



Punti focali sul piano operativo

- 24 La FINMA sul banco di prova
- 26 Operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie
- 28 In sintesi: la problematica degli affari *cross-border* – sviluppi in relazione agli USA
- 30 Il mercato immobiliare ancora in tensione
- 33 Riserve tecniche
- 35 *Asset management*



Nel 2013 la Svizzera ha dovuto sottoporsi a ben due programmi internazionali di verifica. Nel Programma di valutazione della conformità delle normative con Basilea III (RCAP) del BCBS, che ha verificato lo stato d'implementazione di Basilea III, la Svizzera ha ottenuto il giudizio migliore. La pubblicazione dei risultati del *Financial Sector Assessment Programme* (FSAP) del FMI è prevista per la primavera 2014.

Nell'ambito del RCAP, il BCBS controlla se e in quale misura i propri Stati membri hanno attuato gli standard minimi di Basilea III. La verifica dell'implementazione di Basilea III in Svizzera è stata condotta nel corso del primo semestre 2013. Il risultato «*compliant*» costituisce il giudizio migliore in assoluto ed è quindi un sigillo di qualità per la piazza finanziaria elvetica.

Da Basilea I a Basilea III

La possibilità di giudicare in modo coerente la solvibilità delle banche sulla base di pochi coefficienti di capitale riveste un ruolo essenziale in particolare per i creditori. Un prerequisito fondamentale a tale riguardo è costituito dall'adozione di standard minimi unitari, che a livello internazionale sono stati varati dal BCBS. La prima versione di questi standard risale al 1988, con la denominazione di Basilea I.

Lo standard successivo Basilea II è entrato in vigore nel 2007. Da allora, per la definizione dei propri requisiti in materia di fondi propri per i rischi di credito e operativi, anziché un approccio standard le banche possono utilizzare anche propri approcci modellistici basati su *rating* interni e stime dei parametri di rischio.¹⁷ Per i rischi di mercato, gli approcci modellistici erano già stati introdotti come estensione di Basilea I. Dal 2013 è in vigore Basilea III, che in particolare fissa requisiti più elevati per quanto riguarda i fondi propri computabili.

Garanzia della comparabilità

Sulla scorta delle esperienze tratte dalla crisi finanziaria del 2007/2008, la significatività e la comparabilità dei coefficienti di capitale pubblicati è stata messa in questione. La mancanza di coerenza nelle attività di quantificazione è riconducibile alle differenze negli standard contabili e alle divergenze nell'attuazione a livello nazionale degli standard minimi di Basilea. Nel singolo caso concreto, anche una

diversa interpretazione delle regole da parte delle banche oppure l'adozione di differenti approcci modellistici interni per i rischi di mercato e di credito possono tradursi in valutazioni divergenti. Con il RCAP, il BCBS intende rafforzare la capacità di resistenza del sistema bancario globale e la fiducia del mercato nei coefficienti di capitale pubblicati dalle banche, instaurando al contempo una situazione di parità concorrenziale per le banche attive sul piano internazionale. A tale scopo il BCBS persegue tre importanti obiettivi:

- il nuovo quadro normativo Basilea III deve essere esteso il prima possibile a tutte le banche di un paese;
- il recepimento e l'attuazione a livello nazionale devono essere in linea con gli standard minimi di Basilea III;
- i coefficienti di capitale calcolati dalle banche dovranno essere quanto prima debitamente comparabili.

Dal 2012 il BCBS conduce appositi programmi di verifica a carico di tutti i suoi Stati membri. Nel 2013 è stata controllata l'implementazione di Basilea III in Svizzera. In tale ambito, è stata verificata l'aderenza dell'Ordinanza sui fondi propri (OFoP) e di varie circolari FINMA agli standard minimi di Basilea III. L'implementazione in Svizzera delle prescrizioni di Basilea III in materia di liquidità sarà oggetto di un'apposita indagine RCAP condotta in un secondo momento.

Scostamenti minimi dagli standard internazionali

Nel complesso, nella propria indagine il BCBS ha tracciato un quadro molto positivo circa lo stato della regolamentazione svizzera. Dei 14 ambiti sottoposti a verifica, il BCBS ne ha indicati ben 11 come totalmente conformi a Basilea III. In tre ambiti par-

¹⁷ *Internal ratings-based approach* (approccio IRB), cfr. glossario, pag. 112.

ziali (determinate questioni relative a fondi propri computabili, strutturazione dell'approccio IRB e obblighi di pubblicazione) il BCBS ha riscontrato alcuni scostamenti minori tra gli standard svizzeri e quelli di Basilea, attribuendo pertanto il secondo miglior giudizio possibile nella graduatoria, ovvero «*largely compliant*» (ampiamente conforme). La maggior parte di questi punti riveste peraltro un carattere di natura puramente formale. Il risultato complessivamente molto buono della verifica è stato tuttavia assegnato sotto la riserva che la Svizzera rimuova a breve alcuni scostamenti, per quanto di natura sostanzialmente non controversa, presenti nell'OFoP e nelle circolari FINMA. Nelle proprie FAQ su Basilea III, a maggio 2013 la FINMA ha provveduto a informare debitamente circa gli imminenti adeguamenti. In seguito, le circolari in questione¹⁸ sono state emendate di conseguenza e sono entrate in vigore il 1° gennaio 2014. Il periodo transitorio si protrarrà fino al 30 giugno 2014. Per le poche modifiche di natura non materiale dell'OFoP è stata avviata un'indagine conoscitiva nel quarto trimestre del 2013.

Anche la Svizzera si sottopone all'esame del FMI

Da maggio a dicembre 2013 la Svizzera si è sottoposta al *Financial Sector Assessment Programme* (FSAP) del FMI. Lo scopo del FSAP è valutare la stabilità finanziaria e la qualità di regolamentazione e vigilanza di una piazza finanziaria. Rispetto al RCAP, questo programma di verifica viene quindi condotto da un punto di vista più ampio e globale, con un'attenzione decisamente meno concentrata su aspetti specifici. Oltre a passare in rassegna le disposizioni normative, il FSAP approfondisce altresì in misura più marcata l'aspetto della prassi di vigilanza. In Svizzera questo incisivo programma di verifica era stato condotto per l'ultima volta nel 2007. La pubblicazione dei risultati FSAP attuali è attesa per la primavera 2014.

Tutte le piazze finanziarie classificate come sistemicamente rilevanti ai sensi della definizione del FMI sono tenute a sottoporsi con cadenza regolare al FSAP. La partecipazione a tale programma costituisce altresì un prerequisito essenziale per l'adesione al FSB. Di conseguenza, il FSAP e le sue raccomandazioni di riforma godono di una notevole autorevolezza e attenzione a livello internazionale.

