



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 2010

**FINMA**

**Rapporto annuale 2010**

## 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:** Marion Nitsch, Zurigo

**Stampa:** Stämpfli Publikationen AG, Berna

### Consuntivo annuale

Il consuntivo annuale 2010 della FINMA è pubblicato separatamente.

**La versione italiana è la traduzione di alcune parti del Rapporto annuale 2010, 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>5</b>
----------------------------------	----------

<b>INTRODUZIONE DEL DIRETTORE</b>	<b>6</b>
-----------------------------------	----------

## TEMI GENERALI

Concetti di vigilanza	10
Proposta di soluzione alla problematica «too big to fail»	10
Esigenze in materia di fondi propri e liquidità	13
Situazione nel mercato ipotecario	17
Tassi d'interesse ai minimi: le sfide da affrontare	19
Test svizzero di solvibilità e normativa europea in materia di solvibilità	22
Progetto normativo relativo alle regole di distribuzione	25
Sistemi di remunerazione	27
Crisi dei mercati finanziari: analisi e insegnamenti per il futuro	28
Aumento dei rischi giuridici e di reputazione nelle operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie	30
Prassi in materia di <i>enforcement</i>	32
Affari transfrontalieri di UBS: possibili procedimenti contro organi della banca allora in carica	33

## INTEGRAZIONE INTERNAZIONALE E PROGRAMMA

La presenza internazionale della FINMA	38
Cooperazione internazionale della Svizzera	39
Revisione del quadro normativo e del regime di vigilanza per i gestori di fondi d'investimento alternativi	40
Supervisory Colleges	41
Assistenza amministrativa internazionale	41

## LA FINMA QUALE AUTORITÀ

Consiglio di amministrazione	46
<i>Comitati del Consiglio di amministrazione</i>	46
Direzione	47
<i>Direzione allargata</i>	47
<i>Comitato di enforcement</i>	47

<b>ORGANIGRAMMA</b>	<b>48</b>
---------------------	-----------

<b>PARTECIPAZIONE DELLA FINMA IN GRUPPI DI LAVORO INTERNAZIONALI</b>	<b>50</b>
--	-----------



**Dr. Eugen Haltiner,**  
Presidente (a sinistra),  
**Dr. Patrick Raaflaub,**  
Direttore

# PREFAZIONE DEL PRESIDENTE

## Traguardi raggiunti

---

Lo scopo di un rapporto annuale è rendere conto dell'operato svolto. Gli obiettivi raggiunti devono essere commentati in maniera trasparente, mettendo in evidenza le sfide ancora aperte. Ciò vale anche per un'autorità di vigilanza come la FINMA la quale, con le sue decisioni, è stata negli ultimi anni ripetutamente al centro dell'attenzione e anche delle critiche dell'opinione pubblica. Il criterio di valutazione consiste in un confronto tra obiettivi raggiunti e obiettivi prefissati. Gli obiettivi strategici della FINMA sono stati approvati per la prima volta dal Consiglio federale nel settembre 2009 e in seguito pubblicati. Essi si articolano in sette ambiti tematici che garantiscono ai lavori dell'autorità di vigilanza un orientamento a lungo termine. L'attuazione degli obiettivi strategici avviene mediante progetti concreti e si fonda su obiettivi di prestazione annuali fissati a tutti i livelli dirigenziali.

L'impegno profuso sul piano dell'attuazione è stato notevole in tutti i settori e ha consentito di raggiungere traguardi importanti. Il presente rapporto annuale fornisce approfondimenti al riguardo.

La FINMA si sta muovendo nella giusta direzione e adempie con efficacia al mandato conferitole per legge. L'adozione di misure adeguate sul piano organizzativo e il reclutamento mirato di collaboratori hanno consentito di migliorare l'efficienza e la professionalità dell'autorità di vigilanza. Sebbene l'integrazione delle organizzazioni che l'hanno preceduta non sia ancora completata, si constatano già i primi risultati in termini di sinergia e un sensibile

rafforzamento della collaborazione intersettoriale. Questa interazione è un aspetto fondamentale, poiché i rischi associati all'intermediazione finanziaria sono sempre più trasversali e non più solo settoriali. Una gestione di rischi di simile portata richiede standard adeguati: laddove possibile si deve perciò puntare a una convergenza degli approcci oggi discrepanti nei settori della regolamentazione, dei regimi di vigilanza e degli strumenti a disposizione. Occorre inoltre promuovere ulteriormente un approccio interattivo tra la vigilanza individuale sui singoli istituti e il quadro macroeconomico. Il monitoraggio dei rischi va dunque inserito in un contesto ancora più ampio, tenendo conto di tutti i possibili sviluppi economici aventi rilevanza sistemica.

