



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

## RAPPORTO ANNUALE 2009

## **MANDATO DELLA FINMA**

In veste di autorità di sorveglianza indipendente, l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA si prefigge la protezione dei creditori, degli investitori e degli assicurati, nonché la tutela dell'operatività dei mercati finanziari. Essa rafforza in tal modo la fiducia in una piazza finanziaria svizzera funzionante, integra e competitiva.

La FINMA è nata, con effetto al 1° gennaio 2009, dall'accorpamento dell'Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP), della Commissione federale delle banche (CFB) e dell'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro (AdC LRD). La base giuridica che disciplina il suo operato è la legge federale concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (LFINMA).

In quanto autorità di vigilanza statale la FINMA dispone di poteri sovrani su banche, assicurazioni, borse, commercianti di valori mobiliari e investimenti collettivi di capitale. È inoltre responsabile della lotta contro il riciclaggio di denaro e, ove necessario, dell'attuazione di procedure di risanamento e di fallimento. La FINMA autorizza le imprese e le organizzazioni sottoposte a vigilanza all'esercizio delle loro attività. Essa garantisce inoltre, nello svolgimento delle sue funzioni, che gli assoggettati ottemperino alle leggi, alle ordinanze, alle direttive e ai regolamenti applicabili e soddisfino costantemente i requisiti per l'autorizzazione. La FINMA emette sanzioni ai sensi delle leggi vigenti e presta assistenza amministrativa. Infine, opera anche come istanza di regolamentazione: ove legittimata, collabora alle modifiche delle leggi e delle rispettive ordinanze, emana ordinanze proprie e circolari ed è responsabile per il riconoscimento delle norme di autodisciplina. Nell'ambito delle offerte pubbliche d'acquisto relative a società quotate in borsa, la FINMA funge altresì da autorità di vigilanza in materia di pubblicità delle partecipazioni, nonché da istanza di ricorso contro le decisioni della Commissione delle offerte pubbliche d'acquisto.

Nel 2009 la FINMA impiegava in media 362 collaboratori per un totale di 333 posti a tempo pieno.

**FINMA**

**Rapporto annuale 2009**

## Colophon

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

**Grafica:** BBF AG, Basilea

**Fotografia:** Béatrice Devènes, Berna

**Stampa:** Stämpfli Publikationen AG, Berna

### Consuntivo annuale

Il consuntivo annuale 2009 della FINMA sarà pubblicato sul sito Internet dell'autorità di vigilanza nel secondo trimestre 2010.

### Formulazione neutrale

Per una migliore leggibilità del testo si è evitato di utilizzare la doppia forma del maschile e del femminile («creditori/creditrici», «investitori/investigatrici», ecc.). I termini utilizzati si riferiscono indistintamente a entrambi i generi.

**La versione italiana è la traduzione della prima parte del Rapporto annuale 2009, che è disponibile integralmente in francese e tedesco. Di conseguenza, il presente documento non copre l'intera gamma dei temi trattati nel testo originale.**

# Indice

<b>PREFAZIONE DEL PRESIDENTE</b>	<b>4</b>
<b>«LA NOSTRA VIGILANZA CONTINUERÀ A SVILUPParsi»</b>	<b>6</b>
<b>L'ATTIVITÀ DELLA FINMA IN BREVE</b>	
<b>TEMI SALIENTI</b>	<b>12</b>
Crisi dei mercati finanziari e vigilanza	12
Operazioni transfrontaliere con la clientela privata	13
<i>Enforcement</i> efficace dei mercati finanziari	15
Efficacia ed efficienza della vigilanza	17
Regolamentazione dei sistemi di remunerazione	18
<b>INTERAZIONE NAZIONALE</b>	<b>20</b>
<b>INTEGRAZIONE INTERNAZIONALE E PROGRAMMA</b>	<b>22</b>
Introduzione	22
Ripercussioni istituzionali della crisi dei mercati finanziari	22
Strumenti per il rilevamento dei rischi macroprudenziali	24
Regolamentazione degli istituti finanziari attivi globalmente e rilevanti per il sistema	24
Rafforzamento dei fondi propri e della liquidità	25
Rilevamenti riguardo agli effetti delle misure preannunciate dal Comitato di Basilea	26
Mercati dei derivati <i>over-the-counter</i>	26
Riforma della regolamentazione dei fondi	27
Ruolo delle agenzie di rating	28
Rafforzamento delle norme contabili	29
<i>Corporate governance</i>	30
Cooperazione internazionale con autorità di vigilanza estere	31
Relazioni con l'Unione europea	32
Assistenza amministrativa internazionale	33
Lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo	33
Esame dei Paesi condotto da FMI e OCSE	33
Esperienze relative a Supervisory Colleges e Coordination Committees	34
<b>LA FINMA QUALE AUTORITÀ</b>	
<b>CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE E DIREZIONE</b>	<b>38</b>
Consiglio di amministrazione	38
<i>Comitati del Consiglio di amministrazione</i>	38
Direzione	39
<i>Direzione allargata</i>	39
<i>Comitato di enforcement</i>	39
<b>ORGANIGRAMMA</b>	<b>40</b>

## PREFAZIONE DEL PRESIDENTE



---

«Leaning against the wind requires judgment and will always prove controversial»

Martin Wolf, opinionista del «Financial Times»

---

Le parole di Martin Wolf colgono nel segno descrivendo una delle principali sfide a cui sono chiamate da un lato le autorità di vigilanza, incaricate della sorveglianza degli istituti finanziari, e dall'altro le banche centrali, responsabili di garantire la stabilità del sistema finanziario globale. Per contrastare tempestivamente sviluppi che comportano il rischio di arrecare danni gravi, sono necessari discernimento e, soprattutto, grandi doti di persuasione. Numerosi sono i requisiti da soddisfare per essere all'altezza di questa sfida: sono indispensabili informazioni esaustive, conoscenze approfondite, determinazione e massima indipendenza degli organi decisionali.

L'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA è sulla buona strada a tale riguardo. Sorta il 1° gennaio 2009 dall'accorpamento della Commissione federale delle banche, dell'Ufficio federale delle assicurazioni private e dell'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro, ha riunito le competenze specialistiche di queste tre autorità, creando altresì un contesto professionale interessante per il reclutamento di personale altamente specializzato. La collaborazione con la Banca nazionale svizzera è stata ampliata ed è destinata a estendersi anche in futuro, nel rispetto dei mandati conferiti a ognuna delle due istituzioni e con l'obiettivo d'integrare maggiormente gli sviluppi macroeconomici nella vigilanza.

La FINMA ha mostrato fermezza in varie occasioni che riguardavano non soltanto l'*enforcement* nei confronti di istituti autorizzati affinché

provvedessero a ripristinare condizioni di esercizio conformi alle disposizioni di legge, ma anche lo scioglimento di fornitori di servizi generalmente sovraindebitati che svolgevano un'attività soggetta ad autorizzazione senza esserne in possesso. Nell'ambito della vigilanza sui mercati, la FINMA ha emanato altresì numerose decisioni e sporto denunce nei confronti di operatori di mercato che, stando agli esiti delle inchieste, avevano violato la normativa sulle borse. Essa mantiene alta l'attenzione, agisce con coerenza e avvia procedimenti con circospezione, garantendo i diritti delle parti. In questo modo assicura l'esecuzione in scienza e coscienza del mandato conferitole.

Resta ancora da valutare l'indipendenza dell'autorità di vigilanza. È comprensibile e legittimo che questo aspetto venga costantemente rimesso in discussione, sia dai destinatari delle decisioni, sia nel caso di provvedimenti che disattendono le aspettative espresse dall'opinione pubblica prevalente. La FINMA si muove in un ambito conflittuale in cui è impossibile accontentare tutti. È nella natura stessa delle mansioni di un'autorità di vigilanza dover operare una scelta anche dinanzi a posizioni contrastanti; spesso ci si rende conto solo a posteriori se le valutazioni erano esatte e se le risoluzioni prese erano effettivamente appropriate e indipendenti. Da parte nostra non temiamo il confronto e ci auguriamo che il risultato delle verifiche possa rafforzare ulteriormente la fiducia necessaria nella nostra giovane istituzione.



Dr. Eugen Haltiner, Presidente  
Dicembre 2009

# «LA NOSTRA VIGILANZA CONTINUERÀ A SVILUPParsi»

**A colloquio con Dr. Patrick Raaflaub,  
Direttore**

*La FINMA compie un anno: qual è il Suo bilancio personale?*

Si è trattato di un lavoro complesso e stimolante. La FINMA è diventata operativa il 1° gennaio 2009, in un periodo particolarmente movimentato: mentre infatti da un lato eravamo ancora impegnati a organizzare e attuare la fusione, dall'altro abbiamo dovuto fare i conti con la difficile situazione sui mercati finanziari e con le problematiche che ne sono derivate per l'autorità di vigilanza. Per molti collaboratori della FINMA ciò ha richiesto un duplice impegno. A mio parere, tuttavia, questa fase ci ha offerto soprattutto un'opportunità, ovvero quella di attuare numerosi cambiamenti e di porre le premesse per una nuova vigilanza dei mercati finanziari, il tutto nel giro di appena un anno.

*Dopo poco più di sei mesi si è proceduto a una prima riorganizzazione. Come mai?*

Per garantire la continuità dell'attività di vigilanza durante la fusione, le strutture delle tre istituzioni riunite nella FINMA sono state riprese volutamente senza cambiamenti di rilievo. Il nuovo assetto era stato pensato fin dall'inizio come soluzione transitoria. Dopo poco più di sei mesi siamo passati alla seconda fase, adeguando l'organizzazione alle esigenze di una vigilanza integrata. L'obiettivo era la razionalizzazione della nuova autorità al fine di sgravare e al tempo stesso rafforzare la Direzione. Sono state inoltre create importanti funzioni trasversali, tra cui la gestione del rischio e l'*enforcement*, che vengono esercitate attraverso l'intera organizzazione. È un aspetto fondamentale: all'interno delle tre istituzioni accorpate nella FINMA, infatti, non vi era sufficiente permeabilità tra le varie divisioni.

*Con la fusione è cambiato anche il compito dell'autorità di vigilanza?*

No, il mandato sancito per legge è rimasto lo stesso. La protezione di creditori, investitori e assicurati è il compito centrale della FINMA e costituisce l'essenza della sua attività di vigilanza. In altre parole, garantiamo che gli operatori finanziari rispettino le leggi vigenti e non mettano a repentaglio gli interessi dei clienti. La vigilanza sui singoli istituti, che ha per obiettivo assicurare a lungo termine la stabilità e la capacità economica degli assoggettati, costituisce il presupposto fondamentale per la protezione dei clienti. Questo è lo scopo che si prefigge praticamente la totalità delle norme sui mercati finanziari. Ci accertiamo, ad esempio, che banche e assicurazioni siano sufficientemente capitalizzate per assorbire eventuali shock senza perdite per i clienti o escludiamo il più rapidamente possibile dal mercato le imprese che esercitano un'attività soggetta ad autorizzazione senza esserne in possesso. E, in caso di fallimento di un operatore finanziario, ci impegniamo per salvaguardare gli averi dei clienti.

## Gli obiettivi strategici della FINMA

- Riduzione dei rischi sistemici e delle complessità
- Miglioramento della tutela dei clienti
- Snellimento e ottimizzazione della regolamentazione
- Vigilanza più efficace ed efficiente
- Attuazione di una valida vigilanza di mercato e di un *enforcement* incisivo
- Posizionamento ai fini di una stabilità internazionale e una forte integrazione dei mercati
- Consolidamento della FINMA in veste di autorità

Per maggiori informazioni sugli obiettivi strategici si rimanda al sito web della FINMA<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. [www.finma.ch/i/aktuell/Documents/strategische-ziele-finma-20090930-i.pdf](http://www.finma.ch/i/aktuell/Documents/strategische-ziele-finma-20090930-i.pdf)



**Dr. Patrick Raaflaub,  
Direttore**

*Lo scorso autunno la FINMA si è dotata di una strategia. Così facendo non travalica forse i limiti del mandato legale?*

Con i sette obiettivi strategici che ci siamo prefissi abbiamo concretizzato il mandato legale, stabilendo altresì un ordine di priorità attraverso tematiche principali e iniziative concrete. In que-

sto modo abbiamo provveduto a fissare e rendere noto l'orientamento a lungo termine delle attività della FINMA. Mediante la definizione di obiettivi strategici vogliamo assicurarci che il nostro approccio di vigilanza continui a svilupparsi e sia sempre in linea con le esigenze di un contesto di mercato in continua evoluzione. Alla base di ogni iniziativa

vi è comunque l'intento di migliorare costantemente la tutela dei clienti in Svizzera.

*L'approccio di vigilanza deve dunque evolvere: significa che saremo travolti da una «valanga normativa»?*

La regolamentazione, da sola, non può essere un'evoluzione appropriata dell'approccio di vigilanza. Intendiamo ottenere una differenziazione ancora migliore dell'attività, in modo da poter operare con maggiore efficacia. Saranno necessari adeguamenti normativi solo in alcuni comparti, ad esempio in quello della vigilanza sui mercati. Uno dei nostri obiettivi strategici è lo snellimento della regolamentazione esistente tramite un processo di semplificazione e, laddove possibile, di uniformazione. Il mantenimento e l'approfondimento di un valido approccio basato sul rischio contribuiranno a incrementare notevolmente l'efficienza della vigilanza senza scatenare una valanga normativa.

*Come e in quali settori si svilupperà ulteriormente la vigilanza?*

Tutti i settori saranno interessati. Un approccio di vigilanza non può mai essere statico perché deve tenere il passo con gli sviluppi sui mercati finanziari. La FINMA potenzierà in maniera mirata le sue competenze in materia di individuazione e riconoscimento precoce dei rischi. A seconda del loro profilo di rischio, gli assoggettati dovranno essere suddivisi in gruppi, ognuno caratterizzato da un approccio specifico di vigilanza basato sul rischio. Il grado di intensità della sorveglianza e il relativo impiego delle risorse verranno modulati in funzione degli assoggettati e dei singoli settori. Soltanto l'individuazione della totalità dei rischi

può garantire l'efficacia necessaria all'attività di vigilanza, permettendo di adottare un approccio mirato e di applicare le regole vigenti. I lavori intrapresi nell'ambito della strategia definita avanzano già a pieno ritmo e dovrebbero concludersi nell'arco di tre anni.

