

Uno sguardo alla FINMA

- 8** I compiti principali della FINMA
- 12** Il 2014 in retrospettiva: fatti salienti
- 14** La FINMA nel contesto politico
- 16** La FINMA e i suoi *stakeholder* a livello nazionale
- 19** La FINMA e gli organi di standardizzazione internazionali



I compiti principali della FINMA

Tra i compiti principali della FINMA rientra il conferimento di un'autorizzazione ai fornitori di servizi finanziari per l'esercizio di una determinata attività sul mercato finanziario svizzero, laddove essi adempiano i relativi requisiti di legge. Una volta concessa l'autorizzazione, la FINMA sorveglia in via continuativa il rispetto delle apposite condizioni. In caso di mancata osservanza, l'Autorità di vigilanza interviene con opportuni provvedimenti.

Nell'ambito del mercato finanziario la FINMA autorizza e sottopone a vigilanza una cerchia estremamente diversificata di soggetti. Di norma, la FINMA conferisce in conformità alla legge un'autorizzazione per l'esercizio di una determinata attività, e in seguito controlla in via continuativa il rispetto delle apposite condizioni di autorizzazione. Qualora vengano violate le disposizioni in materia di vigilanza, la FINMA punta a un ripristino della situazione conforme, all'occorrenza avviando un procedimento di *enforcement*. Come *ultima ratio* può anche ritirare l'autorizzazione.

Le condizioni di autorizzazione per lo svolgimento di un'attività sul mercato finanziario svizzero sono definite nella pertinente legislazione e nelle relative disposizioni di esecuzione. Chi adempie i requisiti ha diritto a un'autorizzazione. Al fine di garantire una parità di trattamento e creare trasparenza, la FINMA fissa i requisiti posti ai titolari dell'autorizzazione nelle ordinanze FINMA o nelle circolari. Inoltre, come supporto per la presentazione di una domanda di autorizzazione, di norma la FINMA mette a disposizione apposite guide pratiche e modelli di documenti.

Autorizzazione, abilitazione e registrazione **Autorizzazione all'esercizio di un'attività sul mercato finanziario**

Nella maggior parte dei casi la FINMA concede un'autorizzazione che dà diritto a esercitare una determinata attività sul mercato finanziario. I requisiti per il rilascio variano in funzione dell'attività svolta dal richiedente, ovvero una banca, un'impresa di assicurazione o un altro fornitore di servizi finanziari.¹ I titolari dell'autorizzazione sottoposti a vigilanza prudenziale² sono tenuti ad adempiere determinate condizioni preliminari relativamente a organizzazione, gestione del rischio e dotazione finanziaria. Tali requisiti possono configurarsi in maniera diversa all'interno di un gruppo di titolari dell'autorizzazione. Ad esempio, le banche di rilevanza sistemica devono

soddisfare ulteriori condizioni più stringenti rispetto agli altri istituti, ad esempio in termini di fondi propri, liquidità e ripartizione dei rischi. Un altro esempio è costituito dalle imprese di assicurazione che svolgono attività nel ramo della previdenza professionale: per fare fronte agli impegni assunti in tale ambito, queste compagnie devono infatti predisporre un apposito patrimonio vincolato³.

Autorizzazione dell'attività di intermediazione finanziaria ai sensi della Legge sul riciclaggio di denaro

Un'ulteriore forma di autorizzazione è quella dell'attività di intermediazione finanziaria ai sensi della Legge sul riciclaggio di denaro. Un intermediario finanziario (ad esempio un gestore patrimoniale indipendente) che necessita di un'autorizzazione deve poter dimostrare che è in grado di adempiere gli obblighi di diligenza per la prevenzione del riciclaggio di denaro. Nella fattispecie, si tratta degli obblighi di chiariamento e delle relative misure di natura organizzativa. È inoltre necessario ottemperare agli obblighi di notifica.

Gli istituti che dispongono già di un'autorizzazione rilasciata dalla FINMA per l'esercizio di una determinata attività sul mercato finanziario non necessitano di un'autorizzazione separata per l'attività di intermediazione finanziaria ai sensi della Legge sul riciclaggio di denaro. La FINMA controlla tuttavia presso tali istituti anche l'effettivo rispetto degli obblighi di diligenza ai sensi della Legge sul riciclaggio di denaro.

Riconoscimento come organismo di autodisciplina ai sensi della Legge sul riciclaggio di denaro

La FINMA può riconoscere gli organismi di autodisciplina (OAD) ai sensi della Legge sul riciclaggio di denaro. Questi organismi vigilano affinché gli inter-

¹ Cfr. grafico «Forme di autorizzazione e intensità della vigilanza», pag. 11.

² Cfr. glossario, pag. 119.

³ Cfr. glossario, pag. 119.

mediari finanziari ad essi affiliati – di norma attivi nel settore parabancario⁴ – ottemperino ai propri obblighi di diligenza previsti da tale legge.

Registrazione

Determinati intermediari finanziari, nella fattispecie quelli assicurativi, per la registrazione possono o devono presentare una richiesta. Chi adempie i requisiti specifici viene iscritto in un apposito registro. Questa procedura è subordinata a condizioni di natura puramente formale.

Approvazione di prodotti

La FINMA rilascia un'apposita approvazione da un lato per i prodotti del settore degli investimenti collettivi di capitale, dall'altro per determinati prodotti in ambito assicurativo. Questi ultimi riguardano ambiti socialmente sensibili dell'assicurazione malattie complementare e i prodotti assicurativi della previdenza professionale, per i quali vengono verificate le Condizioni Generali di Assicurazione (CGA) e le tariffe nell'ambito di un «controllo preventivo del prodotto». Gli investimenti collettivi di capitale vengono approvati laddove i rispettivi documenti determinanti adempiono le disposizioni legali ai sensi della Legge sugli investimenti collettivi.

Approvazione di tariffe

La FINMA approva le tariffe esclusivamente in ambito assicurativo.⁵ Come già accennato in precedenza, per le assicurazioni malattie complementari e per tutti i rischi nell'ambito della previdenza professionale la FINMA verifica e autorizza le tariffe calcolate dagli istituti. Nel ramo dell'assicurazione contro i danni causati dagli elementi naturali, la FINMA verifica e autorizza inoltre la tariffa unitaria elaborata dal settore.

