



Vigilanza, *enforcement* e regolamentazione

40 Banche e commercianti di valori mobiliari

52 Assicurazioni

62 Mercati

72 *Enforcement*



Il 2013 è stato caratterizzato da un'ennesima riduzione dei margini per le operazioni su interessi e commissioni, da un costante aumento degli affari ipotecari e da una crescente incertezza nell'ambito delle attività transfrontaliere. Il processo di consolidamento nel settore bancario svizzero è proseguito, sebbene a ritmo meno serrato di quanto atteso.

Nel 2013 le condizioni quadro economiche hanno nuovamente rappresentato una sfida per le banche e i commercianti di valori mobiliari in Svizzera. Poiché i tassi d'interesse sono rimasti inchiodati su un livello prossimo ai minimi storici, i proventi da interessi delle banche hanno fatto registrare un'ulteriore flessione. Il dibattito circa le attività di consulenza a livello transfrontaliero non ha perso intensità, continuando ad alimentare turbolenze.

Consolidamento sul mercato della gestione patrimoniale

Nel 2013 la pressione internazionale sull'attività di gestione patrimoniale transfrontaliera si è ulteriormente accentuata. A fine 2012 la Germania ha bocciato l'accordo fiscale a lungo negoziato con la Svizzera. In Francia sono state aperte varie procedure a carico di banche svizzere per assistenza attiva all'evasione fiscale. Questi eventi, in combinazione con il dibattito politico sulla cosiddetta *Lex USA*, hanno indotto alcuni operatori finanziari di primaria rilevanza a dichiarare pubblicamente la loro intenzione di sciogliere le proprie relazioni d'affari con i clienti che non sono in grado di attestare un adeguato stato fiscale.

Al contempo, a fine agosto 2013 il DoJ ha varato un programma volto alla risoluzione della controversia fiscale tra gli Stati Uniti e le banche svizzere.³³ In particolare, queste ultime hanno avuto tempo fino al 31 dicembre 2013 per optare per una delle tre categorie concordate dal DoJ con la SFI. È apparso chiaro che l'attuazione di questo programma assorbirà risorse cospicue presso gli istituti coinvolti, generando costi elevati a livello sia interno che esterno. Inoltre, le banche che si registrano su base volontaria per la categoria 2³⁴ dovranno pagare una multa che potrebbe risultare di notevole entità.

Rischi di variazione dei tassi d'interesse e crescita del volume ipotecario

Il monitoraggio e la gestione dei rischi di variazione dei tassi d'interesse continuano a rivestire una rilevanza primaria, motivo per cui la FINMA ha condotto anche nel 2013 controlli in loco presso varie banche commerciali, analizzando in modo approfondito le rispettive attività di *risk management*. Questo importante argomento è stato inoltre regolarmente affrontato altresì nell'ambito dei colloqui con le banche; in caso di necessità vengono imposti anche provvedimenti in ambito organizzativo oppure viene richiesto un rafforzamento dei fondi propri.

Calo dei proventi da commissioni

Mentre i mercati azionari hanno messo a segno una *performance* migliore rispetto agli anni precedenti, i proventi sui mercati obbligazionari sono rimasti su livelli molto modesti. La componente di liquidità si è poi riconfermata su livelli elevati per un'ampia parte dei portafogli dei clienti. La maggior parte degli operatori sulla piazza finanziaria svizzera ha quindi dovuto registrare una nuova flessione dei propri proventi da commissione. In ragione della sentenza del Tribunale federale³⁵ sulle retrocessioni, la situazione reddituale viene posta ulteriormente sotto pressione. Non si prospetta ancora una chiara inversione di tendenza. Di conseguenza, aumenta la massa critica di cui ogni banca necessita per essere redditizia in una prospettiva duratura e sostenibile.

Crisi dell'euro e del debito pubblico

Sebbene i provvedimenti della *troika* (commissione UE, BCE e FMI) abbiano comportato una stabilizzazione della congiuntura in diversi paesi europei, le debolezze strutturali restano invariate e la situazione potrebbe tornare rapidamente a peggiorare.

³³ Cfr. cap. «Operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie», pag. 26.

³⁴ Cfr. cap. «Operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie», pag. 26.

³⁵ Cfr. DTF 138 III 755.

Per questo motivo la FINMA ha riconfermato le proprie rafforzate misure di controllo prudenziale disposte all'inizio della crisi a carico di determinati istituti svizzeri afferenti a gruppi bancari europei, esposti a rischi considerevoli nell'ambito della crisi dell'euro e del debito pubblico. Nel novero di queste attività rientrano fra l'altro una rendicontazione più approfondita e una limitazione delle posizioni infragruppo. La Circolare FINMA 13/7³⁶ che disciplina questa ma-

teria, entrata in vigore il 1° luglio 2013, ha formalizzato e chiarito la prassi adottata già da diversi anni circa la limitazione delle posizioni estere infragruppo da parte delle banche svizzere. Con questa circolare la FINMA intende ridurre i rapporti di dipendenza a livello finanziario e operativo all'interno dei gruppi bancari, garantendo al contempo un'adeguata protezione dei creditori degli istituti elvetici.

Decisioni in materia di *too big to fail*

A fine dicembre 2013 la FINMA ha emanato nei confronti di Credit Suisse e UBS due decisioni aventi come oggetto i requisiti particolari secondo le disposizioni dell'Ordinanza sui fondi propri (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. Sulla scorta della decisione della FINMA, UBS SA e Credit Suisse SA sono sottoposti a requisiti particolari a livello di singolo istituto. La Neue Aargauer Bank è invece esonerata dal rispetto dei requisiti particolari in ragione delle sue attuali dimensioni e della funzione che riveste in seno al Credit Suisse Group.

Le decisioni fissano per la prima volta l'entità della componente progressiva per entrambi i gruppi e per i singoli istituti, definita in particolare in funzione delle rispettive quote di mercato in Svizzera e delle dimensioni complessive. La componente progressiva comporta requisiti supplementari in materia di fondi propri e viene rimodulata con cadenza annuale. La FINMA può concedere alleggerimenti a titolo di riconoscimento dei provvedimenti adottati dalle banche tesi a migliorare la loro risanabilità e liquidabilità a livello globale. In occasione della prima determinazione si è rinunciato a tale possibilità.

A livello di singolo istituto, ai sensi dell'OFoP la FINMA è tenuta a concedere, nel rispetto di determinati requisiti, agevolazioni tese a fare sì che i gruppi finanziari non presentino una dotazione di fondi propri superiore al livello sancito dalle direttive dell'ordinanza. La riduzione dei requisiti quantitativi applicati ai fondi propri regolamentari costituisce la misura che la vigilanza predilige, in ragione della sua trasparenza. Poiché ai sensi dell'ordinanza non è consentito scendere al di sotto della soglia minima del 14% delle posizioni ponderate per il rischio, si è resa necessaria l'introduzione di ulteriori agevolazioni. Pertanto, in deroga all'OFoP, le decisioni prediligono un pari trattamento delle partecipazioni dirette e indirette nelle filiali. Se necessario, i valori di partecipazione vengono complessivamente trattati come posizioni ponderate per il rischio in luogo di deduzioni per partecipazioni.

³⁶ Cfr. Circolare FINMA «Limitazione delle posizioni infragruppo – banche» (<http://www.finma.ch/it/regulierung/Documents/finma-rs-13-07-i.pdf>).

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 decisione di classificare la ZKB come istituto di rilevanza sistemica rientrava nella sfera di competenza della BNS. In precedenza la FINMA è stata interpellata al riguardo, esprimendo il proprio sostegno a favore di tale decisione.

Il compito della FINMA è definire i requisiti legali specifici che la ZKB deve ottemperare in considerazione della sua rilevanza sistemica. Nella fattispecie, gli istituti sistemicamente rilevanti sono tenuti ad adempiere prescrizioni particolari in materia di fondi propri, liquidità e ripartizione dei rischi. La FINMA fisserà il tenore e la portata di tali requisiti.

Con la presentazione di un apposito piano di emergenza, le banche di rilevanza sistemica devono dimostrare alla FINMA che, in caso d'insolvenza imminente, le attività di rilevanza sistemica possono essere mantenute operative indipendentemente dalle altre parti della banca e senza alcuna interruzione di esercizio. Qualora tale attestazione non possa essere prodotta, la FINMA deve disporre l'adozione degli opportuni provvedimenti.

Retrocessioni

A novembre 2012 la FINMA ha pubblicato la Comunicazione FINMA 41 (2012)³⁷ con la quale ha comunicato agli operatori di mercato le sue aspettative nei confronti di questi ultimi per quanto concerne la gestione delle retrocessioni sotto il profilo del diritto prudenziale. Dopo che nel primo trimestre del 2013 la FINMA ha potuto tracciare un quadro complessivo sulla situazione di rischio degli istituti assoggettati e sul recepimento della comunicazione da parte degli stessi, l'argomento è stato ulteriormente approfondito nell'ambito dell'attività di vigilanza corrente.

Presso diversi istituti la FINMA ha avviato l'adozione di provvedimenti concreti, soprattutto laddove non sia stato dato seguito alle aspettative espresse nella comunicazione. In generale è stato constatato che le banche hanno adottato varie misure mirate, soprattutto nell'ambito della trasparenza nei confronti dei clienti e nella stesura della documentazione contrattuale.

La valutazione di eventuali crediti vantati dai clienti nei confronti degli istituti è di esclusiva competenza del giudice civile ed esula dalle mansioni della FINMA. La gestione complessiva delle retrocessioni da parte delle banche rimarrà anche nel 2014 un tema all'ordine del giorno per l'attività di vigilanza.

³⁷ Cfr. Comunicazione FINMA 41 (2012) «Misure prudenziali – Retrocessioni» (<http://www.finma.ch/finma/publikationen/lists/listmitteilungen/attachments/48/finma-mitteilung-41-2012-i.pdf>).

Strategia di risanamento e di liquidazione

Il fulcro della strategia di risanamento e di liquidazione della FINMA per le banche di rilevanza sistemica operative a livello internazionale è costituito da una partecipazione forzata alle perdite da parte dei creditori. Attraverso questo *bail-in* viene ridotta la garanzia statale implicita e ripristinato l'ordine di mercato.

Con l'Ordinanza FINMA sull'insolvenza bancaria (OIB-FINMA), la Svizzera è uno dei primi paesi a disporre di un ventaglio di strumenti che sostanzialmente consentono di attuare con efficacia un risanamento e/o una liquidazione di gruppi finanziari di rilevanza sistemica.

L'OIB-FINMA adempie i requisiti internazionali

L'OIB-FINMA assolve ampiamente le disposizioni fissate dal FSB nel suo documento *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*³⁸ per quanto concerne il regime d'insolvenza effettivo. Ciò è stato confermato anche dalle prime verifiche internazionali condotte nel 2013 da parte del FMI e di altre istituzioni.

L'OIB-FINMA risulta inoltre equivalente alla proposta di direttiva UE su un *Framework for the Recovery and Resolution of Credit Institutions and Investment Firms*³⁹ e al testo normativo statunitense *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*. Gli eventuali provvedimenti che la FINMA e la BNS dovranno adottare s'inseriscono pertanto nel contesto degli standard internazionali.

Alla luce del dubbio espresso dal Tribunale amministrativo federale⁴⁰ circa il fondamento giuridico di determinate disposizioni dell'OIB-FINMA e in considerazione degli sviluppi internazionali in materia di standard d'insolvenza, la FINMA sta attualmente verificando l'opportunità di un reiterato fabbisogno d'intervento sul piano normativo.

Bail-in anziché bail-out

La strategia globale di risanamento e di liquidazione per le banche svizzere attive a livello globale si basa *in primis* su un *bail-in*⁴¹ decretato dalla FINMA, ovvero una conversione forzata dei debiti in capitale proprio. In questo modo sono chiamati a rispondere

non solo gli azionisti, ma anche gli obbligazionisti. Conformemente all'approccio propugnato dalla FINMA, l'intera procedura deve essere attuata al livello supremo di gruppo e sotto la guida dell'autorità di vigilanza competente per il paese in cui il gruppo interessato ha la propria sede principale. La strategia propugnata dalla FINMA è denominata «*single point of entry*».

Sul *bail-in* poggiano poi ulteriori ristrutturazioni, quali un riassetto del gruppo, la liquidazione di singole unità o ambiti operativi, oppure la sostituzione del *management*. Soltanto in caso estremo, ovvero laddove il *bail-in* non risulti attuabile, il gruppo finanziario deve essere smembrato, con contestuale attivazione dei piani di emergenza locali.

Trasparenza circa le procedure della FINMA

Dopo aver raggiunto un accordo comune e condiviso con le autorità britanniche (Bank of England, FSA⁴²) e statunitensi (Fed, FDIC, OCC nonché autorità dei singoli Stati federali) circa la strategia di risanamento e di liquidazione, il 7 agosto 2013 la FINMA ha pubblicato tale risoluzione in un documento di posizione⁴³, nell'ottica di creare trasparenza sulla procedura adottata dalla FINMA in caso di fallimento di una banca sistemicamente rilevante a livello globale. Un'ulteriore finalità era quella di specificare che lo Stato non intende salvare banche di rilevanza sistemica utilizzando i mezzi dei contribuenti.

In prima battuta devono infatti essere chiamati a rispondere gli investitori e i creditori della banca. Con la creazione di un quadro di certezza giuridica nei confronti di questi ultimi, in futuro essi potranno prendere concretamente in considerazione la possibilità di un *bail-in* ai fini delle proprie decisioni d'investimento.

³⁸ Cfr. http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf (in inglese).

³⁹ Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0280:FIN:IT:PDF>.

⁴⁰ Cfr. sentenza del Tribunale amministrativo federale B-3771/2012 del 12 marzo 2013 nella causa Fabiani.

⁴¹ Cfr. glossario, pag. 111.

⁴² La Financial Services Authority è confluita in data 1° aprile 2013 nella Prudential Regulation Authority (PRA), facente capo alla Bank of England, e nella Financial Conduct Authority (FCA).

⁴³ Cfr. Documento di posizione della FINMA «Resolution of global systemically important banks» (in inglese) (<http://www.finma.ch/e/finma/publikationen/Documents/pos-sanierung-abwicklung-20130807-e.pdf>).

Le grandi banche hanno presentato i propri piani di risanamento

Sulla scorta di questi elementi sono state portate avanti le pianificazioni di *recovery and resolution*⁴⁴ avviate nel 2012. Nel 2013 le grandi banche hanno presentato alla FINMA i primi piani di risanamento completi, nei quali indicano le modalità con cui possono raggiungere una fase di stabilità in una situazione di crisi e riuscire a portare avanti almeno una parte delle attività, comprese le funzioni di rilevanza sistemica, senza interventi statali.

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 sua comunicazione nei confronti delle grandi banche, la FINMA ha specificato che considera la collocazione delle attività elvetiche in un'unità giuridica separata con sede in Svizzera 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 raggrup-

pare le proprie attività svizzere comprensive delle funzioni di rilevanza sistemica.

In parallelo, la FINMA ha lavorato alla messa a punto dei piani di ristrutturazione e di liquidazione, con l'ausilio dei quali è possibile risanare i gruppi finanziari in caso d'insolvenza imminente, oppure procedere alla loro liquidazione. A fine giugno 2013 è stato possibile finalizzare le prime versioni di tali piani per Credit Suisse e UBS, sottoponendo poi le stesse per la relativa consultazione all'attenzione della BNS e delle autorità competenti in materia di vigilanza e insolvenza di Stati Uniti e Gran Bretagna.

All'interno di gruppi di lavoro congiunti, la FINMA ha discusso il riconoscimento e la cooperazione per l'implementazione e/o l'operazionalizzazione della strategia di risanamento di tipo «*single point of entry*» nonché per una ristrutturazione mirata delle banche e delle loro attività di emissione di capitale di terzi.

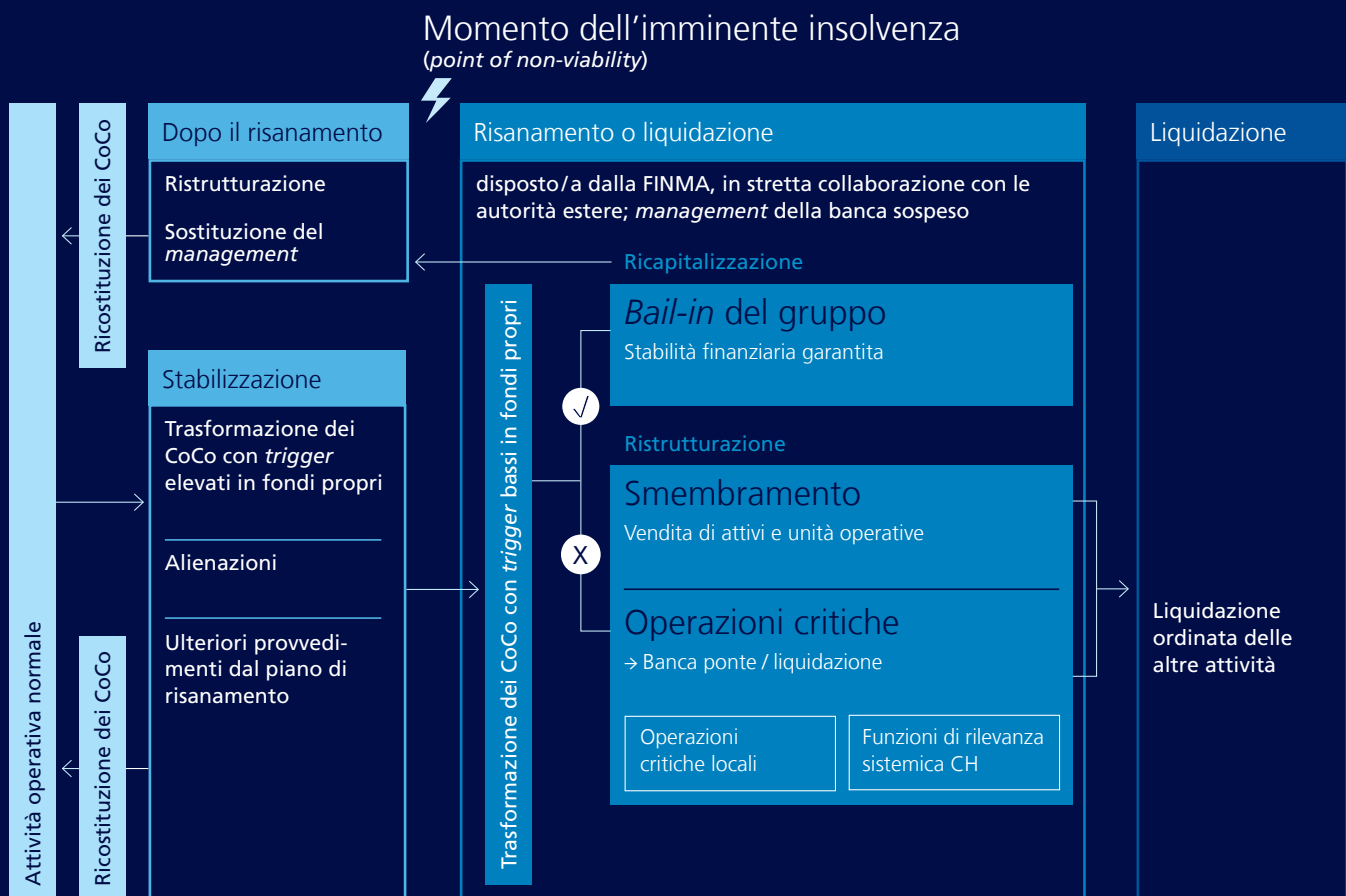
Nel 2014 l'accento sarà posto tra l'altro sull'operazionalizzazione della procedura di *bail-in* e sull'affinamento della pianificazione del flusso operativo.