*In concreto che cosa significa per gli assoggettati alla vigilanza?*

Lo scambio di informazioni con gli assoggettati s'intensificherà ulteriormente. Per avere un quadro aggiornato della situazione di rischio di ognuno di essi, sarà necessario migliorare e automatizzare la trasmissione di dati da parte degli istituti. Stiamo elaborando nuovi parametri e ci serviremo sempre più di controlli incrociati che consentiranno alla FINMA di rilevare con prontezza eventuali irregolarità e quindi di adottare quanto prima misure specifiche nei confronti degli istituti interessati.

*I mercati finanziari sono internazionali, le autorità di vigilanza, invece, nazionali. Non sarebbe opportuno internazionalizzare anche la vigilanza?*

È probabile che, non esistendo un diritto dei mercati finanziari internazionale e uniforme, le autorità di vigilanza restino nazionali. La FINMA, tuttavia, è attiva in seno ai maggiori organi internazionali e per alcune problematiche, come ad esempio i requisiti di capitale per le grandi banche, ha addirittura assunto un ruolo guida. La collaborazione internazionale continuerà ad essere intensificata in modo mirato perché solo così è possibile riconoscere tempestivamente rischi o irregolarità che trascendono i confini nazionali. In futuro tutti i principali centri finanziari del mondo saranno chiamati ad agire ancora più di concerto.





The background of the page is a complex, abstract geometric pattern in various shades of blue. It consists of numerous overlapping, curved lines that create a sense of depth and movement, resembling a stylized grid or a series of interlocking shapes. The overall effect is a textured, three-dimensional appearance.

## L'ATTIVITÀ DELLA FINMA IN BREVE

## TEMI SALIENTI

### Crisi dei mercati finanziari e vigilanza

---

Il 14 settembre 2009, con il rapporto «Crisi dei mercati finanziari e vigilanza»<sup>2</sup>, la FINMA ha presentato un'analisi dettagliata della crisi dei mercati finanziari e del comportamento tenuto dalla Commissione federale delle banche (CFB). L'esame della crisi ha per obiettivo trarre dalle esperienze raccolte insegnamenti utili sulle misure da attuare. Il rapporto ha fornito ugualmente una base per la risposta a due interventi parlamentari (il postulato David e la mozione della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale).

Per portata e gravità la crisi finanziaria globale ha colto di sorpresa tutti gli operatori dei mercati finanziari: banche, analisti finanziari, agenzie di rating, revisori contabili, investitori, banche centrali e anche le autorità di vigilanza. Nessuno ha saputo riconoscere tempestivamente le cause della crisi e i pericoli da essa generati nelle loro dimensioni reali. Oltre a una serie di lacune, l'analisi ha evidenziato in alcuni casi una mancanza di autorità della vigilanza bancaria sottolineando tuttavia che la CFB ha reagito con rapidità e risolutezza attuando al momento opportuno provvedimenti mirati essenziali per la stabilizzazione.

Tra le cause principali della crisi mondiale vi sono gli squilibri economici, l'aumento dell'indebitamento e la scarsa trasparenza delle operazioni di cartolarizzazione, mentre il fattore scatenante è stato il mercato statunitense delle ipoteche *sub-prime*. Durante la crisi diversi catalizzatori hanno accelerato ulteriormente gli sviluppi negativi; le vendite forzate e la perdita di fiducia in prodotti non trasparenti hanno portato importanti mercati mobiliari all'illiquidità, con un conseguente massiccio crollo dei prezzi. In tutto il mondo numerosi istituti di credito si sono visti obbligati a ingenti svalutazioni contabili, provocando così un incremento del fabbisogno di capitale e di liquidità nel settore bancario.

Gli istituti finanziari svizzeri, in particolare le grandi banche e le compagnie di assicurazione con

attività sul mercato dei capitali, hanno risentito direttamente del crac finanziario accusando in alcuni casi perdite sostanziali. Con l'estendersi della crisi all'economia reale tutte le banche e le compagnie di assicurazione della piazza finanziaria svizzera, seppur in misura variabile, hanno dovuto ormai fare i conti con la recessione.

Prima e durante la crisi la CFB, una delle tre istituzioni riunite nella FINMA, si era occupata a fondo di entrambe le grandi banche. Allo scoppio della crisi nell'agosto 2007 la CFB è passata all'attuazione dell'apposito piano, rafforzando la vigilanza sulle due grandi banche e segnatamente su UBS. Al fine di garantire la stabilità degli istituti finanziari, importanti parametri quali la capitalizzazione e la liquidità sono stati sottoposti a sorveglianza costante e sono state messe in atto misure correttive come gli aumenti di capitale. Se le grandi banche non si fossero procurate tempestivamente sul mercato fondi propri supplementari sarebbe probabilmente stato necessario varare un pacchetto di misure statali ben più consistente.

A posteriori sono emerse tuttavia delle lacune, sia nell'individuazione precoce dei rischi, sia nell'attuazione delle contromisure. Ciononostante, grazie a provvedimenti precauzionali adottati per tempo dalle autorità in vista di possibili crisi e a interventi mirati e sistematici durante la crisi attuale, la situazione ha potuto essere gestita bene.

Alcune debolezze di fondo sono emerse in particolare in relazione agli standard di Basilea II, che in alcuni ambiti importanti erano stati ripresi tali e quali da Basilea I, come ad esempio la copertura insufficiente con fondi propri di posizioni nel portafoglio di negoziazione e l'effetto prociclico dei modelli di rischio di mercato utilizzati. Il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS) è attualmente impegnato nell'elaborazione di proposte di miglioramento. In qualità di membro, la FINMA partecipa attivamente ai lavori a tutti i livelli.

<sup>2</sup> Pubblicato in francese (cfr. [www.finma.ch/fin/aktuell/Documents/Finanzmarktkrise%20und%20Finanzmarktaufsicht\\_Endversion\\_f.pdf](http://www.finma.ch/fin/aktuell/Documents/Finanzmarktkrise%20und%20Finanzmarktaufsicht_Endversion_f.pdf)) e tedesco e di cui è disponibile un riassunto in italiano (cfr. [www.finma.ch/fin/aktuell/Documents/Kernpunkte%20Finanzmarktkrise%20und%20Finanzmarktaufsicht%20i.pdf](http://www.finma.ch/fin/aktuell/Documents/Kernpunkte%20Finanzmarktkrise%20und%20Finanzmarktaufsicht%20i.pdf)).

Tutto quello che si è imparato dagli avvenimenti passati non è stato ancora messo in pratica completamente: grazie alla propria indipendenza, la FINMA ha tutte le carte in regola per introdurre in tempi brevi le modifiche necessarie, soprattutto per ciò che riguarda la qualità della vigilanza. A tale proposito, e in seguito alla crisi dei mercati finanziari, sono già stati presi in esame progetti concreti volti a sviluppare ulteriormente l'approccio di vigilanza. La FINMA ha inoltre incominciato a potenziare in modo mirato le sue competenze specifiche in alcuni settori.

Anche gli obiettivi strategici resi noti dalla FINMA dopo l'approvazione del Consiglio federale

il 30 settembre 2009 tengono in debito conto gli insegnamenti tratti dalla crisi. Denominatore comune di tutti questi obiettivi è l'impegno a migliorare la tutela dei clienti. La protezione di creditori, investitori e assicurati è il compito centrale della FINMA e costituisce l'essenza della sua attività di vigilanza. In primo piano vi sono una maggiore resistenza alle crisi nei settori sottoposti a vigilanza, la tutela di depositanti e assicurati dalle conseguenze di un'eventuale insolvenza e la trasparenza nel commercio e nella distribuzione di prodotti. La FINMA intende anche approfondire la conoscenza dei rischi derivanti dall'interdipendenza tra i settori sottoposti a vigilanza.

## Operazioni transfrontaliere con la clientela privata<sup>3</sup>

---

Dall'autunno 2007 diverse autorità statunitensi hanno aperto inchieste a carico di UBS. La banca è stata accusata di aver violato le disposizioni del diritto dei titoli di credito e del diritto tributario statunitense e di essere contravenuta agli obblighi sanciti dal Qualified Intermediary Agreement nell'ambito di operazioni transfrontaliere con clienti privati statunitensi. Nell'estate del 2008 hanno preso sempre più corpo gli indizi secondo cui alcuni consulenti avrebbero aiutato un numero relativamente esiguo di clienti statunitensi facoltosi a sottrarsi agli obblighi d'informazione e fiscali derivanti dal suddetto accordo. Stando a quanto emerso, nella fase d'introduzione del regime Qualified Intermediary questi consulenti avevano allestito, per alcuni clienti, apposite strutture *offshore* attraverso cui detenere titoli USA. Sono state inoltre rilevate violazioni del diritto dei titoli di credito statunitense anche nel caso di servizi transfrontalieri prestati a clienti USA. Le autorità americane hanno dichiarato quindi che avrebbero preso in considerazione un accordo con UBS per porre fine alle indagini in corso a patto che UBS fornisse prima i dati di un certo numero di clienti. Verso la fine dell'anno il dipartimento di giustizia americano (U.S. Department of Justice) ha

minacciato d'intentare un'azione penale contro la banca negli Stati Uniti se questa non avesse messo a disposizione entro poche settimane i dati richiesti. Fino ad allora le procedure di assistenza amministrativa in corso dall'estate 2008 presso l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) non avevano dato alcun risultato utile ai fini della composizione del contenzioso.

Quando, nel febbraio 2009, le autorità statunitensi hanno messo per iscritto la loro minaccia, la FINMA ha deciso di adottare misure di protezione nei confronti di UBS<sup>4</sup>. In concreto, ha ordinato alla banca di consegnarle immediatamente i dati di un numero circoscritto di clienti da inoltrare alle autorità americane. In quel frangente rischiare un processo penale contro UBS negli Stati Uniti avrebbe significato mettere a repentaglio la sopravvivenza stessa dell'istituto. Questa difficile decisione è stata presa dopo aver attentamente soppesato gli interessi in gioco ed essere giunti alla conclusione che il mantenimento della stabilità del sistema finanziario svizzero e globale aveva la priorità assoluta. In quel momento, non vi erano alternative meno drastiche ma altrettanto efficaci. Il 18 febbraio 2009 UBS ha siglato un accordo con il dipartimento di giustizia

<sup>3</sup> Cfr. anche Rapporto annuale CFB 2008 (disponibile in italiano solo in versione ridotta), pag. 37 e segg. della versione in francese

<sup>4</sup> Ai sensi dell'art. 25 e dell'art. 26 LBCR

americano e con la U.S. Securities and Exchange Commission (SEC) che ha chiuso la controversia.

Parallelamente, lo U.S. Internal Revenue Service, che non era parte dell'accordo sottoscritto con UBS, ha portato avanti la causa civile (John Doe Summons) avviata nell'estate 2008 per ottenere la trasmissione dei dati di oltre 50000 clienti. Agendo secondo il diritto statunitense, che esige da UBS la consegna delle informazioni, la banca avrebbe violato il diritto svizzero. Il 19 agosto 2009, dopo una serie di trattative, il conflitto giudiziario che si stava profilando tra i due Stati sovrani ha potuto essere sanato grazie a una soluzione consensuale. Invocando il trattato internazionale stipulato tra la Confederazione elvetica e gli Stati Uniti le autorità americane hanno presentato, conformemente alla Convenzione di doppia imposizione attualmente in vigore, una nuova richiesta di assistenza amministrativa che dovrà essere esperita entro un anno. In cambio è stato ottenuto il ritiro graduale dell'istanza di esecuzione ancora pendente.

Sulla scia del caso UBS, ma non solo, nel marzo 2009 la FINMA ha iniziato a occuparsi, nell'ambito di uno specifico progetto, dei rischi inerenti alle operazioni transfrontaliere con la clientela privata, svolgendo una serie di analisi presso un campione di istituti finanziari.

I rischi giuridici esteri sorgono in relazione alle norme di vigilanza, al diritto tributario, penale e civile e nel quadro di disposizioni procedurali. Anche la normativa di un Paese in materia di riciclaggio di denaro può comportare rischi giuridici per istituti esteri con attività transfrontaliere, in particolare sotto forma di obblighi di comunicazione. La fornitura di servizi transfrontalieri nonché l'offerta e la distribuzione di prodotti sottostanno a restrizioni dettate dalle norme di vigilanza. Nel campo del diritto tributario sussiste il rischio che un intermediario finanziario o i suoi dipendenti vengano accusati di connivenza penalmente perseguibile ai sensi del diritto estero in caso di frodi fiscali commesse da clienti stranieri. Il pericolo di criminalizzazione è reale: prova ne sono le cause intentate contro personalità del settore bancario svizzero nel 2007 e nel

2008. Senza dimenticare che le attività transfrontaliere su un mercato possono determinare, in alcuni casi, l'insorgere dell'obbligo fiscale per l'intermediario finanziario stesso.

Negli ultimi anni e mesi i rischi giuridici delle operazioni transfrontaliere con la clientela privata sono aumentati e con essi la sensibilità delle autorità estere nei confronti di questo argomento. Più forte è anche la volontà di sanzionare le violazioni e maggiori sono i mezzi a disposizione. La crisi dei mercati finanziari non ha fatto che rafforzare questa tendenza offrendo l'opportuno appoggio politico alle autorità incaricate di applicare le leggi.

La situazione riscontrata presso gli istituti finanziari ha confermato la necessità d'intervenire urgentemente. Definire per ogni mercato target un modello di prestazioni conforme rappresenta per gli istituti finanziari un compito tanto difficile quanto oneroso. Solo un approccio integrato che tenga conto dei rischi principali può, in ultima analisi, minimizzare i rischi. Da ciò deriva tuttavia una serie di delicate restrizioni a cui sono soggette le operazioni transfrontaliere. Per il settore bancario l'accesso limitato al mercato negli Stati membri dell'UE e in altri Paesi rappresenta uno dei principali ostacoli.