L'impegno mostrato dai collaboratori della FINMA è lodevole. Il loro operato merita un ringraziamento e un riconoscimento pubblico, poiché l'espletamento delle loro funzioni s'inserisce in un contesto difficile, spesso conflittuale. I contrasti sono molti e non esistono mai soluzioni in grado di accontentare tutti. Non si lasciano destabilizzare dalle critiche, fondate spesso su tesi non oggettive e informazioni superficiali, e s'impegnano con tenacia per raggiungere gli obiettivi prefissati, senza mai perdere l'orientamento. A loro va tutto il mio più grande rispetto.



Dr. Eugen Haltiner, Presidente  
Dicembre 2010

## INTRODUZIONE DEL DIRETTORE

Per il 2010 la FINMA si era posta traguardi ambiziosi e impegnativi, tesi a concretizzare gli obiettivi strategici approvati dal Consiglio federale. Rimanevano e rimangono tuttavia da affrontare sfide complesse sia internamente che esternamente all'autorità. I mercati finanziari sono usciti dalla fase acuta della crisi economica degli anni scorsi, ma le condizioni quadro per gli istituti assoggettati alla vigilanza della FINMA permangono difficili. I rischi di un peggioramento congiunturale sono reali, senza poi contare che il calo dei tassi d'interesse ai minimi storici e la liquidità che le banche nazionali hanno pompato nei mercati in fase di emergenza celano il pericolo di nuove bolle inflazionistiche.

Va poi ricordato che il lavoro di un'autorità di vigilanza non si conclude con il risolversi di una crisi, anzi. La crisi finanziaria ha messo in luce una serie di lacune a livello normativo che occorre ora colmare con interventi urgenti. Il progetto di riforma globale del Comitato di Basilea, che con il dispositivo di «Basilea III» punta a rinnovare l'assetto normativo delle banche a livello internazionale, è la dimostrazione che i regolatori su scala mondiale sono intenzionati a trarre dalla recente crisi i necessari insegnamenti. È inoltre chiaro che i regolamenti emanati in questo contesto internazionale rappresentano soluzioni consensuali che non possono, o possono solo limitatamente, tenere conto delle sfide dei singoli paesi in settori specifici.

In Svizzera, la FINMA ha posto in primo piano anche l'obiettivo strategico di individuare adeguate soluzioni normative ai rischi sistemici che gravano sulla piazza finanziaria svizzera dovuti alle dimensioni e alla complessità delle grandi banche. Assume un'importanza centrale al riguardo la collaborazione attiva della FINMA in seno alla Commissione di esperti «too big to fail», che ha sottoposto al Consiglio federale proposte concrete incentrate su un pacchetto di misure volte a limitare i rischi economici dovuti alle grandi imprese. Progressi in tal senso sono stati compiuti anche in altri settori, sempre con il dovuto discernimento, senza smania di agire e tenendo presente le tendenze internazionali, come avvenuto ad esempio con le prescrizioni in materia di liquidità e con l'adeguamento dei requisiti riguardanti i fondi propri, che sono stati ripresi in forma molto simile nelle regolamentazioni svizzere.

Un altro obiettivo strategico fondamentale della FINMA, nella cui prospettiva sono state portate avanti importanti iniziative, è migliorare con provvedimenti mirati la protezione dei clienti. Il crollo di Lehman Brothers e la truffa perpetrata da Madoff, le cui conseguenze si sono fatte sentire anche in Svizzera, hanno indotto la FINMA a condurre un'indagine approfondita che ha evidenziato la necessità di correttivi sul piano della protezione dei clienti e in particolare delle disposizioni concernenti i requisiti di trasparenza. Al termine dell'indagine,

la FINMA ha elaborato un documento consultivo avente come oggetto la regolamentazione della distribuzione di prodotti finanziari a clienti privati. Questo documento illustra le lacune dell'attuale regolamentazione e le possibili soluzioni individuate dalla FINMA. Nel settore della vigilanza sulle assicurazioni, l'attuazione definitiva del Test svizzero di solvibilità segna un passo decisivo verso una migliore protezione degli assicurati.

Per migliorare l'efficacia e l'efficienza del suo operato, la FINMA ha sviluppato per ciascun ambito di competenza un approccio di vigilanza basato sui rischi. Questo approccio prevede la suddivisione degli istituti assoggettati in diverse categorie di vigilanza, a seconda delle loro dimensioni e ripercussioni in termini di rischio. Per ognuna di queste categorie la FINMA stabilisce un diverso grado di sorveglianza diretta. Lo scopo di questa classificazione è consentire un impiego più mirato delle limitate risorse destinate alla vigilanza nei settori in cui si individuano i rischi maggiori per creditori, investitori e assicurati.

