



Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers FINMA
Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA
Swiss Financial Market Supervisory Authority FINMA

Obiettivi strategici 2013-2016

Colophon

Editore: Autorità federale di vigilanza
 sui mercati finanziari FINMA
 Einsteinstrasse 2
 CH-3003 Berna
 Tel. +41 (0)31 327 91 00
 Fax +41 (0)31 327 91 01
 info@finma.ch
 www.finma.ch

Grafica: BBF AG, Basilea
Stampa: Salvioni SA, Bellinzona

Indice

Obiettivi strategici 2013-2016

Il mandato della FINMA	5
Il concetto di vigilanza della FINMA	6
Autorizzazione quale garanzia di qualità	6
Attività di vigilanza coerente e improntata sul rischio	7
<i>Enforcement</i> incisivo	8
Regolamentazione dei mercati finanziari riconosciuta a livello internazionale	8
Obiettivi strategici della FINMA	9
Vigilanza prudenziale	10
Condotta d'affari	11
Collaborazione nazionale e internazionale	12
Regolamentazione	13
La FINMA quale autorità	14

Il mandato della FINMA

L'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA è un ente di diritto pubblico con una personalità giuridica propria. Essa è competente dell'attuazione della Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari e delle leggi sui mercati finanziari. Quale autorità di vigilanza indipendente, la FINMA si prefigge la protezione dei creditori, degli investitori e degli assicurati nonché la tutela della funzionalità dei mercati finanziari (art. 5 LFINMA). La protezione individuale e la tutela della funzionalità rappresentano le priorità del mandato della FINMA.

La **protezione individuale** va a beneficio dei clienti dei mercati finanziari, che devono essere tutelati dall'insolvenza degli istituti finanziari, dalle pratiche commerciali sleali e dalla disparità di trattamento in ambito borsistico. Per liquidare le banche, le assicurazioni e gli investimenti collettivi di capitale che non sono in grado di sopravvivere, in maniera rapida e riducendo al minimo i danni per i clienti del mercato finanziario e il sistema globale, la FINMA dispone, quale autorità per le insolvenze, di mansioni e competenze di ampia portata. Una delle massime priorità del mandato della FINMA è la protezione dell'interesse pubblico e non la tutela delle singole persone. Gli interessi di diritto privato devono essere rivendicati tramite la procedura di diritto civile.

La **tutela della funzionalità del sistema** mira a garantire la stabilità del sistema finanziario e a promuovere la fiducia nel buon funzionamento dei mercati finanziari. Il mandato dell'Autorità di vigilanza sui mercati finanziari va quindi oltre la garanzia della solidità finanziaria del singolo istituto. La FINMA ha il compito di individuare i rischi che mettono in pericolo la funzionalità del sistema

finanziario e di provvedere, ove possibile, a evitare o contenere tali rischi. Quale autorità di vigilanza sui mercati finanziari integrata, la FINMA osserva e valuta i mercati, le relative dinamiche e i rispettivi rischi in una prospettiva globale. Gli istituti finanziari attivi a livello mondiale sono parte integrante del sistema finanziario globale e sempre più fortemente interconnesso. I rischi che ne derivano richiedono un'osservazione e una valutazione consolidate.

Un ulteriore obiettivo della vigilanza sui mercati finanziari conformemente alla LFINMA è il contributo a rafforzare la **reputazione** e la **concorrenzialità della piazza finanziaria**. Attraverso un'attività di vigilanza improntata alla professionalità e alla credibilità, la FINMA apporta un forte contributo al mantenimento e al rafforzamento della concorrenzialità di una solida piazza finanziaria. Una protezione individuale efficace e una solida tutela della funzionalità del sistema vanno indirettamente altresì a beneficio della reputazione della piazza finanziaria. La promozione diretta della piazza finanziaria non è un compito dell'autorità di vigilanza.

Il concetto di vigilanza della FINMA

Nei primi quattro anni di vita, la FINMA ha perfezionato ulteriormente i metodi di sorveglianza delle precedenti autorità di vigilanza, ossia la Commissione federale delle banche, l'Ufficio federale delle assicurazioni private e l'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro. Per poter contestualizzare e comprendere meglio gli obiettivi strategici, è importante conoscere l'attuale concetto di vigilanza della FINMA.