La crescente importanza delle attività *offshore* pone la piazza finanziaria svizzera dinanzi a sfide complesse: a essere chiamati in causa non sono soltanto gli operatori del settore, ma anche i politici, la FINMA e altre autorità. Il prossimo passo sarà la creazione di un quadro giuridico che offra le premesse necessarie alla sopravvivenza e allo sviluppo sostenibile di questo ramo di attività. L'obiettivo è cercare soluzioni adeguate volte a facilitare l'accesso ai mercati transfrontalieri e attenuare il problema della criminalizzazione, garantendo al tempo stesso gli interessi dei clienti e tenendo nella debita considerazione le loro legittime esigenze in termini di salvaguardia della sfera privata.

Uno dei compiti della FINMA per il 2010 sarà anche l'analisi e il trattamento adeguato dei rischi giuridici insiti nelle operazioni transfrontaliere degli assicuratori e la determinazione di eventuali necessità di intervento in questo ambito.

## Enforcement efficace dei mercati finanziari

### Politica in materia di enforcement

Ai fini della realizzazione dell'obiettivo strategico della FINMA nel quadro dell'«Attuazione di una valida vigilanza di mercato e di un *enforcement* incisivo», nel dicembre 2009 il Consiglio di amministrazione ha varato una politica in materia di *enforcement* su proposta della Direzione. Per *enforcement* la FINMA intende l'imposizione di un'inchiesta finalizzata all'accertamento dei fatti allorquando vi sono sospetti di abusi o di irregolarità e l'applicazione coercitiva delle norme sulla vigilanza dei mercati finanziari.

La Politica<sup>5</sup>, pubblicata sul sito web della FINMA, si articola in tredici principi che descrivono gli elementi fondamentali dell'*enforcement* da parte della FINMA sui mercati finanziari. Il documento stabilisce innanzitutto che l'*enforcement* rappresenta uno dei vari strumenti di cui l'autorità di vigilanza dispone per eseguire il mandato conferito per legge. L'obiettivo prioritario è la garanzia dell'integrità dei mercati: esso può essere raggiunto in primo luogo contrastando con fermezza ogni abuso ed eliminando eventuali irregolarità. Nell'attuazione del diritto prudenziale la FINMA si sforza tuttavia di agire con proporzionalità: ciò significa che può optare per metodi meno invasivi qualora le consentano di ottenere il medesimo risultato. La FINMA si sforza altresì di condurre i procedimenti in modo rapido e mirato, agendo con equità e trasparenza nei confronti degli interessati e garantendo innanzitutto il rispetto scrupoloso dei diritti delle parti. Nell'ambito dei procedimenti amministrativi la FINMA verifica la necessità di delegare compiti specifici a un incaricato esterno<sup>6</sup>. Essa collabora a stretto contatto con la magistratura penale e con altre autorità, così come con le borse e gli organismi di autodisciplina ai sensi della Legge sul riciclaggio di denaro<sup>7</sup>.

Generalmente la FINMA non fornisce informazioni sui singoli procedimenti. In casi eccezionali ne comunica l'avvio, l'oggetto e la conclusione, ma non informa sugli sviluppi<sup>8</sup>. La FINMA può rendere

note decisioni passate in giudicato qualora ciò sia previsto nel dispositivo<sup>9</sup>. Altre delibere anonime vengono invece pubblicate in una raccolta separata.

### Procedimenti contro persone fisiche

La Politica in materia di *enforcement* mette un accento particolare sui procedimenti contro le persone fisiche<sup>10</sup>. Dato che tali procedimenti hanno di solito implicazioni molto gravi per gli interessati, la FINMA s'impone una condotta prudente, tanto più che nel settore assoggettato alla vigilanza i primi ad essere sorvegliati sono i titolari dell'autorizzazione e non i loro dipendenti. La FINMA, tuttavia, non esita ad avviare procedimenti contro persone fisiche qualora risultino necessari ai fini degli obiettivi di tutela sanciti nelle norme sui mercati finanziari. In ogni caso, valuta attentamente se aprire un procedimento nei confronti di una persona fisica che potrebbe sfociare nel divieto di esercizio della professione o di un'attività<sup>11</sup>, basandosi in particolare sul profilo di rischio degli interessati, ritenuto tendenzialmente più elevato per le persone che operano nelle alte sfere gerarchiche.

Dopo un minuzioso esame la FINMA ha confermato la prassi precedentemente adottata dalla CFB secondo la quale, in linea di principio, non vengono avviati procedimenti ai sensi della normativa sulla vigilanza contro coloro che non ricoprono più la loro funzione. La FINMA è tuttavia pronta a procedere ad accertamenti nel caso in cui l'interessato abbia prospettive sufficientemente concrete di ricoprire una funzione dirigenziale presso un assoggettato alla vigilanza (funzione per cui occorre garantire l'irrepreparabilità)<sup>12</sup>.

### Processo di enforcement

Il punto di partenza è sempre un avvenimento o un'informazione in seguito ai quali emerge il sospetto che sia stata commessa una violazione grave del diritto prudenziale. L'obiettivo delle indagini preliminari è appurare il più rapidamente possibile

<sup>5</sup> Cfr. [www.finma.ch/i/sanktionen/enforcement/Documents/FINMA\\_Enforcement-policy\\_20100120\\_i.pdf](http://www.finma.ch/i/sanktionen/enforcement/Documents/FINMA_Enforcement-policy_20100120_i.pdf)

<sup>6</sup> Art. 36 LFINMA e principio 9 della «Politica in materia di *enforcement* della FINMA»

<sup>7</sup> Cfr. principi 11 e 12 della «Politica in materia di *enforcement* della FINMA»

<sup>8</sup> Cfr. principio 13 della «Politica in materia di *enforcement* della FINMA» e art. 22 LFINMA

<sup>9</sup> Art. 34 LFINMA

<sup>10</sup> Cfr. principi 6, 7 e 8 della «Politica in materia di *enforcement* della FINMA»

<sup>11</sup> Art. 33 LFINMA e art. 35a LBVM

<sup>12</sup> Cfr. [www.finma.ch/i/sanktionen/gewaehrsrferdarnis-watchlist/pagine/gewaehrsrferdarnis.aspx](http://www.finma.ch/i/sanktionen/gewaehrsrferdarnis-watchlist/pagine/gewaehrsrferdarnis.aspx)

se gli indizi, talvolta vaghi, che lasciano sospettare un'eventuale irregolarità siano sufficientemente concreti da indurre a prendere in considerazione l'opportunità di avviare un procedimento amministrativo al fine d'imporre il diritto prudenziale.

La chiave di volta dell'attività di *enforcement* è rappresentata dai procedimenti amministrativi, retti dalla Legge sulla procedura amministrativa. Scopo di questi procedimenti è verificare, dal punto di vista giudiziario, la fondatezza del sospetto di violazioni del diritto prudenziale, come pure accertare i fatti onde ordinare le misure correttive e le sanzioni amministrative necessarie. L'avvio di un

zione e sentenze di fallimento ciò risulta talvolta molto complesso. Questi procedimenti possono durare anni e richiedono personale competente appositamente formato.

#### Organizzazione

Sul piano organizzativo l'esecuzione dei procedimenti di *enforcement* avviene separatamente dalle funzioni di sorveglianza<sup>14</sup>. Anche se in alcuni casi le indagini preliminari vengono condotte dai preposti alla sorveglianza, la responsabilità passa al più tardi con l'avvio di un procedimento amministrativo alla sezione responsabile dell'*enforcement*. Per le decisioni definitive, nonché per le decisioni sull'avvio di procedure importanti, è responsabile il Comitato di *enforcement*<sup>15</sup> appositamente istituito dalla Direzione.

La FINMA ha suddiviso l'*enforcement* dei mercati finanziari in cinque settori, ovvero:

- *enforcement* contro istituti autorizzati (vigilanza sugli istituti);
- *enforcement* contro istituti non autorizzati (procedure di assoggettamento);
- *enforcement* per sanzionare abusi di mercato (vigilanza sui mercati);
- *enforcement* relativo all'ottemperanza degli obblighi in materia di pubblicità delle partecipazioni ai sensi della Legge sulle borse;
- attuazione di procedure fallimentari e di risanamento conformemente alla Legge sulle banche e alla Legge sulle borse.

In base a un approccio integrato, per i primi quattro settori è responsabile la sezione *Enforcement* e vigilanza mercati all'interno della divisione Mercati, mentre per il quinto settore è responsabile la sezione Solvibilità e capitale della divisione Banche.

Tutti e cinque gli ambiti tematici si interfacciano strettamente con le funzioni di sorveglianza e con altre istanze esterne. Per questo motivo la FINMA sporge denuncia presso le autorità penali competenti quando nel corso delle sue indagini riscontra indizi di crimini o reati.

---

### Obiettivo prioritario è garantire l'integrità dei mercati.

procedimento amministrativo, che la FINMA deve comunicare alle parti<sup>13</sup>, viene accuratamente valutato sulla base di quanto sancito dalla Politica in materia di *enforcement*, in quanto può avere conseguenze incisive per gli interessati. I procedimenti amministrativi sono soggetti a spese che vengono addebitate alle parti e possono essere talvolta molto costosi perché il calcolo è basato sui costi effettivi.

Una volta che la FINMA ha emanato una decisione, motivare, nell'ambito di ricorsi presso il Tribunale amministrativo federale o addirittura presso il Tribunale federale, le disposizioni dell'autorità di vigilanza può essere particolarmente oneroso. La maggior parte dei ricorsi viene intentata contro decisioni definitive. In alcuni casi viene presentato ricorso già contro le misure cautelari o in relazione al modo in cui sono state regolate altre questioni procedurali. La FINMA agisce non soltanto in veste di parte resistente, ma può, in determinate circostanze, presentare ricorso dinanzi al Tribunale federale contro una sentenza del Tribunale amministrativo federale.

Se una decisione è passata in giudicato, spetta ai responsabili dell'*enforcement* garantirne l'attuazione conformemente a quanto previsto nel dispositivo. Soprattutto nel caso di decisioni di liquida-

<sup>13</sup> Art. 30 LFINMA

<sup>14</sup> Cfr. principi 3 e 10 della «Politica in materia di *enforcement* della FINMA»

<sup>15</sup> Cfr. «Comitato di *enforcement*» nella sezione «Consiglio di amministrazione e Direzione», pag. 39

## Efficacia ed efficienza della vigilanza

Dal 1° gennaio 2009 la FINMA è responsabile della vigilanza sull'intero mercato finanziario. L'integrazione di tutti i settori della vigilanza ha fatto sì che la FINMA rivedesse e riorientasse la sua missione primaria, ovvero la vigilanza prudenziale, a partire dagli approcci di vigilanza delle tre autorità in essa accorpate e dai primi insegnamenti tratti dalla crisi. Per la verifica del suo approccio di vigilanza la FINMA si è basata sui suoi principi fondamentali. L'operato della FINMA si contraddistingue per spirito d'iniziativa, determinazione e orientamento ai risultati nonché per l'impiego efficiente delle risorse disponibili. Essa tiene inoltre in considerazione le conseguenze economiche dei suoi interventi. In linea con questi principi fondamentali e nell'ambito dello sviluppo di una strategia propria, la FINMA si è prefissa quale obiettivo per i prossimi tre anni il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza della vigilanza<sup>16</sup>.

Dalla verifica condotta nella prima metà del 2009 sugli approcci e sugli strumenti di vigilanza delle tre autorità riunite nella FINMA, così come sulle condizioni quadro secondo la LFINMA, è emersa la necessità di utilizzare gli strumenti di vigilanza di cui la FINMA dispone in modo più organico attraverso i vari settori, applicandoli con maggiore precisione ai rischi principali. Nell'ambito di cinque progetti i collaboratori di tutti i settori di vigilanza hanno analizzato i seguenti aspetti:

- raccolta delle informazioni e dei dati necessari per la vigilanza e loro valutazione;
- possibilità e limiti dell'interazione con gli assoggettati alla vigilanza;
- impiego di strumenti per la valutazione della gestione quantitativa e qualitativa del rischio presso gli assoggettati alla vigilanza quale processo chiave;
- estensione del raggio d'azione della vigilanza ed eventuali opportunità di miglioramento.

In base ai risultati di tali progetti la FINMA ha introdotto una serie di misure volte ad approfondire

e ad attuare in tutti i settori, con maggiore coerenza, l'approccio di vigilanza basato sui rischi. È stato inoltre istituito un team di economisti incaricato tra le altre cose di elaborare le basi per un'analisi del rischio più efficace. L'ampliamento delle competenze e delle capacità nell'ambito dell'analisi del rischio dovrà inoltre essere sfruttato per studiare più da vicino, oltre ai rischi dei singoli istituti, anche quelli derivanti dalle interazioni tra i medesimi, favorendo così il potenziamento mirato degli strumenti usati finora e consentendo interventi più tempestivi.

La FINMA ha altresì messo a punto un criterio in base al quale tutti gli assoggettati vengono suddivisi in sei categorie di vigilanza a seconda delle ripercussioni in termini di rischio su creditori e assicurati e sul sistema in generale. A ognuna di queste categorie viene quindi assegnato un approccio di vigilanza d'intensità variabile. Grazie a questa formula, in futuro la FINMA sarà in grado d'impiegare le risorse destinate alla vigilanza in modo più mirato e con maggiore efficacia.

All'interno di ognuna di queste categorie vigono a loro volta regimi di vigilanza specifici, modulati a seconda del rischio. Nel settore della vigilanza non prudenziale la FINMA valuta la possibilità di affidare determinate mansioni a organismi di autodisciplina. Al fine di migliorare il contatto diretto con gli assoggettati alla vigilanza la FINMA introdurrà un sistema di Key Account Management a seconda delle esigenze delle singole categorie.