Accento posto su vigilanza e regolamentazione

Nell'ambito del FSAP viene verificato *in primis* se e in che modo sono osservati gli standard normativi e di vigilanza internazionali da parte di banche, assicurazioni e nell'ambito dei mercati.¹⁹ Inoltre, sempre nel contesto di questo programma, sono stati analizzati i rischi e le vulnerabilità della piazza finanziaria svizzera e sono stati condotti *stress test* nel segmento bancario e in quello assicurativo. Infine, la Svizzera ha dato anche la propria disponibilità, come paese test in ambito FSAP, a sottoporsi a una verifica delle nuove disposizioni del FSB²⁰ in materia di liquidazione delle banche.

In collaborazione con il DFF, la BNS, altre autorità e vari rappresentanti del settore privato, la FINMA ha partecipato in misura determinante alla predisposizione delle informazioni necessarie per il FSAP. La base per tale attività è stata costituita dalle autovalutazioni e dalle risposte ai questionari FSAP raccolte in precedenza. Unitamente ai risultati degli *stress test*, questi elementi hanno costituito la base per numerose interviste condotte dalla delegazione del FMI con rappresentanti della FINMA, di altre autorità svizzere e del settore privato.

Raccomandazioni di policy attese per il 2014

Le visite della delegazione del FMI si sono svolte nei mesi di settembre, ottobre e dicembre 2013, per una durata complessiva di sette settimane. Nelle interviste condotte a settembre 2013, i rappresentanti del FMI hanno affrontato soprattutto il tema del rispetto degli standard normativi e di vigilanza internazionali. Contestualmente, la delegazione ha svolto anche colloqui tecnici volti all'attuazione degli *stress test*. A ottobre 2013 l'oggetto del confronto era l'osservanza da parte della Svizzera delle nuove disposizioni FSB sulla liquidazione delle banche. In occasione della missione di dicembre, i rappresentanti del FMI hanno infine illustrato le raccomandazioni di *policy* risultanti dal FSAP, gli esiti degli *stress test* e alcune ulteriori tematiche. I rapporti del FMI sui risultati conclusivi del FSAP saranno resi noti soltanto dopo la pubblicazione del Rapporto annuale FINMA 2013, di conseguenza non è possibile fornire alcuna indicazione conclusiva a tale riguardo.

¹⁸ Cfr. cap. «Cambiamenti nella regolamentazione delle banche», pag. 49.

¹⁹ *Core Principles for Effective Banking Supervision* della BCBS (in inglese) (cfr. <http://www.bis.org/publ/bcb230.pdf>), *Insurance Core Principles* della IAIS (in inglese) (cfr. <http://www.iaisweb.org/ICP-on-line-tool-689>), *Objectives and Principles of Securities Regulation* della IOSCO (in inglese) (cfr. <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD154.pdf>).

²⁰ *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions* (in inglese) (cfr. http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf).

Operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie

Anche nel 2013 la FINMA si è occupata in modo approfondito dei rischi giuridici e di reputazione cui sono esposte le banche svizzere a seguito delle operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie. Mentre sul piano politico sono state create le condizioni quadro per una soluzione con gli Stati Uniti, una prospettiva analoga non è ancora in vista per altri paesi come Germania e Francia.

Nel momento in cui una banca svizzera offre i propri servizi finanziari a clienti domiciliati all'estero, così come a clienti in Svizzera con attinenze all'estero, essa entra automaticamente in contatto con il diritto estero. Le leggi svizzere in materia di mercati finanziari non esigono esplicitamente che gli istituti finanziari assoggettati alla FINMA debbano ottemperare al diritto estero; allo stesso modo, ai sensi del diritto svizzero non è ad oggi fatto divieto alle banche di raccogliere capitali non dichiarati.

Da anni un tema di scottante attualità per la FINMA

Gli assoggettati a vigilanza sono tuttavia tenuti a individuare, limitare e sorvegliare i rischi giuridici e di reputazione, predisponendo un efficace sistema di controllo interno. Questo obbligo comprende anche i rischi derivanti dalle operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie, ivi incluse le tematiche di natura fiscale. A tale riguardo, la FINMA ha pubblicato nel 2010 un documento di posizione e nel 2012 una raccolta complementare di domande e risposte sotto forma di FAQ. Da diversi anni la FINMA si occupa intensamente di questa problematica anche nell'ambito dei suoi colloqui di vigilanza. Tra i temi affrontati vi sono tra l'altro lo scioglimento dei rapporti d'affari con i clienti titolari di capitali potenzialmente non dichiarati e l'accettazione di tali clienti da parte di altri istituti.

Liberatoria per il passato

Il 1° gennaio 2013 sono entrati in vigore gli accordi bilaterali con Austria e Gran Bretagna, i quali prevedono una regolarizzazione fiscale del passato e un'imposta alla fonte con effetto liberatorio per i clienti bancari esteri. Non è invece stato possibile giungere a una soluzione praticabile con la Germania, in quanto nel dicembre 2012 il Parlamento di Berlino ha bocciato un accordo in tal senso.

In paesi quali Stati Uniti, Germania o Francia, i singoli contribuenti hanno la possibilità di sporgere un'autodenuncia per regolarizzare la propria situazione fiscale. I clienti che non si avvalgono di questa opzione possono esporsi ad azioni di natura penale. Le banche ne sarebbero interessate indirettamente, in quanto il servizio di questi clienti potrebbe essere spesso interpretato come un atto di complicità.

Indagini presso oltre 20 istituti

Anche nel 2013 la FINMA ha disposto per diversi istituti la conduzione di una verifica interna indipendente su singoli comparti delle rispettive operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie. Nel complesso, la FINMA ha ordinato lo svolgimento di tali indagini per oltre 20 istituti. Nei confronti di otto di essi sono stati attuati procedimenti di *enforcement* in relazione ad attività di gestione patrimoniale a livello transfrontaliero. Ove necessario, la FINMA ha disposto provvedimenti mirati volti al ripristino dell'ordine legale.