Accanto alle molteplici sfide e ai traguardi raggiunti sul piano delle competenze specialistiche, cui si è accennato sopra, il 2010 è stato per la FINMA anche un anno di cambiamenti legati al processo di ulteriore sviluppo aziendale dell'autorità di vigilanza. In alcuni settori importanti si constatano già ora le prime sinergie rese possibili grazie all'accorpamento

delle tre organizzazioni che hanno preceduto la FINMA. Questo e il potenziamento mirato di alcuni importanti settori di vigilanza dotati in origine di risorse di personale insufficienti fanno della FINMA un'organizzazione in forte crescita che impiega attualmente circa 400 collaboratori. Detta evoluzione richiede adeguamenti sul piano organizzativo. Lo scopo è migliorare l'efficienza uniformando i processi e adottando nuovi strumenti di supporto in modo da fornire – con le stesse risorse – un contributo ancora più significativo. Questo sviluppo interno all'azienda, estremamente impegnativo, è stato pianificato e avviato nel 2010 e viene ora portato avanti gradualmente.

Facendo un bilancio degli obiettivi prefissati e di quelli raggiunti, posso affermare che nel 2010 – anno ancora una volta molto impegnativo per la FINMA – l'autorità di vigilanza è riuscita a conseguire risultati importanti e a gettare le basi per nuovi traguardi futuri. Desidero in questa sede ringraziare sentitamente tutti i miei colleghi per l'impegno profuso. Forti dell'esperienza maturata in questi primi due anni, guardo con fiducia ai nuovi compiti e alle sfide ambiziose che già si profilano per il 2011 e che sapremo affrontare con l'aiuto di tutti i collaboratori della FINMA.



Dr. Patrick Raaflaub, Direttore  
Dicembre 2010



The background of the page is a solid dark blue color. Overlaid on this background is a complex, abstract pattern of lighter blue lines. These lines form a grid that is not perfectly rectangular; instead, the lines are curved and wavy, creating a sense of movement and depth. The pattern consists of multiple layers of these curved lines, some appearing more prominent than others, which gives the overall effect of a textured, three-dimensional surface. The lines intersect to form various polygonal shapes, primarily triangles and quadrilaterals, though they are distorted by the curvature.

**TEMI GENERALI**

## TEMI GENERALI

### Concetti di vigilanza

---

La FINMA punta ad attuare una vigilanza efficace ed efficiente, in linea con gli obiettivi strategici approvati dal Consiglio federale. A tale scopo essa ha intrapreso una serie di attività volte a ottimizzare o ricalibrare i regimi di vigilanza nei singoli settori di sua competenza.

In rapporto ai molteplici campi d'attività in cui opera e alle elevate esigenze che si pongono in molti settori di vigilanza, la FINMA dispone di risorse di personale limitate. Una gestione responsabile e prudente dei mezzi finanziari impone dunque un impiego mirato delle risorse dell'autorità a favore dei compiti che, in ragione dei rischi ad essi associati, richiedono maggiore attenzione. Un aspetto essenziale consiste nel perseguire con logica, in tutti i settori di vigilanza della FINMA, un approccio basato sui rischi. Le diverse leggi in materia di vigilanza conferiscono alla FINMA un margine di ponderazione del grado di sorveglianza dei singoli istituti. Questo margine andrà utilizzato con maggiore coerenza in futuro, tenendo conto dei rischi correlati ai singoli istituti.

Alla luce del quadro descritto, la FINMA ha suddiviso gli assoggettati in sei categorie di vigilanza a seconda delle loro ripercussioni in termini di rischio su

creditori, investitori, assicurati come pure sull'intero sistema e sulla reputazione della piazza finanziaria svizzera. Gli assoggettati della categoria 1 hanno notevole rilevanza, anche globale, e comportano di conseguenza rischi considerevoli ai diversi livelli. Il potenziale di rischio degli istituti classificati nelle altre categorie diminuisce progressivamente fino alla categoria 5. Gli operatori di mercato appartenenti alla categoria 6 a basso rischio non sono soggetti alla vigilanza prudenziale.

Oltre alla suddivisione in categorie di rischio, a ogni istituto viene attribuito internamente un rating che rispecchia la valutazione della FINMA sulle condizioni attuali dell'istituto. In base a questi due parametri, ovvero categoria di rischio e rating, si determinano per ciascun istituto assoggettato il regime di vigilanza, il grado di intensità della sorveglianza, l'impiego degli strumenti di vigilanza nonché l'interazione tra la vigilanza diretta della FINMA e il ricorso a società di audit.