Vigilanza⁶

Vigilanza prudenziale

La vigilanza prudenziale esercitata dalla FINMA secondo un approccio orientato al rischio costituisce uno dei compiti principali dell'Autorità di vigilanza. In base a tale approccio, la FINMA definisce per ogni istituto la categorizzazione della vigilanza⁷ nonché il *rating* individuale, derivandone l'intensità della vigilanza. In funzione del livello di rischio, la FINMA sottopone a vigilanza le banche, le assicurazioni, i commercianti di valori mobiliari nonché i titolari dell'autorizzazione attivi nel settore degli investimenti collettivi di capitale e delle infrastrutture dei mercati finanziari.

La vigilanza prudenziale si concentra sia sulla solidità del singolo istituto finanziario, sia su quella dell'intero sistema. Tramite la vigilanza prudenziale vengono monitorate innanzitutto la solvibilità (capitale proprio) e la liquidità. Contestualmente la FINMA sorveglia tuttavia anche la gestione del rischio, la condotta d'affari e l'organizzazione dei fornitori di servizi finanziari interessati, allo scopo di garantire la protezione di creditori, investitori e assicurati. Nel contempo deve essere salvaguardata e quindi debitamente garantita la funzionalità dei mercati finanziari in quanto sistema complessivo, fra l'altro mediante un monitoraggio interistituzionale e una correlata funzione di allerta in caso di rischio.

Vigilanza sui distributori di investimenti collettivi di capitale

Per l'esercizio della propria attività, i distributori necessitano dell'autorizzazione della FINMA, sebbene per legge non siano poi assoggettati ad alcuna forma di vigilanza prudenziale da parte della stessa. La sorveglianza sui distributori viene attuata dagli offerenti di fondi tramite un regime di autodisciplina riconosciuto dalla FINMA. Tali offerenti obbligano i distributori con l'obbligo di autorizzazione a far

⁴ Cfr. glossario, pag. 119.

⁵ Cfr. anche cap. «Panoramica Assicurazioni», pag. 52.

⁶ Cfr. grafico «Forme di autorizzazione e intensità della vigilanza», pag. 11.

⁷ Cfr. anche cap. «Categorizzazione della vigilanza», pag. 106.

verificare con cadenza annuale da parte di una società di audit il rispetto delle disposizioni vigenti per i distributori e degli obblighi di notifica ai sensi dell'art. 16 LICol. Gli offerenti verificano altresì la puntuale ricezione dei rispettivi rapporti di audit e li analizzano in modo sistematico.

Vigilanza sugli intermediari assicurativi

Gli intermediari assicurativi registrati presso la FINMA non sono assoggettati ad alcuna sorveglianza corrente. La FINMA verifica tuttavia regolarmente mediante prove a campione se tali intermediari operano in conformità con i requisiti legali in materia di vigilanza. In presenza di indizi di irregolarità, la FINMA adotta i necessari provvedimenti sul piano della vigilanza.

Vigilanza sul rispetto degli obblighi di diligenza ai sensi della Legge sul riciclaggio di denaro

Gli obblighi di diligenza ai sensi della Legge sul riciclaggio di denaro servono alla lotta preventiva contro il riciclaggio di denaro. Oltre alla vigilanza prudenziale, la FINMA ha inoltre la competenza di verificare se banche, commercianti di valori mobiliari, assicurazioni e investimenti collettivi di capitale adempiono i propri obblighi di diligenza ai sensi della Legge sul riciclaggio di denaro. A tale riguardo, anche l'autodisciplina riveste una notevole rilevanza. Ai fini dell'identificazione delle parti contrattuali e dell'accertamento dell'avente economicamente diritto, per le banche, i commercianti di valori mobiliari e alcuni titolari dell'autorizzazione ai sensi della Legge sugli investimenti collettivi trovano applicazione le disposizioni della Convenzione relativa all'obbligo di diligenza delle banche (CDB). Per gli obblighi di diligenza degli istituti di assicurazione si applicano in linea di principio le disposizioni del Regolamento dell'Orga-

nismo di autodisciplina dell'Associazione Svizzera d'Assicurazioni per la lotta contro il riciclaggio di denaro (OAD-ASA).

Gli intermediari finanziari del settore parabancario, quali gestori patrimoniali, fiduciari, uffici di cambio o fornitori di servizi di pagamento possono scegliere se assoggettarsi direttamente alla vigilanza della FINMA oppure optare per quella di un organismo di autodisciplina.