Procedimenti e lettere concernenti la garanzia dell'esercizio di un'attività irreprensibile nei confronti di persone fisiche

In occasione dell'apertura di procedimenti di *enforcement* a carico di persone fisiche, la FINMA adotta sostanzialmente un approccio di cautela, in linea con la sua politica in materia di *enforcement*²¹ pubblicata a dicembre 2009 e aggiornata a novembre 2011. Nella fattispecie, la FINMA si concentra *in primis* sulla rimozione delle irregolarità accertate presso gli istituti assoggettati a vigilanza. Alla luce del sospetto di gravi violazioni di obblighi in relazione a operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie, sono stati avviati procedimenti di *enforcement* nei confronti di singole persone. La FINMA è inoltre pronta ad avviare procedimenti analoghi a carico di ulteriori soggetti qualora questi intendano

²¹ Cfr. http://www.finma.ch/sanktionen/enforcement/Documents/pl_enforcement_20111110_i.pdf.

rivestire nuovamente una funzione che richiede una garanzia di un'attività irreprensibile presso un assoggettato a vigilanza. Conformemente alla propria prassi, la FINMA ha quindi emesso nei confronti di queste persone delle cosiddette lettere concernenti la garanzia dell'esercizio di un'attività irreprensibile.²²

In altri casi la FINMA ha prestato assistenza amministrativa a favore di autorità estere, ha condotto controlli in loco nell'ambito delle sue attività di vigilanza oppure, in funzione della fattispecie e dell'interesse d'indagine, si è limitata al ruolo di osservatrice.

Sviluppi nei rapporti con gli USA

La controversia fiscale con gli USA ha impegnato in misura notevole non solo la FINMA, ma anche il mondo politico. Dopo intense trattative con il Dipartimento di giustizia statunitense (DoJ), nella primavera 2013 il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento la cosiddetta *Lex USA*, che avrebbe dovuto consentire a ogni banca interessata di sanare la propria situazione nei confronti del DoJ. Dopo che la *Lex USA* è stata bocciata il 19 giugno 2013 in seno al Consiglio nazionale, il 29 agosto 2013 il Consiglio federale e il DoJ hanno sottoscritto una dichiarazione comune volta alla risoluzione della controversia fiscale delle banche con gli Stati Uniti. Contestualmente, il DoJ ha pubblicato un programma in base al quale le banche interessate, in funzione della propria situazione individuale, possono richiedere presso il DoJ il patteggiamento di un *Non-Prosecution Agreement*²³ oppure il rilascio di una *Non-Target Letter*²⁴.

Il programma statunitense è accessibile a tutte le banche svizzere e la sua decorrenza è scaglionata nel tempo. Un'eccezione è costituita da quelle banche nei confronti delle quali il DoJ aveva già precedente-

mente avviato inchieste penali (categoria 1). Le banche della categoria 2 che devono presumere di aver probabilmente violato il diritto statunitense hanno potuto richiedere entro il 31 dicembre 2013 presso il DoJ un *Non-Prosecution Agreement*, in base al quale dovranno fornire al DoJ informazioni circa le proprie relazioni con i clienti statunitensi, ma non i nominativi degli stessi. Gli istituti di categoria 2 dovranno inoltre pagare una sanzione pecuniaria, il cui importo sarà definito in funzione del valore complessivo dei valori patrimoniali statunitensi non dichiarati e della data di apertura dei conti. Per fare fronte agli impegni in materia di trasmissione delle informazioni, le banche potranno richiedere al Consiglio federale il rilascio di apposite autorizzazioni individuali ai sensi dell'art. 271 CP. Le banche che non ritengono di aver perpetrato alcuna violazione del diritto fiscale statunitense (categorie 3 e 4) potranno invece richiedere tra il 1° luglio 2014 e il 31 ottobre 2014 presso il DoJ il rilascio di una *Non-Target Letter*.

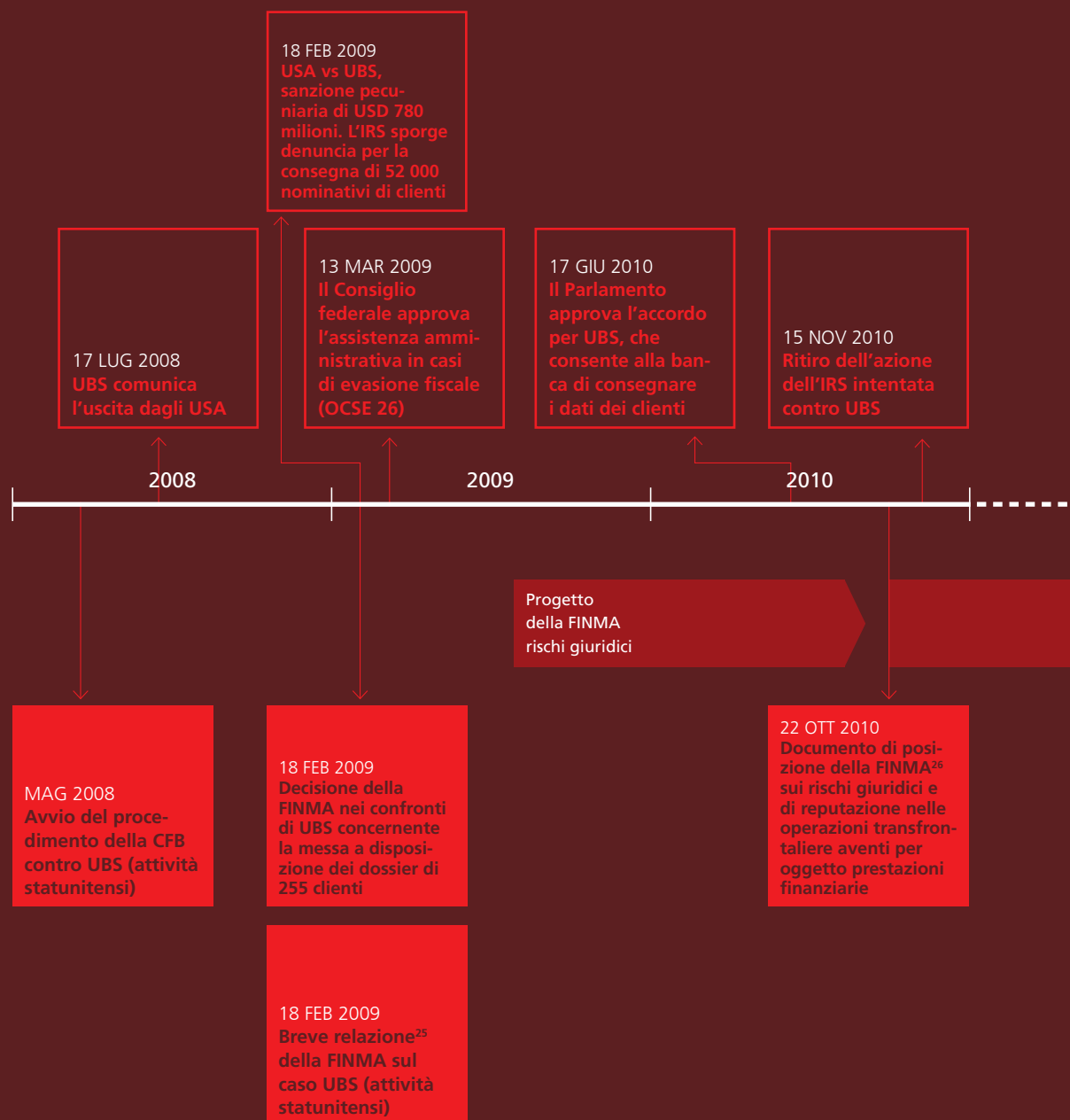
²² Cfr. glossario, pag. 112.