Con questo approccio di vigilanza, la FINMA si prefigge in futuro di attuare regimi di sorveglianza maggiormente differenziati e di assegnare in maniera più efficiente le risorse destinate alla vigilanza.

### Proposta di soluzione alla problematica «too big to fail»

---

La crisi economico-finanziaria globale ha messo in luce che il crollo di singole imprese del settore finanziario può comportare un notevole rischio sistemico per l'economia di un intero paese. Allo scopo di garantire la prosecuzione delle funzioni bancarie essenziali per l'economia nazionale, durante la crisi lo Stato è dovuto intervenire a sostegno di banche di rilevanza sistemica, considerate «too big to fail» (troppo grandi per fallire). In ragione delle loro dimensioni in termini di quota di mercato e somma di bilancio, dell'insostituibilità a breve termine delle prestazioni da esse fornite, della loro interdipen-

denza a livello internazionale e del timore di rischi di contagio per l'intero sistema finanziario, le due grandi banche svizzere godono di fatto di una garanzia implicita. Ciò crea, nei confronti delle banche di piccole dimensioni e prive di rilevanza sistemica, distorsioni della concorrenza. Vengono inoltre annullati meccanismi di disciplina del mercato, e le opportunità dissociate dai rischi. Con i pacchetti di salvataggio delle banche attuati a livello globale si è in parte riusciti a risparmiare al management e agli investitori perdite dovute alle loro stesse decisioni. Le banche centrali, i supervisori bancari e i politici sul

piano internazionale sono attualmente alla ricerca di soluzioni alla problematica «too big to fail». L'obiettivo è mettere a punto misure preparatorie adeguate, che in caso di crisi consentano di risanare o liquidare in maniera ordinata anche le banche di rilevanza sistemica. Proprietari e creditori devono inoltre essere consapevoli che, in caso di prospettato e realistico fallimento, si dovranno fare carico delle perdite conseguenti alle loro decisioni in materia di investimento. Ciò dovrebbe ridurre la loro propensione ad assumersi rischi e contribuire alla stabilità del settore finanziario. Dopo l'intervento a sostegno di UBS resosi necessario nell'ottobre del 2008, con un prestito della Confederazione obbligatoriamente convertibile in azioni e un trasferimento di valori patrimoniali alla Banca nazionale svizzera (BNS), il 4 novembre 2009 il Consiglio federale ha istituito la «Commissione di esperti sulla limitazione dei rischi economici dovuti alle grandi imprese», costituita fra l'altro da rappresentanti delle imprese finanziarie svizzere, dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF), della BNS e della FINMA.

### **Rapporto finale della Commissione di esperti**

Nel suo rapporto finale pubblicato il 4 ottobre 2010<sup>1</sup>, la Commissione di esperti definisce in primo luogo la nozione di rilevanza sistemica come essa l'intende. Secondo la definizione proposta, un'impresa è di rilevanza sistemica se, in ragione delle sue dimensioni, della concentrazione di mercato e della sua interdipendenza con una pluralità di operatori di mercato nonché dell'insostituibilità a breve termine delle prestazioni da essa fornite, risulta irrinunciabile per l'economia nazionale. Nel settore finanziario svizzero, le due grandi banche UBS e Credit Suisse soddisfano a presente tutti i criteri elencati. Per quanto riguarda il settore assicurativo svizzero, la cui importanza per l'economia nazionale è indubbia, sulla base dei criteri citati la Commissione di esperti non individua alle condizioni attuali nessuna situazione «too big to fail» o «too big to be rescued».

Qualora lo Stato fosse chiamato a intervenire per motivi di politica sociale, ad esempio per sostenere il sistema di previdenza professionale, le eventuali

misure attuate interesserebbero anche gli assicuratori sulla vita, poiché essi garantiscono misure di sicurezza supplementari per la previdenza professionale. Bisogna tuttavia distinguere un simile intervento dello Stato, giustificato da motivi di politica sociale, da un rischio sistemico insostenibile per la piazza finanziaria e l'economia reale, come discusso in relazione alle banche.

Diversamente dalle banche, per stabilire il rating di solvibilità delle grandi imprese di assicurazione, le agenzie di rating non si basano su una garanzia statale di fatto a loro favore. Ciò non esclude tuttavia che anche nel settore assicurativo possano insorgere rischi sistemici, in particolare attraverso attività estranee all'assicurazione o analoghe a quelle delle banche. Dato che l'attuale regime di vigilanza nel settore assicurativo, fondato sul modello di attività tradizionale delle imprese di assicurazione, si rivela

---

*La Commissione di esperti propone, nei settori fondi propri, liquidità, ripartizione dei rischi e organizzazione, l'attuazione di quattro misure essenziali che si completano a vicenda*

in genere adeguato, a presente non s'impongono modifiche sostanziali. Nel quadro delle indagini condotte per la Commissione di esperti, nel giugno 2010 la FINMA ha pubblicato un documento di lavoro sulla valutazione dei rischi sistemici nel ramo assicurativo incentrato sul settore svizzero («Systemische Risiken im Versicherungssektor? Betrachtungen mit Fokus auf die schweizerische Assekuranz»<sup>2</sup>). Saranno apportati miglioramenti mirati al regime di vigilanza nell'ambito dello sviluppo generale della vigilanza sulle assicurazioni.