Vigilanza generale sui mercati

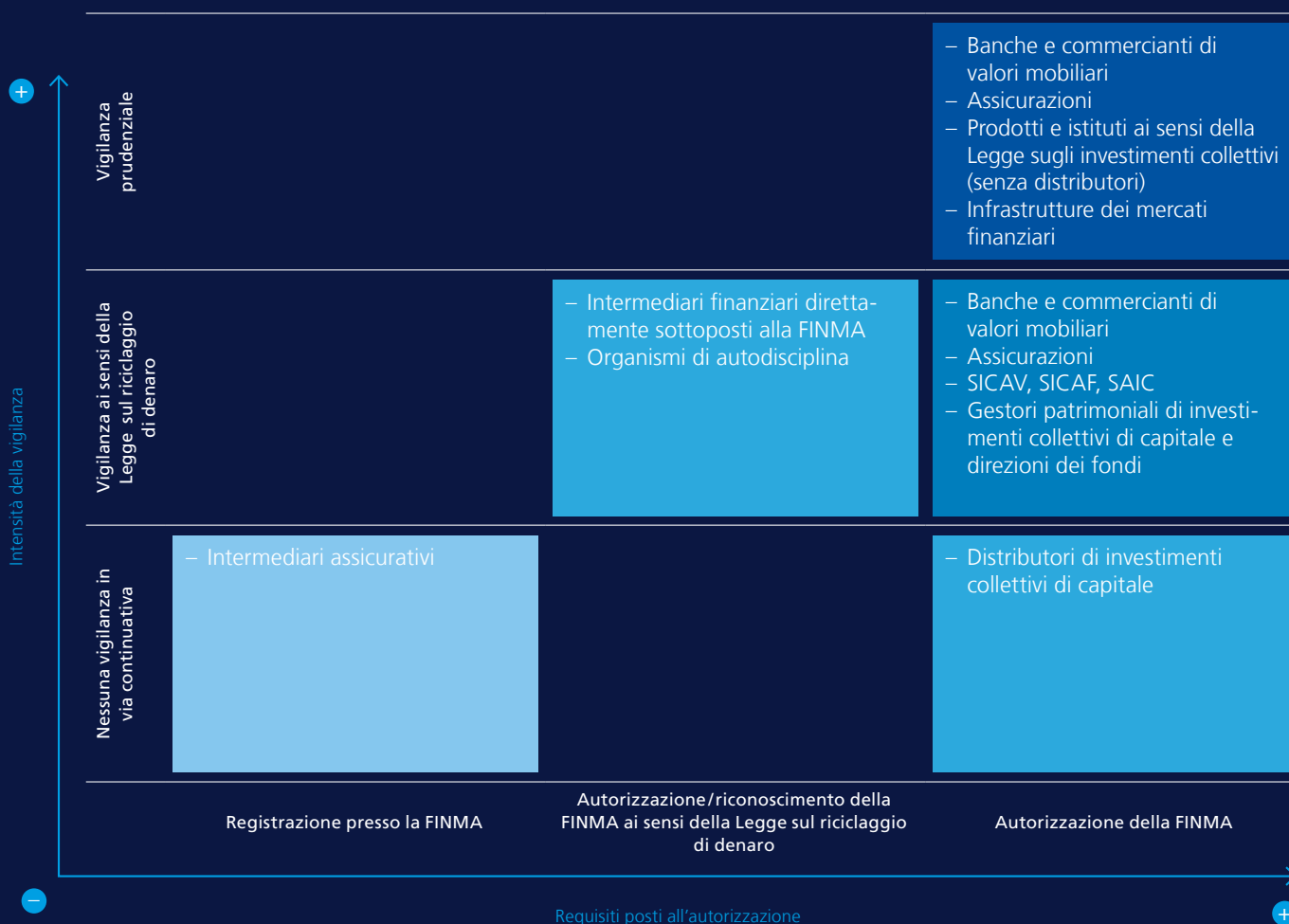
A differenza della vigilanza prudenziale, orientata in primo luogo alla solidità degli istituti, la vigilanza sul mercato è incentrata sull'integrità di quest'ultimo e sulla lealtà delle pratiche d'affari. La FINMA dispone a tale riguardo di competenze nell'ambito delle regole di condotta sul mercato, segnatamente in relazione alla Legge sulle borse. Quest'ultima vieta tra l'altro le attività di *insider trading* e la manipolazione del mercato, e contiene disposizioni in materia di pubblicazione delle partecipazioni. Mentre le borse, in quanto istituti soggetti ad autoregolamentazione, devono garantire nella vigilanza in prima linea una propria organizzazione operativa, amministrativa e di sorveglianza, la FINMA si concentra sull'individuazione di un'eventuale necessità di attuazione e, all'occorrenza, sull'adozione degli opportuni provvedimenti. La FINMA è responsabile del rispetto delle regole di condotta sul mercato finanziario. L'obiettivo di queste ultime consiste nell'incentivare la fiducia degli investitori nel funzionamento del mercato finanziario. Dall'entrata in vigore della Legge sulle borse rivista, il 1° maggio 2013, la FINMA può imporre il rispetto delle regole di condotta sul mercato nei confronti di chiunque e non solo degli operatori di mercato autorizzati e sottoposti a vigilanza.

Panoramica dell'autorizzazione e della vigilanza

Per tutti i titolari dell'autorizzazione trova applicazione il principio secondo cui la FINMA, come *ultima ratio*, può revocare l'autorizzazione, l'approvazione, il riconoscimento o la registrazione qualora un titolare dell'autorizzazione non adempia più i requisiti per l'esercizio dell'attività o abbia commesso una grave violazione delle disposizioni in materia di vigilanza. Anche i titolari dell'autorizzazione non sottoposti a vigilanza prudenziale, come ad esempio gli intermediari assicurativi, sono assoggettati in questo senso a una forma di vigilanza benché non corrente, quantomeno circoscritta.

L'intensità della vigilanza varia a seconda del titolare dell'autorizzazione e della categoria di rischio, nonché della forma di autorizzazione. La vigilanza prudenziale costituisce la forma di vigilanza più ampia.

Forme di autorizzazione e intensità della vigilanza⁸



⁸ Questo grafico costituisce una rappresentazione semplificata.

Il 2014 in retrospettiva: fatti salienti

Dalla A di *asset management* fino alla Z di Zenith Vita, il 2014 è stato per la FINMA un anno impegnativo e denso di eventi. Di seguito è riportata una sintesi delle tappe più significative della vigilanza sui mercati finanziari nell'arco dei quattro trimestri del 2014.

12

Uno sguardo alla FINMA
FINMA | Rapporto annuale 2014

Retrospettiva del primo trimestre

Mark Branson eletto nuovo Direttore della FINMA

Il Consiglio di amministrazione della FINMA ha eletto Mark Branson, in precedenza supplente del Direttore e responsabile della divisione Banche, successore di Patrick Raaflaub. Dopo un proficuo lavoro di sviluppo e consolidamento protrattosi per cinque anni, il primo Direttore della FINMA aveva infatti rimesso il proprio incarico a fine gennaio 2014. Il Consiglio federale ha autorizzato la nomina del nuovo Direttore in data 26 marzo 2014. Mark Branson ha assunto ufficialmente la propria funzione il 1° aprile 2014. Inoltre, nel corso dell'anno, Léonard Bôle (Mercati), Michael Loretan (Asset Management), Michael Schoch (Banche) e Peter Giger (Assicurazioni) hanno iniziato la loro attività come membri della Direzione della FINMA.