La FINMA esercita il proprio compito di vigilanza sancito dalla legge tramite gli strumenti dell'autorizzazione, della sorveglianza, dell'*enforcement* e della regolamentazione. A tal proposito

persegue un approccio coerentemente improntato sul rischio e nell'espletamento di tutte le sue attività presta attenzione alla professionalità, alla continuità e alla prevedibilità.

Autorizzazione quale garanzia di qualità

L'autorizzazione, come richiesta per gli assoggettati in termini prudenziali, è un importante strumento di controllo preventivo dell'autorità di vigilanza sui mercati finanziari. Le pratiche commerciali, le strutture proprietarie e i garanti con conflitti di interesse che non soddisfano i requisiti in materia di diritto prudenziale devono essere tenuti lontani dal marchio di qualità dell'autorità di vigilanza. Il termine generico «autorizzazione» comprende, a seconda della legge, varie forme di autorizzazione e diversi gradi di intensità della

vigilanza della FINMA, che vanno dalla vigilanza prudenziale alla mera registrazione senza sorveglianza costante. Al fine di garantire la trasparenza per i clienti dei mercati finanziari, deve essere chiaro quanto elevati sono i requisiti per l'autorizzazione, quali facilitazioni sono consapevolmente volute a livello regolamentare e quanto intensa è l'attività di vigilanza della FINMA. In questo modo vengono evitate le aspettative irrealistiche e si crea chiarezza in merito alle possibilità e ai limiti della vigilanza sui mercati finanziari.

Attività di vigilanza coerente e improntata sul rischio

Nell'espletamento della propria attività di vigilanza, la FINMA si concentra sulla vigilanza prudenziale delle banche, delle imprese di assicurazione, degli investimenti collettivi di capitale e di altri intermediari finanziari. La vigilanza prudenziale è un processo costante, in cui la FINMA esamina in un'ottica lungimirante gli istituti assoggettati e il mercato. A tal proposito, essa mira a mantenere la performance finanziaria degli istituti finanziari – in primo luogo tramite la garanzia della solvibilità, sufficienti controlli dei rischi e la garanzia di un'attività irreprensibile.

Per fissare le giuste priorità nella vigilanza prudenziale, la FINMA persegue coerentemente un approccio improntato sul rischio. La FINMA non può assicurare una sorveglianza capillare di tutti gli istituti assoggettati; pertanto, è necessaria una concentrazione sui rischi principali per i creditori, gli investitori e il sistema globale. Di conseguenza, la vigilanza è consapevolmente più intensa per i grandi istituti interconnessi e i segmenti particolarmente a rischio rispetto agli operatori del mercato di dimensioni inferiori e con un profilo di rischio più basso. L'approccio orientato al rischio è integrato da un monitoraggio continuo del mercato finanziario e ora anche da mirati controlli a campione.

In linea con la tendenza internazionale, la FINMA ha notevolmente rafforzato le proprie attività per quanto riguarda l'individuazione precoce dei rischi sistemici e per l'intero sistema. In primo piano vi sono i grandi istituti finanziari interconnessi e gli operatori del mercato che assumono funzioni non sostituibili. La FINMA si impegna affinché gli istituti finanziari svizzeri soddisfino le norme internazionali in termini di capitale, liquidità e liquidabilità degli istituti (*resolvability*); gli istituti di rilevanza sistemica sono tenuti a superare le norme internazionali.

In caso di insolvenza o fallimento di un istituto assoggettato, la FINMA ha il compito di tutelare i clienti dei mercati finanziari dalle relative conseguenze. Se un istituto è in difficoltà, la FINMA reagisce in maniera rapida e professionale adottando le misure necessarie. Se non sussiste alcuna prospettiva di risanamento, deve essere possibile un'uscita ben organizzata dal mercato.

La FINMA analizza il comportamento degli operatori del mercato finanziario. Per tutelare in maniera efficace i clienti dei mercati finanziari dagli abusi, sono tuttavia indispensabili chiare regole di comportamento per i fornitori di servizi finanziari, migliori documentazioni dei prodotti e maggiore trasparenza.