### **Misure essenziali raccomandate dalla Commissione di esperti**

Alla luce della situazione venutasi a delineare, la Commissione di esperti si è focalizzata sul settore bancario, proponendo per la Svizzera misure adeguate e al contempo sostenibili, atte a rafforzare

<sup>1</sup> Cfr. <http://www.sif.admin.ch/dokumentation/00514/00519/00592/index.html?lang=it>

<sup>2</sup> Cfr. [http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/wp\\_juni2010\\_systemische-risiken-im-versicherungssektor\\_20100628\\_d.pdf](http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/wp_juni2010_systemische-risiken-im-versicherungssektor_20100628_d.pdf) (disponibile in tedesco).

la capacità di resistenza alle crisi delle banche di rilevanza sistemica. In caso di fallimento di una banca di rilevanza sistemica, occorrerà fare in modo che la sua uscita dal mercato avvenga garantendo la prosecuzione delle funzioni di rilevanza sistemica e senza ricorrere ad aiuti statali. La Commissione di esperti propone pertanto, nei settori fondi propri, liquidità, ripartizione dei rischi e organizzazione, l'attuazione di quattro misure essenziali che si completano a vicenda. I rappresentanti della Commissione non hanno preso in considerazione limitazioni considerevoli né tanto meno lo smantellamento delle grandi banche, ma neanche interventi strutturali di ampia portata. Sono state inoltre respinte soluzioni fiscali, così come discusse in alcuni Stati europei. La Commissione di esperti è dell'avviso che simili approcci non contribuiscano in modo efficace alla stabilità finanziaria e anzi lancino, in assenza di una credibile minaccia di fallimento, falsi segnali.

#### **Esigenze più severe in materia di fondi propri**

La prima misura essenziale prevede, per le due grandi banche svizzere, un notevole irrigidimento, sul piano sia qualitativo sia quantitativo, delle esigenze in materia di fondi propri. I requisiti da soddisfare consisteranno in futuro in una dotazione di base, un cuscinetto per assorbire le perdite più cospicue e una componente progressiva che cresce in funzione del grado di rilevanza sistemica delle banche interessate.

Il grado di severità delle esigenze è determinato in base sia agli attivi ponderati in funzione del rischio sia al *leverage ratio* fondato sugli attivi non ponderati in funzione del rischio<sup>3</sup>. Almeno il 10 per cento degli attivi ponderati in funzione del rischio deve essere costituito da fondi propri di elevata qualità (*common equity*). Le esigenze relative al cuscinetto possono consistere fino al 35 per cento in prestiti condizionali obbligatoriamente convertibili (*contingent convertible bond, CoCos*). La componente progressiva, che per ciascuna delle due grandi banche ammonterà – secondo lo stato attuale – al sei per cento circa degli attivi ponderati in funzione del rischio, può consistere interamente di *CoCos*. I *CoCos* sono strumenti di capitale nuovi che vengono trasformati

automaticamente in capitale proprio non appena la quota di fondi propri scende al di sotto di una soglia predefinita (*trigger*) o che vengono opportunamente ammortizzati. Se parti del cuscinetto sono costituite sotto forma di *CoCos*, la loro conversione avviene secondo un *trigger* fissato al sette per cento, per evitare che la banca cada nel regime di risanamento o liquidazione (*recovery o resolution*). Per i *CoCos* della componente progressiva, la Commissione di esperti suggerisce un *trigger* del cinque per cento per garantire, in caso di *resolution*, una riserva di fondi propri sufficiente per finanziare la prosecuzione delle funzioni di rilevanza sistemica e per liquidare il resto della banca.

#### **Inasprimento delle esigenze in materia di liquidità**

Nel quadro della seconda misura essenziale, la Commissione di esperti convalida le esigenze più stringenti in materia di liquidità attuate già a fine giugno 2010 per entrambe le grandi banche svizzere. Le nuove prescrizioni in materia di liquidità esigono che UBS e Credit Suisse dispongano di mezzi propri sufficienti in grado di coprire deflussi di denaro per almeno 30 giorni<sup>4</sup>.

