate limitazioni per le attività di *short selling*. Nel mese di ottobre 2013, di concerto con la FINMA, SIX Swiss Exchange e Scoach Svizzera hanno integrato i propri regolamenti concernenti le attività di vendite allo scoperto. Secondo tali nuove norme, le operazioni di *short selling* sono ammesse laddove la parte venditrice sia in grado di concludere la vendita entro l'apposito termine previsto, ovvero di consegnare puntualmente i titoli in questione.

[7] Cfr. glossario, pag. 114.

## La FINMA nel contesto politico

Nel 2013 LIBOR, *Lex* USA, tematiche di carattere generale sulla piazza finanziaria, nonché il mandato della FINMA sono stati motivo di numerose audizioni della FINMA davanti alla Commissione di vigilanza e alle Commissioni legislative parlamentari. In tale ambito, la FINMA ha battuto nuove strade con l'organizzazione di appositi eventi informativi per i parlamentari.

A inizio 2013 le manipolazioni del LIBOR hanno interessato sia la Commissione di vigilanza che le Commissioni legislative delle Camere federali. La FINMA ha presentato il proprio punto di vista in occasione di un'audizione congiunta condotta dalle Commissioni della gestione (CdG) delle Camere federali e dalla Commissione delle finanze del Consiglio nazionale (CdF-N), nonché in occasione di un'audizione della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N). A inizio 2013 i rappresentanti della FINMA hanno potuto fornire informazioni soddisfacenti alle CdG per quanto concerne la trasmissione dei dati dei collaboratori bancari agli USA. In seguito, le indagini delle CdG sono state terminate.

Come ogni anno, ad aprile 2013 la FINMA ha ottemperato al proprio obbligo di rendiconto davanti all'alta vigilanza parlamentare, presentando il proprio Rapporto di gestione 2012 e rispondendo alle domande su temi di attualità.

In vista della sessione estiva, un impegno di portata straordinariamente elevata è stato richiesto dalla discussione della cosiddetta *Lex* USA. In veste di servizio specialistico, la FINMA ha apportato congiuntamente al DFF il proprio parere in seno a numerose audizioni delle Commissioni dell'economia e dei tributi, afferenti sia al Consiglio degli Stati che al Consiglio nazionale.

**Interventi parlamentari concernenti il mandato della FINMA**

A inizio luglio 2013 la FINMA è stata nuovamente convocata davanti alla CET. In tale occasione, erano all'ordine del giorno interventi parlamentari concernenti il mandato e il funzionamento della stessa FINMA. Nel corso del 2013 le critiche nei confronti dell'operato della FINMA si sono infatti acuite, fino a diventare oggetto di trattazione parlamentare. La FINMA è un'autorità relativamente giovane, istituita peraltro all'apice della crisi finanziaria. Da allora gli assoggettati hanno dovuto abituarsi a una vigilanza più incisiva, non da ultimo in quanto dalla crisi sono stati tratti anche insegnamenti a livello nazionale e internazionale. In un simile scenario è insito un chiaro potenziale di conflitto, e ciò si è tradotto in numerosi interventi parlamentari.

La FINMA accoglie le critiche costruttive con la massima serietà. Per un'autorità di vigilanza è tuttavia essenziale anche poter richiamare l'attenzione su sviluppi che puntano in una direzione pericolosa. In questo senso, un adeguamento del mandato della FINMA sollecitato dal versante politico in direzione di una maggiore incentivazione della concorrenzialità della piazza finanziaria si tradurrebbe in un conflitto di obiettivi: una vigilanza credibile e una promozione diretta dell'economia da parte dell'autorità di vigilanza si escludono vicendevolmente.

La FINMA potrebbe occuparsi di quest'ultimo aspetto soltanto sottoponendo il settore finanziario a una sorveglianza meno intensa e rigorosa rispetto a oggi. Tuttavia, una vigilanza consapevolmente «allentata» recherebbe danno alla reputazione dell'intera piazza finanziaria. Il conferimento alle autorità di vigilanza di un mandato esplicito d'incentivazione della concorrenza costituisce una prassi insolita anche a livello internazionale. Il riconoscimento della regolamentazione svizzera risulterebbe più difficile.