La IAIS lancia un test quantitativo sul campo in relazione al ComFrame

A inizio 2014, nell'ambito di un vasto programma per la verifica dell'adeguatezza del *Common Framework* (ComFrame)⁹, l'Associazione internazionale degli organi di vigilanza nel settore assicurativo (IAIS) ha avviato un impegnativo test sul campo concernente i requisiti quantitativi in materia di capitale. In una prima fase è prevista l'elaborazione dei *Basic Capital Requirements* (BCR), che dovranno costituire la base per il successivo *Higher Loss Absorbency* per le imprese di assicurazione di rilevanza sistemica globale (G-SII) e gli *Insurance Capital Standards* (ICS) per i gruppi assicurativi operativi a livello internazionale (IAG). L'entrata in vigore di tali requisiti e dell'intero ComFrame è prevista per il 2019.

Retrospettiva del secondo trimestre

Inaugurazione della nuova sede principale della FINMA a Berna

Il 1° aprile 2014 la FINMA ha trasferito la propria sede principale dall'edificio di Einsteinstrasse 2 a quello di Laupenstrasse 27 di Berna, riducendo nel contempo da tre a uno il numero di sedi operative nella capitale elvetica. Il trasloco nel centro di Berna, in cantiere da diverso tempo, rende possibili tragitti più brevi per i pendolari e i visitatori della FINMA che viaggiano con i mezzi pubblici.

Nuove divisioni Asset Management e Mercati

Nella primavera 2014 la precedente divisione Mercati è stata suddivisa in due unità: tra i compiti principali della nuova divisione Asset Management si annoverano le attività di autorizzazione, approvazione e sorveglianza degli istituti ai sensi della Legge sugli investimenti collettivi e degli investimenti collettivi di capitale. La nuova divisione Mercati comprende la vigilanza sulle infrastrutture dei mercati finanziari e la lotta contro il riciclaggio di denaro, nonché il coordinamento delle attività di audit ai sensi del diritto in materia di vigilanza.

Procedimento a carico di Credit Suisse

Il 20 maggio 2014 Credit Suisse ha comunicato il raggiungimento di un accordo con varie autorità statunitensi. Lo stesso giorno, la FINMA ha pubblicato un rapporto sul proprio procedimento di *enforcement* condotto a carico di Credit Suisse tra il 2011 e il 2012 sulle attività transfrontaliere della banca con i clienti statunitensi. Nella fattispecie, con un'apposita decisione la FINMA aveva constatato che in questo ambito l'istituto non disponeva di un'adeguata gestione del rischio ai sensi del diritto prudenziale svizzero. Credit Suisse ha attuato i provvedimenti disposti dalla FINMA.

Pubblicazione della valutazione del settore finanziario da parte del Fondo monetario internazionale

Il 28 maggio 2014 il Fondo monetario internazionale (FMI) ha pubblicato i rapporti principali relativi al *Financial Sector Assessment Program* (FSAP). Il FMI ha valutato perlopiù in modo positivo la stabilità del settore finanziario svizzero e della sua regolamentazione e vigilanza. Una parte preponderante delle proposte di miglioramento avanzate dagli esperti del FMI è già stata recepita mediante gli adeguamenti correnti del quadro normativo svizzero.

Rilevanza sistemica del Gruppo Raiffeisen

Con decisione del 16 giugno 2014, la Banca nazionale svizzera ha sancito la rilevanza sistemica del Gruppo Raiffeisen. Ha rivestito un'importanza decisiva il ruolo svolto dalla banca nelle attività di deposito e di credito. Attualmente la FINMA sta lavorando alla definizione dei requisiti particolari per il Gruppo Raiffeisen.

Conclusione del procedimento a carico di BNP Paribas (Suisse) SA

La FINMA ha condotto un procedimento di *enforcement* nei confronti di BNP Paribas (Suisse) SA in relazione alle modalità con cui l'istituto ha gestito le sanzioni statunitensi. Con decisione del 30 giugno 2014, la FINMA ha constatato che, ai sensi del diritto prudenziale svizzero, la banca non disponeva di un'adeguata gestione del rischio in questo ambito. La FINMA ha pertanto disposto l'adozione di opportune misure correttive nei confronti di BNP Paribas (Suisse) SA.

Retrospettiva del terzo trimestre

Rimborsi di premi da parte di Groupe Mutuel

Dopo aver decretato molteplici provvedimenti a carico di Groupe Mutuel già il 31 marzo 2014, il 24 luglio 2014 la FINMA ha reso noto che sarebbero stati rimborsati premi a favore di numerosi assicurati nell'assicurazione complementare. Il 29 settembre 2014 l'impresa di assicurazione ha comunicato, da parte sua, il rinnovo completo del proprio consiglio di amministrazione.

Decisione in ambito *too big to fail* nei confronti della Banca Cantonale di Zurigo classificata di rilevanza sistemica

Con decisione del 29 agosto 2014, dando seguito al proprio obbligo derivante dall'art. 10 cpv. 1 LBCR, la FINMA ha imposto alla Banca Cantonale di Zurigo i requisiti particolari che una singola banca di rilevanza sistemica e un gruppo finanziario devono soddisfare. Tali condizioni concernono i fondi propri, la liquidità e la ripartizione del rischio.

Dichiarazione di fallimento a carico di Banque Privée Espírito Santo SA

Il 19 settembre 2014 la FINMA ha aperto una procedura di fallimento nei confronti di Banque Privée Espírito Santo SA con sede a Pully, constatando la situazione di sovraindebitamento della banca, peraltro in stato di liquidazione volontaria già da luglio 2014. La perdita di fiducia comportata dal tracollo del gruppo finanziario portoghese aveva posto l'istituto svizzero di fronte a notevoli problemi. Già a fine agosto 2014 la FINMA aveva avviato un procedimento di *enforcement* a carico della banca in relazione alla distribuzione di prodotti finanziari del gruppo.

Retrospezione del quarto trimestre

Conclusione del procedimento a carico della Banca Coop e del suo ex CEO per manipolazione del mercato

Con decisione del 24 ottobre 2014 la FINMA ha constatato che tra il 2009 e il 2013 la Banca Coop aveva manipolato i corsi di borsa delle proprie azioni al portatore, violando gravemente sia il divieto prudenziale di manipolazione del mercato, sia i propri obblighi di garanzia di un'attività irreprensibile e di organizzazione. La FINMA ha imposto alla Banca Coop una serie di condizioni. Nei confronti del responsabile principale, l'ex CEO dell'istituto, l'Autorità ha inoltre emanato un divieto temporaneo di esercizio della professione della durata di tre anni.