#### **Riduzione della concentrazione dei rischi**

Nell'ambito delle prescrizioni in materia di ripartizione dei rischi, la Commissione di esperti prospetta come terza misura essenziale una riduzione dei rischi di concentrazione delle altre banche rispetto agli istituti di rilevanza sistemica e viceversa. Come misura accompagnatoria propone inoltre di ridurre il grado di dipendenza operativo delle piccole banche dagli istituti di rilevanza sistemica.

#### **Esigenze organizzative**

Le esigenze organizzative delle banche di rilevanza sistemica sono infine una componente fondamentale del pacchetto complessivo di misure. La Commissione di esperti esige da queste banche che la prosecuzione delle funzioni di rilevanza sistemica sia garantita anche in caso di insolvenza imminente. Sono considerate funzioni di rilevanza

<sup>3</sup> Con l'ausilio di fattori supplementari si possono considerare anche attività fuori bilancio.

<sup>4</sup> Cfr. «Nuovo regime di liquidità per le grandi banche svizzere» in cap. «Esigenze in materia di capitale e liquidità», pag. 14.

sistemica in particolare il traffico dei pagamenti e le operazioni nazionali di deposito e di credito. In questo contesto, qualora vengano scorporate funzioni di rilevanza sistemica, i fondi propri devono contribuire in maniera significativa a far sì che i nuovi soggetti di diritto, cui vengono conferite queste funzioni così come quelle rimanenti nella banca, dispongano di una solida capitalizzazione e di un'adeguata capacità di continuare l'operatività. Per motivi di proporzionalità legati ai diritti costituzionali – concretamente la libertà economica e la garanzia della proprietà – è in primo luogo compito della singola banca adottare tutte le misure organizzative necessarie (principio di sussidiarietà). Se una banca non è in grado di comprovare l'attuazione di misure efficaci, ad esempio di una pianificazione d'emergenza convincente e realizzabile (*Recovery and Resolution Plan [RRP]*), spetta alla FINMA imporre i provvedimenti del caso.

### Banca ponte e sistema di incentivi

Al più tardi quando la quota di fondi propri di una banca scende al di sotto del cinque per cento, tutte le funzioni di rilevanza sistemica andrebbero trasferite in tempi brevi a un soggetto giuridico indipendente, una cosiddetta banca ponte. Allo stesso tempo, i CoCos devono essere convertiti in *common equity* per poter finanziare l'attuazione del piano di emergenza. Se una banca supera le esigenze organizzative minime e migliora quindi la capacità di risanamento e di liquidazione della stessa, essa è ricompensata con uno sconto sulla componente progressiva dei fondi

propri. Le imprese dovrebbero a tal fine semplificare e armonizzare i loro modelli d'attività nonché le loro strutture giuridiche e organizzative. Tutte le informazioni e i servizi fondamentali dovrebbero essere messi a disposizione in maniera esaustiva e in tempo utile. È inoltre necessario ridurre le dipendenze e i rischi di contagio all'interno del gruppo. Riducendo al minimo gli squilibri geografici e instaurando una congruenza tra attivi e passivi (*self-sufficiency*), si può abbassare notevolmente il rischio di *ring fencing* delle autorità di vigilanza nazionali. A complemento del sistema di incentivi qui illustrato, il miglioramento della capacità di risanamento e di liquidazione delle banche di rilevanza sistemica viene portato avanti anche nel quadro del diritto in materia di insolvenza delle banche, attualmente oggetto di revisione.

L'attuazione di alcune misure proposte dalla Commissione di esperti presuppone una modifica della legge sulle banche. La Commissione di esperti ha perciò presentato un progetto di revisione parziale che potrà servire da base per la prosecuzione dei lavori legislativi.

Nella sua seduta del 22 dicembre 2010, il Consiglio federale ha posto in consultazione proposte di legge per la gestione dei rischi sistemici associati alle grandi banche. L'avamprogetto per la modifica della legge sulle banche si basa sulle proposte della Commissione di esperti. Per favorire l'emissione di nuovo capitale di riserva e capitale convertibile in Svizzera, il Consiglio federale propone inoltre misure fiscali. La consultazione si concluderà il 23 marzo 2011.

## Esigenze in materia di fondi propri e liquidità

Nel 2010 la FINMA ha posto in primo piano tre questioni normative relative alle esigenze in materia di fondi propri e liquidità applicabili alle banche:

- l'entrata in vigore, il 30 giugno 2010, del nuovo regime di liquidità per le due grandi banche svizzere;
- le misure elaborate dall'autorità di vigilanza nell'ambito delle prescrizioni in materia di fondi

- propri, ricavate in prevalenza dalla regolamentazione pianificata e nel frattempo approvata nel contesto internazionale, ovvero dalle prescrizioni riguardanti i rischi di mercato redatte dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria («Basilea 2.5»);
- la pubblicazione da parte della FINMA del documento consultivo «Adeguamento dei requisiti

relativi ai fondi propri nell'ambito del pilastro 2 e introduzione di un *leverage ratio*»<sup>5</sup> e la prospettata emanazione di una circolare FINMA sull'argomento.