La FINMA apporta già oggi un importante contributo indiretto alla promozione della piazza finanziaria in diversi ambiti, senza che politica e opinione pubblica ne prendano veramente atto. Per esempio, mediante la sua partecipazione in diversi organi, la FINMA influenza in maniera significativa la messa a punto degli standard internazionali per la regolamentazione dei mercati finanziari. Con la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI), la Svizzera dispone peraltro già di due autorità che hanno esplicitamente come compito la promozione dell'economia e della piazza finanziaria. Nel quadro del suo mandato legale, la FINMA collabora attivamente con diverse autorità federali.

**Riduzioni dei premi nell'assicurazione malattie complementare**

Nel 2013 per la prima volta la FINMA ha potuto fare delle affermazioni concrete circa gli effetti prodotti dal nuovo regime di finanziamento ospedaliero sui premi delle assicurazioni complementari ospedaliere. Nella fattispecie, è stata condotta una verifica tariffaria straordinaria di tutti i prodotti complementari dalla quale sono scaturite riduzioni dei premi dell'ordine di CHF 240 milioni.[8] A tale riguardo la FINMA è stata ascoltata a gennaio e ottobre 2013, nell'ambito di un'audizione, dalla Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati (CSSS-S) e a maggio 2013 dalla CSSS del Consiglio nazionale (CSSS-N). Nel mese di agosto 2013 la FINMA ha inoltre presentato alle CSSS una relazione specifica su tale materia.

**Audizioni davanti alle Commissioni di vigilanza**

Il quarto trimestre 2013 è stato infine caratterizzato da varie audizioni davanti alle Commissioni di vigilanza. Le CdG hanno condotto un controllo a posteriori alla loro ispezione denominata «Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti» del mese di maggio 2010, convocando a tale riguardo anche i rappresentanti della FINMA. Nel 2013 è stata inoltre svolta un'audizione davanti alla Delegazione delle finanze (DelFin), incentrata su uno scambio di pareri circa la situazione e le prospettive dei mercati finanziari internazionali e della piazza finanziaria svizzera, nonché sui compiti e sulla funzione della FINMA.

**Informazioni di prima mano**

Nel 2013 la FINMA ha battuto nuove strade con l'organizzazione di appositi eventi informativi per vari *stakeholder*, tra cui anche parlamentari. In occasione di un primo evento tenutosi a febbraio 2013, la FINMA ha fornito informazioni circa il proprio ruolo nell'ambito dell'assicurazione malattie complementare e sugli effetti del nuovo finanziamento ospedaliero. A novembre 2013 la FINMA ha poi illustrato dalla propria prospettiva di vigilanza la situazione attuale della Svizzera nell'attuazione della tematica *too big to fail*.

Lo scopo di tali eventi è quello di indicare al legislatore e alle ulteriori platee di *stakeholder* le modalità con cui la FINMA si avvale delle competenze affidatele dal legislatore stesso. Un'ulteriore finalità è quella di informare circa la situazione contingente nelle tematiche di centrale importanza per i mercati finanziari.

[8] Cfr. cap. «Gli effetti del nuovo finanziamento ospedaliero», pag. 56.

## La FINMA e i suoi *stakeholder* a livello nazionale

La FINMA intrattiene contatti regolari con un'ampia platea di istituzioni e associazioni nazionali, adottando per quanto consentito dalla legge una politica d'informazione aperta e trasparente nei confronti degli assoggettati a vigilanza, degli altri gruppi di *stakeholder* e del pubblico.