Nuove Linee guida per l'*enforcement* e per la comunicazione

Il 30 ottobre 2014 la FINMA ha pubblicato le nuove Linee guida per l'*enforcement* e per la comunicazione. Le Linee guida per l'*enforcement* sostituiscono la politica in materia di *enforcement* risalente al 2009, specificando altresì sia le modalità con cui la FINMA persegue le violazioni del diritto prudenziale tramite i procedimenti di *enforcement*, sia gli ambiti in cui essa fissa le priorità. Le Linee guida per la comunicazione espongono invece i criteri secondo i quali la FINMA informa l'opinione pubblica circa le proprie attività e indicano i rispettivi canali di comunicazione.

Conclusione del procedimento a carico di UBS e apertura di procedimenti individuali per manipolazioni sul mercato dei cambi

L'11 novembre 2014 la FINMA ha chiuso un procedimento di *enforcement* a carico di UBS in relazione al commercio di valute da parte della banca in Svizzera. A seguito della condotta dei suoi collaboratori e della violazione delle

disposizioni organizzative, la banca ha infatti violato gravemente la garanzia di un'attività irreprensibile. Oltre a imporre ulteriori provvedimenti, la FINMA ha confiscato a UBS un importo complessivo di CHF 134 milioni. Nei confronti di undici collaboratori e manager della banca è stato inoltre avviato un procedimento di *enforcement*.

Trasferimento del portafoglio e dichiarazione di fallimento a carico di Zenith Vita SA

L'impresa di assicurazione sulla vita Zenith Vita SA non adempiva più le prescrizioni in materia di capitale ai sensi del diritto prudenziale. A tutela degli assicurati, il 5 dicembre 2014 la FINMA ha pertanto ordinato il trasferimento dell'intero portafoglio assicurativo da Zenith Vita a una società di nuova costituzione detenuta da imprese di assicurazione private. Inoltre, il 15 dicembre 2014 la FINMA ha aperto una procedura di fallimento a carico di Zenith, in quanto la società risultava sovraindebitata.

Norme di calcolo per il *leverage ratio* nonché pubblicazione del *leverage ratio* e del *Liquidity Coverage Ratio*

La Circolare FINMA 2015/3 «*Leverage ratio*» descrive le norme di calcolo per l'indice di leva finanziaria non ponderato (*leverage ratio*). Al denominatore del *leverage ratio* si colloca l'impegno complessivo, mentre al numeratore il capitale di base. Nella Circolare FINMA 2008/22 «Pubblicazione – banche» sono ora riportati anche i requisiti posti alla pubblicazione del *leverage ratio* e della quota di liquidità a breve termine (*Liquidity Coverage Ratio*). Entrambe le circolari sono entrate in vigore il 1° gennaio 2015.

Autovalutazione della situazione di rischio e del fabbisogno di capitale per i gruppi assicurativi

Nel 2014 la FINMA ha elaborato appositi requisiti affinché i gruppi e i conglomerati assicurativi possano effettuare un'autovalutazione della situazione di rischio e del fabbisogno di capitale (*Own Risk and Solvency Assessment* [ORSA]). Tali requisiti verranno applicati per la prima volta nel 2015 sotto forma di una rendicontazione su base volontaria all'attenzione della FINMA. L'ORSA è orientata al futuro e per il periodo di pianificazione fornisce una panoramica complessiva dei rischi e dell'adeguatezza della dotazione di capitale (adeguatezza patrimoniale) nelle prospettive rilevanti per la gestione operativa degli affari.

Rapporto del Consiglio federale sulla FINMA e la sua attività di regolazione e di vigilanza

Per la FINMA una tappa importante nel quadro della verifica dell'adempimento dei suoi compiti a partire dalla sua costituzione è stato il rapporto pubblicato dal Consiglio federale il 18 dicembre 2014 in adempimento del postulato Graber e di altri interventi parlamentari.

⁹ Cfr. anche cap. «La FINMA e gli organi di standardizzazione internazionali», pag. 19.

Sul piano politico, nel 2014 sono state elaborate in primo luogo le tematiche di vigilanza già affrontate negli anni precedenti. L'accento è stato posto in particolare sul rapporto del Consiglio federale concernente la valutazione dell'attività di vigilanza della FINMA in adempimento del postulato Graber.

Anche nel 2014 la FINMA ha fornito ripetutamente informazioni specialistiche alle Commissioni dell'economia e dei tributi (CET), nella fattispecie nel gennaio 2014, quando le CET sono state chiamate a esprimere il proprio giudizio circa gli interventi parlamentari sull'ulteriore sviluppo della legislazione svizzera in materia di *too big to fail* e sul sistema bancario separato (separazione fra attività bancaria tradizionale e attività bancaria di investimento). In questo contesto, i rappresentanti della FINMA hanno illustrato le proprie esperienze maturate nell'attuazione del regime *too big to fail*.

Audizioni davanti alle Commissioni di vigilanza

Oltre al rendiconto annuale presentato nell'aprile 2014 all'attenzione delle Commissioni della gestione (CdG), nel mese di maggio 2014 la FINMA ha accolto presso la propria sede una sottocommissione delle Commissioni delle finanze (CF) per una riunione informativa. Le audizioni sono state imperniate sull'informazione circa la vigilanza corrente. Innanzitutto la FINMA ha spiegato ai membri della commissione le attività che, pur non collocandosi al centro dell'attenzione mediatica, costituiscono una parte preponderante dei suoi compiti.

Nel 2014 le attività della FINMA non hanno dato adito a interventi parlamentari in misura massiccia come negli anni precedenti. L'accento è stato posto piuttosto sull'elaborazione delle tematiche già affrontate in passato, nonché sulla prassi di *enforcement* della FINMA, che ha sollevato tutta una serie di questioni sul versante politico.