⁴⁴ Cfr. glossario, pag. 114.

Strategia di risanamento e di liquidazione della FINMA

A fronte della problematica *too big to fail* per le banche di rilevanza sistemica, riveste un'importanza centrale la definizione di una strategia di risanamento e di liquidazione efficace e coordinata a livello internazionale.

Panoramica della strategia di risanamento e di liquidazione



- ✓ Fonti di ricapitalizzazione sufficienti per la FINMA
- ✗ Fonti di ricapitalizzazione insufficienti per la FINMA

Le mutate condizioni quadro economiche fanno sì che il trend di consolidamento sulla piazza bancaria svizzera mantenga invariata la propria intensità. A essere particolarmente interessati da questi sviluppi sono la gestione patrimoniale transfrontaliera e le attività d'insediamento delle banche estere.

Il consolidamento di mercato, iniziato già alcuni anni or sono, mantiene invariata la propria intensità. Fattori quali bassi tassi d'interesse, pressione sui margini e un contesto transfrontaliero nettamente mutato pongono sotto pressione le banche e i commercianti di valori mobiliari. Alla luce di questo scenario non sorprende che il numero di domande presentate per una nuova licenza a operare come banca o commerciante di valori mobiliari abbia subito un'ulteriore flessione. Nel 2013 il numero delle banche e dei commercianti di valori mobiliari di nuova autorizzazione si è attestato a livelli altrettanto bassi come nei due anni precedenti (due autorizzazioni di banche e quattro autorizzazioni di commercianti di valori mobiliari).

Sfide di notevole portata

Modelli operativi che per decenni hanno prodotto risultati lucrativi nella gestione patrimoniale devono ora essere messi in discussione con spirito critico. Il nuovo orientamento nell'attività di *wealth management* transfrontaliero comporta costi di *compliance* più elevati.

Anche il segmento della clientela privata risulta particolarmente messo alla prova a causa del perdurare dei bassi tassi d'interesse ed è chiamato a confrontarsi con costanti flessioni dei ricavi. Soprattutto gli istituti con dimensioni inferiori a una certa massa critica sono sempre più spesso costretti a dismettere le attività bancarie e a rinunciare alla propria licenza. Nel 2013 circa 30 banche e commercianti di valori mobiliari hanno deciso di chiudere i battenti. Di questi istituti, otto sono già usciti in via definitiva dall'ambito regolamentato, mentre per circa 20 il

processo di uscita assistita dal mercato è ancora in corso.

Ricerca di nuovi modelli operativi

Alcune banche hanno cercato rimedio in un nuovo assetto proprietario, auspicando così di intraprendere un nuovo corso. Tuttavia questi progetti falliscono spesso a causa dei modelli operativi poco plausibili o per le strutture proprietarie opache ed equivocate. Anche in questi casi, nell'interesse della piazza finanziaria, la FINMA adotta un metro di vigilanza inflessibile, senza tuttavia produrre effetti di distorsione sulle dinamiche di mercato.

Nei quattro esercizi trascorsi dal 2010, 80 banche (inclusi i commercianti di valori mobiliari) hanno lasciato la piazza finanziaria svizzera. Molte di esse, circa 40, hanno unito le forze con un nuovo partner, ovvero hanno cercato il proprio futuro operativo in una fusione o una vendita. 28 istituti hanno lasciato il mercato su base volontaria, restituendo la propria licenza, mentre nove sono stati posti in liquidazione e tre sono stati indotti a uscire dal mercato attraverso un procedimento di *enforcement* della FINMA.

Di norma le banche che escono dal mercato sono di piccole dimensioni: nei quattro esercizi trascorsi dal 2010 si è trattato nella fattispecie di 64 istituti della categoria 5, 14 banche della categoria 4 e soltanto 2 di medie dimensioni della categoria 3. In linea generale è possibile individuare la tendenza secondo cui le banche estere si ritirano in misura sempre maggiore sul rispettivo mercato nazionale. Nel 2013 circa 16 hanno infatti chiuso le proprie unità svizzere.

Uscite di mercato dal 2010

suddivise per tipo di uscita, categoria di vigilanza e banche nazionali o estere

	2010	2011	2012	2013
Fusioni	7 (6)	10 (3)	8 (5)	15 (9)
Categoria 3 (di cui banche estere)	–	–	1 (0)	–
Categoria 4 (di cui banche estere)	1 (1)	5 (1)	1 (1)	5 (3)
Categoria 5 (di cui banche estere)	6 (5)	5 (2)	6 (4)	10 (6)
Cessazione volontaria dell'attività operativa con obbligo di assoggettamento	3 (1)	9 (6)	9 (6)	7 (6)
Categoria 3 (di cui banche estere)	–	1 (0)	–	–
Categoria 4 (di cui banche estere)	1 (0)	–	–	1 (0)
Categoria 5 (di cui banche estere)	2 (1)	8 (6)	9 (6)	6 (6)
Liquidazione volontaria	2 (1)	3 (1)	3 (2)	1 (1)
Categoria 5 (di cui banche estere)	2 (1)	3 (1)	3 (2)	1 (1)
Revoca dell'autorizzazione	1 (1)	1 (0)	1 (1)	0 (0)
Categoria 5 (di cui banche estere)	1 (1)	1 (0)	1 (1)	0 (0)
Totale (di cui banche estere)	13 (9)	23 (10)	21 (14)	23 (16)

Dal 26 giugno 2013 PostFinance è assoggettata alla vigilanza della FINMA in veste di banca e commerciante di valori mobiliari, e ora è tenuta ad adempiere gli stessi requisiti rigorosi e a una vigilanza altrettanto intensa come quella degli altri istituti finanziari di dimensioni e complessità analoghe.

Il 6 dicembre 2012 la FINMA ha rilasciato a PostFinance l'autorizzazione per l'esercizio dell'attività di banca e commerciante di valori mobiliari. Come condizione preliminare per l'entrata in vigore di tale autorizzazione, PostFinance ha tuttavia dovuto dimostrare preventivamente l'adempimento di una serie di condizioni a livello organizzativo, finanziario e di organico. A giugno 2013 la FINMA è giunta alla conclusione che PostFinance soddisfaceva appieno tali requisiti. Di conseguenza, il 26 giugno 2013 la Posta Svizzera ha scorporato la propria unità PostFinance in una società anonima indipendente, creando così il presupposto formale per assoggettare PostFinance stessa in via definitiva alla vigilanza bancaria.

Elevati requisiti in materia di diritto di vigilanza

Il processo di autorizzazione è durato complessivamente tre anni. Fin dall'inizio, la FINMA ha sottolineato che PostFinance è tenuta ad adempiere gli stessi requisiti in materia di vigilanza di qualsiasi altro istituto finanziario con dimensioni e complessità analoghe. Nella procedura di autorizzazione, la FINMA ha analizzato tra l'altro la struttura organizzativa prevista, la capitalizzazione e l'organico di PostFinance, giungendo alla conclusione che sussiste una solida base per le previste attività di banca e commerciante di valori mobiliari e che la competenza di sorveglianza della FINMA risulta acclarata.

Corporate governance d'importanza centrale

Nell'ambito del processo di autorizzazione, la FINMA ha tenuto in considerazione anche il fatto che a essere proprietaria di PostFinance sarebbe stata la Confederazione e che la collaborazione molto intensa con le altre società della Posta comporta punti interrogativi e rischi particolari. A questa situazione iniziale è stata data risposta mediante l'imposizione

di requisiti specifici in materia di *corporate governance* e in relazione ai rapporti (finanziari) tra PostFinance SA e il gruppo della Posta. Anche all'aspetto della prevenzione del riciclaggio di denaro è stata riconosciuta un'elevata priorità.

In quanto operatore di mercato estremamente rilevante e complesso, PostFinance è stata inserita ai fini della vigilanza ordinaria nella categoria 2⁴⁵. Il secondo livello più elevato di vigilanza implica ulteriori requisiti prudenziali, tra cui un margine di fondi propri più elevato e una vigilanza più intensa, per esempio attraverso controlli in loco a cadenza regolare.

Per quale motivo PostFinance necessitava di una licenza bancaria

La Posta Svizzera era attiva nel settore dei servizi finanziari già prima del 26 giugno 2013 attraverso la sua unità PostFinance. Quest'ultima accetta depositi del pubblico a titolo professionale e nell'ambito del traffico dei pagamenti deve assolvere un mandato di servizio universale fissato dalla legge.⁴⁶ In passato, PostFinance poteva erogare tali servizi finanziari anche senza autorizzazione bancaria in virtù di una disposizione derogatoria sancita dalla legge. Dopo che il Parlamento ha deciso mediante la Legge sulle poste e la Legge sull'organizzazione della Posta che PostFinance avrebbe dovuto essere scorporata in una società anonima di diritto privato, è apparso evidente che il braccio finanziario del gruppo della Posta necessitava di un'autorizzazione da parte della FINMA. Con lo scorporo di PostFinance, effettuato il 26 giugno 2013, viene meno la precedente regolamentazione derogatoria sancita dalla legislazione bancaria. Ai sensi della legislazione postale, permane per PostFinance il divieto di continuare a offrire crediti e ipoteche in maniera autonoma.

⁴⁵ Cfr. appendice, cap. «Categorizzazione della vigilanza su banche e assicurazioni», pag. 102.

⁴⁶ Oltre alle banche, solo gli enti e gli istituti di diritto pubblico, come pure le casse, di cui garantiscono integralmente gli impegni, possono accettare depositi del pubblico a titolo professionale (art. 3a cpv. 1 OBCR).

Cambiamenti nella regolamentazione delle banche

I principali sviluppi registrati nella regolamentazione bancaria nel corso del 2013 si sono tradotti in diversi adeguamenti delle circolari FINMA.

CIRCOLARE FINMA	PROGETTO DI REGOLAMENTAZIONE			MODIFICHE	ENTRATA IN VIGORE IL
	TIPOLOGIA	CONTENUTO / OGGETTO	OBIETTIVI / MOTIVI		
«Rischi di credito – banche» (08/19) «Rischi di mercato – banche» (08/20) «Pubblicazione FP – banche» (08/22) «Fondi propri computabili – banche» (13/1) «Margine di fondi propri e pianificazione del capitale – banche» (11/2)	Revisione parziale	Adeguamenti agli standard internazionali di Basilea III	Attuazione senza scostamenti materiali dal quadro normativo internazionale	Poche precisazioni e puntuali adeguamenti	1.1.2014
«Rischi operativi – banche» (08/21)	Revisione parziale	<i>Principles for the Sound Management of Operational Risk</i> ⁴⁷ del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (BCBS) di giugno 2011	– Attuazione delle raccomandazioni di Basilea per la gestione dei rischi operativi – Integrazione con l'appendice sulla sicurezza dei dati	Ampliamento mediante i requisiti qualitativi posti alla gestione dei rischi operativi	1.1.2015
«Ripartizione dei rischi – banche» (08/23)	Revisione parziale	Regolamentazione in materia di <i>too big to fail</i>	Nessuna facilitazione per le posizioni nei confronti delle banche cantonali di rilevanza sistemica	Precisazione	1.1.2014
«Limitazione delle posizioni infragruppo – banche» (13/7)	Nuova regolamentazione	Crediti e impegni infragruppo	Riduzione delle dipendenze finanziarie e operative a livello infragruppo	–	1.7.2013
«Regole quadro della gestione patrimoniale» ⁴⁸ (09/1)	Revisione parziale	Retrocessioni, obblighi di notifica e d'informazione, nonché obblighi di diligenza nella gestione patrimoniale	Adeguamento agli sviluppi giuridici nell'ambito dei requisiti di diritto civile per gli ambiti menzionati	Integrazioni e precisazioni	30.5.2013

Prospettive

Attualmente sono in corso diversi progetti regolamentari concernenti l'adeguamento delle ordinanze del Consiglio federale. A tale riguardo, a fine dicembre 2013 si è conclusa l'indagine conoscitiva sulla revisione totale dell'Ordinanza sulle banche (OBCR). Secondo il nuovo diritto contabile⁴⁹, a partire dall'esercizio 2015⁵⁰ le banche saranno chiamate ad adeguare il proprio sistema di contabilità. Con questa revisione viene regolamentata anche la liquidazione degli averi non rivendicati, che ora può essere effettuata direttamente da ogni banca. A seguito del RCAP⁵¹ si rende necessario un adeguamento seppure marginale anche dell'Ordinanza sui fondi propri (OFoP) al fine di conformarsi agli standard internazionali. Sono in fase di elaborazione anche requisiti quantitativi sotto il profilo della liquidità. L'indagine conoscitiva circa la quota di liquidità a breve termine (LCR)⁵² approvata a livello internazionale come modulo fondamentale di Basilea III si concluderà nel febbraio 2014.

⁴⁷ <http://www.bis.org/publ/bcbs195.pdf>.

⁴⁸ L'ambito di applicazione della presente circolare concerne le organizzazioni interprofessionali nel campo della gestione patrimoniale, ivi inclusi banche e commercianti di valori patrimoniali, che sottopongono alla FINMA norme di autoregolamentazione per il riconoscimento come standard minimo (cfr. <http://www.finma.ch/i/regulierung/Documents/finma-rs-09-01-i.pdf>).

⁴⁹ Artt. 957 segg. CO.

⁵⁰ Per i conti di gruppo a partire dall'esercizio 2016.

⁵¹ Cfr. cap. «La FINMA sul banco di prova», pag. 24.

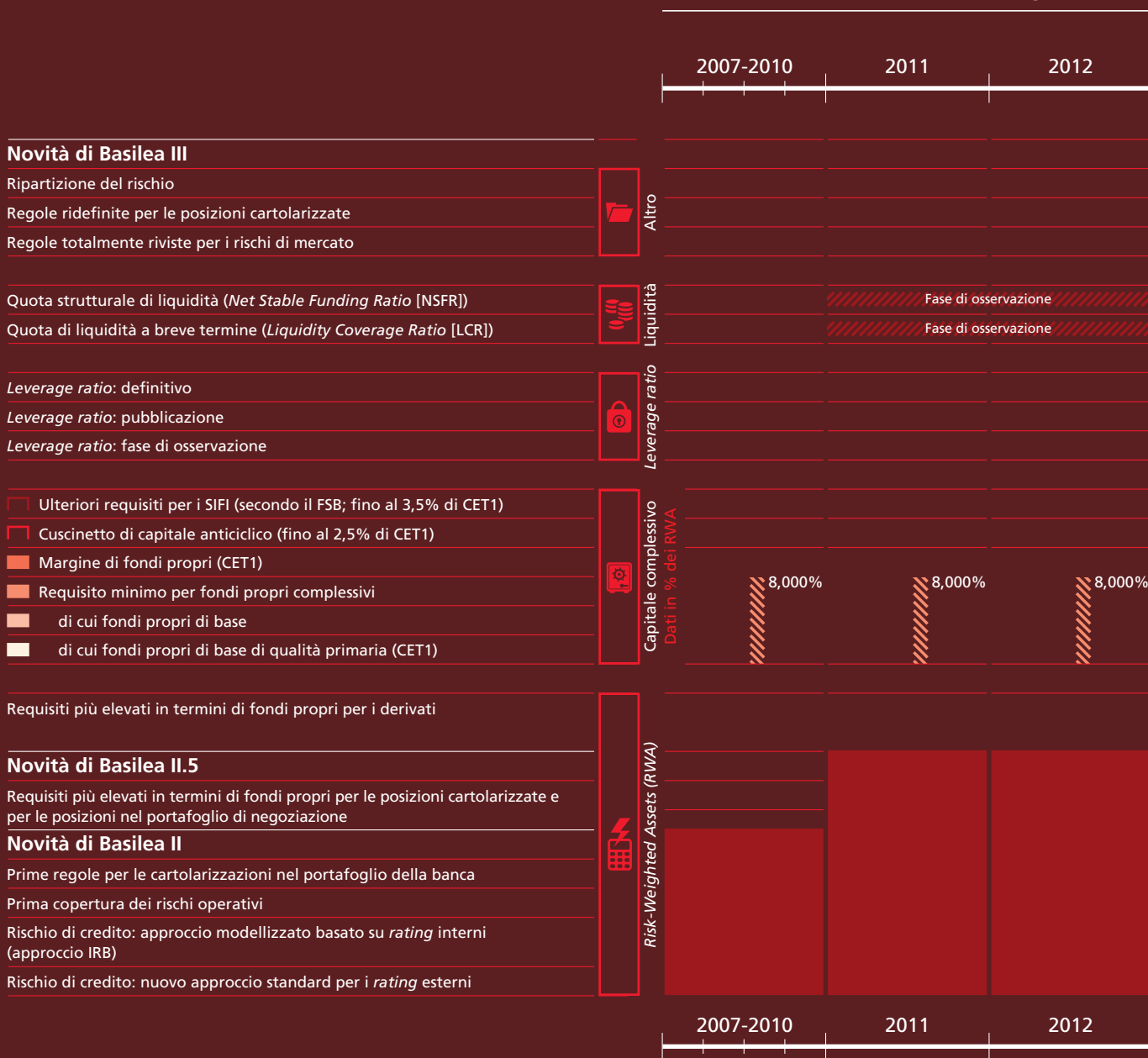
⁵² Cfr. glossario, pag. 112.