²³ Cfr. glossario, pag. 113.

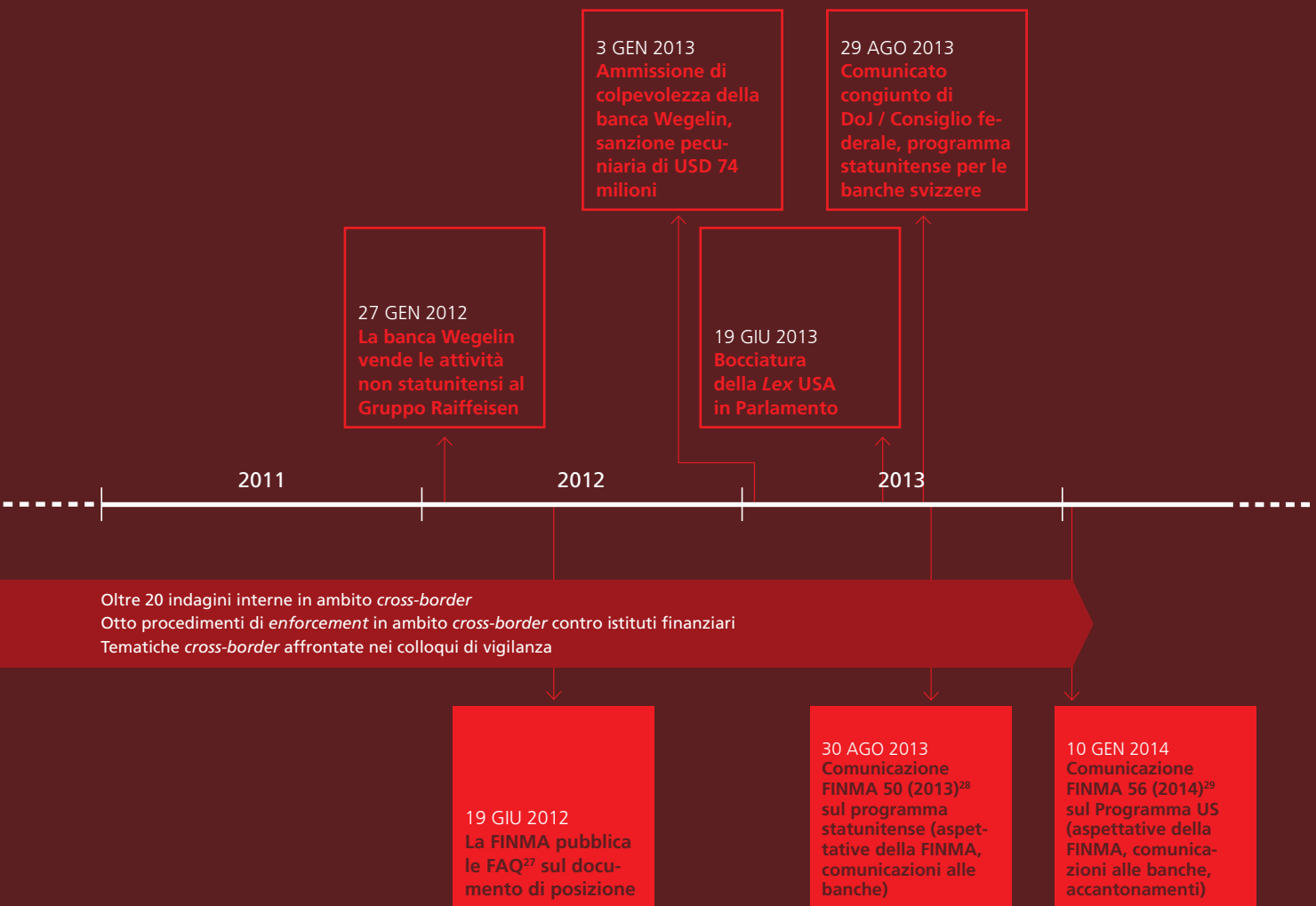
²⁴ Cfr. glossario, pag. 113.

In sintesi

La problematica degli affari *cross-border* – sviluppi in relazione agli USA



I rischi nelle operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie con gli USA si sono materializzati dal 2008. A partire da questa data, la FINMA ha monitorato i rischi giuridici, fortemente aumentati, nelle operazioni *cross-border* con gli Stati Uniti. Dal 2010 la FINMA ha condotto diverse indagini e procedimenti in questo ambito. Grazie al programma del Dipartimento di giustizia statunitense, dall'agosto 2013 sussiste la possibilità, per le banche interessate, di risolvere la problematica in maniera regolamentata.



²⁵ Cfr. Rapporto breve della FINMA «Untersuchung der EBK des grenzüberschreitenden Geschäfts der UBS AG mit Privatkunden in den USA» (in tedesco) (<http://www.finma.ch/d/aktuell/Documents/kurzbericht-ubs-x-border-20090218-d.pdf>).

²⁶ Cfr. «Posizione della FINMA sui rischi giuridici e di reputazione nelle operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie» (http://www.finma.ch/i/finma/publikationen/Documents/positionspapier_rechtsrisiken_i.pdf).

²⁷ Cfr. FAQ «Rischi giuridici e di reputazione nelle operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie» (<http://www.finma.ch/i/faq/beaufsichtigte/pagine/faq-grenzueberschreitendes-geschaeft.aspx>).

²⁸ Cfr. Comunicazione FINMA 50 (2013) «Das US-Programm zur Bereinigung des Steuerstreits der Schweizer Banken mit den Vereinigten Staaten» (in tedesco) (<http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Lists/ListMitteilungen/Attachments/67/finma-mitteilung-50-2013-d.pdf>).

²⁹ Cfr. Comunicazione FINMA 56 (2014) «Das US-Programm zur Bereinigung des Steuerstreits der Schweizer Banken mit den Vereinigten Staaten – Erwartungen der FINMA» (in tedesco) (<http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Lists/ListMitteilungen/Attachments/73/finma-mitteilung-56-2014-d.pdf>).