L'orientamento della vigilanza basato sul rischio comporta la modifica dei validi strumenti utilizzati finora e l'introduzione di nuovi. Il ricorso a società di audit o a incaricati d'inchiesta verrà esteso, secondo le esigenze del caso, a tutti i settori della vigilanza. Per quanto riguarda la vigilanza sulle assicurazioni la FINMA sta sviluppando, ad esempio, un parametro relativo ai requisiti patrimoniali basato sul bilancio e non ponderato per il rischio.

La FINMA si è concentrata sulle carenze degli strumenti utilizzati fino ad oggi allo scopo di affinare la vigilanza sulla gestione del rischio presso gli

<sup>16</sup> Cfr. cap. «La nostra vigilanza continuerà a svilupparsi», pag. 6

assoggettati. Nel caso della vigilanza sulle assicurazioni un ruolo di primo piano spetta alla verifica degli strumenti in relazione ai rischi sistemici e al rilevamento del rischio di liquidità in linea con le disposizioni legali in materia di vigilanza. Nel settore bancario è invece necessario migliorare l'analisi, sotto il profilo della normativa di vigilanza, del rischio di bilancio complessivo. La FINMA si è altresì occupata degli strumenti qualitativi, soprattutto dei metodi per la valutazione del sistema di gestione del rischio o della *corporate governance* che, con un apprezzamento qualitativo indipendente, potrebbero integrare la valutazione del rischio basata prevalentemente su metodi quantitativi e utilizzata finora perlopiù nel settore bancario. A questo

riguardo torneranno utili le esperienze maturate nel settore assicurativo.

Il flusso di informazioni riveste un'importanza decisiva per le autorità di vigilanza, che per la valutazione del rischio degli assoggettati hanno bisogno di dati precisi e costantemente aggiornati. Per ricevere dagli istituti tutte le informazioni rilevanti nel minor tempo possibile e, se del caso, con maggiore frequenza, la FINMA intende sfruttare ancora di più le possibilità offerte dalla tecnologia. Un primo passo in questa direzione è rappresentato dal progetto lanciato dalla FINMA per la creazione di un portale sulla vigilanza che dovrebbe facilitare lo scambio tempestivo delle informazioni necessarie.

## Regolamentazione dei sistemi di remunerazione

---

Già nel 2008 l'allora vigilanza sulle banche si era occupata in maniera approfondita dei sistemi di remunerazione nel settore finanziario. Nell'ambito di due procedimenti erano stati analizzati l'impatto delle prassi di remunerazione sul comportamento dei dipendenti bancari e i rischi collegati. Con il pacchetto di misure per il rafforzamento del sistema finanziario svizzero era stato inoltre richiesto all'autorità di vigilanza di approvare per il 2008 le componenti salariali variabili di UBS, interessata dal pacchetto di misure citato. Anche sulla base di questi lavori preparatori l'autorità di vigilanza ha provveduto all'elaborazione di linee guida generali per i sistemi di remunerazione dell'intero settore bancario, affrontando così una problematica ritenuta fra le cause della crisi del mercato finanziario e oggetto di un acceso dibattito nazionale e internazionale tra esperti, politici e opinione pubblica.

Il progetto di regolamentazione dei sistemi di remunerazione è subito apparso un impegno complesso. Come per la maggior parte delle tematiche riguardanti la regolamentazione dei mercati finanziari, è assolutamente imperativo adottare un *modus operandi* di concerto con la comunità

internazionale per scongiurare il pericolo del cosiddetto «arbitraggio normativo», cioè che singoli Stati eludano l'obiettivo della regolamentazione stabilendo sì delle regole, ma cercando al tempo stesso di evitare gli svantaggi per la loro piazza finanziaria nel confronto internazionale. Le autorità di vigilanza nazionali coordinano le loro attività in seno a organismi internazionali come il Comitato di Basilea (BCBS) e l'Associazione internazionale delle autorità di vigilanza assicurativa (International Association of Insurance Supervisors, IAIS). Tenuto conto dei lavori preparatori di alcune autorità di vigilanza, all'interno di questi organismi si forma generalmente un consenso internazionale che, con le dovute modifiche specifiche per ogni Paese, viene applicato a livello nazionale. Nel caso dei sistemi di remunerazione, a causa dell'incalzare dei tempi e delle aspettative politiche non è stato possibile procedere in tal modo. Nell'aprile del 2009 il Financial Stability Board (FSB) ha tuttavia presentato una serie di principi relativi alla remunerazione nel settore finanziario che lasciavano però spazio a interpretazioni troppo discordanti per fungere da linee guida per un *level playing*

*field*, ovvero la realizzazione di condizioni uguali per tutto il mondo. Le autorità di vigilanza, che dal canto loro lavoravano sotto pressione a questa tematica, dinanzi alla mancanza di una convergenza internazionale hanno continuato ad applicare approcci di regolamentazione molto diversi, compromettendo così l'obiettivo di un *level playing field*. In più alcune piazze finanziarie importanti hanno esitato ad affrontare l'argomento oppure si sono limitate a misure puramente simboliche e come tali di dubbia efficacia. La FINMA ha condotto il suo processo di regolamentazione con prudenza, cercando sempre, per quanto possibile, un'intesa bilaterale con altre autorità di vigilanza e partecipando attivamente a vari gruppi di lavoro internazionali. Da ciò è emerso con chiarezza che le regole che si allontanano troppo dal consenso internazionale non solo sono difficilmente applicabili, ma risultano anche inadeguate.

Nel giugno del 2009 la FINMA ha presentato una bozza di circolare sugli standard minimi dei sistemi di remunerazione nel settore finanziario. L'indagine conoscitiva avviata dopo la pubblicazione della bozza ha suscitato, com'era prevedibile, un vivace dibattito. Istituti finanziari, associazioni di categoria, società di audit e di consulenza, rappresentanti del personale, partiti e privati hanno illustrato in oltre 50 prese di posizione le loro opinioni in merito al progetto di regolamentazione. Tra le varie critiche vi è stata quella mossa alla regolamentazione verosimilmente troppo rigida, che non permetterebbe di tenere conto delle esigenze specifiche dei singoli istituti e che determinerebbe l'insorgere di problemi legali all'atto dell'applicazione presso i grandi gruppi internazionali. Alcuni istituti di piccole e medie dimensioni, in particolare, si sono lamentati dei costi che comporterebbe per loro l'applicazione della circolare e hanno

chiesto alla FINMA di concentrarsi sulle banche e assicurazioni che rappresentano un rischio sistemico per la Svizzera o che per altre ragioni svolgono un ruolo fondamentale sulla piazza finanziaria svizzera. Taluni esponenti del settore assicurativo hanno accolto con notevole perplessità l'inclusione delle assicurazioni nel campo di applicazione della circolare.

Alla luce degli sviluppi internazionali e dei risultati dell'indagine conoscitiva, nell'ottobre del 2009 la FINMA ha presentato una nuova versione della circolare, che è entrata in vigore il 1° gennaio 2010. La FINMA è riuscita ad accogliere gran parte delle obiezioni senza tuttavia snaturare lo spirito del documento, nella certezza che la regolamentazione proposta non fa che sancire quella che dovrebbe essere la *best practice* che tutti gli istituti finanziari e tutte le imprese sono chiamati ad adottare in materia di remunerazione.

La regolamentazione della FINMA è in linea con le iniziative internazionali. L'obiettivo della circolare è evitare che i sistemi di remunerazione incentivino l'assunzione di rischi eccessivi che potrebbero mettere a repentaglio la stabilità degli istituti finanziari. Essa vincola inoltre le componenti variabili alla pianificazione del capitale e della liquidità degli istituti ottenendo una maggiore trasparenza attraverso più ampi requisiti di pubblicità.

Sia per la FINMA, sia per le autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari, la regolamentazione dei sistemi di remunerazione rappresenta un settore in cui la strada da percorrere è ancora lunga. Per questo la FINMA seguirà da vicino l'impatto della circolare e delle iniziative estere corrispondenti portando avanti il dialogo con gli assoggettati e con altre autorità di vigilanza. Le conoscenze così acquisite verranno utilizzate per perfezionare ulteriormente, se necessario, la circolare della FINMA.

## INTERAZIONE NAZIONALE

La FINMA esercita la sua attività di vigilanza in modo indipendente e autonomo. Tuttavia, per svolgere le sue mansioni in modo efficace deve poter fare affidamento su relazioni costruttive con il Dipartimento federale delle finanze (DFF) e altre autorità federali, con la Banca nazionale svizzera (BNS), le associazioni professionali e altri importanti gruppi d'interesse. A seconda della frequenza e dell'importanza dei temi da trattare di concerto, la FINMA cura le relazioni con i gruppi d'interesse nazionali a diversi livelli, seguendo differenti modalità istituzionalizzate. Qui di seguito segnaliamo le tematiche di maggiore rilievo, affrontate con istanze e attori nazionali nel 2009.

### *La crisi dei mercati finanziari*

Nel 2009 è stata la crisi sui mercati finanziari a dominare le relazioni della FINMA con i vari gruppi d'interesse. In questo contesto è stato consolidato l'intenso e continuo scambio d'informazioni con il DFF, che ha previsto anche colloqui regolari con il capo del dipartimento. In occasione dell'approvazione della strategia della FINMA, anche il primo incontro del suo Presidente con il Consiglio federale si è svolto all'insegna della crisi. Gli obiettivi principali della FINMA per gli anni a venire sono l'attuazione mirata degli insegnamenti tratti da questi avvenimenti, nonché l'intervento efficace quale autorità di vigilanza integrata in tutti gli ambiti di competenza. Il Consiglio federale ha espresso il suo sostegno all'orientamento strategico della FINMA.

Durante la crisi dei mercati finanziari, la BNS è stata il partner più importante della FINMA. La stretta collaborazione si è sviluppata in un clima di piena fiducia. Oltre ai numerosi incontri bilaterali a ogni livello, la Direzione generale della BNS si riunisce ogni sei mesi con il Consiglio di amministrazione e la Direzione della FINMA. Sul piano operativo, FINMA e BNS organizzano riunioni regolari nel quadro del Comitato permanente per la stabilità finanziaria. Sono inoltre stati creati diversi gruppi di lavoro comuni dedicati a tematiche specifiche, quali le prescrizioni in materia di liquidità per le grandi banche, la definizione di scenari di stress macro-

economici o l'elaborazione di proposte di soluzione per la questione «*too big to fail*»<sup>17</sup>. Nonostante la stretta cooperazione, FINMA e BNS hanno mandati differenti. Sarà pertanto necessario perfezionare ulteriormente il coordinamento. Precisazioni in merito saranno contenute nel Memorandum of Understanding (MoU), sottoposto prossimamente a una rielaborazione.

La crisi dei mercati finanziari ha innescato anche tutta una serie d'interrogazioni da parte dei parlamentari e portato la FINMA a collaborare a stretto contatto con le commissioni parlamentari di vigilanza. La FINMA ha messo a disposizione delle commissioni una documentazione esaustiva e ha risposto con regolarità a tutte le domande emerse in questo ambito. La crisi finanziaria è stata un tema ricorrente anche durante gli incontri della FINMA con diverse associazioni di categoria.

### *Sistemi di remunerazione*

Direttamente collegato alla crisi dei mercati finanziari è il tema dei sistemi di remunerazione e della relativa circolare emessa dalla FINMA. Accanto alle numerose interrogazioni parlamentari, anche la circolare della FINMA sui sistemi di remunerazione è stata oggetto di discussione con le associazioni di categoria e i loro membri.

### *Controversia fiscale*

Ha destato grandi discussioni il contenzioso circa le operazioni transfrontaliere con la clientela privata, che hanno assunto rilevanza in relazione alla vertenza giuridica tra UBS e le autorità statunitensi, ma i cui effetti si sono fatti sentire anche su tutti gli istituti finanziari con strategie operative simili. La crisi ha acuito le difficoltà sulle piazze finanziarie, e oltre agli USA numerosi altri Stati hanno inasprito i toni nei confronti delle banche svizzere. La FINMA ha valutato i rischi giuridici insiti in queste operazioni e li ha poi analizzati con le associazioni di categoria e gli organi federali interessati.

L'intesa raggiunta tra UBS e le autorità statunitensi e in particolare l'ordine impartito dalla FINMA di trasmettere immediatamente i dati di

<sup>17</sup> Cfr. cap. «Regolamentazione degli istituti finanziari attivi globalmente e rilevanti per il sistema», pag. 24

un numero circoscritto di clienti alle autorità USA hanno suscitato, come prevedibile, una notevole eco. Successivamente, la FINMA ha messo a disposizione del gruppo di lavoro comune Vigilanza sui mercati finanziari delle Commissioni della gestione di Consiglio nazionale e Consiglio degli Stati una documentazione completa sulla tematica delle attività transfrontaliere. Alle riunioni delle commissioni sono stati più volte invitati anche rappresentanti della FINMA.

#### *Gruppo di lavoro per l'orientamento strategico della piazza finanziaria*

Sulla base del dialogo ormai instaurato tra autorità e settore finanziario e nel quadro del Comitato di direzione del dialogo sulla piazza finanziaria (CODIFI) creato nel 2007, è stato istituito nel maggio 2009 un gruppo di lavoro misto dedicato all'orientamento strategico della piazza finanziaria. Il gruppo si compone di rappresentanti delle autorità (Amministrazione federale delle finanze [AFF], BNS, FINMA, AFC), di rappresentanti del settore finanziario (Associazione svizzera dei banchieri [ASB], Associazione Svizzera d'Assicurazioni [ASA], Swiss Funds Association [SFA], SIX Group), del presidente del gruppo di esperti incaricato dell'assistenza amministrativa e giudiziaria in materia di reati fiscali e di un rappresentante del mondo economico. Il compito del gruppo di lavoro consiste nel raccogliere importanti informazioni per l'elaborazione di una politica dei mercati finanziari per i prossimi anni, contribuendo così al perfezionamento del «Masterplan Piazza finanziaria svizzera».