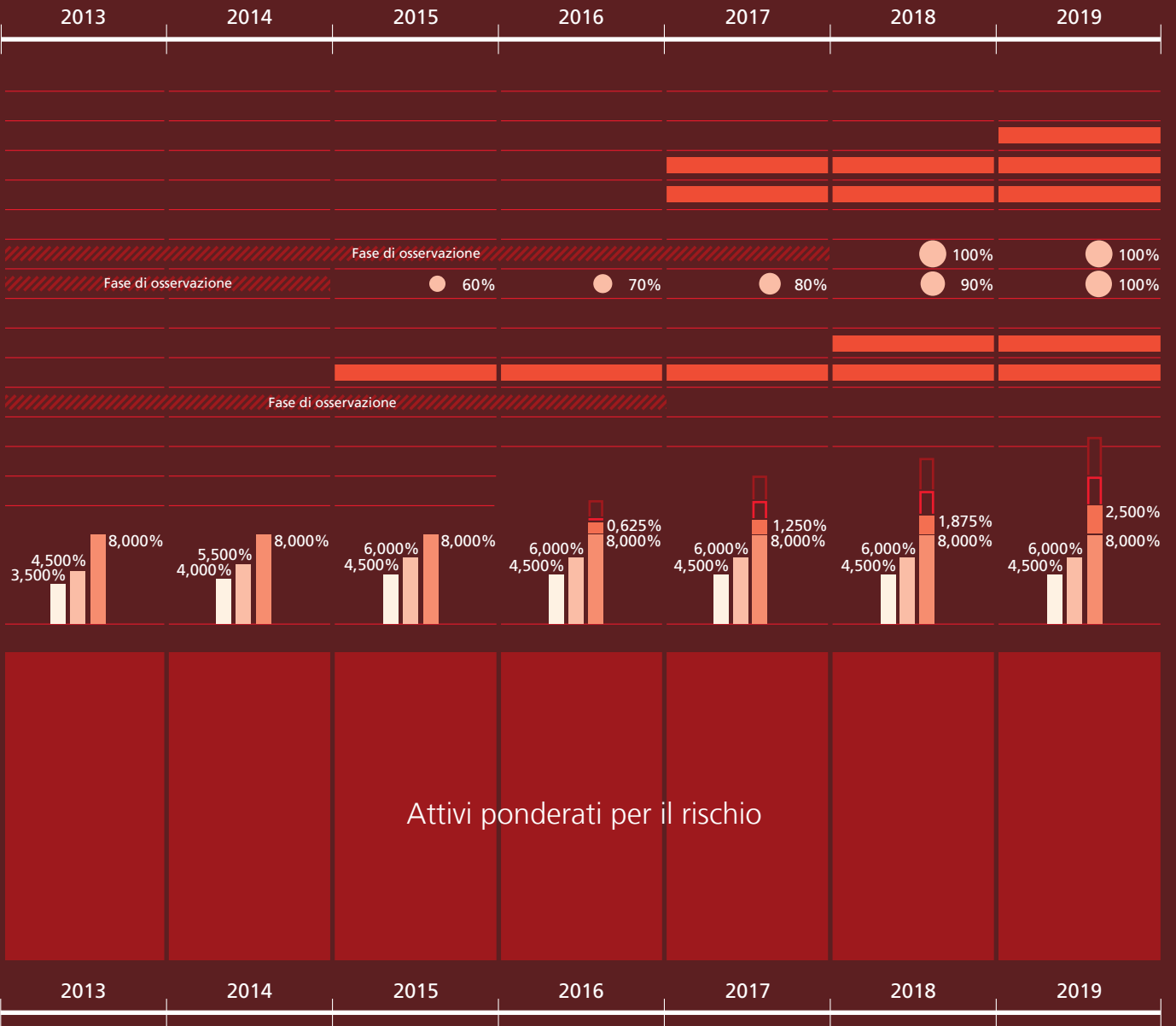
In sintesi

Il dispositivo normativo di Basilea

Anche nei prossimi anni, a seguito della prosecuzione del processo di attuazione di Basilea III si renderanno necessari ulteriori adeguamenti della regolamentazione bancaria. Il seguente grafico informativo fornisce una panoramica delle principali componenti di Basilea III e del relativo piano d'implementazione.

Evoluzione temporale del dispositivo normativo di Basilea (calendario dell'entrata in vigore)





Il perdurare della fase caratterizzata da bassi tassi d'interesse continua a contraddistinguere il panorama assicurativo svizzero, ponendo soprattutto il ramo assicurazione sulla vita davanti a sfide di notevole portata. Il settore evidenzia comunque uno stato di salute da stabile a buono. La FINMA segue con attenzione questi sviluppi e affronta gli ambiti problematici con colloqui di vigilanza, dialoghi sul rischio e controlli in loco.

Anche nel 2013 la fase caratterizzata dai bassi tassi d'interesse è stata il tema di maggiore rilevanza per il settore assicurativo. Il rendimento delle obbligazioni decennali della Confederazione ha toccato a inizio anno un livello inferiore a mezzo punto percentuale. La situazione si è distesa in una certa misura nel corso dell'anno, in quanto il livello dei tassi è tornato al di sopra dell'1%. Gli assicuratori affrontano questa sfida nei vari rami con diversi mezzi. Un ruolo di centrale importanza per la FINMA è costituito dalla solvibilità delle imprese e dalle riserve attuariali. In entrambi questi ambiti, il settore assicurativo svizzero si presenta in un buono stato di salute nel raffronto internazionale.

Solvency II in vista

Dopo un braccio di ferro interno protrattosi per anni, a novembre 2013 l'UE ha finalmente annunciato l'introduzione del nuovo regime di solvibilità a partire dal 1° gennaio 2016. Ad oggi non sono chiari né i punti salienti, né tantomeno i dettagli di *Solvency II*. Sembra tuttavia fondamentale certo che anche l'UE disporrà a breve di una serie di strumenti prossimi al mercato per la misurazione della solvibilità, analogamente a ciò di cui la Svizzera dispone sin dal 2011 con il Test svizzero di solvibilità (SST).

Le facilitazioni temporanee nel SST introdotte dalla FINMA anche alla luce del perdurare della fase di bassi tassi d'interesse hanno prodotto nel 2013 gli effetti auspicati: il grado di solvibilità degli assicuratori sulla vita comunicato è complessivamente migliorato, e rispetto agli esercizi precedenti è diminuito il numero di imprese di assicurazione con una situazione di sottocopertura. In questo modo gli assicurato-

ri sulla vita hanno a disposizione più tempo per fare fronte alle sfide a cui sono chiamati. Gli impegni diretti detenuti dalle imprese di assicurazione svizzere nei problematici Stati GIIPS⁵³ restano su livelli tollerabili. Appaiono invece preoccupanti le posizioni in obbligazioni di emittenti bancari UE, soprattutto per numerosi assicuratori sulla vita.

Assicurazioni sulla vita: lieve ripresa in un contesto difficile

Nel 2013 la situazione economica delle imprese di assicurazione sulla vita ha mostrato nel complesso segnali di leggero miglioramento. Da un lato i mercati finanziari si sono calmati, dall'altro nelle casse delle imprese si sono accumulati gli utili conseguiti in passato. Le conseguenze dei rischi biometrici⁵⁴ sono state meno marcate rispetto agli esercizi precedenti e anche l'onere dei costi è risultato inferiore. Nel 2013 le imprese di assicurazione sulla vita hanno quindi conseguito utili mediamente superiori rispetto all'anno precedente e rafforzato la propria stabilità finanziaria.

Nel ramo vita individuale, gli assicuratori stanno adeguando la propria gamma di prodotti: le nuove soluzioni prevedono garanzie dei tassi d'interesse più basse o addirittura nessuna garanzia e risultano quindi meno interessanti per gli assicurati, con una conseguente diminuzione tendenziale dei volumi. Nel segmento della previdenza professionale (vita collettiva), la domanda di coperture complete permane elevata. In questo campo, la sfida maggiore consiste nella capacità di investire i nuovi capitali in modo tale da conseguire con essi rendimenti adeguati.

⁵³ Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo, Spagna.

⁵⁴ Cfr. glossario, pag. 114.

Assicurazioni danni: nel complesso in buone condizioni

Gli assicuratori attivi nel ramo danni evidenziano in linea di massima un buono stato di salute finanziaria. Delle 100 imprese di assicurazione assoggettate a vigilanza, soltanto due imprese di modeste dimensioni si trovano in una situazione critica sotto il profilo finanziario. Con un *combined ratio*⁵⁵ medio del 93,6% e un rendimento medio del capitale proprio del 15,4%, anche nel 2013 questo ramo ha dato prova della propria capacità di *performance*.

Nella valutazione del profilo di rischio degli assicuratori danni, nel 2013 la FINMA ha posto l'accento sulla verifica delle riserve e sulla qualità del patrimonio vincolato. Come evidenziato dagli accertamenti, gli assicuratori danni presentano bilanci e conti economici stabili nonostante l'aumento dei sinistri dovuti a catastrofi naturali, la flessione dei redditi da investimento e il difficile scenario economico globale. Gli assicuratori danni dispongono di solide riserve e i loro investimenti nel patrimonio vincolato sono di buona qualità.

Assicurazione malattie: un anno movimentato

Nel 2012 gli assicuratori malattie complementari hanno registrato risultati eccellenti, *in primis* in virtù del nuovo regime di finanziamento ospedaliero. La FINMA ha condotto una verifica tariffaria capillare di straordinaria portata a carico delle assicurazioni malattie complementari. I premi per il 2014 sono stati in parte ridotti in misura sensibile.⁵⁶

Oltre ai controlli effettuati autonomamente in loco e ai dialoghi sui rischi, la FINMA ha incaricato anche

terzi esterni di svolgere verifiche straordinarie. Dopo che nel novembre 2012 la FINMA aveva disposto provvedimenti coercitivi nei confronti di Assura/Supra e ordinando in tale ambito la sospensione dei membri del consiglio di amministrazione del gruppo, il 22 marzo 2013 è stato nominato un nuovo consiglio di amministrazione. Il trasferimento di tutti i precedenti assicurati da Supra ad Assura SA è stato concluso già prima della fine del 2012.

Per alcuni assicuratori malattie, dalla verifica sistematica delle riserve tecniche è emerso che nelle rispettive valutazioni i rischi d'invecchiamento erano stati considerati in misura insufficiente. Nel 2013 tutti gli assicuratori malattie interessati hanno presentato alla FINMA appositi piani di finanziamento compatibili con l'approvazione. Nella media di settore, la solvibilità degli assicuratori malattie risulta quindi molto solida.

Riassicurazione: migliore base di fondi propri

Anche nel 2013 la FINMA ha esercitato la vigilanza su un numero minore di riassicuratori *captive* e un numero maggiore di riassicuratori professionali. Tra le nuove autorizzazioni di imprese sono stati registrati ancora una volta trasferimenti di domicilio dall'estero. In generale, queste società dispongono di un'ampia base di fondi propri in virtù del loro volume d'affari di portata significativa. Sono state esonerate dalla vigilanza in primo luogo le imprese di modeste dimensioni. Ciò ha pertanto comportato un aumento significativo della base di fondi propri media degli assoggettati. Anche a livello mondiale la base di fondi propri del mercato riassicurativo si è stabilizzata su livelli storicamente elevati.

⁵⁵ Cfr. glossario, pag. 111.

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

Nel 2013 molti riassicuratori hanno pagato dividendi elevati, i quali hanno avuto in parte carattere straordinario e, oltre alla distribuzione di una parte degli utili conseguiti, sono stati altresì un mezzo per restituire agli azionisti il capitale in eccesso. Queste distribuzioni sono state classificate dalla FINMA come modifiche del piano di esercizio soggette all'obbligo di autorizzazione. Oltre agli effetti sulla solvibilità, sono stati verificati in particolare la tolleranza al rischio specifica per le singole imprese, la gestione del capitale e gli aspetti relativi alla liquidità.

Vigilanza di gruppo: internazionalizzazione

Nella vigilanza di gruppo, che integra quella su base individuale, sono state intensificate in particolare le attività dei collegi di vigilanza (*supervisory college*⁵⁷), che non sono più soltanto eventi annuali, bensì si

stanno sviluppando in piattaforme permanenti per lo scambio di informazioni. Nel 2013 la FINMA ha condotto appositi *supervisory college* per sei degli otto gruppi assoggettati a vigilanza di gruppo, ovvero per Helvetia, Swiss Life, La Basilese, Nationale Suisse, Swiss Re e due volte per Zurich Insurance Group.

Lo scambio di pareri tra autorità di vigilanza è stato intensificato e la FINMA, in veste di autorità domestica dell'istituto (*home supervisor*), è stata sollecitata in misura nettamente maggiore. In tale ambito, l'accento è stato posto su aspetti quali la valutazione del rischio dalla prospettiva dei gruppi e delle singole imprese, la dotazione di capitale e la relativa struttura, le attività di finanziamento e le transazioni interne al gruppo, nonché la gestione del rischio.

Swiss Qualitative Assessment: pubblicati i risultati del SQA II

Nell'aprile 2013 la FINMA ha pubblicato i risultati del secondo *Swiss Qualitative Assessment* (SQA II).⁵⁸ Nell'ambito del SQA, l'equivalente qualitativo del SST, vengono sottoposti a verifica la *corporate governance*, il *risk management* e il sistema di controllo interno delle imprese di assicurazione. In molti ambiti il SQA II ha evidenziato un andamento complessivamente positivo, come per esempio una maggiore consapevolezza da parte dei membri del consiglio di amministrazione circa i loro obblighi di vigilanza. Al contempo sono stati individuati ambiti in cui i singoli assicuratori hanno un potenziale di miglioramento, ovvero in relazione con determinati aspetti del *risk management* e della *compliance*. Una componente del SQA prevede tra l'altro anche colloqui in materia di rischio con membri del consiglio di amministrazione, esponenti del *top management* e altre persone chiave titolari di funzioni di controllo all'interno dell'azienda. Questo dialogo contribuisce a determinare gli ambiti in cui sono opportuni un ulteriore sviluppo o un'ottimizzazione. L'implementazione del SQA III è prevista per il 2015.

⁵⁷ Cfr. glossario, pag. 114.

⁵⁸ Cfr. Comunicazione FINMA 46 (2013) (in inglese) (<http://www.finma.ch/e/finma/publikationen/Lists/ListMitteilungen/Attachments/57/finma-mitteilung-46-2013-e.pdf>).

Prime esperienze con le facilitazioni temporanee nel SST

A seguito del perdurare del livello molto basso dei tassi d'interesse e in considerazione dei ritardi delle iniziative di regolamentazione nell'UE, la FINMA ha introdotto facilitazioni temporanee nel Test svizzero di solvibilità con effetto al 1° gennaio 2013. Le esperienze dal punto di vista della FINMA sono positive.

Il perdurare dello scenario caratterizzato da bassi tassi d'interesse e i ritardi nell'introduzione del regime di solvibilità europeo *Solvency II* pongono soprattutto gli assicuratori sulla vita di fronte a notevoli difficoltà. A fine 2012 la FINMA ha pertanto deciso di tenere in debita considerazione questo aspetto con l'annuncio delle facilitazioni temporanee a livello di Test svizzero di solvibilità (SST).

Curve dei rendimenti non prive di rischio

Con la revisione parziale dell'Ordinanza sulla sorveglianza (OS) al 1° gennaio 2013, il Consiglio federale ha posto le basi per la possibilità di valutare gli impegni assicurativi per le attività in essere nelle fasi con bassi tassi d'interesse utilizzando curve dei rendimenti che non sono prive di rischio. Ciò si traduce in un aumento del capitale sopportante il rischio (CSR) e quindi in un quoziente di solvibilità più elevato. Quale ulteriore facilitazione, la FINMA ha abbassato temporaneamente i valori soglia d'intervento, rinunciando quindi all'applicazione di alcuni dei provvedimenti teoricamente previsti ai sensi del SST in caso di discesa al di sotto di determinati livelli soglia. Entrambe queste facilitazioni resteranno in vigore per una durata di tre anni.

Le facilitazioni hanno prodotto i risultati auspicati

Secondo le rilevazioni SST effettuate nel 2013, complessivamente 23 imprese di assicurazione sulle quasi 130 soggette a SST si sono avvalse della possibilità di ottenere facilitazioni per lo sconto degli impegni assicurativi. Sui 19 assicuratori sulla vita, quasi due terzi hanno usufruito di questa opzione. È infatti proprio in questo comparto che gli effetti appaiono particolarmente evidenti: mentre in assenza di facilitazioni gli assicuratori sulla vita avrebbero dovuto indicare un quoziente attorno al 125%, grazie a questo provvedimento si è registrato un aumento di circa 20 punti percentuali. In particolare, quattro im-

prese hanno potuto raggiungere un quoziente SST superiore al 100% soltanto grazie alle suddette facilitazioni.

Dal punto di vista della FINMA, il concetto delle facilitazioni può considerarsi riuscito. Soltanto in casi isolati la FINMA ha dovuto constatare che la gestione contemporanea di curve dei rendimenti *risk-free* e curve dei rendimenti a rischio è stata interpretata in modo errato. Eccezion fatta per il miglior valore di stima degli impegni assicurativi, tutti i parametri chiave del SST hanno continuato ad essere calcolati sulla base di una curva dei rendimenti *risk-free*. In vista del 1° gennaio 2016, quando cioè i provvedimenti temporanei giungeranno a scadenza e tutti gli assicuratori saranno tenuti a utilizzare nuovamente le curve dei rendimenti *risk-free* per la valutazione dei loro impegni, questo sistema offre sin d'ora la maggiore trasparenza possibile. Inoltre, le facilitazioni sono attuate in modo tale da risultare comunque compatibili con i principi SST di un approccio economico, conforme al mercato e orientato al rischio.

Buona risonanza anche a livello internazionale

Anche il settore assicurativo ha accolto con favore le facilitazioni, al pari di ulteriori *stakeholder* quali per esempio le autorità di vigilanza estere. Queste ultime hanno sottolineato in particolare la semplicità dell'approccio adottato, la sua trasparenza e soprattutto il fatto che i provvedimenti sono applicabili soltanto alle attività già in essere e limitati in senso temporale. Poiché i nuovi affari non beneficiano invece delle facilitazioni temporanee, non si viene così a creare alcuna distorsione. In vista di *Solvency II*, la limitazione temporale presenta un notevole vantaggio per la FINMA, in quanto in caso di necessità essa può reagire in modo flessibile agli sviluppi registrati in tale ambito a livello di valutazione degli impegni assicurativi.

Gli effetti del nuovo finanziamento ospedaliero

Il 1° gennaio 2012 sono entrate in vigore numerose modifiche nel finanziamento delle prestazioni ospedaliere. In questa maniera i costi nell'assicurazione complementare ospedaliera sono notevolmente diminuiti. Su tale base la FINMA ha condotto una verifica straordinaria delle tariffe di tutti i prodotti dell'assicurazione complementare ospedaliera e ha chiesto agli assicuratori di ridurre i premi in parte in misura considerevole.

Nel primo trimestre 2013 la FINMA ha disposto per la prima volta di solidi risultati sui rilevamenti dei costi nell'assicurazione complementare ospedaliera, dato che in precedenza gli elevati arretrati di fatturazione avevano impedito un'analisi conclusiva dei costi. I risultati sono stati significativi.

Analisi dei costi di prestazione

Dai consuntivi annuali del 2012 è emersa una considerevole flessione dei costi dei prodotti dell'assicurazione complementare ospedaliera, pari nel complesso a CHF 582 milioni. La diminuzione per il modello di assicurazione ospedaliera «reparto comune» si è attestata a ben il 73%, per i prodotti del «reparto semiprivato» al 16% e per il «reparto privato» al 18%.

Riduzione dei premi per gli assicurati nel reparto comune

Su tale base, la FINMA ha condotto una verifica straordinaria delle tariffe di tutti i prodotti dell'assicurazione complementare ospedaliera. Circa la metà dei 56 assicuratori che offrono prodotti in questo ambito hanno inoltrato tariffe che la FINMA ha approvato senza alcuna modifica. In 22 casi, alla luce di un esame preliminare delle richieste di approvazione delle tariffe, la FINMA ha richiesto correzioni in parte consistenti. Dopo intensi colloqui, tutte le imprese di assicurazione hanno accettato di seguire le disposizioni della FINMA e, pertanto, non si è reso necessario alcun procedimento formale per la riduzione tariffale.

Di conseguenza, i premi diminuiscono per un ammontare complessivo pari a CHF 240 milioni, con effetto per la prima volta dal 2014. Il calo dei costi è stato palesemente più massiccio per i prodotti dell'assicurazione complementare «reparto comune», dove le tariffe sono state ridotte in maniera capillare, in media del 40%. Per i prodotti che comprendono inoltre numerose prestazioni complementari ambulatoriali, le contrazioni sono state meno marcate. In totale, 3,7 milioni di assicurati beneficiano di una riduzione dei premi nella misura di CHF 172 milioni all'anno.