### **Nuovo regime di liquidità per le grandi banche svizzere**

La FINMA riconosce ormai da tempo la necessità di rivedere quanto prima le prescrizioni in materia di liquidità, specialmente in relazione alle grandi banche. Il regime di liquidità applicato in Svizzera non garantiva più un'adeguata capacità di resistenza alle crisi dei grandi e complessi gruppi bancari operanti su scala internazionale. Per questo motivo, la BNS e la FINMA hanno elaborato, in stretta collaborazione con le grandi banche interessate, un nuovo regime di liquidità che è entrato in vigore il 30 giugno 2010. Il nuovo regime si basa sul seguente principio: la BNS e la FINMA definiscono uno scenario di stress generale e indicano i parametri rilevanti, le grandi banche determinano poi gli afflussi e i deflussi di denaro da prevedere nello scenario predefinito.

Lo scenario ipotizza una situazione di stress generale sui mercati finanziari e una conseguente diffusa perdita di fiducia da parte dei creditori nei confronti della banca. I depositanti, allarmati, ritirano il loro denaro e la banca non è più in grado di rifinanziarsi sul mercato interbancario e sui mercati finanziari. Le nuove prescrizioni esigono ora che le banche dispongano di liquidità sufficiente per coprire sull'arco di almeno un mese i deflussi di denaro stimati in uno scenario simile. In questo modo, la banca interessata e le autorità hanno il tempo minimo necessario per adottare misure supplementari e stabilizzare la situazione di crisi. Le nuove esigenze in materia di liquidità hanno un'impostazione anticiclica. Nei periodi di congiuntura favorevole viene costituito e mantenuto un ammortizzatore di liquidità da impiegare in situazioni di stress. Le due grandi banche svizzere devono comprovare l'adempimento delle esigenze nel quadro di un rapporto mensile.

Gli standard minimi internazionali in materia di liquidità definiti dal Comitato di Basilea a fine 2010 non devono essere considerati come sostitutivi delle

esigenze proprie degli istituti, stabilite in base alle specificità delle banche di rilevanza sistemica operanti in Svizzera. Sotto il profilo metodologico essi sono ad ogni modo compatibili con l'approccio svizzero. Lo scenario ipotizzato è tuttavia meno conservativo. La BNS e la FINMA valutano la necessità di adeguare la normativa vigente agli standard internazionali che entreranno in vigore a partire dal 2015 o 2018. In particolare l'introduzione di un *net stable funding ratio* potrebbe rivelarsi una soluzione opportuna per completare l'approccio svizzero con una dotazione di capitale strutturale per l'orizzonte temporale di un anno. L'introduzione delle prescrizioni in materia di liquidità applicabili alle altre banche avverrà presumibilmente in parallelo all'introduzione delle prescrizioni internazionali.

### **Rischi di mercato e cartolarizzazioni**

La crisi finanziaria ha messo in luce le lacune in ambito normativo, segnatamente la copertura decisamente troppo bassa con fondi propri dei rischi di mercato e delle cartolarizzazioni. Questa copertura non orientata ai rischi ha favorito, alla vigilia della crisi, l'assunzione di consistenti posizioni di rischio in considerazione dei parametri relativi ai fondi propri (*ratio* della BRI) ancora sufficienti. Il Comitato di Basilea aveva individuato questa evoluzione prima che scoppiasse la crisi e aveva già predisposto dei lavori di riforma che però, come è noto, sono intervenuti troppo tardi, soprattutto se si considera che il recepimento nel diritto nazionale dei nuovi standard minimi di Basilea richiederà diversi anni. Sulle misure integrative più urgenti il Comitato di Basilea ha pubblicato a luglio del 2009 una riforma del suo regime di copertura dei rischi di mercato e delle cartolarizzazioni. Prevista in origine a cavallo tra il 2010 e il 2011, la sua entrata in vigore è stata inaspettatamente rimandata di un anno, quindi alla fine del 2011. Il rinvio è stato annunciato nel secondo trimestre del 2010, allorché il gruppo di lavoro nazionale coordinato dalla FINMA aveva già elaborato in larga misura – sotto forma di circolari FINMA – gli adeguamenti necessari a livello di ordinanza sui fondi propri e le relative disposizioni esecutive. A metà