#### *Lotta contro il riciclaggio di denaro*

Nell'ambito della lotta contro il riciclaggio di denaro la FINMA si è impegnata, unitamente a partner nazionali, per migliorare lo scambio d'informazioni

e promuovere l'armonizzazione tra l'autorità stessa, le autorità penali cantonali e il Ministero pubblico della Confederazione. Inoltre, ha fatto il punto della situazione relativamente alla prevista unificazione delle tre ordinanze della FINMA in materia di riciclaggio di denaro, all'attuazione della revisione della Legge sul riciclaggio di denaro, nonché agli sviluppi internazionali nel quadro del Gruppo d'azione finanziaria internazionale contro il riciclaggio di capitali (GAFI).

#### *Regolamentazione della funzione della FINMA quale istanza di ricorso in materia di offerte pubbliche d'acquisto*

La FINMA è inoltre istanza di ricorso indipendente e autorità di vigilanza della Commissione delle offerte pubbliche d'acquisto (COPA). Alla luce di tale doppia funzione le due autorità hanno disciplinato il loro rapporto reciproco all'interno di un accordo comune. Nella sua veste di istanza di ricorso, la FINMA non interviene nelle operazioni giornaliere della COPA ma, in qualità di autorità di vigilanza, elegge i membri della COPA e ne approva sia l'ordinanza sia il regolamento. Per contro, altre questioni proprie della COPA non sono sottoposte all'approvazione della FINMA.

#### *Dialogo con la piazza finanziaria ticinese*

Su richiesta della Svizzera italiana e su iniziativa della FINMA, nel 2009 sono stati intensificati i contatti e rafforzata l'istituzionalizzazione del dialogo con i rappresentanti e i principali attori della piazza finanziaria ticinese. Oltre ai numerosi contatti a livello di Direzione della FINMA, nel 2009 quest'ultima ha anche fornito supporto nel perfezionamento professionale, mettendo a disposizione propri collaboratori per lo svolgimento di corsi *in loco* su tematiche di attualità.

# INTEGRAZIONE INTERNAZIONALE E PROGRAMMA

## Introduzione

---

Nell'ambito della sua strategia, la FINMA si impegna attivamente sul piano internazionale allo scopo di promuovere la stabilità finanziaria globale e incentivare lo sviluppo di standard internazionali importanti per la piazza finanziaria svizzera. Considerata la forte integrazione tra la piazza finanziaria nazionale e i mercati esteri, la FINMA mira a prestare un contributo valido e lungimirante alla creazione di condizioni quadro normative ottimali. La strategia internazionale che promuove le relazioni bilaterali e multilaterali deve consentirle di individuare tempestivamente le evoluzioni importanti e reagire in modo mirato alle crisi e alle sfide.

A livello multilaterale la FINMA partecipa, in seno a organizzazioni internazionali, soprattutto a progetti volti al rafforzamento della stabilità finanziaria e al contenimento dei rischi legati alla crisi dei mercati finanziari. Le attività svolte nel 2009 si sono concentrate prevalentemente sulle raccomandazioni del G20 e dell'FSB. Dato che la Svizzera è membro dell'FSB, la FINMA osserva con grande interesse i lavori portati avanti da questo organismo. Inoltre, partecipa attivamente ai lavori di competenza dei responsabili della stesura degli standard internazionali quali Comitato di Basilea, IAIS e International Organization of Securities Commissions (IOSCO).

## Ripercussioni istituzionali della crisi dei mercati finanziari

---

In occasione del vertice del 2 aprile 2009 di Londra, i Paesi del G20 hanno deciso il potenziamento del Financial Stability Forum (FSF), che ora, con il nuovo nome FSB, disporrà di un mandato più ampio. L'adesione è stata estesa a tutti gli Stati membri del G20, alla Spagna nonché alla Commissione europea. La Svizzera dispone di due seggi (in precedenza soltanto uno) nell'assemblea plenaria dell'FSB; la FINMA è rappresentata in singoli comitati.

La crisi dei mercati finanziari ha indotto anche i responsabili della stesura degli standard a predisporre riforme. A riprova della trasformazione in atto nel sistema economico mondiale, nell'estate 2009 il Comitato di Basilea è stato ampliato e ora conta 27 membri. La FINMA si avvale della sua preziosa collaborazione per quanto attiene alla vigilanza bancaria e di quella della IAIS per la sorveglianza nel settore assicurativo. La FINMA è rappresentata in posizioni influenti in entrambi gli organi e in diversi dei loro comitati. A fronte delle turbolenze che hanno scosso i mercati finanziari, la IAIS ha ampliato il suo campo di attività. È stato così istituito un Financial Stability Committee (FSC) che si occupa di

questioni relative alla rilevanza sistemica del settore assicurativo e della vigilanza macroprudenziale. La IAIS svolge inoltre lavori basilari volti alla creazione di un quadro internazionale per la sorveglianza dei gruppi assicurativi (Common Assessment Framework, ComFrame), posti sotto la guida della Vicepresidente del Consiglio di amministrazione della FINMA. Anche la IOSCO ha dato soprattutto rilievo a temi legati alla crisi finanziaria. Tra le sue attività spiccano in particolare le iniziative volte all'individuazione di rischi macroprudenziali nonché al contenimento dei rischi legati a istituzioni, strumenti e mercati del settore finanziario rilevanti per il sistema.

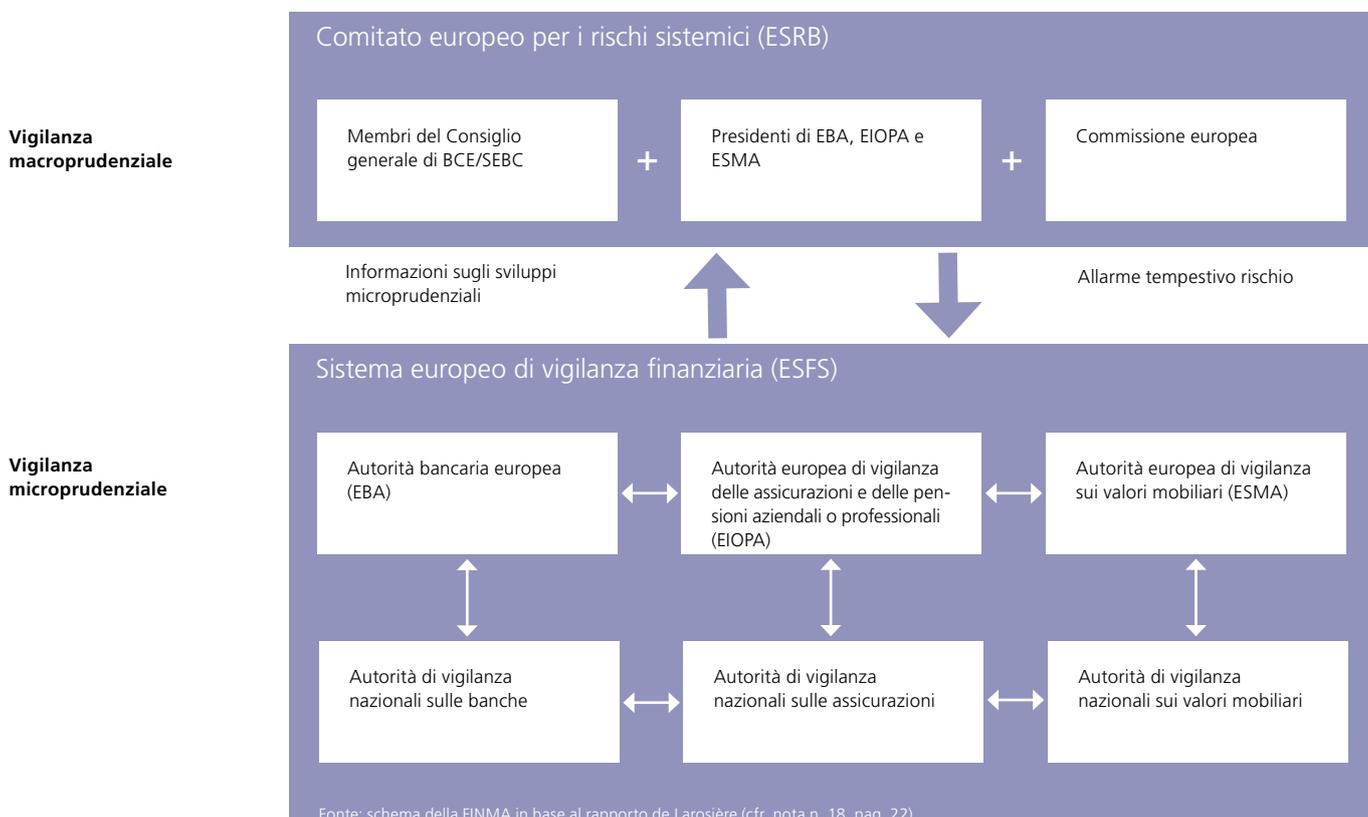
Per quanto concerne le riforme nell'Unione europea è determinante il rapporto de Larosière<sup>18</sup>, in cui sono valutate le fragilità della regolamentazione globale, europea e nazionale nel settore finanziario. Il rapporto contiene una proposta per una nuova architettura finanziaria europea al fine di rafforzare e meglio coordinare la vigilanza sui mercati finanziari. Nel frattempo è stata disposta l'attuazione di tale proposta, che si trova ora in fase di allestimento. Si prevede l'istituzione di:

<sup>18</sup> Cfr. rapporto del 25 febbraio 2009 «High-Level Group on Financial Supervision in the EU» stilato sotto la guida di Jacques de Larosière ([http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_it.pdf))

- un *Comitato europeo per i rischi sistemici* (European Systemic Risk Board, ESRB) quale istituzione macroeconomica;
  - un *Sistema europeo di vigilanza finanziaria* (European System of Financial Supervisors, ESFS) per il potenziamento della sorveglianza microprudenziale;
  - nonché tre nuove autorità di vigilanza europee:
    - l'*Autorità bancaria europea* (European Banking Authority, EBA),
    - l'*Autorità europea di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali* (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA),
    - l'*Autorità europea di vigilanza sui valori mobiliari* (European Securities and Markets Authority, ESMA).
- operanti nel settore delle prestazioni finanziarie a livello di UE:
- *Comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria* (Committee of European Banking Supervisors, CEBS);
  - *Comitato delle autorità europee di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali* (Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors, CEIOPS);
  - *Comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari* (Committee of European Securities Regulators, CESR).

La nuova architettura finanziaria dovrebbe diventare operativa già a fine 2010. Un'integrazione di Paesi terzi (a eccezione degli Stati aderenti al SEE) non è prioritaria.

Le nuove autorità assumono, con l'intento di ampliarle, tutte le funzioni degli attuali tre comitati



## Strumenti per il rilevamento dei rischi macroprudenziali

---

A fronte dei dissesti verificatisi sui mercati finanziari il G20 e l'FSB hanno emesso raccomandazioni su come promuovere la collaborazione internazionale in situazioni di crisi, su come eliminare la prociclicità nel sistema finanziario e su quali misure adottare per incentivare la stabilità finanziaria. I responsabili della stesura degli standard internazionali

sono così chiamati a sviluppare degli strumenti di vigilanza macroprudenziale. Tali strumenti sono innanzitutto di natura quantitativa e misurano, tra gli altri, i rischi sistemici di liquidità, i margini e il grado di leva. La FINMA partecipa attivamente a gruppi di lavoro per la vigilanza macroprudenziale del Comitato di Basilea, della IAIS e della IOSCO.

## Regolamentazione degli istituti finanziari attivi globalmente e rilevanti per il sistema

---

Un tema scottante del piano d'azione del G20 e dell'FSB riguarda la prevenzione di rischi sistemici, in particolare tramite la regolamentazione degli istituti finanziari globali che, in ragione della loro complessità e attività, sono classificati come rilevanti per il sistema in molti mercati e apparati finanziari.

Le prime due sono misure preventive; l'ultima invece riguarda la problematica «*too big to fail*». Con l'espressione «*too big to fail*» s'intendono gli istituti di grandi dimensioni che presentano una struttura complessa e una rete internazionale, il cui fallimento comporterebbe costi (troppo) elevati per il sistema finanziario e l'economia reale e che quindi beneficiano di un'implicita garanzia statale. Nell'ambito del Cross-border Bank Resolution Group (CBRG) del Comitato di Basilea, presieduto dalla FINMA in collaborazione con la statunitense Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), nel 2009 la FINMA ha cooperato alla redazione di un rapporto contenente proposte, sotto forma di raccomandazioni, riguardanti i meccanismi adatti per la liquidazione di grandi istituti attivi a livello mondiale. Tenuto conto delle elevate aspettative politiche al riguardo, la questione del superamento di crisi bancarie transfrontaliere resterà all'ordine del giorno nell'agenda internazionale anche nei prossimi tempi, occupando di conseguenza le risorse della FINMA. Essa sta affrontando questa tematica anche in ambito assicurativo, attraverso l'adesione all'FSC della IAIS.

---

*L'obiettivo è la prevenzione dei rischi sistemici, in particolare tramite la regolamentazione degli istituti finanziari globali.*

Nella loro dichiarazione di novembre 2008, i Paesi del G20 richiedevano una verifica delle attuali regolamentazioni per consentire, in futuro, una liquidazione ordinata degli istituti finanziari complessi. Pertanto le misure di regolamentazione mirano:

- alla riduzione della probabilità di fallimento o all'attenuazione dei danni connessi;
- al rafforzamento dell'infrastruttura e dei mercati finanziari;
- al miglioramento della capacità di liquidare un'impresa rilevante per il sistema.

## Rafforzamento dei fondi propri e della liquidità

---

Sulla scorta delle esperienze acquisite durante la crisi dei mercati finanziari, il Comitato di Basilea ha elaborato una serie di misure atte a potenziare considerevolmente la solidità degli istituti finanziari a livello sia macroprudenziale sia microprudenziale. Si tratta innanzitutto del miglioramento della qualità del capitale computabile ai sensi della normativa, della riduzione della prociclicità dei requisiti patrimoniali minimi, dell'incentivazione di accantonamenti orientati al futuro, del mantenimento di cuscinetti di capitale, nonché dell'adozione di strumenti macroprudenziali per la sicurezza della stabilità del sistema. I rispettivi provvedimenti saranno pubblicati nel corso del 2010. Molti di questi obiettivi derivano dalle raccomandazioni del G20 e dell'FSB, riprese dal Comitato di Basilea per Basilea II.