Altri premi interessati in misura minore

Il quadro sul fronte dei prodotti dell'assicurazione complementare «reparto semiprivato» e «reparto privato» era ben diverso, con l'80% dei prodotti senza alcuna modifica tariffaria per il 2014. Ciò è da ricondurre alla situazione reddituale in parte insufficiente registrata da tali prodotti negli anni precedenti e concerne pressoché un milione di assicurati. Per l'11% dei prodotti, ripartito su circa mezzo milione di assicurati, i premi scendono in media del 7%, ossia di pressoché CHF 68 milioni. Per il 9% la FINMA ha persino approvato aumenti dei premi in media inferiori al 6% (CHF 27 milioni, 485 000 assicurati), poiché ritenuti necessari al fine di coprire il futuro invecchiamento degli assicurati in queste categorie.

Destinazione dei premi nell'assicurazione malattie complementare

Nessun utile abusivo

Nel 2011 i proventi attuariali del settore ammontavano a -7% al netto dei costi amministrativi e dopo la costituzione delle riserve, mentre nel 2012, dopo l'introduzione del nuovo finanziamento ospedaliero, a +2%. Ciò significa che non solo ne hanno tratto vantaggio gli assicurati nelle assicurazioni malattie complementari, ma anche che nel 2012 sono stati sgravati prodotti deficitari.

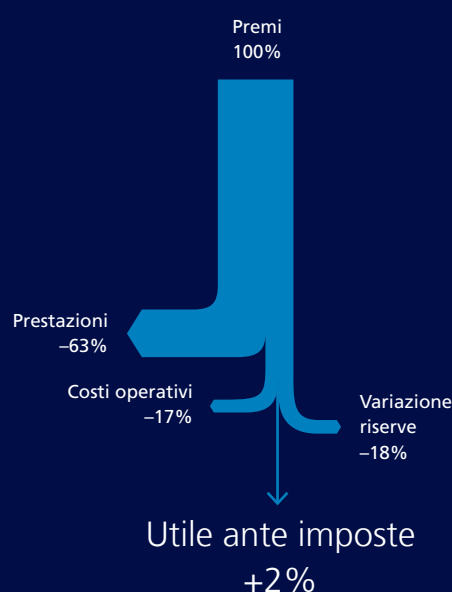
Una parte dei risparmi sui costi confluisce negli utili delle imprese, come consentito nell'ambito dell'assicurazione privata. Nel corso della sua verifica delle tariffe, la FINMA ha constatato che i margini sugli utili calcolati dagli assicuratori non sono abusivamente elevati. Anche gli aumenti delle quote di costi per l'amministrazione non sono stati operati in misura inadeguata (cfr. grafico in questa pagina).

L'andamento dei costi resta sotto osservazione

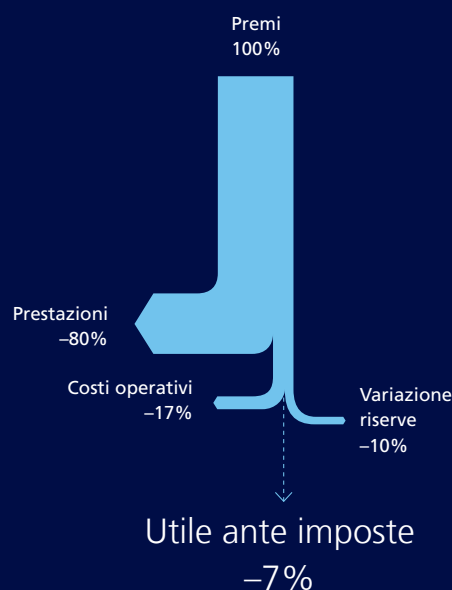
L'andamento dei costi delle prestazioni comporta sempre un certo grado d'incertezza ed è strettamente monitorato dalla FINMA. Preoccupano i costanti incrementi dei costi della salute, le lente trattative per la determinazione delle tariffe ospedaliere, gli elenchi ospedalieri cantonali validi soltanto a tempo determinato o i contingentamenti ospedalieri e gli effetti degli importi forfettari riferiti alle prestazioni che ancora non s'intravedono (Swiss DRG⁵⁹).

⁵⁹ Cfr. glossario, pag. 114.

2012



2011



La domanda se, oltre alle banche, anche le imprese di assicurazione abbiano una rilevanza sistemica globale è stata sollevata e risolta nel 2013 a livello del G-20, in seno agli organi internazionali di standardizzazione come il FSB, e in particolare la IAIS, nonché a livello interno in Svizzera.

Nel 2010, la posizione della Svizzera in merito alle operazioni dei gruppi e conglomerati assicurativi gestiti a partire dalla Svizzera e attivi a livello internazionale è stata fissata nel rapporto finale della commissione di esperti per la limitazione dei rischi economici dovuti alle grandi imprese. Nel settore assicurativo convenzionale, la commissione di esperti «Too big to fail» non ha rilevato alcuna tendenza alla creazione di rischi sistemici.

Rischi derivanti dagli affari non tradizionali e dalle operazioni sul mercato dei capitali

Per contro, a pari dimensioni nei cosiddetti affari non tradizionali e allorquando le assicurazioni operano al di fuori del proprio settore effettuando per esempio operazioni bancarie o sul mercato dei capitali, per il sistema finanziario possono venirsi a creare rischi analoghi a quelli tipici dell'ambito bancario. Questa è la posizione rappresentata dalla FINMA sul piano internazionale, nel FSB e in particolare nel Financial Stability Committee (FSC) della IAIS.

Nove assicurazioni di rilevanza sistemica

Su incarico del G-20 e di concerto con le autorità di vigilanza nazionali competenti, il 18 luglio 2013 il FSB ha definito per la prima volta nove imprese di assicurazione come aventi rilevanza sistemica globale (G-SII). Attualmente nessuna di esse è domiciliata in Svizzera, ma la situazione potrebbe cambiare nel quadro dell'aggiornamento annuale dell'elenco delle G-SII.

La decisione circa quali riassicuratori hanno rilevanza sistemica è stata rimandata a luglio 2014. A tal proposito sarà difficile valutare la marcata interdipendenza che caratterizza il modello operativo delle imprese di riassicurazione.

Criteri della IAIS

Per definire gli assicuratori di rilevanza sistemica, il FSB e le autorità nazionali si basano su criteri e metodi sviluppati dalla IAIS. Al contempo il FSB ha approvato i provvedimenti regolamentari allestiti dalla IAIS⁶⁰, i quali dovrebbero contribuire all'attenuazione dei rischi per la stabilità finanziaria derivanti dalle imprese di assicurazione di rilevanza sistemica globale. Il relativo pacchetto di misure s'inserisce nell'approccio globale e intersettoriale del FSB. I provvedimenti devono essere attuati gradualmente nel tempo dalle autorità competenti e dalle imprese interessate. Le autorità di vigilanza devono ancora stabilire le basi necessarie in particolare nell'ambito dei requisiti in materia di capitale. Si tratta dei requisiti di base per quanto riguarda la dotazione di fondi propri (*loss absorbency*⁶¹, da settembre 2014) nonché dei requisiti addizionali più severi di assorbimento delle perdite (*higher loss absorbency*⁶², dal 2019).

Il quadro svizzero corrisponde ai requisiti internazionali

Se nel quadro delle future verifiche annuali circa la rilevanza sistemica degli assicuratori dovessero essere classificate come tali anche imprese di assicurazione svizzere, la FINMA ritiene che l'attuale regime assicurativo nazionale corrisponda già oggi ampiamente all'orientamento dei provvedimenti pubblicati dalla IAIS, in particolare per quanto riguarda l'ampio test SST, la Circolare FINMA «Liquidità degli assicuratori» e l'estensione delle competenze d'intervento della FINMA. Ai fini della conformità sarà tuttavia necessario apportare ulteriori adeguamenti in alcuni punti, nello specifico in relazione agli ulteriori requisiti in materia di capitale nonché alle competenze di risanamento e di liquidazione di cui dispone l'Autorità di vigilanza.

⁶⁰ Cfr. comunicato stampa della IAIS del 9 ottobre 2013 sull'allestimento di un *Global Insurance Capital Standard* entro il 2016 sul sito www.iaisweb.org.

⁶¹ Cfr. glossario, pag. 112.

⁶² Cfr. glossario, pag. 112.

Cambiamenti nella regolamentazione delle assicurazioni

Importanti tendenze internazionali e lacune rilevate nel sistema giuridico svizzero richiedono un modesto adeguamento della regolamentazione nel settore delle assicurazioni. Il 1° gennaio 2013 sono entrate in vigore l'Ordinanza FINMA sul fallimento delle assicurazioni e due circolari. Nel 2014 proseguiranno i lavori per la revisione dell'Ordinanza sulla sorveglianza.

ORDINANZA FINMA / CIRCOLARE FINMA	PROGETTO DI REGOLAMENTAZIONE			ENTRATA IN VIGORE IL
	TIPOLOGIA	CONTENUTO / OGGETTO	OBIETTIVI / MOTIVI	
Ordinanza FINMA sul fallimento delle assicurazioni (OFA-FINMA)	Nuova regolamentazione	Svolgimento del fallimento delle imprese di assicurazione	<ul style="list-style-type: none"> – Concretizzazione della procedura di fallimento assicurativo disciplinata soltanto per sommi capi dalla legge (LSA) – Tutela degli assicurati – Certezza del diritto 	1.1.2013
Circolare FINMA 13/2 «Facilitazioni SST»	Nuova regolamentazione	<ul style="list-style-type: none"> – Facilitazioni temporanee nel SST fino a fine 2015 – Adeguamento della curva dei rendimenti per la valutazione degli impegni assicurativi – Adeguamento dei valori soglia al di sotto dei quali la FINMA interviene richiedendo l'adozione di misure correttive 	<ul style="list-style-type: none"> – Perdurare dei tassi d'interesse su bassi livelli – Ritardo nell'introduzione nell'UE dei nuovi requisiti di solvibilità ai sensi di <i>Solvency II</i> 	1.1.2013
Circolare FINMA 13/5 «Liquidità degli assicuratori»	Nuova regolamentazione	<ul style="list-style-type: none"> – Base per il rilevamento dei rischi di liquidità – Requisiti minimi in termini di tipologia e contenuto del rapporto sulla liquidità 	La gestione della liquidità rappresenta un elemento fondamentale della conduzione finanziaria aziendale anche per le assicurazioni	1.1.2013

Prospettive

La FINMA ha elaborato una proposta per la revisione parziale dell'Ordinanza sulla sorveglianza (OS). Le modifiche delle disposizioni circa la solvibilità e la gestione qualitativa del rischio, compresi i requisiti di liquidità, la valutazione interna dei rischi e della solvibilità (ORSA) nonché gli obblighi di pubblicazione, sono i principali elementi della proposta di revisione sottoposta al DFF a fine 2013. L'adeguamento dell'OS è di competenza del Consiglio federale.

In sintesi

Il regime di solvibilità svizzero sull'esempio degli assicuratori sulla vita

Il punto di vista degli assicurati: dalla conclusione del contratto fino alla sua scadenza

Conclusione del contratto

Una persona decide di concludere un'assicurazione sulla vita, per esempio, per assicurare la sua famiglia contro l'evento peggiore dal punto di vista finanziario. Come contraente trasferisce le conseguenze finanziarie di un rischio di decesso, per esempio, dalla moglie e dai figli all'impresa di assicurazione.

L'impresa di assicurazione esamina se la richiesta è consona al proprio piano operativo. In caso affermativo acconsente alla stipula del contratto.

Le due parti pattuiscono nel contratto quali prestazioni l'impresa di assicurazione dovrà pagare agli stipulanti/ai beneficiari in caso di decesso o d'invalidità. L'impresa di assicurazione fissa l'ammontare dei premi che lo stipulante deve versare all'assicuratore sulla vita.

Durata contrattuale

Nel corso della durata contrattuale, il contraente è tenuto al pagamento dei premi pattuiti. In cambio, l'assicuratore sulla vita garantisce l'erogazione in qualsiasi momento delle prestazioni definite nel contratto, pertanto investe il denaro incassato mediante il versamento dei premi nella maniera più redditizia possibile. Al riguardo dipende in larga misura da fattori esogeni, anche a livello macroeconomico.

- Se i tassi d'interesse diminuiscono, deve garantire di poter conseguire un rendimento sufficiente per adempiere i suoi obblighi contrattuali.
- Se la durata media della vita aumenta, deve verificare che gli importi siano consoni e in linea con tale tendenza.
- Se, complessivamente, le promesse di prestazioni non sono considerate o sono considerate in misura insufficiente nei premi, nel corso del tempo ciò può ripercuotersi negativamente sullo stato finanziario dell'impresa.
- Se nel settore della previdenza professionale il tasso d'interesse minimo garantito o il tasso di conversione è eccessivamente elevato, per l'assicuratore diventa difficile fornire le prestazioni promesse.

La stabilità economica, ossia la solvibilità, dell'assicuratore dipende dalla sua capacità di gestire i suddetti fattori e dalla maniera in cui ha strutturato i suoi prodotti.

Scadenza del contratto

Alla scadenza del contratto, l'assicurazione sulla vita deve pagare all'assicurato o ai suoi familiari la prestazione pattuita.

Se l'impresa di assicurazione ha garantito prestazioni troppo elevate, può succedere che riesca a far fronte al proprio impegno di pagamento solo se si sovraindebita. Eventualmente può ridurre le prestazioni non garantite.

Il ruolo della FINMA

Ai fini dell'esercizio della propria attività, un assicuratore sulla vita necessita della preventiva autorizzazione della FINMA. La stipula individuale del contratto costituisce invece un rapporto contrattuale di diritto privato e, pertanto, è un affare tra l'assicuratore sulla vita e il suo cliente.

Il ruolo della FINMA

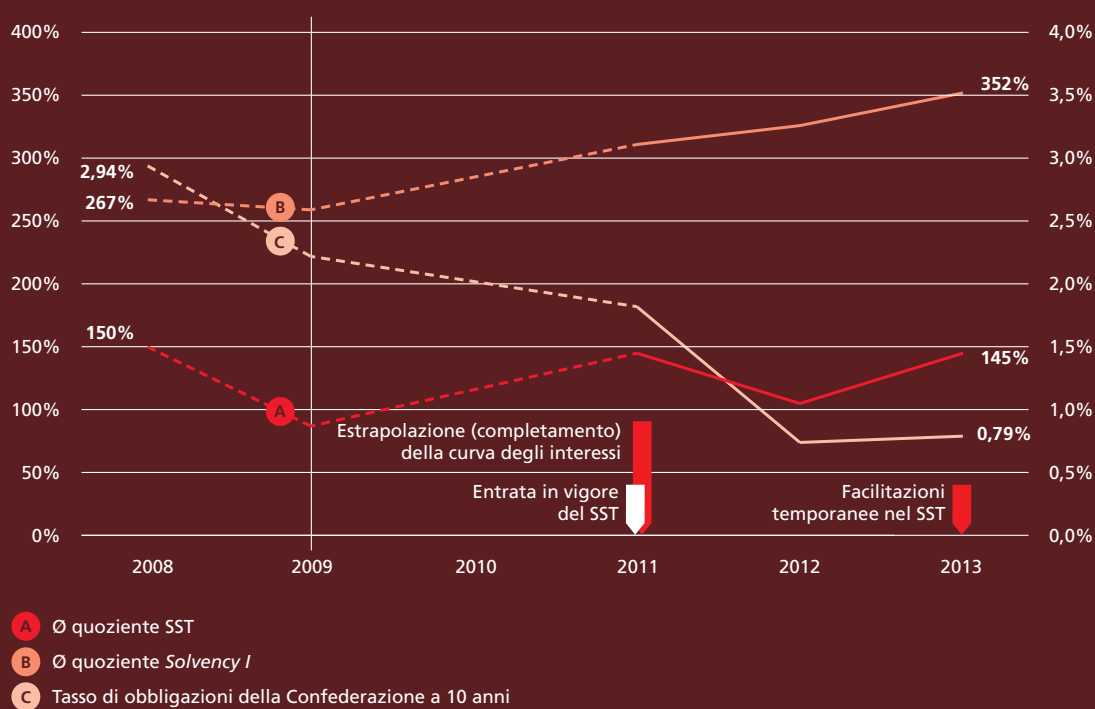
La FINMA sorveglia innanzitutto la stabilità finanziaria degli assicuratori sulla vita. Se la solvibilità dell'impresa è in pericolo, adotta contromisure. In questo modo garantisce, in fin dei conti, la protezione degli interessi degli assicurati.

Il ruolo della FINMA

Poiché la FINMA ha imposto la disponibilità in ogni momento di sufficiente capitale di solvibilità nel corso della durata contrattuale, anche in periodi economicamente difficili l'assicuratore sulla vita è in grado di fornire alla scadenza del contratto le prestazioni pattuite.

Il Test svizzero di solvibilità (SST) è in vigore dal 2011. Si è rivelato un valido «termometro» che fornisce alle imprese un quadro realistico della loro situazione economica. Il SST consente alla FINMA di avere una visione d'insieme sul mercato nella sua globalità e sulla situazione di rischio.

SST e Solvency I: in che modo le due misurazioni della solvibilità reagiscono al contesto di bassi tassi d'interesse



Il grafico mostra che il SST reagisce a cambiamenti sostanziali come bassi tassi d'interesse, a differenza del vecchio sistema di misurazione della solvibilità (*Solvency I*), che rimane insensibile di fronte a cambiamenti economici fondamentali e pertanto trasmette una falsa sicurezza. Il SST ha consentito alla FINMA di reagire tempestivamente e intervenire affinché le imprese di assicurazione rafforzino la dotazione di fondi propri. Così facendo vengono tutelati anche gli stipulanti.

Nel 2013 la FINMA ha intensificato l'attività di vigilanza nell'ambito Mercati e sviluppato una strategia per i controlli in loco presso gli assoggettati ai sensi della LICol. In materia di lotta contro il riciclaggio di denaro, ha sottoposto ad approfondita verifica gli organismi di autodisciplina e la questione relativa al personale ausiliario degli intermediari finanziari nelle operazioni di trasferimento di denaro o di valori.

Anche nel 2013 la divisione Mercati ha intensificato la sorveglianza dei vari operatori di mercato. A tal proposito sono stati introdotti concetti di vigilanza basati sul rischio e, ove opportuno, sono state adottate misure di sorveglianza mirate.

Adeguamento della vigilanza sulle infrastrutture dei mercati finanziari

Dopo aver classificato, nel 2012, i rischi delle infrastrutture dei mercati finanziari in differenti categorie, nel 2013 la FINMA ha attuato il concetto di vigilanza basato sul rischio, eseguendo corrispettivamente una valutazione (*assessment*) delle infrastrutture svizzere dei mercati finanziari. Su tale base, la FINMA ha assegnato a ogni istituto un *rating* individuale. A seconda della categoria di vigilanza e del *rating* è stata poi stabilita la rispettiva intensità di vigilanza. L'estensione alle infrastrutture dei mercati finanziari del concetto di vigilanza basato sul rischio della FINMA è un importante passo avanti verso una sorveglianza efficace di questi rilevanti operatori di mercato. L'implementazione del progetto legislativo condotto dal DFF per la nuova LInfFin consentirà di esercitare su più ampia scala una vigilanza su misura e secondo criteri internazionali nell'ambito delle infrastrutture dei mercati finanziari in Svizzera.