Rapporto del Consiglio federale in risposta a interventi parlamentari

Per la FINMA una tappa importante in chiave di verifica dell'adempimento dei suoi compiti a partire dalla sua costituzione è stato il rapporto pubblicato dal Consiglio federale il 18 dicembre 2014¹⁰ in adempimento del postulato Graber¹¹ e di altri interventi parlamentari. Tale rapporto costituisce il risultato di un'indagine approfondita sull'attività di regolazione e di vigilanza della FINMA, che si fonda su varie perizie esterne. Nel suo rapporto, il Consiglio federale ha espresso complessivamente un giudizio positivo nei confronti della FINMA. La forma giuridica e la struttura direttiva della FINMA garantiscono infatti, secondo il parere del Consiglio federale, una vigilanza efficace ed efficiente sul mercato finanziario. Questa constatazione è pertinente anche per l'organizzazione della FINMA. È stato conferito particolare rilievo all'impiego di sinergie interdivisionali della vigilanza sul mercato finanziario, che da inizio 2009 ha forma integrata.

Nel suo rapporto, il Consiglio federale è inoltre giunto alla conclusione che l'attuale formulazione dei compiti della FINMA è adeguata. Il mandato della FINMA pone in primo piano gli obiettivi di tutela. La richiesta di modifica, avanzata da più parti, tesa a elevare il rafforzamento della reputazione e della concorrenzialità della piazza finanziaria elvetica a compito autonomo della FINMA, avrebbe inevitabilmente comportato, anche a giudizio del Consiglio federale, conflitti a livello di obiettivi e una perdita di credibilità a livello sia nazionale che internazionale.

Le competenze di regolazione della FINMA sono parimenti giudicate dal Consiglio federale come congrue, e lo stesso vale per le prescrizioni interne alla FINMA volte a garantire un'attività normativa uniforme e coerente. Cionondimeno, il Consiglio fede-

¹⁰ Cfr. rapporto del Consiglio federale «L'attività di regolazione e di vigilanza della FINMA» del 18 dicembre 2014 in adempimento dei postulati 12.4095 Graber, 12.4121 de Courten, 12.4122 Schneeberger e 13.3282 de Buman (<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/37820.pdf>).

¹¹ Cfr. postulato 12.4095 «Valutazione esterna e indipendente della FINMA», presentato l'11 dicembre 2012 dal consigliere agli Stati Konrad Graber.

rale ha individuato in vari ambiti un chiaro potenziale di miglioramento e in questo senso ha indirizzato anche apposite raccomandazioni all'attenzione della FINMA.

Anticipando il rapporto del Consiglio federale, grazie alle nuove Linee guida per la comunicazione¹² e alle Linee guida per l'*enforcement*¹³ la FINMA ha già apportato alcuni miglioramenti in termini di una maggiore trasparenza per quanto riguarda la focalizzazione delle sue attività. La FINMA provvederà inoltre a verificare scrupolosamente le raccomandazioni formulate dal Consiglio federale nel suddetto rapporto nell'ottica di individuare ulteriori possibilità di miglioramento, e all'occorrenza intraprenderà i lavori necessari.

¹² Cfr. cap. «La FINMA e i suoi stakeholder a livello nazionale», pag. 16.

¹³ Cfr. cap. «Linee guida per l'*enforcement*», pag. 32.

La FINMA intrattiene contatti regolari con un numero cospicuo di istituzioni e associazioni nazionali, adottando, per quanto possibile ai sensi di legge, una politica d'informazione aperta e trasparente nei confronti degli assoggettati alla vigilanza, degli altri gruppi di *stakeholder* e del pubblico.

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

Gruppo di esperti Brunetti

La FINMA ha collaborato in maniera attiva e con un cospicuo impiego di risorse all'interno del gruppo di esperti per l'ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari, istituito dal Consiglio federale. Era infatti rappresentata sia nel gruppo di esperti sovraordinato, sia in tre dei quattro sottogruppi tematici. La FINMA ha apportato nei lavori del gruppo il proprio *know-how* tecnico-specialistico e la prospettiva dal punto di vista della vigilanza. Il 5 dicembre 2014 il Consiglio federale ha preso atto del rapporto finale¹⁴ del gruppo di esperti.

Linee guida per la comunicazione

La Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA) prevede che l'Autorità informi con cadenza perlomeno annuale sulla propria attività e sulla propria prassi di vigilanza, che comunichi sui singoli procedimenti solo in casi eccezionali e che tenga conto dei diritti della personalità degli assoggettati alla vigilanza. La legge impone pertanto alla FINMA precisi obblighi d'informazione, fissando però allo stesso tempo anche dei limiti al riguardo e garantendo all'Autorità stessa un certo potere discrezionale in materia di comunicazione.

Le Linee guida per la comunicazione¹⁵ delineano il quadro di riferimento della politica informativa della FINMA e forniscono l'interpretazione che la FINMA stessa dà dei propri margini di manovra. Da un lato, tale documento contiene i principi della comunicazione, vale a dire promuovere la certezza del diritto, consolidare la funzione preventiva della vigilanza e chiarire i propri interventi in materia di vigilanza; dall'altro, spiega le possibilità e i limiti della comunicazione della FINMA. Nella fattispecie, viene precisato in quali ambiti, con quale intensità e attraverso quali canali di comunicazione la FINMA informa gli assoggettati alla vigilanza e l'opinione pubblica (cittadini, politica, *mass media*). La comunicazione relativa a tematiche di vigilanza di carattere generale viene attuata in maniera continuativa e detta-

La FINMA a colloquio con gli esponenti del mondo accademico

Nel 2014 la FINMA ha nuovamente organizzato vari seminari, in occasione dei quali autorevoli professori universitari¹⁶ hanno presentato i risultati delle loro attuali attività di ricerca su tematiche inerenti ai mercati finanziari. Grazie a questi eventi, la FINMA mira a intrattenere un dialogo con il mondo accademico e intavolare una discussione critica su questioni di particolare rilevanza. In questo modo i collaboratori della FINMA possono ottenere informazioni di prima mano sui più recenti sviluppi in ambito scientifico.

¹⁴ Cfr. rapporto finale del gruppo di esperti «Ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari» del 1° dicembre 2014 (<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/37611.pdf>, in francese).

¹⁵ Cfr. «Linee guida per la comunicazione» del 25 settembre 2014 (<http://www.finma.ch/aktuell/Documents/II-FINMA-Kommunikationsleitlinien-20140925-i.pdf>).