Enforcement incisivo

Come illustrato, la FINMA impone il diritto prudenziale attraverso le misure coercitive previste dalla legge (*enforcement*). In caso di violazione del diritto di vigilanza, la FINMA adotta provvedimenti correttivi e sanzioni per le violazioni della legge e le irregolarità sotto forma di decisioni impugnabili presso il tribunale.

La FINMA si avvale degli strumenti di *enforcement* sempre nell'ottica degli obiettivi di vigilanza, se non sussiste alcuna possibilità di agire diversamente. Conduce i procedimenti di *enforcement* in modo concentrato ed equo, è prudente nel procedere contro le persone fisiche e osserva i principi cardine dell'amministrazione (divieto dell'arbitrio,

principio dell'uguaglianza giuridica e della proporzionalità, buona fede).

La FINMA adotta le misure necessarie nei confronti di società e persone che operano senza autorizzazione nel settore finanziario. Crea trasparenza e informa pubblicamente rispettando il principio della proporzionalità.

Nella vigilanza sui mercati, la FINMA interviene in caso di abuso di mercato, come l'insider trading, la manipolazione del mercato o le offerte pubbliche di acquisto non corrette. L'obiettivo è la tutela dei clienti dalle pratiche commerciali sleali e dalla disparità di trattamento.

Regolamentazione dei mercati finanziari riconosciuta a livello internazionale

La regolamentazione dei mercati finanziari è la premessa per il funzionamento e l'efficienza del settore finanziario. A livello internazionale la densità normativa tende a crescere sempre più, mentre la FINMA si impegna a favore di una regolamentazione basata sui principi, che consente alla vigilanza sui mercati finanziari di intervenire al momento giusto, nel posto giusto e con i mezzi appropriati nonché di applicare il diritto prudenziale in maniera credibile. Negli ambiti meno rilevanti per la Svizzera, la FINMA sostiene una minore densità normativa.

La FINMA persegue gli sviluppi normativi internazionali e partecipa attivamente all'elaborazione di standard internazionali, da cui ne

desume, ove opportuno, le necessità di intervento, promuove progetti di legge, sostiene il legislatore con le proprie conoscenze specialistiche per i lavori corrispettivi e presenta le proprie posizioni. In tal modo, la FINMA intende migliorare la reputazione della piazza finanziaria svizzera. Una buona reputazione va a vantaggio anche dell'accesso al mercato, che a sua volta è indispensabile ai fini della concorrenzialità. La FINMA considera quindi anche gli effetti sulla concorrenzialità. Inoltre, ritiene importante che le autorità competenti controllino il successo delle misure volte a incrementare la concorrenzialità e a ottenere l'accesso al mercato.

Obiettivi strategici della FINMA

Gli obiettivi strategici scaturiscono dal mandato legale della FINMA. Essi illustrano il modo in cui la FINMA si prepara agli sviluppi rilevanti del contesto finanziario e alle sfide che ne derivano come pure le priorità per le sue attività per il periodo dal 2013 al 2016.

La strategia della FINMA mira ad ottenere risultati. In linea con l'orientamento liberale della politica economica svizzera e l'ordinamento pro mercato del mercato finanziario svizzero, con l'attuazione dei propri obiettivi strategici la FINMA mira a fornire un contributo nei prossimi anni affinché gli istituti assoggettati alla vigilanza dispongano di solide basi finanziarie, il cambiamento strutturale avvenga nel modo più ordinato possibile e senza interventi da parte dello Stato che

falsino la concorrenza nonché i principali operatori del mercato siano preparati in modo ottimale a un'eventuale ristrutturazione o liquidazione. In questa maniera si rafforza anche la reputazione della piazza finanziaria.

Al centro vi è la vigilanza prudenziale sugli istituti finanziari e il loro comportamento. Vengono formulati obiettivi per la collaborazione nazionale e internazionale, per la regolamentazione e per la FINMA quale autorità.