Nonostante le misure di autoregolamentazione e il cuscinetto anticiclico di capitale, anche nel 2013 sia i prezzi immobiliari sia i volumi ipotecari hanno fatto registrare un incremento che, seppur d'intensità in una certa misura inferiore rispetto agli anni precedenti, risulta comunque ancora maggiore rispetto al ritmo del Prodotto interno lordo. Un ammortamento troppo lento e una sostenibilità in parte carente di ipoteche e immobili a reddito comportano rischi concreti.

Nell'estate 2012 l'Associazione Svizzera dei Banchieri (ASB) ha integrato le proprie norme di autoregolamentazione in materia di erogazione di ipoteche: chi intende acquistare un'abitazione di proprietà, deve ora apportare almeno il 10% del valore di anticipo mediante fondi propri «di qualità primaria», ovvero non costituiti da diritti derivanti da una cassa pensioni. Inoltre, il grado di anticipo deve essere ridotto a due terzi entro un orizzonte di 20 anni, con l'obiettivo di evitare sia perdite per il soggetto erogatore dell'ipoteca in caso di calo moderato dei prezzi immobiliari, sia una riduzione eccessiva dei diritti di prestazione della cassa pensioni per l'acquirente. La FINMA ha approvato i nuovi requisiti minimi dell'ASB in materia di finanziamenti ipotecari come standard minimo per il diritto di vigilanza. Inoltre, a febbraio 2013 il Consiglio federale ha introdotto il cuscinetto anticiclico di capitale³⁰. Dal 1° settembre 2013 le banche devono detenere fondi propri di base supplementari in misura pari a un punto percentuale delle loro ipoteche ponderate per il rischio sugli immobili residenziali ubicati in Svizzera.

Lieve rallentamento su livelli elevati

Sotto l'influenza del nuovo regime di autoregolamentazione, del cuscinetto anticiclico di capitale e di un leggero aumento del livello generale dei tassi a più lunga scadenza, a metà anno i tassi di crescita dei volumi ipotecari risultavano lievemente scesi al di sotto della soglia del 5%. Un simile livello permane tuttavia ancora nettamente al di sopra del tasso di crescita del Prodotto interno lordo (PIL).

Accumulo di rischi a causa del lento ritmo di ammortamento

Nell'attuale scenario caratterizzato da bassi tassi, i pagamenti degli interessi e gli ammortamenti risultano ampiamente sostenibili. In caso di normalizzazione del livello dei tassi, potrebbero rapidamente verificarsi *impasse* sul versante della sostenibilità e

perdite sui crediti. Più tardi si verificherà la correzione dei tassi verso l'alto, maggiori saranno – in assenza di opportune contromisure – i rischi accumulati. La situazione è acuita dal fatto che, in virtù degli attuali incentivi fiscali, le ipoteche vengono ammortizzate soltanto con ritmi molto lenti nonostante i bassi tassi d'interesse. In Svizzera l'indebitamento ipotecario ha così raggiunto il 140% del PIL, ovvero un livello molto elevato nel raffronto internazionale (cfr. grafico, pag. 31). A questa elevata percentuale si contrappongono patrimoni spesso illiquidi e quindi disponibili soltanto in misura limitata per un rimborso a breve termine dei debiti ipotecari. Una prassi di ammortamento più coerente sarebbe pertanto auspicabile.

Aumento della quota di sfritto come rischio concreto

Rischi particolari sussistono inoltre per quanto concerne gli immobili a reddito: in considerazione dei rendimenti iniziali lordi ai minimi storici, in questo caso la sostenibilità sarebbe messa rapidamente a repentaglio non soltanto nel caso di un aumento dei tassi, bensì anche qualora si verificasse un aumento delle quote di sfritto.

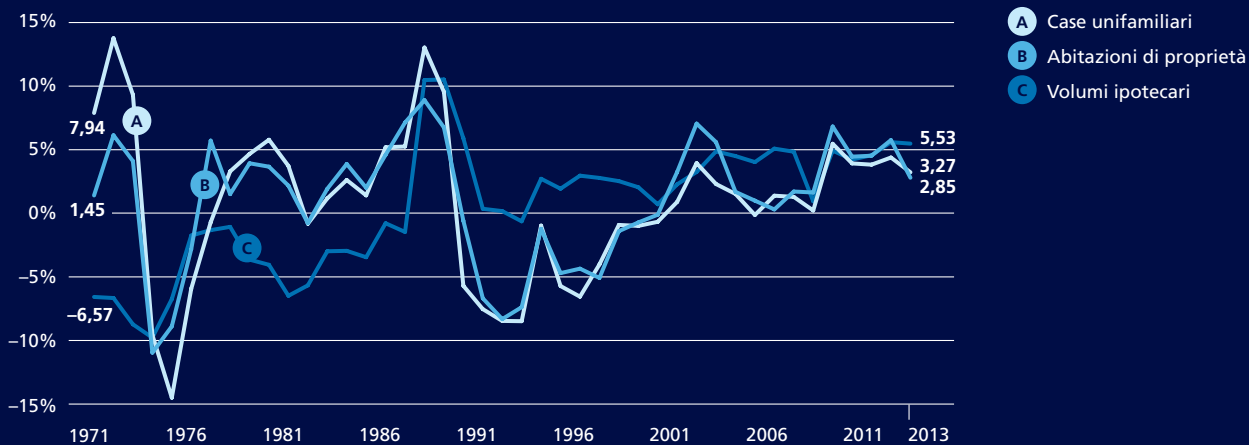
Intensificazione dei controlli della FINMA

La FINMA ha tenuto conto dell'accentuazione della situazione di rischio mediante verifiche in loco e *stress test* specifici per il mercato ipotecario. In questo contesto sono stati simulati gli effetti sui proventi e sul capitale proprio dovuti a un repentino aumento dei tassi. Contestualmente sono stati ipotizzati un calo dei prezzi immobiliari e un peggioramento dello scenario economico. Nel 2013 la FINMA ha condotto controlli in loco presso sei banche. Per farsi un'idea precisa delle modalità di erogazione delle ipoteche, la FINMA si è concentrata sia sul finanziamento degli immobili residenziali ad uso proprio, sia sugli immobili a reddito ad uso abitativo.

³⁰ Cfr. glossario, pag. 111.