Controlli in loco presso gli assoggettati ai sensi della Legge sugli investimenti collettivi

Nel 2013 per gli assoggettati ai sensi della Legge sugli investimenti collettivi è stato introdotto lo strumento di sorveglianza dei controlli in loco (*supervisory review*). Con questo metodo la FINMA intende valutare autonomamente e direttamente un ambito operativo o una funzione degli assoggettati, in modo da poter esercitare in maniera più efficiente la propria attività di vigilanza. Nel 2013 è stato eseguito un primo controllo in loco. L'implementazione del nuovo strumento di vigilanza per gli investimenti collettivi di capitale è prevista per il 2014.

Verifica dei consulenti d'investimento

Dopo aver constatato negli anni scorsi che le persone incaricate formalmente quali consulenti di fondi d'investimento espletavano attività che andavano effettivamente oltre le mere prestazioni di consulenza e che pertanto erano sottoposte all'obbligo di autorizzazione, la FINMA ha adottato provvedimenti affinché in futuro quest'attività professionale sia effettivamente limitata alla sola funzione di consulenza. A seguito di tale decisione è aumentato il numero delle richieste che i consulenti d'investimento hanno inoltrato alla FINMA nel 2013 per il rilascio di un'autorizzazione per l'attività di gestore patrimoniale di investimenti collettivi di capitale, mentre in altri casi gli offerenti di fondi hanno rinunciato integralmente al ricorso a consulenti d'investimento.

Riciclaggio di denaro: indipendenza degli OAD e arbitraggio normativo in primo piano

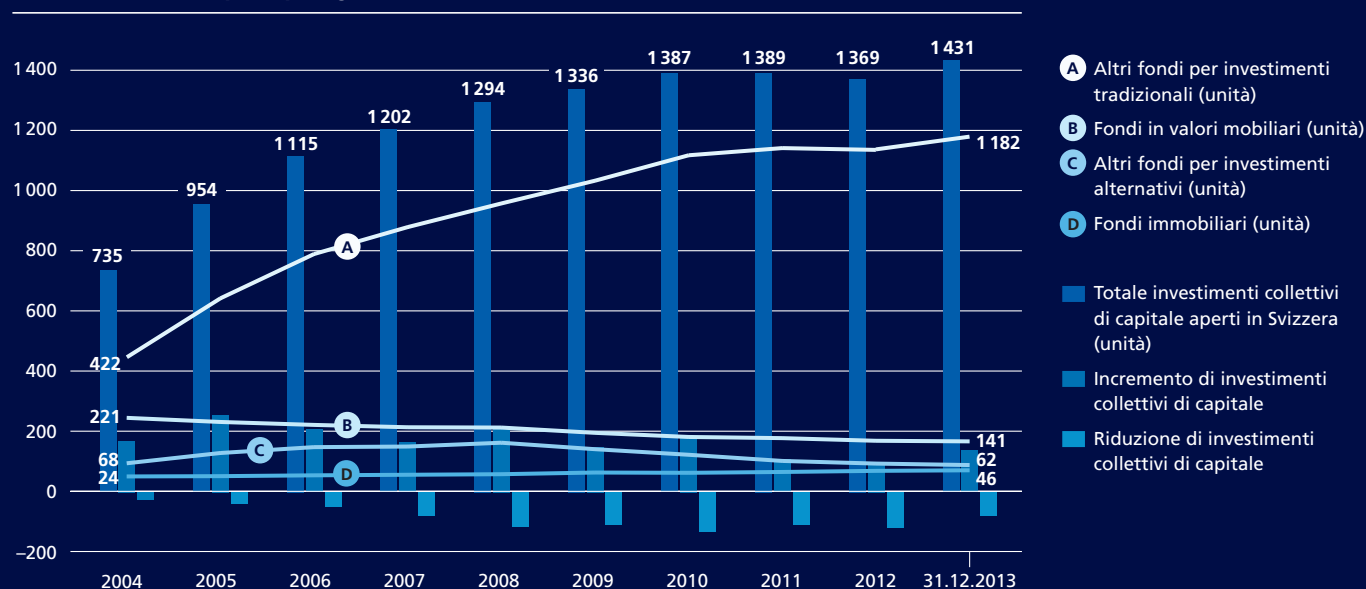
Nel 2013 la FINMA ha intensificato la vigilanza anche in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Nel settore degli organismi di autodisciplina (OAD) sono state adottate misure volte a impedire gli arbitraggi normativi e a garantire l'indipendenza degli OAD. Inoltre, la FINMA ha verificato se è stata adempiuta la disposizione dell'Ordinanza concernente l'esercizio a titolo professionale dell'attività d'intermediazione finanziaria (OAIF)⁶³, secondo cui il personale ausiliario di istituti di trasferimento di denaro operativi in Svizzera può agire unicamente per conto di un singolo intermediario finanziario autorizzato o affiliato. In particolare, la FINMA ha constatato che tale prescrizione non è sempre stata rispettata; pertanto, unitamente all'OAD competente, ha avviato ulteriori procedimenti volti a garantire l'ottemperanza alle basi legali.

⁶³ Nello specifico si tratta dell'osservanza dell'art. 1 cpv. 2 lett. f n. 3 OAIF.

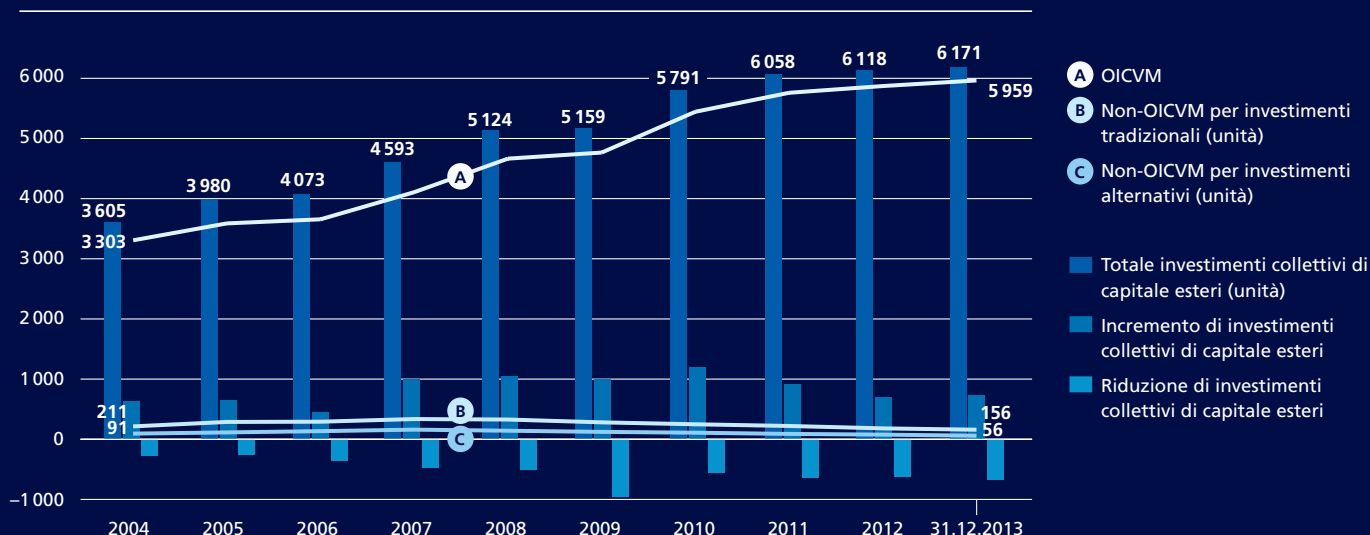
Andamento dei prodotti

Rispetto al 2012, il 2013 ha nuovamente registrato un incremento del numero di investimenti collettivi di capitale svizzeri aperti, il che è in particolare riconducibile alla nuova approvazione di altri fondi per gli investimenti tradizionali e per i fondi immobiliari. Per quanto riguarda gli investimenti collettivi di capitale esteri ammessi alla distribuzione in Svizzera o a partire dalla Svizzera a investitori non qualificati, gli OICVM hanno continuato a registrare una costante tendenza alla crescita.

Andamento del numero di investimenti collettivi di capitale aperti in Svizzera tra il 2004 e il 2013, suddivisi per tipologia di fondo



Andamento del numero di investimenti collettivi di capitale esteri tra il 2004 e il 2013



In materia di investimenti collettivi di capitale, la revisione della Legge sugli investimenti collettivi ha comportato vari cambiamenti. Per esempio, sono stati stipulati accordi di cooperazione nella gestione transfrontaliera e nella distribuzione. Tramite un nuovo concetto per l'approvazione degli investimenti collettivi di capitale, la FINMA auspica di ridurre ulteriormente la durata di trattamento delle richieste.

Sia la Direttiva AIFM europea sia la Legge federale sugli investimenti collettivi di capitale (LICol), rivista per il 1° marzo 2013, sanciscono che i servizi transfrontalieri dei fondi possono essere erogati solo se la FINMA stipula un accordo di cooperazione (MoU) con altre autorità di vigilanza europee. Gli accordi sono una condizione imprescindibile affinché la gestione di fondi d'investimento alternativi europei possa essere delegata a gestori patrimoniali svizzeri, ovvero che i fondi d'investimento alternativi negli Stati membri dell'UE possano essere distribuiti a investitori professionali.

Asset management di fondi europei in Svizzera

Sino alla scadenza del termine ultimo, fissato a fine luglio 2013, la FINMA ha sottoscritto con 28 Stati membri dell'UE e dello SEE accordi di cooperazione, che disciplinano la sorveglianza dei rischi e la raccolta di informazioni di gestori patrimoniali nonché la trasmissione dei dati alla FINMA da parte delle autorità di vigilanza competenti. Inoltre, in questi MoU sono stati definiti anche controlli transfrontalieri in

loco e il reciproco sostegno nell'applicazione delle rispettive prescrizioni in materia di diritto prudenziale. La cooperazione si estende tra l'altro anche a gestori svizzeri di fondi d'investimento alternativi che amministrano e distribuiscono tali fondi nell'UE, ed è altresì valida per i gestori di fondi d'investimento alternativi europei che amministrano prodotti d'investimento in Svizzera o li distribuiscono a investitori qualificati⁶⁴ in Svizzera.

Distribuzione di fondi a investitori non qualificati

La stipula di MoU tra le autorità di vigilanza costituisce un presupposto anche per la distribuzione transfrontaliera a investitori non qualificati. Anche in questo ambito, l'obiettivo è che la FINMA disponga costantemente delle informazioni necessarie ai fini della sorveglianza, garantendo così che gli investitori svizzeri possano fruirne. La stipula di tali MoU costituisce la premessa affinché gli investimenti collettivi di capitale esteri possano essere distribuiti a investitori non qualificati in Svizzera dopo il 1° mar-

Conferenza internazionale dell'Enlarged Contact Group on the Supervision of Collective Investment Schemes

Nell'ottobre 2013 la FINMA ha curato l'organizzazione della conferenza annuale dell'Enlarged Contact Group on the Supervision of Collective Investment Schemes (ECG). All'ECG 2013 tenutosi a Zurigo si sono incontrati rappresentanti di alto grado delle autorità di 19 paesi. Oltre a Stati europei come Francia, Lussemburgo e Irlanda, hanno partecipato anche Stati Uniti, Sudafrica e Singapore.

In un quadro informale sono state discusse tra l'altro questioni relative alle condizioni quadro degli investimenti collettivi di capitale e il rispettivo monitoraggio nonché gli sviluppi generali a livello internazionale nel settore dei fondi.

Costituito nel 1975, l'ECG è un gruppo informale composto dalle autorità di vigilanza della maggior parte delle piazze di fondi più rilevanti al mondo. Lo scopo perseguito dall'incontro consiste nello scambio di informazioni e opinioni come pure nella discussione di questioni regolamentari nell'ambito degli investimenti collettivi di capitale.

⁶⁴ Cfr. glossario, pag. 112.

zo 2014. Alla fine del 2013 la FINMA ha sottoscritto tre MoU con le autorità di vigilanza estere per la distribuzione di investimenti collettivi di capitale esteri a investitori non qualificati.⁶⁵

Nuovo concetto di approvazione

Fino al 1° marzo 2013, per ogni richiesta di approvazione di investimenti collettivi di capitale aperti svizzeri, la FINMA doveva approvare il contratto del fondo nel suo insieme e verificare tutte le disposizioni contrattuali. In numerosi casi era sufficiente fornire soltanto un feedback formale al richiedente. Di conseguenza, tale procedura non migliorava la tutela degli investitori e in parte comportava inutili lungaggini nel trattamento delle richieste.

La revisione parziale della LICol e dell'Ordinanza sugli investimenti collettivi (OICol) ha ridotto l'obbligo di verifica del contratto agli elementi rilevanti dal punto di vista del diritto di vigilanza. Grazie a ciò la FINMA può ora limitarsi a esaminare le disposizioni che si concentrano sulla tutela degli investitori. Le disposizioni che rientrano nell'autonomia privata delle parti contraenti o che sono coperte dalla legislazione tassativa sono ora di esclusiva competenza della direzione del fondo e della banca depositaria⁶⁶.

Su tale base, nel 2013 la FINMA ha sviluppato e introdotto un nuovo concetto per l'approvazione degli investimenti collettivi di capitale svizzeri. I richiedenti devono inoltrare le informazioni di cui la FINMA necessita per la verifica in forma standardizzata e sintetica. Inoltre, la FINMA intende contattare direttamente le persone che gestiscono patrimoni di investimenti collettivi di capitale, e auspica di ridurre così ulteriormente la durata di trattamento delle richieste. A tal proposito conta sulla buona collaborazione con gli operatori di mercato, indispensabile ai fini di una procedura rapida ed efficiente.

Precisazione della SAIC come veicolo d'investimento

Quale veicolo d'investimento chiuso, la società in accomandita per investimenti collettivi di capitale (SAIC) effettua allocazioni in capitale di rischio come il *private equity*, gli investimenti alternativi e i progetti edilizi e immobiliari. Questi ultimi sono stati precisati dal legislatore nel quadro della revisione della LICol, in cui è stato puntualizzato che anche le persone non connesse né direttamente né indirettamente con l'accomandatario⁶⁷, i responsabili dell'amministrazione e della direzione operativa o gli investitori possono investire in progetti edilizi, immobiliari e infrastrutturali. In tal modo la SAIC quale veicolo d'investimento è stata delimitata nei confronti della società operativa. Da allora la FINMA ha approvato diverse SAIC che investono direttamente in progetti edilizi e immobiliari.

Carenze nel rispetto dell'obbligo di dichiarazione legale da parte dei distributori

La distribuzione di investimenti collettivi di capitale in Svizzera o a partire dalla Svizzera necessita della rispettiva autorizzazione della FINMA, la quale verifica se il richiedente soddisfa gli appositi requisiti. Dopo aver ottenuto l'autorizzazione, i distributori sono tenuti a notificare alla FINMA qualsiasi modifica soggetta all'obbligo di autorizzazione. Ciononostante, i distributori non sono costantemente sorvegliati a livello prudenziale. Le direzioni dei fondi e i rappresentanti degli investimenti collettivi di capitale esteri monitorano i distributori sulla base di un'autoregolamentazione. Nell'ambito di una verifica la FINMA ha constatato che la sorveglianza e l'obbligo di dichiarazione dei distributori non sono sempre stati ottemperati in modo conforme, pertanto i distributori in questione sono stati contattati dalla FINMA. Ogniquale volta sussistevano sospetti di attività illecite, la FINMA ha effettuato controlli e, ove opportuno, adottato misure correttive.

⁶⁵ Cfr. cap. «Memorandum of Understanding a livello internazionale», pag. 110.

⁶⁶ Cfr. glossario, pag. 111.

⁶⁷ Cfr. glossario, pag. 111.

A livello internazionale a più ampia scala, la regolamentazione si è focalizzata sui mercati finanziari. Anche in Svizzera sono in corso i lavori per una nuova legge in materia. Ulteriori argomenti centrali sono il riconoscimento dell'equivalenza della regolamentazione, la vigilanza delle controparti centrali in Svizzera da parte dell'ESMA e la modifica dei principi per l'autorizzazione di borse estere.

Nel 2013 la FINMA ha esteso il concetto di vigilanza basato sul rischio anche all'ambito delle infrastrutture dei mercati finanziari. Di conseguenza, le imprese assoggettate come pure la società holding SIX Group SA sono state assegnate a una categoria di rischio e sottoposte a verifica per quanto riguarda i requisiti legali e gli standard internazionali. La FINMA ha altresì stabilito la futura intensità di vigilanza. Il risultato dell'*assessment* è stato comunicato tramite lettera per la prima volta al consiglio di amministrazione di SIX Group SA quale società holding del principale operatore svizzero nell'ambito delle infrastrutture dei mercati finanziari.

Standard internazionali per le controparti centrali

Nell'aprile 2012 il Committee on Payment and Settlement Systems della IOSCO (CPSS-IOSCO) ha definito e pubblicato nuovi standard internazionali per le principali infrastrutture dei mercati finanziari⁶⁸, quali le controparti centrali (CCP)⁶⁹, i depositari centrali di valori mobiliari e gli esecutori centrali delle operazioni su valori mobiliari. In seguito a una decisione

del G-20 nel 2009, sono in corso parallelamente sforzi a livello internazionale tesi a regolamentare la negoziazione di derivati OTC⁷⁰. Le controparti centrali svolgono un ruolo particolare ai fini della riduzione dei rischi nella negoziazione dei derivati OTC. L'UE ha ancorato gli sforzi profusi a livello normativo internazionale nell'ambito della regolamentazione delle infrastrutture dei mercati finanziari, nello specifico nel Regolamento sulle infrastrutture del mercato europeo EMIR (*European Market Infrastructure Regulation*).

Nuova legge per le infrastrutture dei mercati finanziari

In relazione agli sforzi a livello europeo, su incarico del Consiglio federale il DFF si sta occupando di elaborare una nuova Legge sull'infrastruttura finanziaria (LInfFin), che, oltre alle infrastrutture del mercato finanziario, comprende anche la negoziazione dei derivati. L'obiettivo consiste nel creare una normativa equivalente a quella europea. Quale membro del gruppo di lavoro «Infrastrutture dei mercati finanziari», la FINMA intende contribuire alla definizione di

⁶⁸ Cfr. glossario, pag. 112.

⁶⁹ Cfr. glossario, pag. 111.

⁷⁰ Cfr. glossario, pag. 111.

una normativa sostenibile nell'ambito delle infrastrutture dei mercati finanziari che tenga conto degli interessi del mercato finanziario svizzero. Oltre alla regolamentazione dei derivati OTC, la LlnFin verte su tutte le infrastrutture del mercato: dalle piattaforme di negoziazione al *clearing* per mezzo delle controparti centrali, alla custodia e all'esecuzione di valori mobiliari tramite depositari centrali fino a eventuali registri pubblici delle transazioni per la notifica delle operazioni su derivati.

Equivalenza per le controparti centrali

La BNS e la FINMA hanno eseguito una procedura di equivalenza per la regolamentazione delle controparti centrali e la vigilanza sulle CCP in Svizzera, allo scopo di mantenere l'accesso al mercato da parte degli offerenti svizzeri in conformità con il Regolamento sulle infrastrutture del mercato europeo EMIR. Nel settembre 2013 l'ESMA ha comunicato alla Commissione UE una raccomandazione positiva della Svizzera e approvato l'equivalenza sia della normativa sia degli standard di vigilanza svizzeri. Sono state così poste le fondamenta affinché gli operato-

ri delle infrastrutture di mercato possano continuare a fornire i loro servizi di *clearing* quali CCP nei mercati UE e per i partecipanti dell'UE.