Uno dei punti cruciali dei lavori è rappresentato dall'aumento dei requisiti qualitativi dei fondi computabili delle banche. Il cosiddetto «coefficiente BIS Tier 1», ossia l'ammontare dei fondi propri di base – misurato in funzione degli attivi ponderati per il rischio – funge da indicatore della dotazione di capitale di una banca. Durante i lavori ci si è potuti avvalere delle più recenti esperienze. In particolare, le perdite, talvolta ingenti, accusate dalle banche hanno evidenziato la necessità di disporre di fondi di elevata qualità in grado di consentire la compensazione delle perdite in un'ottica di continuità dell'impresa finanziaria. In primo piano troviamo il capitale azionario e le riserve corrispondenti. Le proposte di nuove prescrizioni che prevedano l'abolizione dei fondi propri complementari complessi e ampiamente agevolati in termini fiscali, sono state sottoposte a consultazione a fine 2009.

Altri aspetti importanti riguardano le numerose revisioni parziali delle prescrizioni per il calcolo degli attivi ponderati per il rischio e dei fondi propri necessari per i rischi di mercato e di credi-

to. Già a metà luglio 2009 il Comitato di Basilea ha pubblicato direttive più severe sulla copertura con fondi propri di ricartolarizzazioni e rischi di mercato, che con ogni probabilità entreranno in vigore a fine 2010. Sarà ulteriormente innalzata la copertura con fondi propri dei rischi di controparte derivanti da operazioni fuori bilancio, in particolare da transazioni in derivati OTC. Inoltre, le nuove prescrizioni prevedono l'obbligo per le banche di detenere fondi propri in misura decisamente supe-

---

*Uno dei punti cruciali dei lavori è l'aumento dei requisiti qualitativi dei fondi computabili delle banche.*

riore rispetto al minimo richiesto per poter assorbire meglio eventuali perdite. Il relativo cuscinetto di capitale deve essere alimentato e utilizzato temporaneamente in modo da poter attutire gli effetti prociclici delle prescrizioni in materia di fondi propri basate sul rischio. In una decisione concernente le due grandi banche svizzere, già nel novembre 2008 la CFB aveva concretizzato l'idea di un cuscinetto di capitale anticiclico, che prevede per i due grandi istituti elvetici l'osservanza di un *leverage ratio* entro il 2013. A questo proposito, nel quadro di un pacchetto di misure, il Comitato di Basilea sta lavorando allo sviluppo di un *leverage ratio*, allo scopo d'integrare nelle prescrizioni relative ai fondi propri sensibili in termini di rischio una direttiva riguardante la limitazione forfettaria del grado di finanziamento da parte di terzi.

Di pari passo con le novità in ambito di prescrizioni sui fondi propri, il Comitato di Basilea sta elaborando prescrizioni quantitative in materia di liquidità che devono contenere sia indicatori dinamici, basati su test di stress, sia valori statici, più semplici e orientati alle cifre di bilancio.

## Rilevamenti riguardo agli effetti delle misure preannunciate dal Comitato di Basilea

Tutti i nuovi requisiti del Comitato di Basilea tesi al rafforzamento dei fondi propri e della liquidità delle banche sono stati in gran parte definiti a livello concettuale e nella prima metà del 2010 saranno sottoposti a una dettagliata analisi quantitativa degli effetti. In tutti i Paesi partecipanti al Comitato di Basilea saranno condotte verifiche all'interno delle banche maggiormente coinvolte e più rappresentative: i nuovi standard saranno applicati alle esposizioni concrete di bilancio e rischio al fine di determinarne l'impatto su fondi propri

e liquidità. Sulla scorta dei risultati emersi, il Comitato di Basilea calibrerà in modo definitivo le singole misure e quindi il pacchetto completo. In Svizzera partecipano all'analisi degli effetti le grandi banche elvetiche e una cerchia di altri istituti. Il coordinamento è affidato a un team interno della FINMA. Il Comitato valuterà i risultati dell'analisi completa nella seconda metà del 2010 e integrerà poi le nozioni acquisite nella formulazione definitiva delle misure. Il pacchetto completo sarà varato per fine 2010.

## Mercati dei derivati *over-the-counter*

In una comunicazione la Commissione europea<sup>19</sup> ha indicato quale principale lacuna organizzativa dei mercati dei derivati, la mancata trasparenza in quelle piazze dove vengono effettuate transazioni in derivati perlopiù fuori borsa (*over-the-counter*, OTC). L'assenza di trasparenza nei prezzi, nelle transazioni e nelle posizioni non consente alle autorità di regolamentazione di sorvegliare in modo efficiente i mercati dei derivati in un'ottica di tutela del sistema e abuso del mercato. La Commissione europea ha considerato un importante contributo alla stabilità finanziaria la regolamentazione dei *credit default swap* (CDS)<sup>20</sup>. In base a una raccomandazione per la futura regolamentazione e sorveglianza dei mercati finanziari europei<sup>21</sup> occorre:

- snellire e standardizzare i derivati OTC;
- creare nell'UE almeno un'unità centrale di compensazione (*clearing*) per CDS e rendere obbligatorio il ricorso a tale unità.

Pertanto, i mercati dei derivati dovranno cambiare l'impostazione dei processi di compensazione e negoziazione, attuati finora prevalentemente su base bilaterale e fuori borsa, per passare a un sistema più centralizzato. Controparti centrali (*Central*

*Counterparties*, CCP) svolgono la funzione di un'unità di compensazione tra le due parti che effettuano fuori borsa una transazione in derivati OTC.

Nel 2010 la Commissione europea presenterà le prime proposte di regolamentazione, che saranno in linea con gli obiettivi fissati in occasione degli ultimi vertici del G20. Per evitare arbitraggi normativi, l'UE collaborerà con i partner del G20, in particolare con gli Stati Uniti, il cui quadro regolamentare per i derivati OTC prevede impegni di portata analoga. In seguito tutti i contratti OTC standardizzati dovranno essere inoltrati all'unità di compensazione mediante CCP. L'uso di contratti standardizzati dovrà diventare una regola. I contratti non standardizzati saranno sottoposti a una sorveglianza più attenta da parte delle autorità di vigilanza.

Nel 2009, la compensazione di CDS è stata introdotta – ove necessario dopo l'approvazione delle rispettive autorità – dalle seguenti unità CCP:

- ICE Trust U.S. (Intercontinental Exchange) il 13 marzo 2009 per indici CDS e il 29 dicembre 2009 per contratti CDS *single name*;
- ICE Clear Europe, Londra, il 31 luglio 2009 per indici CDS e il 21 dicembre 2009 per CDS *single name*<sup>22</sup>;

<sup>19</sup> Cfr. comunicazione della Commissione delle comunità europee: «Garantire mercati dei derivati efficienti, sicuri e solidi: azioni strategiche future», 20 ottobre 2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0563:FIN:IT:PDF>

<sup>20</sup> Cfr. comunicato stampa della Commissione delle comunità europee: «Une étape importante vers la stabilité financière: le marché européen des contrats d'échange sur défaut devient plus sûr», 31 luglio 2009, <http://europa.eu/rapid/pressRelease-sAction.do?reference=IP/09/1215&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en> (solo in francese, tedesco e inglese)

<sup>21</sup> Cfr. nota n. 18, pag. 22

<sup>22</sup> Cfr. <https://www.theice.com/marketdata/reports/ReportCenter.shtml>

- Eurex Clearing AG il 30 luglio 2009 per indici CDS e il 27 agosto 2009 per CDS *single name*<sup>23</sup>;
- Eurex Clearing il 31 luglio 2009 con riconoscimento dell'autorità di vigilanza USA Commodity Futures Trading Commission (CFTC) quale Multilateral Clearing Organization (MCO) per il mercato USA dei derivati CDS<sup>24</sup>;
- CME Group (Chicago Mercantile Exchange) con CME-Clearing il 15 dicembre 2009 per indici CDS<sup>25</sup>;
- CME Group a fine anno in contatto con la britannica Financial Services Authority (FSA) in merito alla licenza per il mercato europeo;
- LCH Clearnet S.A., Londra, per l'avvio di una fase di test al fine di operare quale *clearer* europeo di indici CDS<sup>26</sup>; LCH Clearnet S.A. ha inoltre presentato a CFTC una richiesta per l'ottenimento dello status di MCO conformemente alla regolamentazione USA.

La FINMA collabora alle attività multilaterali in materia di compensazione e regolamento dei prodotti OTC: partecipa infatti a incontri internazionali incentrati sulla regolamentazione futura del mercato OTC dei CDS, sulla verifica degli standard minimi internazionali applicabili ai sistemi di regolamento delle operazioni in titoli e sul controllo delle controparti centrali, con riferimento alle transazioni fuori borsa in derivati, perlopiù CDS.

Nessuna controparte centrale che offre servizi di compensazione per transazioni OTC in CDS e derivati è domiciliata in Svizzera. Pertanto a differenza di quanto accade in Germania e Gran Bretagna, in Svizzera la FINMA non deve svolgere alcuna attività di vigilanza diretta su una CCP per questi derivati. Tuttavia deve essere in grado d'individuare, analizzare e soprattutto contenere i rischi connessi alla compensazione centrale di prodotti OTC. Dato che gli operatori svizzeri sottoposti alla vigilanza della FINMA partecipano attivamente alle negoziazioni OTC, vi possono essere ripercussioni sul sistema finanziario elvetico.

Nel 2009 la CCP svizzera SIX x-clear SA ha esteso la sua attività commerciale alle borse europee e alle cosiddette Multi Trading Facilities (MTF). Pertanto, attualmente SIX x-clear offre i propri servizi quale unica CCP a NYFIX Euromillennium e si profila – rispetto alla controparte centrale presente presso la London Stock Exchange (LSE) – quale CCP supplementare nell'ambito del *competitive clearing*. SIX x-clear prevede di rilevare altre attività di *co-clearing* presso la Chi-X di Londra e le borse OMX nordiche. Nel 2009 SIX x-clear si è anche impegnata per ampliare la gamma di valori mobiliari ammessi alla compensazione. È così stato possibile introdurre il *clearing* presso la SIX Swiss Exchange per i titoli a reddito fisso.

## Riforma della regolamentazione dei fondi

Un tema importante, balzato alla ribalta con lo scoppio della crisi dei mercati finanziari e che in futuro interesserà anche la Svizzera, riguarda la regolamentazione degli hedge fund. Nel proprio rapporto sugli hedge fund la IOSCO raccomanda l'adozione di sei principi generali e globalmente validi per la loro regolamentazione, tra cui i requisiti per la registrazione di hedge fund e dei rispettivi gestori nonché per la divulgazione di informazioni relative ai rischi sistemici. L'obiettivo è di

giungere a una regolamentazione convergente sul piano internazionale degli hedge fund che escluda l'arbitraggio normativo. La IOSCO lavora in stretta collaborazione con le associazioni settoriali per adeguare i principi e gli standard regolamentari alle *best practice* in uso nel settore.

A fine aprile 2009 la Commissione europea ha pubblicato il progetto di una direttiva destinata ai gestori di fondi d'investimento alternativi (Alternative Investment Fund Managers, AIFM). Con

<sup>23</sup> Eurex Clearing è sottoposta ai sensi della legge sul credito a una regolamentazione bancaria *ad hoc* dell'autorità di vigilanza tedesca (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, BaFin). La britannica FSA ha riconosciuto Eurex Clearing quale Recognised Overseas Clearing House (ROCH) (cfr. [www.eurexclearing.com/about/company\\_profile\\_en.html](http://www.eurexclearing.com/about/company_profile_en.html))

<sup>24</sup> Cfr. [www.eurexclearing.com/about/press/press\\_645\\_en.html](http://www.eurexclearing.com/about/press/press_645_en.html)

<sup>25</sup> Cfr. [www.cmegroup.com/clearing/](http://www.cmegroup.com/clearing/)

<sup>26</sup> Cfr. [www.lchclearnet.com/Images/General%20Information%20CDS%20status%20update%20\\_21122009\\_tcm6-53108.pdf](http://www.lchclearnet.com/Images/General%20Information%20CDS%20status%20update%20_21122009_tcm6-53108.pdf)

questa proposta, la Commissione desidera garantire che gli operatori di mercato nell'ambito delle operazioni con fondi siano sottoposti a una regolamentazione e a una vigilanza adeguate. Più precisamente, tutti i gestori di fondi non conformi agli standard definiti nella direttiva UCITS dovrebbero essere sottoposti a un obbligo generale di autorizzazione e a un dovere d'informazione più ampio. Mentre gli AIFM potranno, nel rispetto di severe condizioni, fornire i loro servizi e commercializzare i loro fondi presso gli investitori professionali, si prevede di escludere dal mercato europeo, in modo alquanto rigoroso, i Paesi terzi e quindi anche la Svizzera. Il disegno della direttiva è oggetto di aspre critiche da parte del settore europeo dei fondi e di singoli Paesi membri. Pertanto al momento non è possibile prevedere se e in quale forma il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea approveranno tale progetto.