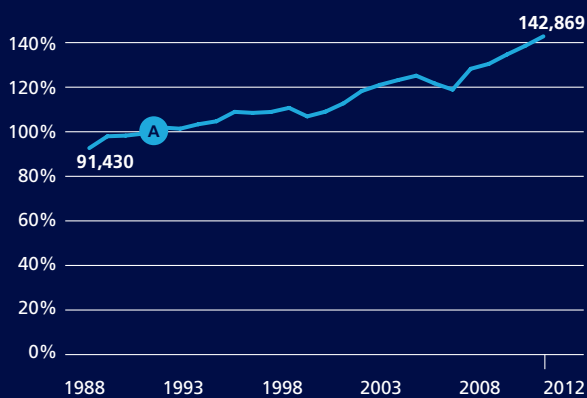
Andamento del mercato immobiliare e ipotecario in Svizzera

Crescita annua adeguata all'inflazione dei prezzi immobiliari e dei volumi ipotecari



Fonti: Bollettino mensile di statistica bancaria della BNS (prezzi degli immobili), Bollettino mensile di statistica bancaria della BNS (volumi ipotecari) e serie cronologiche di dati della BNS (volumi ipotecari prima del 1988).

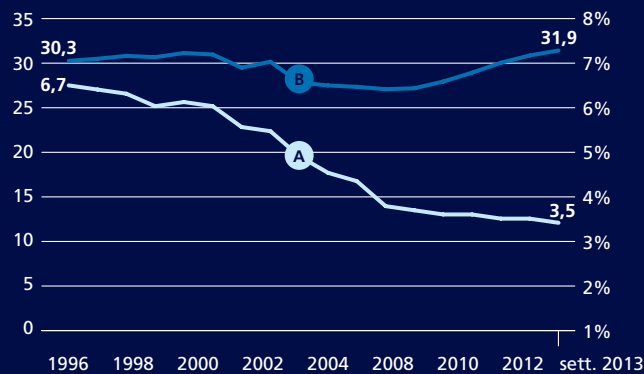
Volumi ipotecari in percentuale in relazione al Prodotto interno lordo



Fonte: Bollettino mensile di statistica bancaria della BNS (volume di crediti ipotecari). Dati sul PIL forniti dalla SECO.

A Volumi ipotecari in percentuale in relazione al Prodotto interno lordo

Esposizioni ipotecarie e quota di mercato degli assicuratori



Fonte assicurazioni: FINMA
Fonte banche: Bollettino mensile di statistica bancaria della BNS

A Quota di mercato ipotecario degli assicuratori
B Portafoglio ipotecario degli assicuratori (mld. CHF)

Presenza degli assicuratori svizzeri sul mercato ipotecario e immobiliare

La FINMA osserva con particolare attenzione le attività degli assicuratori sul mercato immobiliare svizzero e monitora semestralmente i loro portafogli sia ipotecari che immobiliari.

La quota del mercato ipotecario svizzero complessivo detenuta dalle imprese di assicurazione si attesta al di sotto del 4%. Le ipoteche costituiscono in media soltanto il 6% degli investimenti di capitale degli assicuratori, ovvero una percentuale nettamente inferiore al 1996 (10%). Queste ipoteche presentano un tasso di anticipo medio del 52% (lordo, senza garanzie), ovvero nettamente al di sotto del limite fissato dalla FINMA.³¹ Oltre il 90% delle ipoteche erogate dalle imprese di assicurazione è di primo rango, oltre il 31% comprende garanzie complementari e oltre il 32% viene ammortizzato. In considerazione del basso livello dei tassi, i clienti richiedono soprattutto

ipoteche fisse; di conseguenza, oltre il 90% del portafoglio ipotecario delle assicurazioni è a tasso fisso, con una durata residua media compresa tra quattro e cinque anni.

Nel 2013 le imprese di assicurazione detenevano, direttamente nel proprio portafoglio, immobili per un valore di CHF 50,5 miliardi, perlopiù immobili a reddito. Negli ultimi anni questo valore è aumentato. In termini relativi, negli ultimi cinque anni il rapporto tra immobili detenuti direttamente e investimenti di capitale complessivi delle imprese di assicurazione ha tuttavia evidenziato una lieve contrazione. Attualmente esso risulta in media pari all'11,2% per gli assicuratori sulla vita e al 6% per gli assicuratori danni. Per i loro investimenti diretti sul mercato immobiliare, gli assicuratori sottostanno alle disposizioni della FINMA relativamente a tipo di oggetti e valutazioni.

³¹ La Circolare FINMA 08/18 «Directive di investimento – assicuratori» consente un anticipo massimo di due terzi.

Le riserve tecniche rivestono una rilevanza primaria per tutti i settori assicurativi. Per questo motivo, nel 2013 la FINMA ha nuovamente posto un'attenzione particolare su questo aspetto, soprattutto nel settore delle assicurazioni sulla vita.

La FINMA misura la forza economica di ogni impresa di assicurazione sulla base di due parametri primari: da un lato, la solvibilità indica in quale misura un assicuratore è dotato di fondi propri. Questo indicatore viene misurato su un orizzonte temporale di un anno mediante il Test svizzero di solvibilità (SST). Dall'altro lato, le riserve tecniche fungono da copertura per gli impegni derivanti dai contratti di assicurazione, in modo duraturo e in una prospettiva di lungo termine.

Centrale per la protezione degli assicurati è il fatto che le riserve tecniche sono coperte per l'intera durata contrattuale con valori patrimoniali liberi ed esenti da gravami, ovvero il cosiddetto patrimonio vincolato. Le riserve tecniche determinano pertanto l'entità del patrimonio vincolato, destinato a soddisfare le pretese basate sui contratti assicurativi qualora un'impresa di assicurazione divenga insolvente.

Rischio di lacune di copertura presso gli assicuratori sulla vita

Gli assicuratori sulla vita forniscono garanzie sull'arco di vari decenni. Se per esempio una persona di giovane età stipula un contratto per una rendita di vecchiaia, è poi tenuta a versare i relativi premi fino al pensionamento. In seguito, l'impresa di assicurazione inizia a corrispondere una rendita vitalizia. Gli importi dei premi e della rendita sono pattuiti all'inizio del contratto, e di norma non possono più essere modificati per quasi cinquant'anni. L'arco temporale è tuttavia troppo esteso per poter tenere in considerazione tutte le incognite, come un allungamento dell'aspettativa di vita o una fase particolarmente protratta di bassi tassi d'interesse.

Soprattutto nel secondo pilastro, caratterizzato da un tasso di conversione fissato per legge, già da diverso tempo le rendite che di anno in anno giungono a maturazione non possono più essere finanziate in misura sufficiente con il capitale di copertura disponibile. Questa lacuna viene colmata tra l'altro mediante un finanziamento trasversale con i premi per i rischi di decesso e d'invalidità, che presentano margini elevati. Tuttavia, in una prospettiva di lungo periodo la lacuna di copertura è destinata ad estendersi in misura sempre maggiore. Gli assicuratori sulla vita saranno chiamati ad affrontare sfide considerevoli.