La FINMA è regolarmente in contatto, attraverso varie modalità, con quasi cento istituzioni e associazioni, tra cui autorità di perseguimento penale e di vigilanza, altre autorità e uffici federali, nonché associazioni di categoria degli assoggettati. Altrettanto rilevanti sono anche i contatti con associazioni economiche, professionali, del personale e di tutela dei consumatori, nonché con gli organi di mediazione *(ombudsman)* dei diversi ambiti di vigilanza. Attraverso il dialogo attivo con i propri interlocutori la FINMA intende migliorare la comprensione dei temi di vigilanza e delle questioni normative, come pure portare avanti un'opera di sensibilizzazione sulle tematiche dei mercati finanziari.

### La FINMA a colloquio con gli esponenti del mondo accademico

Nel 2013 la FINMA ha nuovamente organizzato vari seminari nei quali autorevoli professori universitari[9] hanno presentato i risultati delle loro attività di ricerca attuali su tematiche inerenti ai mercati finanziari. Attraverso questi eventi, la FINMA persegue l'obiettivo di condurre un dialogo con il mondo accademico e intavolare una discussione critica su questioni di particolare rilevanza. In questo modo i collaboratori della FINMA possono ottenere informazioni di prima mano sui più recenti sviluppi nel campo della ricerca scientifica.

[9] Prof. Thorsten Hens e Prof. Mathias Hoffmann (Università di Zurigo), Prof. Heinz Zimmermann e Prof. Dietmar Maringer (Università di Basilea), Prof. Martin Brown (Università di San Gallo), Prof. Sascha Steffen (European School of Management and Technology, Berlino), Prof. Yakov Amihud (New York University).

La FINMA conduce inoltre colloqui annuali o semestrali istituzionalizzati con le principali associazioni e gruppi di interlocutori degli assoggettati. In tale ambito, nel 2013 sono state affrontate *in primis* le seguenti tematiche.

BANCHE

## Associazione Svizzera dei Banchieri (ASB)

- Direttiva AIFM
- Strategia della piazza finanziaria
- Situazione relativa a USA / FATCA
- Retrocessioni
- Progetti regolamentari
- *Business Continuity Management*

ASSICURAZIONI

## Associazione Svizzera d'Assicurazioni (ASA)

- Test svizzero di solvibilità (SST): verifica dei modelli interni e ulteriore sviluppo
- Impiego della società di audit
- Progetti regolamentari
- Tendenze internazionali a livello di vigilanza, tra cui su *Solvency II*

BANCHE CANTONALI

## Unione delle Banche Cantonali Svizzere (UBCS)

- Regolamentazione in materia di fondi propri – Basilea III
- Mercato immobiliare e direttive sui crediti garantiti da pegno immobiliare dell'ASB
- Operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie / Strategia del denaro pulito

BORSE

## SIX Group

- Estensione del concetto di vigilanza della FINMA basato sul rischio negli ambiti delle infrastrutture dei mercati finanziari e dell'*assessment*
- Equivalenza e procedura di riconoscimento per le controparti centrali con l'UE / ESMA ai sensi del Regolamento sulle infrastrutture del mercato europeo EMIR
- Progetto legislativo LInfFin

BANCHE ESTERE

## Associazione delle banche estere in Svizzera (ABES)

- Imposta liberatoria / Convenzioni sulla doppia imposizione
- Situazione relativa agli USA
- Prassi di autorizzazione
- Operazioni transfrontaliere e accesso ai mercati
- Esposizioni infragruppo
- Strategia del denaro pulito
- Progetti regolamentari
- MiFID

INVESTIMENTI COLLETTIVI DI CAPITALE

## Swiss Funds & Asset Management Association (SFAMA)

- Adeguamento delle attuali attività di autoregolamentazione alla revisione di LICol e OICol.