Orientamento strategico

La FINMA si è posta degli obiettivi strategici incentrati su cinque tematiche:

- **vigilanza prudenziale**
- **condotta d'affari**
- **collaborazione nazionale e internazionale**
- **regolamentazione**
- **la FINMA quale autorità**

Vigilanza prudenziale

Potenziare la stabilità finanziaria e la resistenza alla crisi per mezzo della vigilanza prudenziale

La situazione sul fronte dei tassi, il cambiamento del contesto delle operazioni transfrontaliere e la pressione sui margini e sui prezzi pongono le banche e le assicurazioni di fronte a grandi sfide finanziarie e organizzative per quanto riguarda il loro core business. A medio termine ci si attende un grande cambiamento strutturale della piazza finanziaria svizzera.

Il livello dei tassi storicamente basso penalizza la situazione reddituale di quasi tutti gli assoggettati. Le banche e le assicurazioni, in particolare le assicurazioni vita, sono obbligate

a trovare strumenti di investimento con cui conseguire rendimenti più elevati. In questa maniera, esse si espongono anche a maggiori rischi. Il basso livello dei tassi fa crescere anche i rischi degli istituti assoggettati nel mercato immobiliare svizzero.

I rischi giuridici e di reputazione, connessi con le operazioni transfrontaliere nel settore finanziario, rivestono tuttora grande rilevanza. Le società interessate devono riconoscere la necessità di un nuovo orientamento strategico e gestire il passato in maniera adeguata.

Obiettivo strategico 1

La stabilità e la resistenza alla crisi della piazza finanziaria svizzera saranno rafforzate tramite standard prudenziali costantemente osservati e riconosciuti a livello internazionale. Le uscite dal mercato attuate in maniera ordinata e rapida devono avvenire senza danni per i clienti del mercato finanziario.

Condotta d'affari

Promuovere l'integrità, la trasparenza e la tutela dei clienti nella condotta d'affari

Il diritto vigente non garantisce alcuna tutela adeguata dei clienti per quanto riguarda la condotta d'affari (*business conduct*) degli intermediari finanziari. A tal proposito, tardano ad arrivare anche gli standard svizzeri di regolamentazione internazionale. In primo luogo, i clienti svizzeri sono svantaggiati rispetto ai loro omologhi all'estero poiché spesso non sono informati in modo sufficiente e trasparente. In secondo luogo, sussiste il rischio che la piazza finanziaria svizzera possa diventare un polo di attrazione per gli operatori del mercato indesiderati. In terzo luogo, una regolamentazione della tutela dei clienti non equivalente si ripercuote negativamente sull'accesso dei fornitori di servizi finanziari svizzeri agli altri mercati.

Le regolamentazioni che non soddisfano gli standard minimi adeguati e riconosciuti a livello internazionale intaccano la reputazione di una piazza finanziaria orientata alla qualità. Le disposizioni carenti per la tutela dei clienti al punto di vendita (*point of sale*) ne sono un esempio.

Le leggi in materia di vigilanza prevedono diverse condizioni di autorizzazione per i diversi titolari dell'autorizzazione. Non tutte le autorizzazioni comportano una sorveglianza statale costante. Per quanto riguarda la qualità e l'intensità dell'autorizzazione e della vigilanza da parte della FINMA, manca una sufficiente trasparenza per i clienti del mercato finanziario.

Obiettivo strategico 2

Per rafforzare la reputazione della piazza finanziaria, promuovere una condotta d'affari equa e l'integrità degli attori del mercato finanziario, la FINMA svolge in maniera coerente le procedure di autorizzazione, crea trasparenza sui vari gradi di intensità della sorveglianza e si impegna a favore di prescrizioni riconosciute a livello internazionale per la tutela dei clienti e degli investitori.

Collaborazione nazionale e internazionale

Unione delle forze a livello internazionale e collaborazione efficiente sul piano nazionale

Le attività internazionali sono diventate più intense e notevolmente più onerose. Questa tendenza proseguirà nel prossimo futuro. La FINMA deve definire in modo efficace le priorità dell'impiego delle proprie risorse per le iniziative internazionali. A fronte di questo retroscena, la collaborazione a livello nazionale con altre istituzioni e autorità deve essere strutturata in modo ancora più efficiente, al fine di poter promuovere con maggiore efficacia gli interessi della Svizzera a livello internazionale. Una sfida risulta dai diversi mandati delle autorità partecipanti, poiché in determinate circostanze e a seconda della situazione i rispettivi compiti richiedono un diverso ordine di priorità:

- Il Dipartimento federale delle finanze si impegna a favore della piazza economica. La Segreteria di Stato per le questioni finanziarie

internazionali mira a consolidare la posizione internazionale della Svizzera in ambito finanziario e fiscale. Nei confronti dei Paesi esteri, essa rappresenta gli interessi della Svizzera nelle questioni finanziarie e fiscali internazionali e svolge trattative in questi ambiti a livello internazionale.