La FINMA è consapevole di questa problematica e nel 2013 ha posto un accento della propria vigilanza sulle riserve tecniche degli assicuratori sulla vita. Se sorgono dubbi riguardo all'adempimento degli obblighi nei confronti degli assicurati, la FINMA interviene richiedendo agli assicuratori sulla vita un incremento delle proprie riserve tecniche.

Nessuna necessità generale d'intervento per le assicurazioni del ramo danni

Nel 2013 la FINMA ha verificato, presso un novero selezionato di assicuratori danni, i processi di costituzione delle riserve tecniche, sottoponendo inoltre a un ulteriore calcolo l'entità delle riserve necessarie per i sinistri. Da queste analisi è stato possibile constatare con soddisfazione una necessità di adeguamento soltanto in casi isolati. Nelle attività con i clienti privati, le frequenze dei danni si collocano su livelli relativamente stabili.

Elevata importanza delle riserve di senescenza nell'assicurazione malattie complementare

Nell'ambito dell'assicurazione malattie complementare, gli assicuratori rinunciano di norma in modo esplicito al proprio diritto di disdetta in caso di prestazione. Di conseguenza s'instaurano contratti assicurativi vita natural durante. A seconda dell'età d'ingresso dei contraenti, determinante ai fini della tariffa, l'impresa deve costituire già in anticipo apposite riserve tecniche; si tratta delle cosiddette riserve di senescenza, che sono d'importanza fondamentale e risultano pertanto di particolare interesse per la FINMA, soprattutto laddove quest'ultima analizza per ogni prodotto la componente tecnica del piano di esercizio. La FINMA impone inoltre che le riserve tecniche non più necessarie vengano impiegate a favore degli assicurati che le hanno finanziate.

Maggiori controlli anche nel campo della riassicurazione

La riassicurazione copre spesso l'intero ventaglio operativo del settore assicurativo, e ciò si rispecchia anche a livello di riserve. A partire dall'esercizio finanziario 2013 la FINMA disporrà, di volta in volta nell'anno successivo, di informazioni migliori circa tali riserve, in quanto nella Circolare FINMA 11/3³² è stato stabilito che un'impresa di assicurazione deve suddividere il proprio portafoglio complessivo in sottoportafogli. Come negli altri rami, la FINMA sottopone le riserve a controlli più frequenti e intensi anche nell'ambito della riassicurazione. Ciò accade da un lato in modo sistematico con una frequenza predefinita per sottoportafogli specifici, dall'altro lato nel caso di transazioni particolari come per esempio in relazione a importanti distribuzioni di dividendi.

³² Cfr. Circolare FINMA 11/3 «Riserve tecniche – riassicurazione» (<http://www.finma.ch/regulierung/Documents/finma-rs-2011-03-i.pdf>).

Gli sviluppi sul piano internazionale nell'ambito della gestione patrimoniale istituzionale vanno in direzione di una maggiore trasparenza e di una più efficace tutela degli investitori. Questo cambiamento, dettato da motivi di natura normativa, ha fatto sì che anche in Svizzera la componente di gestione patrimoniale istituzionale non soggetta a regolamentazione mostri una costante riduzione.

A fine 2013 il numero dei gestori patrimoniali di investimenti collettivi di capitale autorizzati risultava pari a 119, con un aumento dunque di 20 unità rispetto all'anno precedente. Nel 2013 la FINMA ha autorizzato complessivamente 22 gestori patrimoniali di investimenti collettivi di capitale. Nello stesso periodo, soltanto due operatori di questo segmento sono usciti dalla sfera di vigilanza della FINMA. Nel 2013 è stata inoltre concessa l'autorizzazione a una direzione del fondo.

Nel contesto internazionale, negli scorsi anni è stato registrato un aumento dei requisiti posti in materia di tutela degli investitori e di trasparenza nell'ambito della gestione patrimoniale istituzionale. Questo sviluppo ha prodotto tangibili ripercussioni sulle attività di gestione patrimoniale in Svizzera, con una conseguente riduzione costante delle attività di *asset management* non soggette a regolamentazione.

Il mantenimento dell'accesso al mercato come motore propulsivo

Questo sviluppo ha avuto inizio con la direttiva OICVM dell'UE, che a partire da febbraio 2007 ha sottoposto a vigilanza i gestori patrimoniali degli organismi d'investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM) standardizzati europei. La Legge sugli investimenti collettivi (LICol) entrata in vigore il 1° gennaio 2007 ha quindi assoggettato anche i gestori patrimoniali di investimenti collettivi di capitale svizzeri a vigilanza prudenziale. Al fine di mantenere l'accesso al mercato, hanno inoltre potuto sottoporsi alla LICol su base volontaria anche i gestori patrimoniali di investimenti collettivi di capitale esteri per i quali il diritto vigente nel rispettivo paese di affiliazione impone un assoggettamento.

A luglio 2011 è entrata in vigore la Direttiva UE sui gestori di fondi d'investimento alternativi (AIFMD), la quale sancisce che anche i gestori di investimenti

collettivi di capitale alternativi di diritto europeo siano sottoposti a vigilanza prudenziale. I gestori di fondi esteri in Svizzera si sono quindi trovati esposti al rischio di non poter più proseguire la loro attività di gestione patrimoniale transfrontaliera. Per poter colmare questa lacuna normativa e conservare l'accesso al mercato, il Consiglio federale ha deliberato una revisione parziale d'urgenza della LICol. Alla nuova versione di tale legge, entrata in vigore il 1° marzo 2013, sottostanno ora sostanzialmente tutti i gestori patrimoniali di investimenti collettivi di capitale. Entro la scadenza del termine di notifica, fissato a fine agosto 2013, si sono annunciate presso la FINMA 116 società, che avranno tempo sino a febbraio 2015 per presentare una domanda di autorizzazione come gestori patrimoniali di investimenti collettivi di capitale.

Regolamentazioni a livello nazionale

Oltre all'inasprimento dei requisiti regolamentari internazionali, anche le revisioni delle leggi a livello nazionale hanno prodotto effetti tangibili sulle attività di gestione patrimoniale in Svizzera. La revisione dell'Ordinanza sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (OPP 2), entrata in vigore il 1° gennaio 2014, prevede che persone e istituzioni esterne possono essere incaricate di amministrare un patrimonio di previdenza soltanto se sono sottoposte alla vigilanza della FINMA o di un'autorità estera equivalente. A seguito della decisione del Consiglio federale di maggio 2013, la Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale (CAV PP) può ora «dichiarare abilitate» alle attività d'investimento e di amministrazione dei patrimoni previdenziali anche altre persone o istituzioni. Inoltre, la CAV PP può rilasciare a questi gestori patrimoniali un'autorizzazione provvisoria limitata a un periodo di tre anni. In seguito, tali operatori sono tuttavia tenuti ad assoggettarsi obbligatoriamente a una vigilanza riconosciuta.