SOCIETÀ DI AUDIT

## Camera fiduciaria (CF)

- Attuazione dei nuovi strumenti per le attività di audit in ambito prudenziale
- Indipendenza delle società di audit
- Abilitazione e sorveglianza degli auditor responsabili e delle società di audit

# La FINMA e la collaborazione internazionale

Anche nel 2013, sul piano internazionale sono state portate avanti le riforme previste nell'ambito della regolamentazione dei mercati finanziari. Attraverso la partecipazione in seno a diversi organi, la FINMA è in grado di influenzare attivamente l'elaborazione degli standard internazionali.

I progetti di riforma per la regolamentazione dei mercati finanziari avviati a livello internazionale sulla scia della crisi finanziaria del 2007/2008 non sono ancora giunti a conclusione. Sotto il coordinamento del Financial Stability Board (FSB), gli organi internazionali di standardizzazione svolgono a tale riguardo un ruolo di primo piano.

**La FINMA tutela gli interessi svizzeri**

Gli standard internazionali non hanno un carattere normativo diretto, ma il loro rispetto costituisce un importante fattore di reputazione. Inoltre, il rispetto degli standard internazionali costituisce spesso un requisito minimo per poter mantenere l'accesso ai mercati esteri. Attraverso la sua partecipazione attiva negli organi internazionali di standardizzazione, la FINMA ha la possibilità di influenzare il quadro normativo internazionale e di rappresentare adeguatamente gli interessi di vigilanza della Svizzera.

**Financial Stability Board**

Il FSB coordina l'ulteriore sviluppo dei provvedimenti volti a mantenere la stabilità tra gli organismi di standardizzazione specifici dei settori e costituisce l'anello di congiunzione con il G-20. Il Direttore della FINMA rappresenta la Svizzera nello Standing Committee on Supervisory and Regulatory Cooperation, avente funzione di coordinamento, e nel Resolution Steering Group. La FINMA opera inoltre in stretta collaborazione con la SFI e con la BNS, che a loro volta rappresentano la Svizzera in seno a vari comitati del FSB.

Nel 2013 il FSB ha lavorato tra l'altro all'ulteriore sviluppo dei piani di risanamento e di liquidazione, nonché ai principi per la liquidazione ben organizzata degli istituti di rilevanza sistemica globale. Assieme ad altri Stati, la Svizzera partecipa a un test di valutazione del metodo di liquidazione previsto.[10]

**Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria**

La Svizzera è rappresentata nell'organo supremo del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (BCBS) attraverso la FINMA e la BNS. Anche nel 2013 le attività del BCBS si sono concentrate sulla concretizzazione degli standard di Basilea III non ancora fissati in via definitiva: nell'ambito delle prescrizioni sulla liquidità, uno degli accenti è stato posto sulla messa a punto dei requisiti quantitativi per quanto concerne la quota di liquidità a breve termine (*Liquidity Coverage Ratio* – LCR)[11], la cui entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2015. Le attività si sono inoltre concentrate *in primis* sui dettagli tecnici della quota strutturale di liquidità (*Net Stable Funding Ratio* – NSFR)[12], la cui introduzione è prevista per gennaio 2018 con l'obiettivo di dotare le banche di un solido profilo di finanziamento. Sul versante dei requisiti in materia di fondi propri, nel 2013 si è conclusa la fase di consultazione per l'implementazione dell'indice di leva finanziaria (*leverage ratio*)[13]. Questa quota di fondi propri non ponderata dovrà essere pubblicata a partire dal 2015, e dal 2018 dovrà poi essere rispettata in modo vincolante. Il regime normativo per le banche di rilevanza sistemica globale (G-SIB) è stato ultimato; in futuro, le banche in questione saranno determinate nell'ambito di un processo annuale.

[10] Cfr. cap. «La FINMA sul banco di prova», pag. 24.
[11] Cfr. glossario, pag. 112.
[12] Cfr. glossario, pag. 113.
[13] Cfr. glossario, pag. 112.