Singoli progetti di regolamentazione erano già stati vagliati prima dello scoppio della crisi. Tra questi troviamo la direttiva UCITS IV votata dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea, con cui è stata completamente rivista e ampliata in ambiti fondamentali la direttiva UCITS III del 2002. Tale rielaborazione si è resa necessaria soprattutto in considerazione del mercato dei fondi USA. Lo scopo è garantire la concorrenzialità del

settore dei fondi nell'UE, riducendo al contempo i costi per gli investitori e assicurando loro un elevato grado di protezione. Un obiettivo che dovrà essere raggiunto grazie anche all'introduzione della novità seguente: al fine d'incrementare in Europa il volume dei fondi, in generale piuttosto esiguo, e generare economie di scala sarà possibile non solo operare fusioni di UCITS a livello nazionale, bensì anche a livello transfrontaliero. Nuove disposizioni riguardo alle cosiddette strutture *master/feeder* costituiscono il quadro europeo per il *pooling* di UCITS. Mediante tale struttura un UCITS può investire l'85% o più del suo patrimonio in un UCITS *master*. L'amministrazione comune del patrimonio del fondo consente di risparmiare sui costi. Inoltre sarà introdotto un «passaporto» per le società di gestione (direzioni di fondi) che consentirà, ad esempio, a una società di gestione lussemburghese di costituire un UCITS in Germania senza dover disporre di una struttura amministrativa sul posto. Infine, l'attuale prospetto semplificato, spesso lungo e complicato, sarà sostituito da una versione concisa e armonizzata delle «Key Investor Information» (informazioni importanti per l'investitore). Entro il 1° luglio 2011 tutti i Paesi membri dovranno aver recepito nel rispettivo diritto nazionale la direttiva UCITS IV.

## Ruolo delle agenzie di rating

---

Per il calcolo dei requisiti patrimoniali di banche e commercianti di valori mobiliari secondo Basilea II, la FINMA abilita alcune agenzie di rating. Le basi per il riconoscimento di tali agenzie sono disciplinate nella Circolare FINMA 08/26 «Agenzie di rating» e sono in linea con le disposizioni internazionali «IOSCO Code of Conduct Fundamentals for Credit Rating Agencies» (IOSCO Code) e i requisiti del Comitato di Basilea. La vigilanza della FINMA si limita agli istituti sottoposti alle leggi sui mercati finanziari<sup>27</sup>. Di conseguenza, le agenzie di

rating non rientrano nel campo di vigilanza della FINMA, che non può sorvegliarle costantemente a seguito dell'assenza di una base legale. La maggior parte delle agenzie di rating riconosciute sono attive su scala mondiale e non hanno sede in Svizzera. A causa del ruolo che hanno svolto durante la crisi dei mercati finanziari – in particolare nella valutazione di prodotti strutturati – sono state fortemente criticate. A inizio aprile 2009, in occasione del vertice di Londra, i capi di governo dei Paesi del G20 hanno richiesto un inasprimen-

<sup>27</sup> Art. 1 cpv. 1 LFINMA

to delle misure per la sorveglianza delle agenzie, la cui applicazione è di competenza dei rispettivi Paesi. In questo contesto, la IOSCO ha istituito un nuovo Standing Committee 6 «Credit Rating Agencies», in cui è rappresentata anche la FINMA. Questo organo è chiamato, tra l'altro, a fornire una panoramica delle regolamentazioni esistenti e di quelle che entreranno presto in vigore. Il rapporto che sarà pubblicato in primavera 2010 indicherà in quale misura le singole regolamentazioni nazionali e sovranazionali soddisfano i principi dello IOSCO Code. Inoltre, a fronte dell'attività globale di rinominate agenzie di rating, sarà necessario intensificare lo scambio tra le autorità di vigilanza nazionali. Si dovranno anche individuare le divergenze normative e le lacune legali delle singole giurisdizioni. Infine si cercherà di elaborare soluzioni nell'ottica

delle *best practice* e degli standard internazionali. Su richiesta del G20 e dell'FSB, anche il Comitato di Basilea ha analizzato le conseguenze (dannose) derivanti dai rating esterni e a fine 2009 ha pubblicato i risultati emersi in un rapporto di consultazione<sup>28</sup>. Il Comitato ha rilevato in particolare che l'utilizzo di rating esterni nell'ambito di Basilea II ha portato le banche a trascurare le proprie valutazioni indipendenti del rischio. Emittenti, creditori e investitori hanno tutti interesse a beneficiare di un rating positivo, poiché ciò permetterebbe una minore necessità di mezzi propri e una più ampia scelta di prodotti qualificati per l'investimento o per la copertura del credito. Inoltre, nell'ambito dei requisiti patrimoniali, i cosiddetti «*cliff effect*» potrebbero costringere le banche a utilizzare in modo selettivo i rating.

## Rafforzamento delle norme contabili

---

Sulla scia del vertice del G20 e dell'FSB nel 2009 sono state rielaborate le prescrizioni internazionali in materia di rendiconto: International Financial Reporting Standards (IFRS) e US Generally Accepted Accounting Principles (US GAAP). L'attenzione è stata rivolta alle prescrizioni relative alla rilevazione e alla valutazione di strumenti finanziari. L'International Accounting Standards Board (IASB) ha optato per una rielaborazione graduale della norma IAS n. 39 «Strumenti finanziari: rilevazione e valutazione», mentre il Financial Accounting Standards Board (FASB) ha preferito rive-

dere completamente in una sola volta le rispettive disposizioni sugli strumenti finanziari. L'obiettivo di IASB e FASB è comunque identico, cioè raggiungere una convergenza tra i due standard contabili.

Come membro del Comitato di Basilea e della IAIS, la FINMA partecipa in forma indiretta agli sviluppi nel settore della contabilità internazionale. Sia il Comitato che la IAIS sostengono gli sforzi compiuti da IASB e FASB tesi all'armonizzazione delle due normative. Anche la FINMA, dal canto suo, accoglie con favore tale intento.

<sup>28</sup> Cfr. «Consultative Document» del Comitato di Basilea intitolato «Strengthening the resilience of the banking sector», pag. 55 e segg., dicembre 2009

## Corporate governance

---

Una raccomandazione sostenuta con forza dal G20 e dall'FSB riguarda i sistemi di remunerazione. Questi dovrebbero essere strutturati in modo che gli incentivi riconosciuti ai collaboratori siano subordinati alla redditività a lungo termine dell'istituto finanziario. L'FSB ha elaborato i principi per una buona prassi di remunerazione, ripresi poi da diversi Paesi tra cui la Svizzera, per l'allestimento di propri sistemi nazionali. La IAIS s'impegna altresì a definire standard di remunerazione sulla base dei principi dell'FSB, che tengano conto delle caratteristiche del comparto assicurativo, mentre la IOSCO ha analizzato in quale misura sia possibile inserire nei «Principles for Periodic Disclosure» l'esigenza di una maggiore trasparenza del sistema di remunerazione. In previsione di un'ulteriore evoluzione della regolamentazione nazionale, la FINMA segue

dotti da autorità di vigilanza e dal settore finanziario. Nel 2009 è stato allestito un altro rapporto<sup>31</sup> che individua una serie di lacune nell'ambito di *governance*, management aziendale, gestione del rischio, processi di controllo interni, gestione di liquidità e finanziamento, che hanno contribuito allo scoppio della crisi finanziaria e bancaria. Tra le carenze rientrano anche gli errori commessi dal consiglio di amministrazione e dalla direzione nella valutazione dei rischi sostenibili, le distorsioni dei sistemi di remunerazione, l'insufficiente infrastruttura tecnica, nonché i deficit strutturali che hanno impedito di controllare i collaboratori che assumevano rischi.

Sulla base delle trasformazioni che da anni stanno interessando la *corporate governance* e alla luce di quanto emerso a seguito della crisi dei mercati finanziari, la IAIS, in collaborazione con la FINMA, ha ridefinito le linee guida per gli assicuratori. Ne è scaturito, come primo risultato, un «Issues Paper on Corporate Governance», in cui sono definiti i fattori chiave per *governance*, gestione del rischio e sistemi di controllo interni.

Nel quadro dell'Insurance and Private Pensions Committee (IPPC) dell'OCSE la delegazione svizzera, sotto la guida della FINMA, si è concentrata sulle iniziative concernenti la regolamentazione effettiva ed efficace, la *corporate governance* nel settore assicurativo, la migliore comparabilità internazionale di dati statistici, nonché la liberalizzazione e l'apertura dei mercati. In questi ambiti la FINMA ha lavorato in stretta collaborazione con altre autorità, con IAIS, AFF e BNS così come con l'economia privata.

Sempre con la partecipazione attiva della FINMA, il Joint Forum ha stilato un rapporto incentrato sulle differenze normative nel settore bancario, assicurativo e dei valori mobiliari. L'attività intersettoriale degli istituti finanziari cela rischi che possono mettere a repentaglio la stabilità del sistema finanziario. Nel rapporto vengono evidenziate divergenze e lacune normative dei singoli settori.

---

*I sistemi di remunerazione dovrebbero essere strutturati in modo tale da subordinare gli incentivi dei collaboratori alla redditività a lungo termine dell'istituto.*

molto da vicino gli sviluppi della politica di remunerazione a livello internazionale<sup>29</sup>.

Nel 2009 il Comitato di Basilea ha rivisto i suoi principi di *corporate governance* per le banche. La FINMA partecipa al rispettivo gruppo di lavoro, a cui aderiscono anche rappresentanti della Banca mondiale, dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e di altre organizzazioni internazionali. Nell'ambito della vigilanza sulle banche d'investimento, la FINMA si è impegnata in seno al Senior Supervisors Group (SSG)<sup>30</sup>. A seguito del fallimento di Lehman Brothers a fine 2008 venti società finanziarie attive a livello globale sono state esortate a uniformare i loro processi di gestione del rischio e i loro sistemi di controllo interni con quanto pubblicato in un rapporto dell'SSG nel 2008, nonché con le raccomandazioni emerse da studi aggiornati con-

<sup>29</sup> Cfr. cap. «Regolamentazione dei sistemi di remunerazione», pag. 18

<sup>30</sup> Cfr. Rapporto annuale CFB 2008, pag. 84 e seg. della versione in francese

<sup>31</sup> Cfr. «Risk Management Lessons from the Global Banking Crisis of 2008», [www.financialstability-board.org/publications/r\\_0910a.pdf](http://www.financialstability-board.org/publications/r_0910a.pdf)

Partendo da questi presupposti, nel rapporto sono presentate proposte volte a ridurre gli arbitraggi normativi da parte di istituti finanziari attivi su scala globale e in tutti i settori.

Inoltre, in collaborazione con la FINMA, il Joint Forum ha pubblicato un rapporto sulle società veicolo (*special purpose entities*, SPE) che illustra in modo completo le forme di tali società nell'intero

mondo finanziario, i motivi che inducono al loro impiego, nonché i requisiti posti alla gestione del rischio. Sono formulate otto raccomandazioni indirizzate a operatori di mercato e autorità di vigilanza, da osservare nel ricorso alle SPE. Il rapporto fornisce inoltre informazioni generali sul trattamento normativo di transazioni finanziarie strutturate e di cartolarizzazioni.

## Cooperazione internazionale con autorità di vigilanza estere

---

Sul piano bilaterale la FINMA intrattiene relazioni con le autorità di vigilanza dei suoi principali Paesi partner e mira a condurre con esse, ai massimi livelli, un dialogo costante su tematiche attuali. Nel 2009 ha lanciato un monitoraggio dei Paesi per poter essere informata sui principali sviluppi che interessano i mercati finanziari e i sistemi di vigilanza dei Paesi partner; un sistema che consente alla FINMA d'individuare possibili opzioni d'intervento future, nonché di definire obiettivi.

Incontri regolari e un dialogo costante tra la FINMA e le autorità estere avvengono anche a livello operativo. Durante questo scambio si focalizza l'attenzione su singoli istituti o su questioni di vigilanza di attualità e di importanza generale. Nell'ambito della vigilanza delle grandi banche, nel 2009 si sono tenuti dei *trilateral meeting* con la statunitense Federal Reserve System (Fed) e la britannica FSA per discutere in merito alla situazione dei maggiori istituti svizzeri; sempre nel 2009, sono inoltre stati organizzati degli incontri con le autorità di vigilanza bancaria in Giappone, a Singapore e Hong Kong. Nel quadro della vigilanza delle assicurazioni, la FINMA ha curato il dialogo normativo con la Commissione europea e la statunitense National Association of Insurance Commissioners (NAIC), con incontri su base semestrale. Per quanto riguarda la vigilanza sui mercati, la FINMA ha partecipato a forum internazionali, come ad esempio all'International Regulators Meeting (Boca Raton) della CFTC, al Futures and Options Markets

Regulators Meeting (Bürgenstock) o ancora al vertice dei quattro Paesi germanofoni insieme a Germania, Austria e Principato del Liechtenstein. Nel corso del 2009 si è inoltre tenuto il meeting annuale tra la FINMA e il Committee of European Securities Regulators (CESR).

Per sostenere al meglio la collaborazione con le autorità nazionali si rivela spesso utile procedere alla sottoscrizione di un protocollo d'intesa (MoU). Anche gli accordi multilaterali tra le autorità incaricate della vigilanza di società finanziarie con attività transfrontaliere assumono un ruolo importante. Con la firma da parte delle prime sei autorità di vigilanza sulle assicurazioni, nel 2009 è entrato in vigore il Multilateral Memorandum of Understanding (MMoU) della IAIS. Con questo accordo si è compiuto un passo decisivo verso una più stretta collaborazione a livello internazionale nella vigilanza assicurativa. La FINMA ha inoltrato la sua candidatura per aderire all'accordo il 17 luglio 2009. Anche la IOSCO promuove con vigore l'attuazione del suo MMoU. La CFB, oggi FINMA, ha ambito per anni alla sottoscrizione del protocollo d'intesa della IOSCO e al conseguente ottenimento dello statuto A, per essere riconosciuta quale partner a tutti gli effetti nell'ambito dello scambio di informazioni transfrontaliere tra autorità di vigilanza sulle borse. A partire da gennaio 2010 anche la FINMA fa parte dei firmatari A.