¹⁶ Prof. Dr. Ernst Fehr, Prof. Steven Ongena e Prof.ssa Dr.ssa Franca Contratto (Università di Zurigo), Prof. Dr. Franco Lorandi e Dr. Martin Eling (Università di San Gallo), Prof. Dr. Jörg Rocholl (European School of Management and Technology, Berlino), Prof. Anat Admati (Stanford University), Prof. Geoffrey Parsons Miller (New York University), Nicolas Véron (Brussels European and Global Economic Laboratory [Bruegel]).

gliata; per contro, le linee guida prevedono che la comunicazione su tematiche normative avvenga ora esclusivamente tramite apposite ordinanze e circolari FINMA. Le possibilità di comunicazione della FINMA in merito a singole imprese e persone sono limitate dal punto di vista legislativo. Le linee guida, pubblicate il 1° novembre 2014, si prefiggono dunque di contribuire a strutturare in maniera più adeguata la comunicazione della FINMA.

Tematiche centrali nello scambio con i principali *stakeholder*

La FINMA conduce colloqui annuali o semestrali istituzionalizzati con le associazioni e gli *stakeholder* principali degli assoggettati. In tale ambito, nel 2014 sono state affrontate in primo luogo le tematiche elencate di seguito.

BANCHE

Associazione svizzera dei banchieri (ASB)

- Operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie (USA)
- Autodisciplina in relazione al mercato ipotecario
- Accesso al mercato dei fornitori di servizi finanziari svizzeri nell'Unione europea
- LSF, LIFin, LInFFin

ASSICURAZIONI

Associazione Svizzera d'Assicurazioni (ASA)

- Progetti normativi, con particolare riferimento alla revisione dell'Ordinanza sulla sorveglianza (compreso il Test svizzero di solvibilità)
- Tendenze internazionali nel campo della vigilanza
- Riconoscimento delle equivalenze da parte della Commissione UE
- Strategia della piazza finanziaria
- LSF, LIFin

INVESTIMENTI COLLETTIVI DI CAPITALE

Swiss Funds & Asset Management Association (SFAMA)

- Revisione totale dell'Ordinanza FINMA sugli investimenti collettivi
- Direttive SFAMA: Direttive per la distribuzione di investimenti collettivi di capitale e Direttiva sulla trasparenza
- Adeguamento degli attuali modelli di documenti in funzione della revisione della Legge sugli investimenti collettivi e dell'Ordinanza sugli investimenti collettivi

SOCIETÀ DI AUDIT

Camera fiduciaria (CF)

- Applicazione della nuova gamma di strumenti per l'audit prudenziale
- Indipendenza delle società di audit
- Trasferimento delle competenze di vigilanza sulle società di audit all'Autorità federale di sorveglianza dei revisori
- Revisione totale dell'Ordinanza sugli audit dei mercati finanziari
- Controllo dei risultati e della qualità nel campo dell'audit

Anche nel 2014, sul piano internazionale sono state portate avanti le riforme previste nell'ambito della regolamentazione dei mercati finanziari. Attraverso la partecipazione a diversi organi, la FINMA è in grado di influenzare attivamente l'elaborazione degli standard internazionali.

Nell'ambito delle proprie attività internazionali, la FINMA rappresenta la Svizzera in seno a diversi organi internazionali, con particolare riferimento a quelli di definizione degli standard quali il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (BCBS), l'Associazione internazionale degli organi di vigilanza nel settore assicurativo (IAIS) e l'Organizzazione internazionale delle autorità di controllo dei mercati finanziari (IOSCO). Oltre a uno scambio attivo di esperienze e alla discussione sugli attuali sviluppi, questi organismi sono anche funzionali all'elaborazione degli standard minimi riconosciuti a livello internazionale per la regolamentazione e la vigilanza dei mercati finanziari. All'interno di tali organismi la FINMA si adopera per trovare soluzioni quanto più possibile pertinenti e adeguate, che lascino un consono margine di manovra per una regolamentazione e una vigilanza commisurate al settore finanziario svizzero. Devono inoltre essere garantite condizioni concorrenziali il più possibile equilibrate per gli operatori di mercato.

Financial Stability Board

Il Financial Stability Board (FSB) costituisce l'anello di congiunzione tra gli Stati del G-20 e gli organismi di standardizzazione specifici dei settori (BCBS, IAIS e IOSCO). Pur non facendo parte del G-20, mediante la collaborazione in seno al FSB la Svizzera partecipa comunque molto attivamente all'elaborazione delle principali riforme normative internazionali. Il Direttore della FINMA rappresenta la Svizzera nello Standing Committee on Supervisory and Regulatory Cooperation del FSB. La FINMA tutela inoltre gli interessi svizzeri in seno al Resolution Steering Group. Essa opera altresì in stretta collaborazione con la Banca nazionale svizzera (BNS) e con la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI), che a loro volta rappresentano la Svizzera nel comitato principale del FSB e in ulteriori organi di quest'ultimo.

Anche nel 2014 il FSB ha incentrato una parte dei propri lavori sulla soluzione della problematica *too big to fail*. Tali attività hanno incluso tra l'altro la rielaborazione dei requisiti di base per una liquidazione sistematica degli istituti finanziari di rilevanza sistemica, il dibattito sull'entità necessaria del capitale in grado di assorbire le perdite in caso di fallimento, nonché il riconoscimento a livello transfrontaliero delle procedure di liquidazione. Sono inoltre stati portati avanti i lavori sul sistema bancario collaterale (*shadow banking*) e sui derivati negoziati fuori borsa.

Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (BCBS)

La Svizzera è rappresentata nell'organo supremo del BCBS tramite la FINMA e la BNS. Anche nel 2014 l'ulteriore ultimazione del quadro normativo di Basilea III¹⁷ è stata al centro dei lavori del BCBS. Al riguardo sono degni di nota i dettagli tecnici sull'indice di leva finanziaria (*leverage ratio*) e sulla quota strutturale di liquidità (*Net Stable Funding Ratio* [NSFR]), gli obblighi di pubblicazione per la quota di liquidità a breve termine (*Liquidity Coverage Ratio* [LCR]) nonché la copertura mediante fondi propri dei crediti bancari nei confronti delle controparti centrali. Nel 2014 è stato inoltre ultimato il quadro normativo di riferimento per la misurazione e la delimitazione dei grandi rischi. Sono anche stati approvati i principi per il trattamento delle cartolarizzazioni. In questo modo è stato possibile portare a conclusione parti importanti del quadro normativo di Basilea III.