Oltre alle attività collegate a Basilea III, in seno al BCBS vengono portate avanti attività volte al miglioramento delle formule già operative: in particolare, un'importanza sempre maggiore è assunta dal controllo delle funzioni di vigilanza e d'implementazione. Nella fattispecie, i singoli Stati membri vengono esaminati al fine di verificare il rispetto degli standard minimi di Basilea (Programma di valutazione della conformità delle normative con Basilea III [RCAP]). Nel 2013 anche la Svizzera è stata sottoposta a questa verifica, facendo registrare il risultato migliore in assoluto.[14]

Il recepimento di Basilea III negli Stati Uniti («US RCAP») sarà attuato nel 2014 da un team di verifica internazionale del BCBS, sotto la guida della FINMA.

**Associazione internazionale degli organi di vigilanza nel settore assicurativo**

Il Direttore rappresenta la FINMA nel Comitato esecutivo dell'Associazione internazionale degli organi di vigilanza nel settore assicurativo (IAIS). Nel 2013 la IAIS si è concentrata in particolar modo sulla designazione delle imprese di assicurazione di rilevanza sistemica globale (G-SII) e sui provvedimenti volti alla limitazione dei rischi derivanti dalle G-SII. A luglio 2013 il FSB ha designato per la prima volta nove imprese di assicurazione come sistemicamente rilevanti su scala globale. In tale novero non rientra attualmente alcuna impresa di assicurazione domiciliata in Svizzera. Questo scenario potrebbe tuttavia cambiare in considerazione del differimento nella valutazione dei riassicuratori e dell'aggiornamento con cadenza annuale dell'elenco dei G-SII.

Per quanto concerne la vigilanza sui gruppi assicurativi attivi a livello internazionale, a ottobre 2013 è stata aperta l'indagine conoscitiva concernente il documento programmatico *Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups* (ComFrame). Il ComFrame costituisce la base internazionale sulla quale le autorità di vigilanza nazionali registrano complessivamente i rischi qualitativi e quantitativi dei gruppi attivi nel settore delle assicurazioni. In questo contesto, la IAIS punta a sviluppare entro il 2016 uno standard globale in materia di fondi propri (*Insurance Capital Standard*) per i gruppi assicurativi. Dal 2014 al 2018, il ComFrame e lo standard in materia di fondi propri saranno sottoposti a un test sul campo. L'attuazione negli Stati membri della IAIS è poi prevista a partire dal 2019.

**Organizzazione Internazionale delle Autorità di controllo dei mercati finanziari**

La Presidente del Consiglio di amministrazione della FINMA rappresenta la Svizzera nel comitato direttivo dell'Organizzazione Internazionale delle Autorità di controllo dei mercati finanziari (IOSCO). Nel 2013 la IOSCO ha portato avanti la sua riforma strutturale, finalizzata a svolgere pienamente il proprio ruolo come punto di riferimento per le questioni in materia di valori mobiliari anche nelle nuove condizioni quadro fortemente influenzate dal G-20 e dal FSB. Nel 2013 la FINMA è riuscita a garantire la propria nomina a membro del nuovo consiglio della IOSCO, la cui composizione verrà rinnovata nell'autunno 2014. Sotto il profilo tematico, nel 2013 sono stati particolarmente rilevanti la pubblicazione dei principi sui

[14] Cfr. cap. «La FINMA sul banco di prova», pag. 24.

*benchmark* finanziari nonché i lavori di base sugli istituti finanziari di rilevanza sistemica (SIFI) al di fuori del settore bancario e assicurativo. Oggetto di discussione è stato anche l'ulteriore sviluppo del *Multilateral Memorandum of Understanding* della IOSCO (IOSCO-MMoU), che costituisce lo standard di assistenza amministrativa nelle questioni d'integrità e di trasparenza di mercato. La IOSCO ha inoltre costituito una nuova *task force*, la quale concentra le proprie attività sulle crescenti sfide che le autorità di vigilanza e gli assoggettati sono chiamati ad affrontare nell'implementazione delle diverse normative nazionali in materia di attività transfrontaliere.