Ripercussioni sull'attività di vigilanza

La revisione della LICol e dell'OPP 2 ha modificato la situazione iniziale per i gestori patrimoniali che finora erano consapevolmente attivi nell'ambito non regolamentato. Essi hanno pertanto dovuto valutare se e in che modo possono e/o vogliono adeguare il proprio modello operativo alle mutate condizioni quadro. Ad affrontare sfide di diversa natura sono soprattutto gli istituti che, oltre alla gestione di investimenti collettivi di capitale, sono attivi in misura considerevole nella gestione patrimoniale per i clienti privati e offrono spesso anche numerosi servizi accessori. La FINMA ha riscontrato carenze a livello organizzativo soprattutto presso istituti tradizionalmente ben affermati e di grandi dimensioni. Nel corso del tempo gli istituti in questione hanno infatti esteso il proprio ambito di attività a un ampio ventaglio di servizi, senza tuttavia adeguare la propria struttura organizzativa alle nuove sfide. Oltre a palesi conflitti d'interesse, ciò si è tradotto in carenze quali:

- *corporate governance* insufficiente;
- mancanza di una separazione tra decisioni d'investimento e funzioni di controllo;
- formazione non adeguata e livello di esperienza insufficiente per le funzioni deputate alla gestione del rischio.

Come conseguenza diretta, nel quadro della sua attività di vigilanza la FINMA ha fatto presente tali carenze agli istituti interessati in occasione di colloqui mirati e, ove necessario, ha imposto le relative condizioni.

Nuovi sviluppi

La FINMA ha constatato che viene perseguito un numero sempre maggiore di cooperazioni tra gestori patrimoniali autorizzati ai sensi della LICol e istituti finora non soggetti a regolamentazione. Questi ultimi cercano di proseguire le proprie attività ora soggette all'obbligo di autorizzazione, come la gestione di investimenti collettivi di capitale o di fondi previdenziali esteri attraverso la collocazione delle stesse sotto il «mantello» di un gestore patrimoniale abilitato, senza dover presentare richiesta per un'autorizzazione propria.

Il gestore patrimoniale privo di autorizzazione acquista per esempio una partecipazione di minoranza in un *asset manager* abilitato, si fa assumere da questo a tempo parziale e amministra così i suoi investimenti collettivi di capitale e/o fondi previdenziali pur senza essere completamente integrato nei processi d'investimento e di controllo. Gli altri servizi, come per esempio la gestione patrimoniale individuale per clienti privati, continuano invece a essere esercitati dall'istituto privo di autorizzazione.

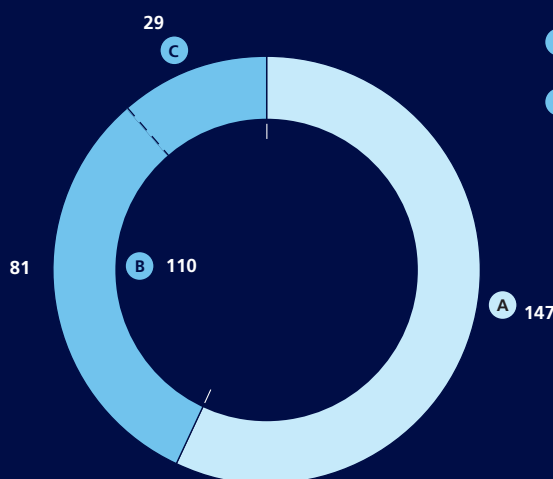
La FINMA deve accertare che, pur all'interno di tali modelli di cooperazione, i singoli gestori patrimoniali dispongano dell'adeguata struttura organizzativa richiesta dalla legge e che i rischi vengano complessivamente individuati e controllati in maniera corretta. Il compito della FINMA è ulteriormente complicato dall'abrogazione della possibilità di sottoporre a sorveglianza gli *asset manager* a livello consolidato, entrata in vigore con la revisione della LICol.

Patrimoni gestiti da *asset manager*

In base a un rilevamento di dati condotto nel 2013, al 31 dicembre 2012 i gestori patrimoniali autorizzati ai sensi della LICol hanno gestito valori patrimoniali dell'ordine di CHF 257 miliardi, di cui 147 miliardi sono confluiti nella gestione di investimenti collettivi di capitale svizzeri ed esteri e 110 miliardi nella gestione patrimoniale individuale per investitori privati e istituzionali. 29 miliardi di tali patrimoni gestiti a livello individuale sono nuovamente stati investiti in investimenti collettivi di capitale gestiti dai rispettivi gestori patrimoniali e confluiscono anche nei valori patrimoniali concernenti gli investimenti collettivi di capitale (147 miliardi).

Valori patrimoniali degli investimenti collettivi di capitale e portafogli gestiti su base individuale

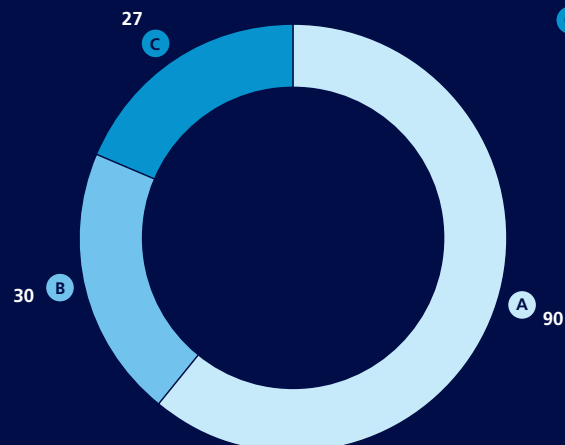
(al 31 dicembre 2012, in mld. di CHF)



- A** *Asset under management*, gestione patrimoniale degli investimenti collettivi di capitale
- B** *Asset under management*, gestione patrimoniale individuale
- C** *Asset under management*, gestione patrimoniale individuale (investimenti indiretti)

Valori patrimoniali degli investimenti collettivi di capitale svizzeri ed esteri gestiti in Svizzera

(al 31 dicembre 2012, in mld. di CHF)



- A** Investimenti collettivi di capitale svizzeri
- B** Investimenti collettivi di capitale esteri distribuiti in Svizzera
- C** Investimenti collettivi di capitale esteri senza distribuzione in Svizzera