¹⁷ Cfr. cap. «Attuazione di Basilea III in Svizzera», pag. 47.

Oltre all'elaborazione di nuovi standard, il BCBS si occupa con una certa intensità di verificare il rispetto degli standard minimi attuali. Nel 2014 la FINMA ha guidato il team preposto alla verifica dell'adempimento delle norme di Basilea III negli Stati Uniti. Nell'ambito del monitoraggio di Basilea III, il BCBS analizza inoltre in via continuativa gli effetti prodotti dagli standard minimi. Agli studi d'impatto quantitativi (*Quantitative Impact Studies* [QIS]) condotti in questo ambito partecipano regolarmente anche la FINMA e/o gli istituti assoggettati a vigilanza.

Associazione internazionale degli organi di vigilanza nel settore assicurativo (IAIS)

Nella primavera 2014 la FINMA è stata rieletta nel Comitato esecutivo della IAIS. Nel 2014 la IAIS si è nuovamente occupata della designazione delle imprese di assicurazione di rilevanza sistemica globale (G-SII) all'attenzione del FSB, nonché dei provvedimenti volti alla limitazione dei relativi rischi. Su incarico del G-20 e di concerto con le autorità di vigilanza nazionali competenti, nel luglio 2013 il FSB ha definito per la prima volta nove imprese di assicurazione come sistemicamente rilevanti su scala globale. In tale novero non è stata classificata alcuna impresa di assicurazione ubicata in Svizzera. Le stesse imprese sono state confermate nel novembre 2014 sulla base delle nuove valutazioni.¹⁸ Tenendo conto della posizione dei riassicuratori, il FSB e la IAIS hanno inoltre reso nota una prossima rielaborazione del metodo di identificazione.

Il 23 ottobre 2014 la IAIS ha pubblicato i *Basic Capital Requirements* (BCR)¹⁹. Con questo documento è stata segnata la prima tappa nella messa a punto di uno standard di capitale globale (*Insurance Capital Standard* [ICS]) per le imprese di assicurazione. La IAIS ha pubblicato contestualmente diverse istruzioni per l'attuazione dei provvedimenti applicabili alle G-SII.

Anche i lavori al *Common Framework* (ComFrame) *for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups* (IAIG) sono stati proficui. Il ComFrame si prefigge di costituire la base internazionale sulla quale le autorità di vigilanza nazionali registrano complessivamente i rischi qualitativi e quantitativi dei gruppi attivi nel settore assicurativo. Nel 2014 sono stati condotti diversi test sul campo in relazione al ComFrame, ivi inclusi gli ICS; ulteriori test sono previsti fino all'implementazione definitiva del ComFrame nel 2018/2019. A questi lavori partecipano attivamente anche gruppi assicurativi svizzeri selezionati e la FINMA.

La IAIS rielabora in via continuativa singoli *Insurance Core Principles* (ICP). Questi principi contengono standard minimi per una corretta regolamentazione e vigilanza in ambito assicurativo e costituiscono la base per le valutazioni nel quadro del *Financial Sector Assessment Program* (FSAP) del Fondo monetario internazionale.

Organizzazione internazionale delle autorità di controllo dei mercati finanziari (IOSCO)

In occasione del convegno annuale tenutosi nell'ottobre 2014, la Svizzera è stata nuovamente eletta nel Comitato direttivo della IOSCO, in cui continuerà a essere rappresentata dalla Presidente del Consiglio di amministrazione della FINMA. Nel 2014 la IOSCO ha portato avanti i propri lavori volti al rafforzamento dei mercati dei capitali come base per una crescita economica. Sotto il profilo tematico sono stati particolarmente rilevanti l'attuazione dei principi sui *benchmark* finanziari nonché i lavori di base sugli istituti finanziari di rilevanza sistemica globale (G-SIFI) al di fuori del settore bancario e assicurativo. Inoltre, è stato portato avanti l'ulteriore sviluppo dei principi attualmente vigenti nell'ambito dell'assistenza amministrativa internazionale (*IOSCO Multilateral Memo-*

¹⁸ Cfr. comunicato stampa del FSB del 6 novembre 2014 (<http://www.financialstabilityboard.org/2014/11/fsb-announces-update-of-list-of-global-systemically-important-insurers-g-siis/>, in inglese).

¹⁹ Cfr. documentazione della IAIS sullo standard BCR del 23 ottobre 2014 (<http://iaisweb.org/index.cfm?event=openFile&nodeId=34528>, in inglese).

randum of Understanding). In questo senso sono state potenziate anche le attività incentrate sulle misure deterrenti (*credible deterrence*), nella fattispecie mediante lo sviluppo di un efficace meccanismo di applicazione (*enforcement*). I lavori della *task force* costituita nel giugno 2013 nell'ambito delle attività transfrontaliere hanno inoltre fatto registrare notevoli progressi. L'obiettivo di questo gruppo di lavoro è quello di individuare e all'occorrenza rimuovere le barriere inutili a livello di attività transfrontaliere sui mercati finanziari. La FINMA sostiene questi lavori in qualità di vicepresidente della *task force*. Nel 2014 si sono svolti anche colloqui concernenti l'elaborazione di standard per strutture di cartolarizzazione semplificate. È stata altresì avviata un'iniziativa volta a consolidare lo sviluppo e/o le esperienze (*capacity building*), che prevede in particolare il supporto tecnico a favore dei paesi emergenti per lo sviluppo di standard internazionali nell'ambito del mercato dei capitali.

La cooperazione internazionale della FINMA in cifre

Nel 2014 la FINMA ha partecipato nel complesso a 88 gruppi di lavoro dei quattro principali organi di standardizzazione internazionali.

Organo di standardizzazione	Numero di gruppi di lavoro
FSB	15
BCBS	29
IAIS	25
IOSCO	19
Totale	88

Sebbene il numero complessivo dei gruppi di lavoro internazionali sia in continuo aumento, la FINMA è riuscita a mantenere pressoché invariato l'onere sostenuto per le proprie attività internazionali attraverso un'accurata definizione delle priorità e una gestione efficiente.