Facilitata l'autorizzazione delle borse estere

Per affinare le priorità dell'attività di vigilanza, la FINMA ha rielaborato e adeguato la prassi per l'autorizzazione delle borse estere. L'autorizzazione si fonda principalmente su una sorveglianza adeguata da parte dello Stato di appartenenza delle piattaforme di negoziazione estere in questione e sulla sua disponibilità alla cooperazione; inoltre, trova applicazione su tali piattaforme a prescindere dallo stato di applicazione concreto, ossia indipendentemente dal fatto che si tratti di una borsa regolamentata, una piattaforma di negoziazione multilaterale, una *swap execution facility* o un'altra forma comparabile. Gli obblighi di rendiconto degli operatori delle piattaforme sono stati limitati al minimo necessario, mentre altri requisiti, come lo status dei partecipanti alle negoziazioni su tali piattaforme, decadono integralmente. La definizione dei rispettivi requisiti resta riservata al diritto dello Stato di appartenenza.

Nel 2013 la FINMA ha intensificato la vigilanza sugli organismi di autodisciplina. Dall'analisi circa l'indipendenza degli organismi di autodisciplina è emerso un quadro eterogeneo. I loro regolamenti sono stati adeguati all'Ordinanza sul riciclaggio di denaro della FINMA.

La Legge sul riciclaggio di denaro (LRD) prevede, da un lato, che la FINMA sorvegli la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e, dall'altro, che gli istituti finanziari interessati del settore parabancario possano assoggettarsi alla vigilanza di un organismo di autodisciplina (OAD).

Attenzione della vigilanza puntata sugli organismi di autodisciplina

Oltre 6500 intermediari finanziari del settore parabancario sono affiliati a un OAD, che sottostà alla vigilanza della FINMA. Gli OAD devono emanare regolamenti che concretizzano gli obblighi ai sensi della LRD, nonché controllare il rispetto di tali regolamenti.

La FINMA esercita la vigilanza attiva e diretta sugli OAD. Dal 2013 esegue una volta all'anno un'analisi e una categorizzazione dei rischi degli OAD, che verte nello specifico su struttura e numero di membri, politica aziendale, politica in materia di rischio e politica di vigilanza nonché sull'organizzazione. La categorizzazione dei rischi del rispettivo OAD determina l'intensità e la periodicità degli strumenti di vigilanza impiegati, in cui rientrano lo svolgimento di periodici controlli in loco, l'esame del rapporto annuale degli OAD o colloqui di vigilanza bilaterali su base regolare. Una volta all'anno tutti gli OAD ricevono una lettera di valutazione, da cui si desumono i punti deboli constatati e le misure necessarie che dovranno essere intraprese. Inoltre, la FINMA organizza due volte all'anno un incontro con tutti gli OAD al fine di discutere le sfide generali nell'attuazione della LRD sul piano operativo.

L'indipendenza degli organismi di autodisciplina riveste un ruolo essenziale

Nel 2013 la FINMA ha eseguito controlli in loco presso tutti i dodici OAD. I risultati delle verifiche sono stati fundamentalmente soddisfacenti. È stata solle-

citata l'adozione di singoli interventi correttivi, anche se i provvedimenti di miglioramento erano stati in larga parte già individuati e avviati dagli stessi OAD.

Nelle verifiche eseguite nel 2013, una delle tematiche di maggior rilievo è stata la questione circa l'indipendenza degli OAD sul piano legale, personale, finanziario e organizzativo, che costituisce una premessa fondamentale al fine di definire in modo critico, obiettivo ed efficace la sorveglianza e l'attuazione delle norme. Con buona probabilità, questo elemento sarà anche fondamentale per il riconoscimento dell'autoregolamentazione svizzera sul piano internazionale, come espresso chiaramente dalle pubbliche critiche del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI).

I requisiti della FINMA

Per quanto concerne l'indipendenza degli OAD, la FINMA richiede sia regole di ricusazione funzionanti, sia l'indipendenza di almeno la metà della presidenza del singolo OAD dai membri assoggettati. Per gli OAD che sono integrati in associazioni, l'indipendenza va osservata anche nei confronti dell'associazione stessa. Dai risultati conseguiti per mezzo delle verifiche effettuate dalla FINMA emerge un quadro eterogeneo: la maggior parte degli OAD presenta un elevato grado d'indipendenza, mentre altri OAD devono ancora migliorare notevolmente sotto questo punto, in particolare quelli integrati in un'associazione. Per eliminare gli arbitraggi di diritto prudenziale e le disposizioni in contrasto con la normativa vigente, gli OAD hanno dovuto adeguare i propri regolamenti all'Ordinanza FINMA sul riciclaggio di denaro (ORD-FINMA). Nel 2012 la FINMA ha eseguito un'analisi delle discrepanze materiali, ingiungendo agli OAD di modificare le disposizioni rilevanti nei loro regolamenti. La FINMA ha dovuto adottare provvedimenti nei confronti di un OAD per contrastare una prassi di arbitraggio normativo.

Cambiamenti nella regolamentazione dei mercati

Con l'entrata in vigore della revisione parziale della LICol è stata emendata la conseguente normativa. La Circolare «Appello al pubblico – investimenti collettivi di capitale» è stata infatti sostituita dalla Circolare «Distribuzione di investimenti collettivi di capitale». Inoltre, nel quadro dell'Ordinanza FINMA sul fallimento degli investimenti collettivi di capitale sono state concretizzate le disposizioni sulla procedura di fallimento della LICol.

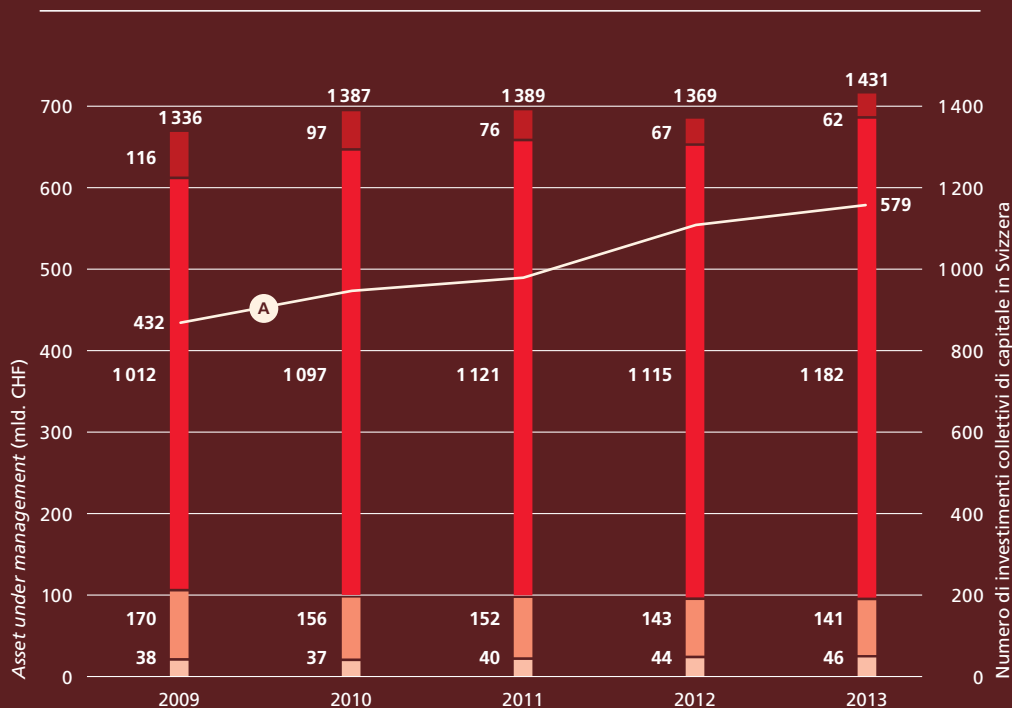
ORDINANZA FINMA / CIRCOLARE FINMA	PROGETTO DI REGOLAMENTAZIONE			MODIFICHE	ENTRATA IN VIGORE IL
	TIPOLOGIA	CONTENUTO / OGGETTO	OBIETTIVI / MOTIVI		
Ordinanza FINMA sul fallimento degli investimenti collettivi di capitale (OICol-FINMA)	Nuova regolamentazione	Per il fallimento delle possibili forme giuridiche degli investimenti collettivi di capitale sono proposte regolamentazioni su misura a seconda della forma giuridica.	Dal 1° settembre 2011 la FINMA è competente dell'apertura e dello svolgimento del fallimento per le varie forme giuridiche di investimenti collettivi di capitale. L'ordinanza concretizza la Legge sugli investimenti collettivi, che regola la procedura di fallimento soltanto in modo sommario.	–	1.3.2013
Circolare FINMA 13/9 «Distribuzione di investimenti collettivi di capitale»	Revisione totale	La circolare concretizza il concetto di «distribuzione di investimenti collettivi di capitale» e stabilisce in dettaglio quali attività devono essere classificate come distribuzione. Vengono inoltre illustrate le conseguenze giuridiche della classificazione di una determinata attività come distribuzione. La circolare è indirizzata a banche, imprese di assicurazione, commercianti di valori mobiliari, direzioni di fondi, SICAV, società in accomandita per investimenti collettivi di capitale, SICAF, gestori patrimoniali di investimenti collettivi di capitale, rappresentanti di investimenti collettivi di capitale esteri, distributori, nonché a chiunque distribuisca investimenti collettivi di capitale.	Con le revisioni parziali della Legge sugli investimenti collettivi (LICol) e dell'Ordinanza sugli investimenti collettivi (OICol), entrate in vigore il 1° marzo 2013, il termine «appello al pubblico» è stato sostituito con «distribuzione», di accezione più ampia (art. 3 LICol; art. 3 OICol). Il concetto di «pubblico» e «non pubblico» è stato abrogato e non sussiste più dopo il recepimento della revisione. Di conseguenza si è resa necessaria una revisione totale della Circolare FINMA 08/8 «Appello al pubblico – investimenti collettivi di capitale».	Sostituisce la Circolare FINMA 08/8 «Appello al pubblico – investimenti collettivi di capitale»	1.10.2013

In sintesi

Il mercato dei fondi in Svizzera

Negli ultimi anni il mercato svizzero dei fondi ha registrato una crescita costante: sono aumentati sia i patrimoni gestiti sia il numero dei gestori patrimoniali di investimenti collettivi di capitale con sede in Svizzera.

Numero di investimenti collettivi di capitale svizzeri e patrimoni gestiti

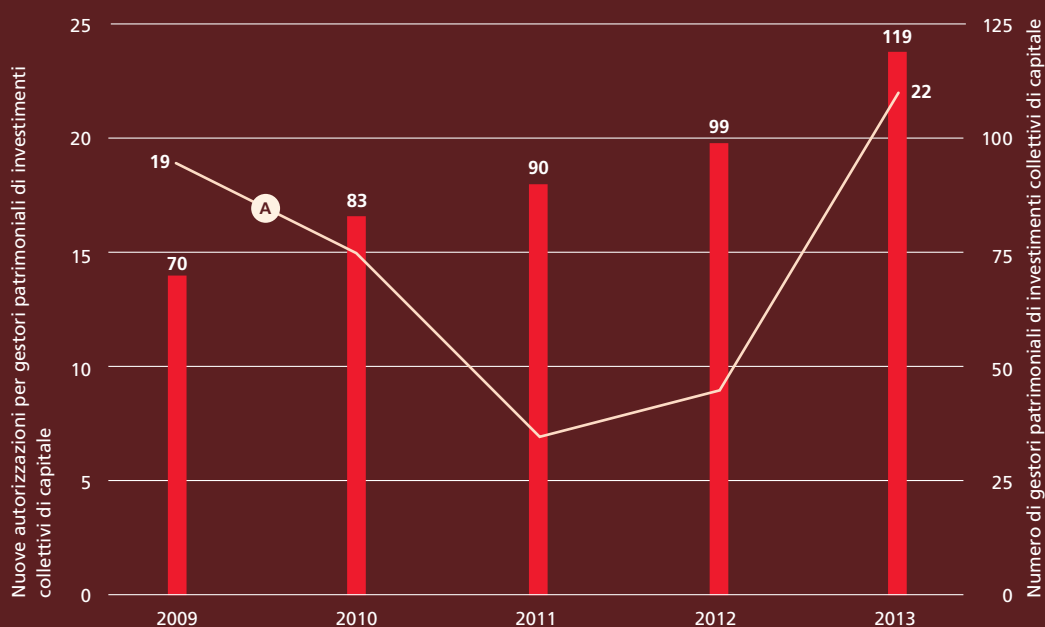


Fonte *Asset under management*: Bollettino mensile di statistica bancaria della BNS, dicembre 2013, D6_1 Investimenti collettivi di capitale svizzeri, patrimonio netto alla fine del trimestre (31 luglio 2013).

- Altri fondi per investimenti alternativi
 - Altri fondi per investimenti tradizionali
 - Fondi in valori mobiliari
 - Fondi immobiliari
- A *Asset under management* (mld. CHF)

Negli anni scorsi i patrimoni gestiti nel quadro degli investimenti collettivi di capitale svizzeri sono costantemente aumentati. Gli altri fondi per gli investimenti tradizionali rappresentano la tipologia di fondi maggiormente utilizzata in Svizzera. Anche nell'ambito dei fondi immobiliari è stata registrata una crescita.

Numero e andamento dei gestori patrimoniali di investimenti collettivi di capitale con sede in Svizzera



■ Numero di gestori patrimoniali di investimenti collettivi di capitale

Ⓐ Nuove autorizzazioni per gestori patrimoniali di investimenti collettivi di capitale

Con l'entrata in vigore della LICol il 1° gennaio 2007, i gestori patrimoniali di investimenti collettivi di capitale svizzeri sono stati assoggettati alla vigilanza della FINMA. Fino al 2009 ciò ha comportato un incremento temporaneo delle autorizzazioni concesse. In seguito il numero di autorizzazioni è tornato a diminuire, finché, nel 2011, la FINMA ha esaminato i processi di decisione degli investimenti, constatando che determinati consulenti d'investimento esercitano *de facto* l'attività di gestione patrimoniale di investimenti collettivi di capitale senza disporre della rispettiva autorizzazione.

Al fine di ottenere l'approvazione per la distribuzione di investimenti collettivi di capitale, un numero sempre maggiore di consulenti d'investimento ha richiesto un'autorizzazione in tal senso. Nel 2013, alla luce della revisione della LICol e dell'assoggettamento di principio di tutti i gestori patrimoniali di investimenti collettivi di capitale, è stato registrato un ulteriore aumento delle autorizzazioni, anche se perlopiù si tratta di società già esistenti che ora sottostanno alla LICol a seguito del rimedio a una precedente lacuna normativa.

Nel 2013 è stato concluso l'ampliamento della divisione Enforcement, che conta ora 68 posti a tempo pieno e dispone di dimensioni tali da consentire alla FINMA di procedere in modo mirato contro le violazioni della legge in tutti gli ambiti di vigilanza.

L'ampliamento operato negli anni 2012-2013 di complessivamente 20 posti di lavoro a tempo pieno e l'integrazione, avvenuta in seguito a una riorganizzazione interna, del gruppo Assistenza amministrativa internazionale permettono di sfruttare proficue sinergie, in particolare nella vigilanza sui mercati e nei procedimenti per attività non autorizzate. Inoltre, la nuova competenza della divisione in materia di assistenza amministrativa agevola l'esecuzione di procedimenti di *enforcement* su scala internazionale (come p. es. nelle inchieste circa possibili manipolazioni dei corsi valutari⁷¹).

L'intensità delle attività di *enforcement* varia a seconda dell'ambito di vigilanza. In caso di sospetto di attività non autorizzate, il raggio d'azione della FINMA è minimo⁷², mentre in caso di irregolarità o problemi a carico di titolari dell'autorizzazione sorvegliati sotto il profilo prudenziale è possibile procedere ampiamente, spesso nel quadro dell'attività di vigilanza corrente.

L'organizzazione orientata ai processi si è dimostrata valida

La ripartizione della divisione Enforcement in «Accertamenti» (titolari dell'autorizzazione, attività non autorizzate, vigilanza sui mercati e assistenza amministrativa), «Procedimenti», «Insolvenza» e «Servizi operativi» si è rivelata una scelta vincente. La struttura orientata ai processi consente una prassi unitaria per quanto concerne l'apprezzamento materiale

del diritto di vigilanza e la valutazione dell'*escalation* fino all'avvio di un procedimento come pure la concentrazione sui procedimenti di *enforcement* aperti fino alla crescita in giudicato.

Obblighi di condotta in primo piano

A livello tematico, nel 2013 la divisione Enforcement della FINMA si è occupata con maggiore intensità di vari obblighi di condotta degli intermediari finanziari, nello specifico negli ambiti relativi alla lotta contro il riciclaggio di denaro, alla nuova regolamentazione della condotta sul mercato e agli obblighi di diligenza nelle operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie. In tale contesto, la FINMA ha constatato violazioni della legge, adottato misure correttive, disposto limitazioni dell'attività operativa ed emesso sanzioni quali la confisca, il divieto di esercizio della professione e la pubblicazione preventiva di provvedimenti (per esempio divieti di esercizio dell'attività).

Il comitato della Direzione assume decisioni di enforcement

L'attività di *enforcement* tesa all'applicazione delle leggi è gestita dal Comitato di enforcement della FINMA (ENA), composto da membri della Direzione⁷³. Esso si pronuncia in merito alle decisioni finali e nella maggior parte dei casi sulla necessità o meno di avviare procedimenti di *enforcement* a carico di titolari dell'autorizzazione e dei loro organi o collaboratori. Anche l'avvio di procedimenti in caso di sospet-

⁷¹ Cfr. cap. «Revisione totale della Circolare «Regole di condotta sul mercato», pag. 80.

⁷² Cfr. cap. «Trattamento di imprese e persone prive di autorizzazione», pag. 78.

⁷³ Cfr. cap. «Consiglio di amministrazione e Direzione», pag. 88.

to di attività non autorizzate è appannaggio della divisione Enforcement, e lo stesso avviene per la disposizione di misure preventive e per l'emanazione di decisioni nell'ambito dell'insolvenza e dell'assistenza amministrativa internazionale.

Lungaggini nelle procedure di ricorso

Preoccupa la durata delle procedure di ricorso, il che si traduce in un lungo periodo di grande incertezza per le persone coinvolte. In particolare, nei casi a carico di titolari dell'autorizzazione assoggettati o concernenti liquidazioni, queste lungaggini nelle procedure di ricorso rappresentano grandi sfide. In tali casi, spesso la strutturazione del rapporto di vigilanza corrente è complessa, essendo questo determinato dall'esito incerto del procedimento e dal margine di manovra esistente.

Per far fronte alle incertezze e tutelare gli interessi degli investitori e degli assicurati, la FINMA priva gli eventuali ricorsi dell'effetto sospensivo ogniqualvolta lo ritiene opportuno, ordinando parallelamente misure cautelari. A tal proposito il Tribunale amministrativo federale concede alla FINMA il margine di manovra necessario e adotta anch'esso opportuni provvedimenti.