## Relazioni con l'Unione europea

---

La FINMA è tenuta a regolamentare le relazioni con l'UE, pertanto nell'autunno 2009 ha definito una strategia al riguardo. L'obiettivo principale è ottenere dall'UE il riconoscimento di equivalenza del sistema di vigilanza svizzero. In campo assicurativo ci si sta impegnando da tempo in questo senso. Nel 2009 la FINMA ha seguito, ad esempio, un procedimento per equiparare la vigilanza dei riassicuratori in conformità alla direttiva UE. Attualmente, si sta preparando alla verifica dell'equivalenza in base alla direttiva Solvency II. In una prima fase, la Svizzera è stata invitata a presentare il suo sistema di vigilanza delle assicurazioni in occasione dell'assemblea dei membri del CEIOPS di gennaio 2010. A tale scopo la FINMA ha messo a punto un'analisi comparativa tra il diritto svizzero della vigilanza delle assicurazioni e l'*acquis* comunitario dell'UE in materia. Tale raffronto ha fornito importanti informazioni per i lavori del CODIFI. In futuro sarà opportuno approfondire l'analisi dell'*acquis* comunitario anche per altri servizi finanziari. Inoltre si prevede di rivalutare gli attuali raffronti nell'ambito della regolamentazione in materia di banche, riciclaggio di denaro e mercati dei capitali. Accanto alle attività necessa-

rie per l'ottenimento di tale equivalenza, la FINMA sta lavorando in forma bilaterale con singoli Paesi membri per migliorare l'accesso ai mercati. Il suo obiettivo è altresì intensificare le relazioni con gli attuali organi dell'UE e di curare i rispettivi contatti con le future autorità della nuova architettura finanziaria europea.

Per quanto attiene alla vigilanza degli intermediari assicurativi, sul piano europeo al momento l'attenzione è rivolta al riconoscimento reciproco delle qualifiche degli intermediari. L'iniziativa prosegue in modo spedito: nell'ottobre 2009, il comitato direttivo della European Financial Certification Organisation (Eficert) ha riconosciuto le prime qualifiche specifiche per Paese per la certificazione quale European Insurance Intermediary (EII). Si tratta dell'intermediario assicurativo AFA in Svizzera e di professionisti che hanno seguito formazioni analoghe in Germania e Austria. Altre richieste di riconoscimento sono in fase di esame. A questo riguardo, è da menzionare l'elezione di Matthias Stettler, direttore dell'Associazione svizzera per la formazione professionale nell'assicurazione (AFA), alla presidenza di Eficert dal 1° gennaio 2010.

## Assistenza amministrativa internazionale<sup>32</sup>

---

Il numero di richieste di assistenza amministrativa internazionale inoltrate alla FINMA è notevolmente aumentato rispetto all'anno precedente e a fine 2009 ha raggiunto quota 166 (con un incremento del 36% rispetto al 2008). I motivi di questa evoluzione non sono chiari. Potrebbero risiedere nella crescente pressione esercitata sulle autorità di vigilanza estere, chiamate a potenziare l'attività

di sorveglianza e quindi a richiedere una maggiore assistenza amministrativa a livello internazionale, oppure nella crisi dei mercati finanziari. Anche il caso Madoff potrebbe aver svolto un ruolo, in quanto, a seguito degli abusi di mercato, le autorità di vigilanza hanno assunto un atteggiamento più vigile.

## Lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo

---

La FINMA fa parte della delegazione svizzera, guidata dall'AFF, che si impegna attivamente nell'ambito del GAFI. Un punto cruciale nelle discussioni riguardo al quarto ciclo di valutazioni che dovrebbe iniziare nel 2012 è l'estensione del catalogo dei principi del GAFI ai delitti fiscali. Si prevede che una decisione in merito sarà presa solo nel 2010. Sempre nel 2010 dovrebbe essere pubblicata una lista contenente i Paesi che presentano un

maggiore rischio in termini di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo e che mostrano lacune nella collaborazione e nella trasparenza. La Svizzera non è coinvolta. Un'altra iniziativa lanciata dal GAFI mira ad arginare la diffusione di armi di distruzione di massa. In questo contesto si può prevedere che in futuro gli intermediari finanziari dovranno farsi carico di ulteriori obblighi di diligenza.

## Esame dei Paesi condotto da FMI e OCSE

---

La piazza economica e finanziaria svizzera è regolarmente controllata da organizzazioni internazionali. Nel 2009 la FINMA ha partecipato a una cosiddetta «consultazione articolo IV»<sup>33</sup> del Fondo monetario internazionale (FMI), in cui vengono verificati in particolare elementi legati alla vigilanza. Dall'esame dei Paesi è emerso che, grazie al potenziamento della regolamentazione e della vigilanza, nonché alla migliore collaborazione internazionale

con autorità estere, le autorità svizzere hanno reagito bene alle debolezze del sistema finanziario. Esiste tuttora un potenziale di miglioramento riguardo a singoli fattori. La FINMA ha anche partecipato a un esame dei Paesi condotto dall'OCSE, in cui sono state analizzate le ripercussioni della crisi dei mercati finanziari sul sistema finanziario svizzero.

<sup>32</sup> Cfr. Rapporto annuale CFB 2008, pag. 73 e seg. della versione in francese

<sup>33</sup> Tra i principali compiti dell'FMI vi sono il dialogo costante con i Paesi membri in merito alle ripercussioni nazionali e internazionali della loro politica economica e finanziaria. I principi per tali consultazioni presso i Paesi membri sono definiti nell'articolo IV dell'accordo sull'FMI.

## Esperienze relative a Supervisory Colleges e Coordination Committees

---

Le autorità di vigilanza sui mercati finanziari di tutto il mondo sono sollecitate da organi quali l'FSB a meglio coordinare, su scala transfrontaliera, la sorveglianza di gruppi e conglomerati attivi a livello internazionale e a collaborare in modo ancora più stretto. L'FSB prevede per una trentina di istituti finanziari grandi e complessi l'introduzione di Supervisory Colleges che consentano di definire con i Paesi partecipanti la sorveglianza a livello di gruppo e di semplificare lo scambio di informazioni tra le autorità.

Già oggi la FINMA coordina l'attività di vigilanza con le principali autorità di vigilanza estere, organizzando riunioni di coordinamento (Coordination Committees) e Supervisory Colleges presso gruppi assicurativi attivi in tutto il mondo. Dal 2008 la FINMA organizza Supervisory Colleges mondiali per Swiss Re e Zurich Financial Services. La necessità, dovuta alla maggiore complessità dei gruppi assicurativi, di collaborare in modo più stretto e intenso con altre autorità di vigilanza comporta tra l'altro la creazione di una piattaforma comune per la sorveglianza transfrontaliera. Le prime basi sono state presentate nello «IAIS Guidance Paper on Supervisory Recognition». Inoltre la IOSCO elabora all'interno della Supervisory Cooperation Task Force i principi per la stesura di MoU volti alla collaborazione transfrontaliera tra le autorità di vigilanza.

L'obiettivo dei Supervisory Colleges è scambiare informazioni sui gruppi e le rispettive unità,

nonché instaurare un rapporto di fiducia tra le autorità di vigilanza coinvolte. Grazie alla collaborazione è possibile migliorare le conoscenze in merito alla strategia, all'assetto organizzativo e alla situazione finanziaria dei gruppi assicurativi. Lo scambio di informazioni si riferisce alla struttura e alla *governance* del gruppo, con particolare riguardo alla situazione e alla gestione del rischio, nonché ai processi di controllo interni. Altri punti concernono la situazione finanziaria del gruppo, così come le transazioni e le dipendenze interne.

In tale contesto e al fine di attuare la sua politica, la FINMA organizzerà in futuro Colleges anche a livello di vigilanza sulle banche. Essa ha iniziato a tenere presso Credit Suisse e UBS un incontro annuale con tutte le autorità di vigilanza estere, importanti per il rispettivo gruppo bancario o per l'autorità stessa. Tali Colleges vanno a completare la collaborazione transfrontaliera che finora, in materia di sorveglianza bancaria, si basava prevalentemente su incontri bilaterali e, per quanto riguarda i due grandi istituti elvetici, su riunioni trilaterali periodiche con le principali autorità di vigilanza statunitensi e britanniche. Le discussioni con un ristretto numero di partecipanti (Core Colleges) e i contatti bilaterali consentono, rispetto ai Colleges più grandi, sia di collaborare in modo più intenso, sia di scambiarsi informazioni più confidenziali; pertanto devono continuare a esistere nella forma attuale.







LA FINMA QUALE AUTORITÀ

## CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE E DIREZIONE

### Consiglio di amministrazione

Dr. Eugen Haltiner	Presidente
Dr. Monica Mächler	Vicepresidente
Daniel Zuberbühler	Vicepresidente
Prof. Anne Héritier Lachat	Membro
PD Dr. Sabine Kilgus	Membro
Paul Müller	Membro
Charles Pictet	Membro
Dr. Bruno Porro	Membro
Prof. Jean-Baptiste Zufferey	Membro

### Comitati del Consiglio di amministrazione

- Il *Comitato per le offerte pubbliche d'acquisto* svolge la funzione della FINMA di istanza di ricorso in questo ambito nell'intento di applicare procedimenti efficienti e prendere decisioni in tempi rapidi.
  - Il *Comitato per le nomine e le remunerazioni* prepara le decisioni sottoposte al Consiglio di amministrazione in materia di personale.
  - Il *Comitato di verifica*, in quanto comitato indipendente, ha il compito di assistere costantemente il Consiglio di amministrazione nelle sue funzioni di vigilanza.
- Ai fini di una conduzione efficiente, il Consiglio di amministrazione istituisce i comitati scegliendo tra i suoi membri. Formati da tre o quattro componenti, tali comitati sono guidati da un presidente incaricato di assicurare i contatti con il Consiglio di amministrazione e la Direzione.

Comitati del Consiglio di amministrazione	Dr. E. Haltiner	Dr. M. Mächler	D. Zuberbühler	Prof. A. Héritier Lachat	PD Dr. S. Kilgus	P. Müller	Ch. Pictet	Dr. B. Porro	Prof. J.-B. Zufferey
Comitato per le offerte pubbliche d'acquisto		●		Presidenza		●			●
Comitato per le nomine e le remunerazioni	Presidenza		●	●		●			
Comitato di verifica					●			Presidenza	●

## Direzione

Dr. Patrick Raaflaub	Direttore (e responsabile <i>ad interim</i> della divisione Banche <sup>34</sup> )
Dr. Urs Zulauf	Sostituto del Direttore, responsabile della divisione Servizi strategici e centrali
Dr. René Schnieper	Responsabile della divisione Assicurazioni
Franz Stirnimann	Responsabile della divisione Mercati

## Direzione allargata

Dr. Urs Bischof	Responsabile della sezione Gestione del rischio
Kurt Bucher	Responsabile della sezione Vigilanza banche, commercianti di valori mobiliari e gestori patrimoniali
Hans-Peter Gschwind	Responsabile della sezione Vigilanza assicurazione danni
Dr. Urs Karlen	Responsabile della sezione Gestione qualitativa del rischio
Daniel Roth	Responsabile della sezione Solvibilità e capitale
Daniel Sigrist	Responsabile della sezione Vigilanza assicurazione vita
Yann Wermeille	Responsabile della sezione Investimenti collettivi di capitale
Andreas Wortmann	Responsabile della sezione Servizi centrali
Dr. David Wyss	Responsabile della sezione Enforcement e vigilanza mercati

## Comitato di enforcement

### Membri permanenti:

Dr. Patrick Raaflaub  
Dr. Urs Zulauf  
Franz Stirnimann  
Dr. David Wyss  
Daniel Roth

A questi si aggiunge, eventualmente, il membro della Direzione responsabile di un istituto sottoposto a vigilanza, se nei confronti dell'istituto è stato avviato un procedimento.

Il Comitato di enforcement delibera, fatta salva la responsabilità del Consiglio di amministrazione per questioni di ampia portata, in merito a decisioni vincolanti (*enforcement*). Sono escluse le decisioni nell'ambito delle offerte pubbliche d'acquisto. Al fine di di-

sporre in modo efficiente di conoscenze specifiche, il Comitato di enforcement può, in caso di necessità, coinvolgere altre persone, in particolare membri del Consiglio di amministrazione specializzati nelle operazioni relative alla pubblicità delle partecipazioni.

<sup>34</sup> Dal 1° gennaio 2010 il responsabile della divisione Banche è Mark Branson.

# ORGANIGRAMMA

(al 31 dicembre 2009)



<sup>35</sup> Dal 1° gennaio 2010  
Mark Branson\*

<sup>36</sup> Dal 1° gennaio 2010  
Mark Branson a.i.\*





## I VALORI FONDAMENTALI DELLA FINMA

Nei rapporti con gli interlocutori interni e con i partner esterni la FINMA si basa su sette valori fondamentali.

*Indipendenza:* la FINMA attribuisce una grande importanza alla sua indipendenza, integrità e reputazione. Si posiziona autonomamente e si lascia guidare esclusivamente da interessi oggettivi. Cura e promuove il dialogo con il mondo economico, in particolare con gli assoggettati alla vigilanza, senza perdere la sua imparzialità. Assume posizioni obiettivamente motivate, difendendole con coerenza e discernimento.

*Competenza:* la FINMA adempie alle sue mansioni legali con competenza e senso di responsabilità, avvalendosi di collaboratori preparati, impegnati e sicuri nell'esercizio della loro attività.

*Interazione internazionale:* la FINMA gestisce una rete di relazioni internazionali conforme all'orientamento globale del settore finanziario. Nella sua attività di vigilanza collabora con autorità estere e opera nell'ambito di organizzazioni internazionali. Mira ad assumere posizioni che possano agevolare efficacemente anche gli interessi degli assoggettati e della piazza finanziaria elvetica.

*Trasparenza verso l'interno:* la FINMA impone elevati requisiti a tutti i collaboratori e ne promuove la crescita. Riesce a creare un equilibrio tra prestazioni e retribuzioni e tra competenze necessarie e sviluppo mirato. Per la valutazione delle prestazioni si avvale di criteri oggettivi e misurabili.

*Trasparenza verso l'esterno:* la FINMA persegue una politica d'informazione trasparente e coerente, generando credibilità e prevedibilità verso l'interno e verso l'esterno.

*Integrità:* la FINMA si contraddistingue per la sua professionalità e correttezza ponendo le basi per un rapporto di fiducia.

*Efficienza:* la FINMA opera con spirito d'iniziativa, determinazione e orientamento al risultato, attingendo alle risorse in modo efficiente e assumendo le conseguenze economiche delle sue azioni.