- La FINMA svolge la propria attività internazionale nell'ottica degli obiettivi e della prassi della vigilanza sui mercati finanziari.

Nell'ambito della stabilità finanziaria, la FINMA collabora con la Banca nazionale svizzera, mentre la responsabilità in materia di vigilanza dei singoli istituti finanziari è unicamente della FINMA. La tutela delle differenti responsabilità legali e delle competenze decisionali è di primaria importanza.

Obiettivo strategico 3

Nelle attività internazionali la FINMA aggrega le forze e si impegna a favore degli importanti temi centrali. Nella collaborazione nazionale, il flusso di informazioni funziona in maniera efficiente e le competenze delle autorità sono chiaramente definite.

Regolamentazione

Apportare competenze specialistiche e regolamentare nell'ottica degli obiettivi di vigilanza

La Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari definisce le competenze della FINMA in materia di regolamentazione. Essa disciplina in particolare tramite circolari, concretizzando così l'applicazione delle leggi sui mercati finanziari. Inoltre, essa regola anche per mezzo di ordinanze, laddove previsto dalle leggi sui mercati finanziari. La legislazione dei mercati finanziari è invece compito della politica. Il legislatore decide in merito alle condizioni quadro

della regolamentazione vincolanti per la FINMA. Le leggi dei mercati finanziari sono quindi il risultato di un processo politico e pertanto oggetto di discussioni e compromessi politici. Con il suo mandato in conformità al diritto in materia di vigilanza, la FINMA agisce nell'ottica dei suoi obiettivi di vigilanza e presenta le proprie posizioni in modo tempestivo e trasparente, senza tuttavia essere coinvolta nei dibattiti politici e partitici.

Obiettivo strategico 4

La FINMA analizza le attuali regolamentazioni e gli sviluppi giuridici dalla prospettiva della vigilanza sui mercati finanziari, propone modifiche significative, sostiene con il proprio know-how specialistico i progetti di regolamentazione prioritari e presenta le proprie posizioni in modo tempestivo e trasparente. Nel proprio ambito di competenza, la FINMA emana regolamentazioni solo laddove è necessario nell'ottica degli obiettivi di vigilanza.

La FINMA quale autorità

Un'autorità che agisce in modo efficiente e con disponibilità al dialogo

La FINMA presenta un rendiconto sulle proprie attività al Parlamento, al Consiglio federale, agli assoggettati e all'opinione pubblica. A tal proposito, ci si attende giustamente che vengano osservati i principi di una buona corporate governance e di una conduzione aziendale economica. In particolare, la FINMA è in grado di illustrare in maniera credibile l'impiego mirato ed efficiente dei propri mezzi.

In un contesto teso di interessi contrapposti, la FINMA persegue una comunicazione chiara e rispettosa con gli assoggettati. Si fa guidare

dai propri obiettivi di vigilanza ed è consapevole costantemente del proprio ruolo di autorità finanziaria sovrana che opera nell'interesse pubblico. Quale contropartita, la FINMA si aspetta che la propria funzione venga rispettata e che il dialogo venga portato avanti in modo aperto, obiettivo e diretto.

La FINMA necessita di un organico eterogeneo che le consenta di disporre dell'indispensabile know-how in materia di vigilanza come pure delle conoscenze sull'attuale situazione del mercato e degli input di giovani specialisti.

Obiettivo strategico 5

La FINMA fornisce la propria prestazione con l'ausilio di collaboratori competenti e integri e sulla base di processi efficienti. Essa porta avanti un dialogo obiettivo e aperto con i gruppi di interlocutori e informa l'opinione pubblica sulla propria attività.