## La collaborazione internazionale della FINMA in cifre

**Rappresentanza della FINMA negli organi internazionali**
Nel 2013 la FINMA è stata presente nel complesso in 68 gruppi di lavoro dei quattro principali organi di standardizzazione internazionali.

| ORGANO DI STANDARDIZZAZIONE | NUMERO DI GRUPPI DI LAVORO |
|---|---|
| FSB | 8 |
| BCBS | 24 |
| IAIS | 20 |
| IOSCO | 16 |
| **Totale** | **68** |

**Numero di collaboratori della FINMA in seno ai gruppi di lavoro internazionali**
Sebbene il numero dei gruppi di lavoro internazionali sia complessivamente in costante aumento, la FINMA ha potuto mantenere pressoché invariato l'onere per le attività internazionali attraverso una concentrazione del proprio orientamento (dal 13% al 14% dell'organico della FINMA è coinvolto in un gruppo di lavoro).

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|
| Numero di collaboratori | 58 | 60 | 66 |
| Percentuale del livello di organico medio | 13,6% | 12,6% | 13,8% |

**Tensione nell'ambito dell'assistenza amministrativa**

Le basi giuridiche della Svizzera raggiungono i propri limiti in relazione agli standard di collaborazione internazionale, con particolare riferimento alla lotta transfrontaliera contro gli abusi di mercato. La situazione è complicata dal fatto che negli ultimi tempi il Tribunale amministrativo federale non ha più sostenuto la posizione interpretativa della FINMA, sollecitando una modifica delle leggi attuali.[15] Questa situazione comporta una critica crescente da parte delle autorità estere.

Sebbene la FINMA sia riuscita nel 2010 ad adempiere integralmente lo standard minimo di collaborazione internazionale richiesto dal MMoU della IOSCO, sussiste tuttavia il rischio di perdita dello stato di firmatario A, essenziale per una piazza finanziaria di primaria rilevanza come la Svizzera. La conseguenza sarebbe il rischio d'inserimento in una *black list* della IOSCO.

I principali punti di critica sono di duplice natura: in prima battuta la procedura del cliente[16] adottata dalla Svizzera, unica a livello internazionale, ritarda di mesi la trasmissione delle informazioni e ostacola quindi un'efficace vigilanza di mercato da parte delle autorità estere roganti. In seconda battuta, gli obblighi d'informazione specifici della Svizzera nell'ambito della procedura del cliente ai sensi dell'art. 38 LBVM fanno sì che l'autorità richiedente possa acquisire l'identità del soggetto interessato soltanto dopo molto tempo che quest'ultimo ha avuto notizia dell'indagine in corso. In determinate circostanze, la procedura del cliente sul versante svizzero consente quindi ai criminali finanziari di distruggere il materiale probatorio e di far perdere traccia dei guadagni illeciti prima che le autorità estere possano intervenire. Inoltre, in virtù della giurisprudenza del Tribunale amministrativo federale, nell'ambito della consultazione degli atti la FINMA è tenuta d'ufficio a consentire alle persone oggetto di richiesta di assistenza amministrativa di prendere visione della domanda originale presentata dall'autorità di vigilanza estera. Questa procedura viola tuttavia uno dei principi di base del MMoU della IOSCO.

In ultima analisi, le difficoltà sul piano della cooperazione internazionale nella vigilanza sui mercati finanziari potrebbero indebolire la posizione della Svizzera nei suoi sforzi per il riconoscimento dell'equivalenza (UE), ostacolando potenzialmente l'accesso degli intermediari finanziari elvetici ai mercati esteri. La FINMA ha quindi espresso nei confronti del DFF la propria istanza per introdurre nei lavori legislativi in corso una norma tale da consentire di prestare assistenza amministrativa prima della notifica della relativa richiesta al soggetto interessato, limitando contestualmente la consultazione della documentazione originale emanata dall'autorità rogante.

[15] Cfr. in particolare DTAF 2012/19, consid. 5.2 *in fine*.
[16] Cfr. glossario, pag. 113.