In una prospettiva internazionale, il rapido trattamento delle decisioni nell'ambito dell'assistenza amministrativa internazionale riveste particolare rilevanza. Il Tribunale amministrativo federale, a cui in tali casi spetta la decisione definitiva, si occupa di tali ricorsi con la massima celerità, contribuendo così a garantire la capacità di prestare assistenza amministrativa.

Statistiche nell'ambito dell'enforcement

	APERTI AL 1.1.2013	APERTURE	CHIUSURE	APERTI AL 31.12.2013
Procedimenti di enforcement				
– nella vigilanza sugli istituti	14	23	24	13
– svolti separatamente nei confronti di collaboratori di istituti autorizzati	3	17	7	13
– per attività non autorizzata	12	22	21	13
Indagini preliminari	342	740	545	537
Liquidazioni				
– di titolari dell'autorizzazione	2	0	0	2
– di imprese che operano senza autorizzazione	29	8	11	26
Fallimenti				
– di titolari dell'autorizzazione	10	0	0	10
– di imprese che operano senza autorizzazione	93	34	31	96
Riconoscimento di provvedimenti d'insolvenza esteri				
– nell'ambito autorizzato	9	5	0	14
– nell'ambito di attività non autorizzate	6	0	2	4
Riconoscimento di misure di risanamento estere				
– nell'ambito autorizzato	2	0	0	2
– nell'ambito di attività non autorizzate	0	0	0	0

Esempi della prassi di *enforcement* nel 2013

Maggiore ricorso all'*enforcement* presso intermediari finanziari direttamente sottoposti

Aniché affiliarsi a un organismo di autodisciplina (OAD), gli intermediari finanziari attivi nel settore parabancario hanno la possibilità di assoggettarsi direttamente alla FINMA nell'ambito della sorveglianza della lotta contro il riciclaggio di denaro quali intermediari finanziari direttamente sottoposti alla FINMA (IFDS). Gli effetti del difficile contesto economico sono tangibili anche nel settore parabancario. Gli attori di tale mercato devono soddisfare i requisiti di un contesto più complesso rispetto al passato. Ciò ha comportato un aumento dei casi a carico di tali IFDS, che sono stati inoltrati alla divisione Enforcement per l'ulteriore trattamento, circa una dozzina solo nel 2013.

Operazioni di compensazione per riciclare il denaro del crimine organizzato

A seguito di due istruttorie penali estere di vasta portata, la FINMA ha constatato che il crimine organizzato si avvale delle cosiddette operazioni di compensazione (*offset*) per riciclare i proventi ottenuti mediante attività delittuose. Tali flussi di denaro sono stati effettuati anche tramite istituti finanziari svizzeri autorizzati. I clienti esteri di banche svizzere hanno ricevuto somme di denaro da intermediari nel loro paese (per esempio dalla vendita di droghe).

I clienti hanno successivamente incaricato il proprio istituto di versare un importo corrispettivo a un ulteriore destinatario presso un istituto terzo (per esempio in Asia). Tale importo è poi stato accreditato a presunti membri di strutture criminali. L'idoneità delle operazioni di compensazione per il riciclaggio di denaro nasconde notevoli rischi giuridici e di reputazione, cui gli istituti devono far fronte. A seguito delle proprie indagini, la FINMA ha imposto misure organizzative a vari istituti al fine di contenere tali rischi.

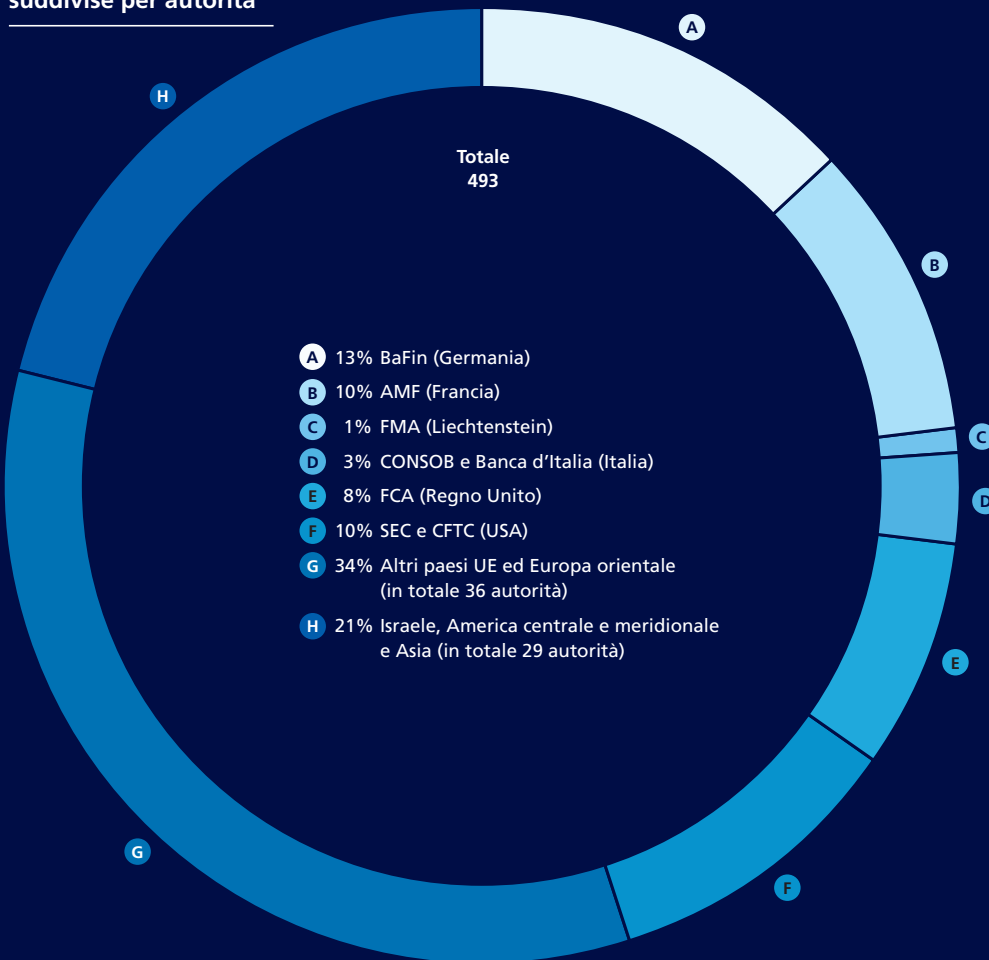
Progressi nella procedura di fallimento di Lehman Brothers

Nel 2013 sono state concluse numerose procedure d'insolvenza. Il rafforzamento dell'attività di *enforcement* della FINMA ha causato al contempo un incremento dei nuovi procedimenti, pertanto il numero di procedure d'insolvenza aperte è rimasto invariabilmente elevato. Nella procedura di fallimento a carico di Lehman Brothers Finance SA è stato compiuto un progresso sostanziale: la graduatoria è stata allestita e sono stati stipulati accordi con controparti di primaria rilevanza. Numerose opposizioni hanno impedito i primi versamenti di acconti.

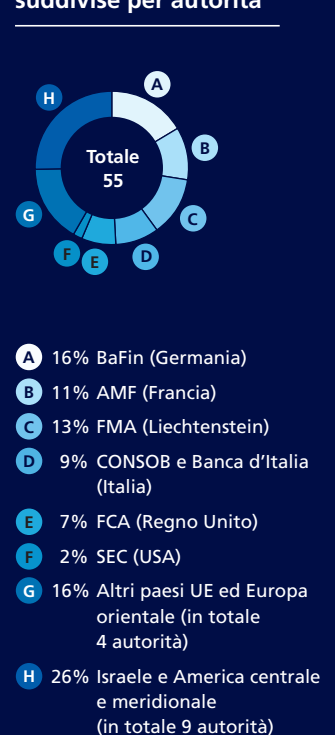
Statistiche nell'assistenza amministrativa internazionale

La FINMA è la terza autorità al mondo a ricevere il maggior numero di richieste di assistenza amministrativa internazionale. Riesce a evadere la maggior parte di esse, tuttavia vengono criticati, in quanto peculiarità svizzere, la procedura del cliente, i conseguenti ritardi nel trattamento e le informazioni preliminari rilasciate al soggetto interessato.

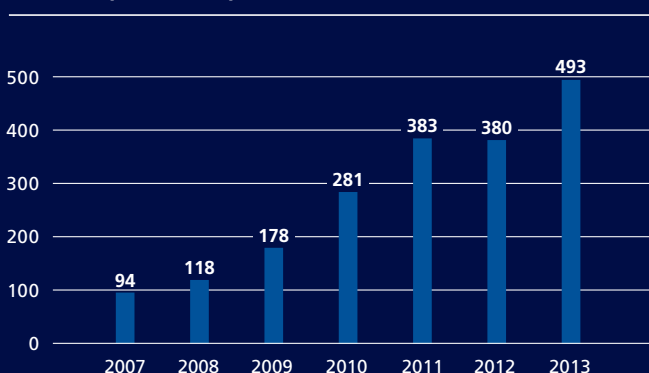
Richieste pervenute suddivise per autorità



Richieste inoltrate suddivise per autorità



Richieste di assistenza amministrativa all'anno (2007-2013)⁷⁴



⁷⁴ I dati del 2009 e del 2010 sono stati rettificati rispetto a quelli che figurano nei rapporti annuali precedenti.

Richieste pervenute

Nel corso del 2013 presso la FINMA sono pervenute da parte di 73 autorità di vigilanza estere 493 richieste di assistenza amministrativa. Tali richieste riguardano 363 intermediari finanziari e 1 218 clienti. Per quanto concerne i 1 218 clienti, finora sono state aperte 194 procedure del cliente ed emanate 19 decisioni. Contro 10 decisioni è stato interposto ricorso presso il Tribunale amministrativo federale. In quattro casi quest'ultimo si è espresso a favore della FINMA, mentre alla fine del 2013 sei casi erano ancora pendenti. A livello mondiale la FINMA si classifica al terzo posto tra i maggiori destinatari di tali richieste, il che riflette l'importanza della piazza svizzera a livello di *private banking*. Dalle statistiche allestite annualmente dalla IOSCO emerge che la FINMA si occupa delle richieste di assistenza amministrativa con piena soddisfazione delle autorità di vigilanza estere, anche se la lunga durata della procedura e l'informazione preliminare dei soggetti interessati danno adito a critiche.

Richieste inoltrate

Nel 2013 la FINMA ha inoltrato 55 richieste di assistenza amministrativa alle autorità di vigilanza estere competenti, di cui nove alla BaFin tedesca, sei all'AMF francese, sette alla FMA del Liechtenstein, cinque alla CONSOB e alla Banca d'Italia, quattro alla FCA britannica, una alla SEC statunitense e altre 23 richieste a 13 autorità di vigilanza nei paesi dell'UE, in Europa orientale e in altri paesi. Nell'ambito del diritto in materia di pubblicità delle partecipazioni sono state inoltrate complessivamente sei richieste alle autorità di vigilanza estere in Europa, America settentrionale, meridionale e centrale.

La FINMA effettua accertamenti tesi a verificare se nel settore finanziario operano in maniera illecita imprese e persone prive di autorizzazione. In caso di violazione del diritto in materia di vigilanza sui mercati finanziari, essa può adottare provvedimenti, soprattutto nei casi di accettazione di depositi del pubblico o di attività di ditte di emissione o assicurazioni senza le necessarie autorizzazioni.

Alla FINMA pervengono ogni anno diverse migliaia di segnalazioni di attività non autorizzate, di norma da parte di investitori, servizi interni alla FINMA, autorità penali, autorità di vigilanza estere o dai mass media. La FINMA verifica tutti gli indizi sostanziali di sospetto con la dovuta diligenza, valutandoli sotto il profilo prudenziale. Gli accertamenti vertono in particolare sui casi in cui il denaro degli investitori è messo a repentaglio o in cui sono interessati numerosi investitori, ovvero in cui sono in gioco elevati importi di denaro.

Conseguenze per imprese e persone

Le indagini a carico di queste attività non autorizzate comportano provvedimenti di varia natura. Una parte degli accertamenti è stata sospesa senza l'adozione di ulteriori misure, poiché non sussiste (più) alcuna competenza svizzera oppure perché è emerso che non è (più) in corso alcuna attività rilevante ai sensi delle leggi sui mercati finanziari. In numerosi casi la FINMA ripristina la situazione conforme, imponendo un adeguamento del modello operativo o la modifica dei contratti o del materiale pubblicitario, oppure esigendo che l'offerente richieda la necessaria autorizzazione e/o si affili a un OAD.

Se non è possibile giungere a una soluzione consensuale, la FINMA avvia un procedimento di *enforcement* nei confronti della società che ha commesso le violazioni e si avvale all'occorrenza di un incaricato

dell'inchiesta. Il procedimento termina spesso con la liquidazione della società che opera in modo non autorizzato. Inoltre, a carico della persona inadempiente è emesso un divieto di esercizio dell'attività non autorizzata, che viene pubblicato frequentemente sul sito Internet della FINMA. Se nel corso degli accertamenti vengono constatati reati penali di diritto comune o infrazioni delle leggi sui mercati finanziari, la FINMA informa le autorità penali competenti e sporge denuncia penale.

Limiti dell'attività di enforcement

La FINMA deve limitarsi a perseguire i casi in cui gli indizi iniziali si concretizzano. Non si occupa invece attivamente di imprese e persone che potrebbero potenzialmente esercitare attività non autorizzate in ambito finanziario. Un controllo capillare del settore non sottoposto a sorveglianza esulerebbe dalla sfera di vigilanza e di responsabilità della FINMA.

La FINMA interviene nell'ambito non autorizzato soltanto in caso di violazione delle leggi sui mercati finanziari, nello specifico soprattutto nei casi di accettazione non autorizzata di depositi del pubblico, attività non autorizzate di ditte di emissione o assicurazioni e violazioni della Legge sul riciclaggio di denaro. Se non sussiste alcuna violazione delle leggi sui mercati finanziari, la FINMA ha le mani legate e in tali casi rimanda gli investitori alle autorità competenti in sede civile e penale.

Esempi di come si è proceduto con gli istituti e le persone che operano in modo non autorizzato

Azioni di presunte imprese *start-up*

Sempre più spesso alla FINMA sono segnalati casi in cui con metodi aggressivi vengono vendute azioni spesso prive di valore di imprese *start-up* sconosciute. Perlopiù si tratta di società le cui presunte attività si svolgono nei settori delle energie alternative, del commercio di materie prime o della tecnologia medica. Non di rado viene pubblicizzato un preteso ingresso in borsa della società in questione. Ciononostante, spesso la FINMA non può fare nulla di fronte a tali casi, dato che né la vendita di proprie azioni né la mera intermediazione della vendita di azioni sono soggette all'obbligo di autorizzazione.

Le attività in *bitcoin* devono essere autorizzate?

Nel 2013 alla FINMA è stato chiesto a più riprese se le attività con la moneta di negoziazione virtuale «*bitcoin*»⁷⁵ necessitano di un'autorizzazione da parte della stessa FINMA. Il diritto in materia di vigilanza non contempla alcuna disposizione concreta in merito alle monete virtuali, ma la negoziazione di *bitcoin* (o di un'altra moneta virtuale) può essere sottoposta all'obbligo di autorizzazione a seconda del modello operativo. Se per esempio sono accettati depositi da oltre 20 persone è necessaria un'autorizzazione bancaria. Le imprese con modelli operativi che comprendono la rapida compravendita di *bitcoin* contro mezzi di pagamento legali sono sottoposte all'obbligo di autorizzazione ai sensi della Legge sul riciclaggio di denaro (LRD). Queste società devono dunque affiliarsi a un OAD oppure richiedere l'autorizzazione alla FINMA.

Aumento delle richieste di gratuito patrocinio

Nei procedimenti a carico di proprietari e organi di imprese che operano senza autorizzazione, la FINMA si confronta con un incremento delle richieste di gratuito patrocinio. Innanzitutto verifica se i requisiti sono soddisfatti. Se il richiedente è nullatenente, le sue argomentazioni legali non sono completamente prive di fondamento e la procedura presenta una certa complessità giuridica, ai sensi delle disposizioni sancite dalla Costituzione federale la FINMA deve concedere il gratuito patrocinio a carico degli altri assoggettati che corrispondono gli emolumenti.

⁷⁵ Cfr. glossario, pag. 111.

In seguito alla revisione della Legge sulle borse e dell'Ordinanza sulle borse, la FINMA può ora procedere nei confronti di tutte le persone che sfruttano le informazioni privilegiate o commettono manipolazioni di mercato. La FINMA ha concretizzato la prassi di vigilanza nella revisione totale della Circolare «Regole di condotta sul mercato».

Il 1° maggio 2013 sono entrate in vigore le revisioni della Legge sulle borse (LBVM) e dell'Ordinanza sulle borse (OBVM) nell'ambito dei reati borsistici e degli abusi di mercato. Queste normative trattano in maniera più ampia i comportamenti considerati come abuso di mercato e si avvicinano agli standard internazionali.

Applicabilità universale

La definizione di elementi costitutivi generalmente validi dal punto di vista prudenziale per comportamenti non consentiti sul mercato permette alla FINMA di imporre le regole di condotta sul mercato nel senso di un *level playing field* nei confronti di tutti i partecipanti del mercato e non più soltanto di quelli che le sono assoggettati. Al fine di continuare a consentire determinati comportamenti giustificati dal punto di vista economico nonostante gli ampi divieti prudenziali di *insider trading* e manipolazione di mercato, nell'Ordinanza sulle borse sono definiti i comportamenti consentiti (*safe harbour*).

Concretizzazione delle norme di divieto

La revisione del diritto di rango superiore ha richiesto una rielaborazione fondamentale della Circolare FINMA 08/38 «Regole di condotta sul mercato». Innanzitutto la circolare concretizza le regole generali concernenti lo sfruttamento di informazioni privilegiate e la manipolazione di mercato.

La circolare illustra un elenco non esaustivo di comportamenti abusivi. Sono inoltre definite le operazioni su valori mobiliari e i comportamenti consentiti, e in tre casi si presume che un determinato comportamento non sia considerato come abuso di mercato.

Manipolazioni vietate anche al di fuori della negoziazione di valori mobiliari svizzeri

La vigilanza sui mercati di carattere generale della FINMA nonché la competenza di perseguimento

penale del Ministero pubblico della Confederazione si limitano alla tutela della negoziazione di valori mobiliari svizzeri. Essa mira a evitare una violazione delle pari opportunità e dell'equità, così come l'inganno di altri operatori di mercato. Tuttavia, i comportamenti illeciti in altri mercati non sono diversi dagli abusi nella negoziazione di valori mobiliari svizzeri e sono pertanto ugualmente inaccettabili nell'ottica della garanzia di un'attività irreprensibile.

La circolare fissa la pluriennale prassi della FINMA in questo punto, stabilendo chiaramente che, ai fini della valutazione della garanzia di un'attività irreprensibile, le disposizioni circa l'*insider trading* e la manipolazione di mercato sono applicate per analogia anche al comportamento di garanti dell'irreprensibilità nella negoziazione di valori immobiliari nel mercato primario, su una borsa estera o in altri mercati (per esempio in relazione a tassi di riferimento e altri *benchmark*).

Obblighi organizzativi ora per tutti gli assoggettati alla vigilanza prudenziale

Nella revisione totale della circolare sono presenti anche gli obblighi organizzativi ampiamente rielaborati, che ora non riguardano più esclusivamente i commercianti di valori mobiliari, bensì tutti gli assoggettati alla vigilanza prudenziale. Gli obblighi organizzativi non sono quindi più connessi con la tipologia di autorizzazione, ma con l'attività operativa e i rischi che ne derivano.

La revisione totale della Circolare FINMA 13/8 «Regole di condotta sul mercato»⁷⁶ è entrata in vigore il 1° ottobre 2013. Per l'attuazione degli obblighi organizzativi per gli istituti assoggettati sussiste un periodo di transizione fino al 1° gennaio 2015.

⁷⁶ Cfr. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-13-08-d.pdf> (in tedesco).

Esempi di indagini e procedimenti avviati per manipolazione di mercato

Procedimenti di *enforcement* per manipolazione di mercato

Nel 2013 la FINMA ha emesso una decisione a carico di una banca che ha manipolato il mercato tramite l'immissione di ordini fittizi. Oltre ad altri provvedimenti, la FINMA ha confiscato gli utili conseguiti illecitamente per un importo pari a circa CHF 3,5 milioni a favore della cassa generale della Confederazione.

La FINMA ha preso provvedimenti nei confronti di una banca cantonale che aveva sostenuto la quotazione in borsa dei propri buoni di partecipazione tramite massicce operazioni di acquisto di tali titoli. Gli utili illeciti conseguiti pari a CHF 2,64 milioni sono stati confiscati. Il 18 novembre 2013, nella Comunicazione 52 (2013)⁷⁷ la FINMA ha informato gli emittenti e i commercianti di valori mobiliari in merito alle proprie aspettative circa una negoziazione di titoli propri conforme alle regole di condotta sul mercato vigenti.

Indagini coordinate a livello internazionale per possibili manipolazioni dei corsi valutari

Nel secondo semestre del 2013 la FINMA si è occupata intensamente dell'inchiesta per manipolazioni dei corsi valutari presso vari istituti finanziari svizzeri, coordinando strettamente le proprie indagini con le autorità estere, dato che una serie di banche a livello internazionale è potenzialmente coinvolta. Per ora non è ancora possibile prevedere la durata di tali indagini.

⁷⁷ Cfr. Comunicazione FINMA 52 (2013) «Negoziazione su titoli propri con lo scopo di approntare un adeguato livello di liquidità degli stessi, alla luce delle nuove disposizioni in materia di manipolazione di mercato» (<http://www.finma.ch/finma/publikationen/Lists/ListMitteilungen/Attachments/63/finma-mitteilung-52-2013-i.pdf>).

Competenza della FINMA in ambito fallimentare presso gli intermediari finanziari

Se sussiste il timore motivato che un'impresa nell'ambito di competenza della FINMA sia sovraindebitata o presenti seri problemi di liquidità e che l'eventuale risanamento non abbia alcuna possibilità di riuscita oppure è già fallito, la FINMA avvia il fallimento. Questo intervento è volto alla tutela di investitori, assicurati e creditori, in linea con lo scopo perseguito dal legislatore.

Se viene aperto un fallimento a carico di una società attiva come banca, commerciante di valori mobiliari, assicurazione o direzione del fondo, la FINMA interviene fungendo da tribunale fallimentare presso gli istituti assoggettati.⁷⁸ Contestualmente la FINMA è ufficio di fallimento e può svolgere autonomamente procedure di fallimento quale liquidatore del fallimento oppure nominare un liquidatore esterno a tale scopo. Nella prassi, la maggior parte dei fallimenti riguardano piccole e medie imprese, che non di rado sono interconnesse a livello internazionale, rendendo complessi i lavori di liquidazione.

Sfide particolari per le procedure di fallimento transfrontaliere

Gli intermediari finanziari di piccole e medie dimensioni dispongono per la maggior parte di strutture organizzative flessibili e vogliono essere in grado di reagire tempestivamente alle esigenze dei mercati. Spesso si avvalgono della pubblicità tramite Internet per acquisire clienti domiciliati all'estero. I loro valori patrimoniali sono ripartiti su banche situate in vari paesi.

Pertanto, in caso di fallimento in Svizzera, a causa delle connessioni con l'estero sorgono rapidamente ostacoli culturali, linguistici e soprattutto giuridici che rallentano la procedura di fallimento. Per esempio, in particolare i valori patrimoniali depositati all'estero che rientrano nella massa fallimentare in Svizzera possono essere rimpatriati solo dopo l'espletamento di un'apposita procedura di riconoscimento estero.

Impiego di liquidatori del fallimento esterni

La FINMA dispone di un comprovato pool di specialisti esterni qualificati, che può impiegare quali liquidatori in caso di procedure di fallimento o di risanamento. La FINMA può tuttavia agire quale liquidatore e condurre autonomamente la procedura di fallimento, per esempio se i valori patrimoniali disponibili sono modesti.

Collaborazione con le autorità di perseguimento penale

Non di rado viene avviata una procedura penale nei confronti degli organi di un intermediario finanziario privo di autorizzazione, a carico del quale la FINMA ha aperto il fallimento. Di conseguenza, i valori patrimoniali della massa fallimentare vengono sequestrati penalmente e i creditori della procedura di fallimento diventano parte lesa nella procedura penale. In tale circostanza, la FINMA apprezza molto la collaborazione costruttiva con le autorità svizzere di perseguimento penale.

⁷⁸ Cfr. art. 173b Legge sulla esecuzione e sul fallimento (LEF).

Cambiamenti nella regolamentazione

Nel 2013 nell'ambito dell'*enforcement* la FINMA ha adeguato l'Ordinanza FINMA sulle borse e la Circolare FINMA «Regole di condotta sul mercato».

ORDINANZA FINMA / CIRCOLARE FINMA	PROGETTO DI REGOLAMENTAZIONE			MODIFICHE	ENTRATA IN VIGORE IL
	TIPOLOGIA	CONTENUTO / OGGETTO	OBIETTIVI / MOTIVI		
Ordinanza FINMA sulle borse (OBVM-FINMA)	Revisione parziale	L'obbligo di dichiarazione di cui all'art. 20 cpv. 1 LBVM include ora anche le società con sede all'estero che hanno la Svizzera come sede di quotazione principale dei loro titoli di partecipazione. L'art. 11 cpv. 2 OBVM-FINMA disciplina il momento in cui nasce l'obbligo di dichiarazione in caso di modifiche nella dotazione di capitale societario e di ristrutturazioni, e per le imprese svizzere lo collega alla pubblicazione sul Foglio ufficiale svizzero di commercio. Dato che per le imprese estere manca una tale pubblicazione, l'art. 11 cpv. 2 OBVM-FINMA prevede ora che per le partecipazioni a società con sede all'estero l'obbligo di dichiarazione nasca al momento della pubblicazione del numero complessivo attuale di titoli di partecipazione emessi e del relativo diritto di voto da parte della società in conformità all'articolo 53b cpv. 3 dell'OBVM.	Adeguamento in base al diritto di rango superiore	Modifica dell'art. 11 cpv. 2	1.5.2013
Circolare FINMA 13/8 «Regole di condotta sul mercato»	Revisione totale	Concretizzazione della prassi di vigilanza nell'ambito della lotta contro i comportamenti considerati come abuso di mercato in base alle nuove disposizioni di rango superiore della Legge sulle borse per quanto riguarda l' <i>insider trading</i> e la manipolazione di mercato.	Adeguamento alla modifica del diritto di rango superiore in considerazione delle esperienze derivanti dalla prassi con la Circolare 08/38 «Regole di condotta sul mercato».	Cfr. le argomentazioni adottate per la revisione totale della Circolare «Regole di condotta sul mercato», pag. 80.	1.10.2013

In sintesi

Provvedimenti di *enforcement*

Grazie alla Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA), la FINMA dispone di ulteriori provvedimenti di *enforcement* rispetto alle autorità che l'hanno preceduta. I grafici illustrano in che modo la FINMA si avvale di tali competenze.

Ambito autorizzato

Provvedimenti nei confronti di titolari dell'autorizzazione

- A** Impiego di incaricati dell'inchiesta (I)
- B** Decisione di accertamento / ammonimento
- C** Condizioni e limitazioni (II)
- D** Accompagnamento dell'attuazione da parte di terzi (III)
- E** Sospensione e destituzione di garanti (IV)
- F** Confisca degli utili
- G** Revoca dell'autorizzazione
- H** Liquidazione / apertura del fallimento

Provvedimenti nei confronti di organi, proprietari e collaboratori

- A** Decisione di accertamento / ammonimento
- B** Sospensione e destituzione (V)
- C** Divieto di esercizio della professione e dell'attività (VI)
- D** Confisca degli utili

Ambito non autorizzato

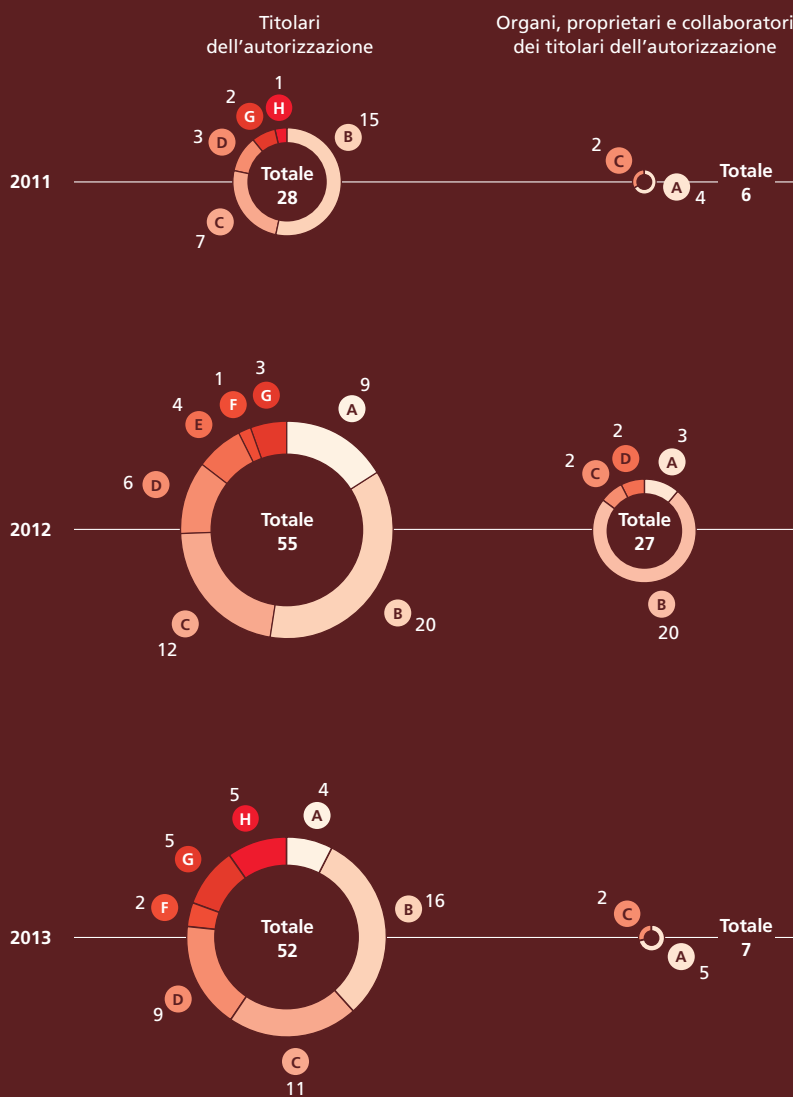
Provvedimenti nei confronti di imprese

- A** Impiego di incaricati dell'inchiesta (I)
- B** Costatazione di attività non autorizzata
- C** Liquidazione
- D** Apertura del fallimento (VII)

Provvedimenti nei confronti di persone fisiche

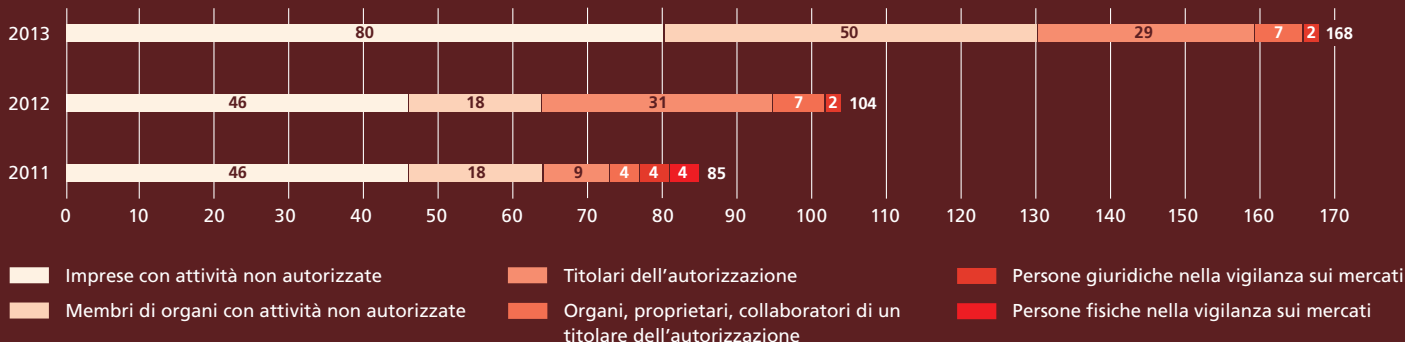
- A** Costatazione di partecipazione ad attività non autorizzate
- B** Divieto di esercizio dell'attività
- C** Pubblicazione (VIII)

Tipologia e numero di provvedimenti in ambito autorizzato

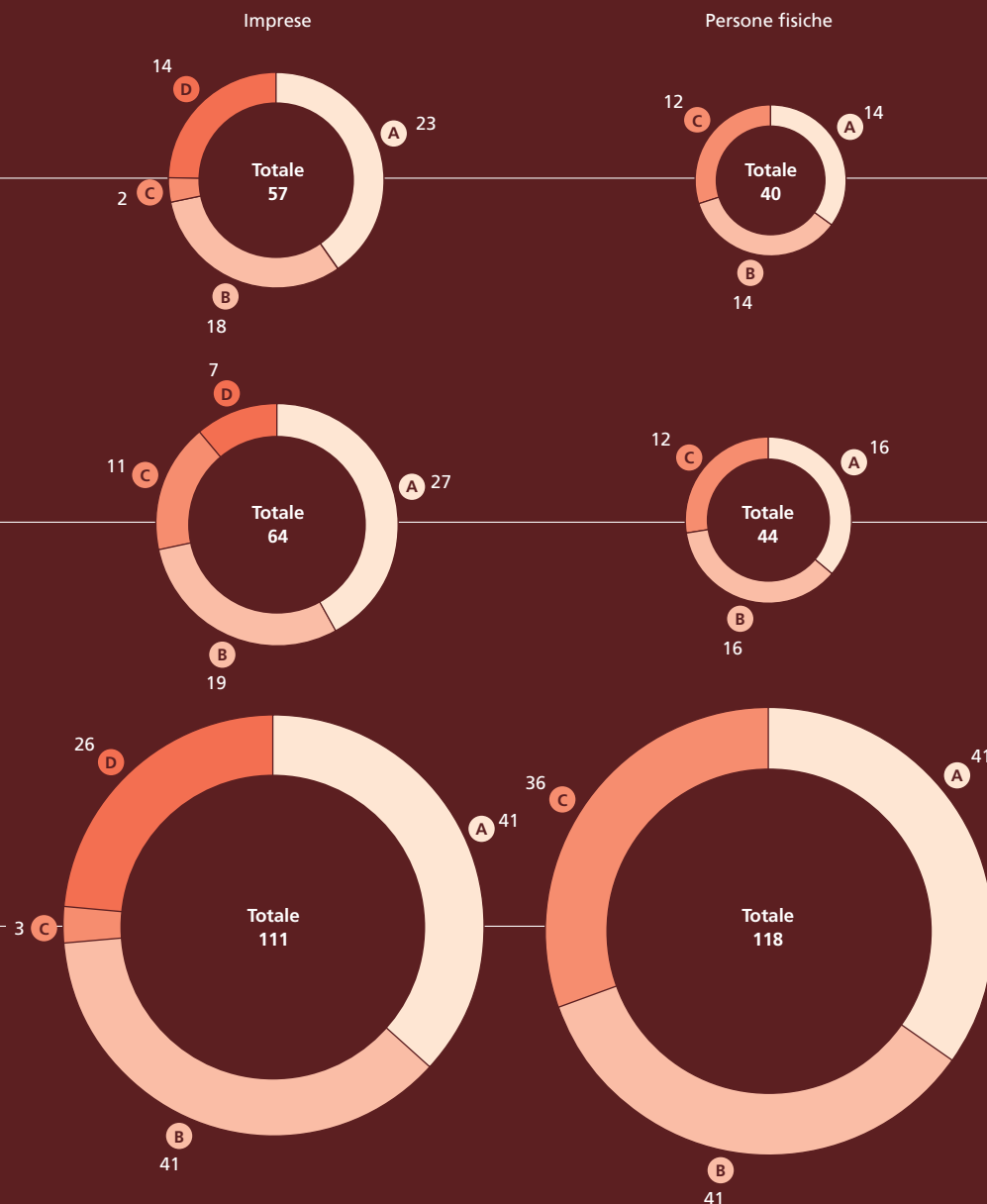


Numero di destinatari delle decisioni a seconda dell'ambito e delle persone interessate

La FINMA emana decisioni di *enforcement* nei confronti di imprese o persone fisiche nell'ambito autorizzato e non autorizzato come pure nella vigilanza sui mercati. Il seguente grafico indica il numero di destinatari delle decisioni di *enforcement* ripartiti per anno e categoria nel periodo compreso tra il 2011 e il 2013.



Tipologia e numero di provvedimenti in ambito non autorizzato



Spiegazioni sulla modalità di calcolo

Viene conteggiato il numero di persone interessate (e non il numero di decisioni). Se a una persona sono state applicate cumulativamente diverse tipologie di provvedimenti, p. es. una misura organizzativa volta a ripristinare la situazione conforme ai sensi dell'art. 31 LFINMA e in via aggiuntiva una confisca degli utili, nel conteggio si sommano entrambi i provvedimenti. Se invece nei confronti di una persona sono stati adottati più provvedimenti della stessa tipologia, p. es. diverse misure volte a ripristinare la situazione conforme, nel conteggio viene considerato soltanto un singolo provvedimento.

Spiegazioni sulle singole categorie

- I ordinate a livello d'inchiesta a titolo cautelare
- II provvedimenti ai sensi dell'art. 31 LFINMA
- III nel quadro della decisione finale per controllare che i provvedimenti vengano applicati
- IV numero di titolari dell'autorizzazione interessati
- V numero di membri degli organi interessati, nel 2012 17 riguardavano il medesimo procedimento
- VI secondo l'art. 33 LFINMA e l'art. 35a LBVM
- VII se l'apertura del fallimento è avvenuta dopo che la FINMA aveva già disposto la liquidazione, essa non è stata considerata nel calcolo per questo grafico
- VIII di norma del divieto di esercizio dell'attività, cfr. sentenza del Tribunale federale 2C.30_2011/2C.543_2011 del 12 gennaio 2012 consid. 5.2.2