<sup>5</sup> Cfr. <http://www.finma.ch/finma/publikationen/Documents/diskussionspapier-saeule-2-bei-kmb-20100618-i.pdf>

del 2010, le grandi banche, ovvero quelle maggiormente interessate da questa revisione, erano già in una fase avanzata del processo di attuazione della nuova regolamentazione e avevano costituito riserve di fondi propri sufficienti per adempiere alle prescrizioni nel frattempo inasprite. La FINMA aveva dunque proposto di attenersi al programma stabilito inizialmente e di non rinviare di un anno, come deciso dal Comitato di Basilea, l'eliminazione di una lacuna normativa incontestata sul piano del contenuto. Con una decisione formalizzata a novembre del 2010, il Consiglio federale ha approvato il piano definito inizialmente per l'attuazione delle prescrizioni riviste in materia di copertura con fondi propri dei rischi di mercato e delle cartolarizzazioni, fissando al 1° gennaio 2011 l'entrata in vigore della nuova ordinanza sui fondi propri.

Unitamente all'ordinanza sui fondi propri sono state modificate anche quattro circolari FINMA contenenti disposizioni sulla materia (Circ. 08/19 «Rischi di credito – banche»<sup>6</sup>, Circ. 08/20 «Rischi di mercato – banche»<sup>7</sup>, Circ. 08/22 «Pubblicazione FP – banche»<sup>8</sup> e Circ. 08/23 «Ripartizione dei rischi – banche»<sup>9</sup>; disponibili in tedesco e francese). Con la rielaborazione della Circolare 08/20, in cui sono state integrate prescrizioni in materia di copertura con fondi propri, i nuovi standard di Basilea II del pilastro 1 nel settore dei rischi di mercato sono stati trasposti nel diritto svizzero. A seguito dell'emanazione di una nuova direttiva dell'Unione europea riguardante le prescrizioni in materia di ripartizione dei rischi, con particolare riferimento alle attività interbancarie, è stato disposto un inasprimento delle vigenti normative nazionali successivamente concretizzato con una modifica della Circolare 08/23. Le nuove disposizioni sono state elaborate d'intesa con la SFI e la BNS.

### **Documento consultivo «Adeguamento dei requisiti relativi ai fondi propri nell'ambito del pilastro 2»**

Per migliorare i requisiti in materia di dotazione di capitale commisurata al rischio, la FINMA ha lanciato nel 2010 una nuova iniziativa concretizzata nel

quadro del documento consultivo «Adeguamento dei requisiti relativi ai fondi propri nell'ambito del pilastro 2». Costituiscono oggetto della regolamentazione pianificata tutte le banche, tranne le grandi banche, per le quali è invece previsto il regime «too big to fail».

Gli standard minimi di Basilea II relativi alle esigenze in materia di fondi propri e adeguatezza patrimoniale prevedono l'obbligo di valutare, secondo direttive regolatorie, i rischi di credito e i rischi di mercato come pure i rischi operativi e di coprirli nell'ambito del cosiddetto pilastro 1 con quote minime di fondi propri. Inoltre, nell'ambito del pilastro 2, tutti i tipi di rischi di rilevanza fondamentale per l'istituto devono essere coperti con riserve di fondi propri da determinarsi sulla base di metodi di calcolo interni della banca. La copertura con fondi propri richiesta nel quadro del pilastro 2 supera gli standard minimi del pilastro 1.

Questo margine di sicurezza concretizzato con il pilastro 2 deve garantire che in futuro le esigenze minime del pilastro 1 siano rispettate in qualsiasi momento, dunque anche in una situazione di forte crisi, e che vi sia inoltre una copertura adeguata dei rischi non contemplati o contemplati in modo insufficiente dalle esigenze minime. Per il pilastro 2, oltre a un modello di calcolo individuale per la determinazione dei rischi, la banca può utilizzare anche una nozione di fondi propri diversa da quella definita nelle regolamentazioni attinenti al pilastro 1.

Per concretizzare i principi del Comitato di Basilea inerenti al pilastro 2, a giugno del 2010 la FINMA ha presentato, sotto forma di allegato alla Comunicazione 10<sup>10</sup>, il citato documento consultivo sull'adeguamento dei requisiti relativi ai fondi propri nell'ambito del pilastro 2 e sull'introduzione di un *leverage ratio*, in cui spiega agli istituti assoggettati i motivi e gli aspetti fondamentali del nuovo regime di fondi propri. Le prese di posizione pervenute dalle banche hanno in generale accolto favorevolmente l'obiettivo configurato dalla FINMA nella circolare riguardante il pilastro 2.

È stata richiamata l'attenzione della FINMA sul fatto che la richiesta di fondi propri supplementari

<sup>6</sup> Cfr. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2008-19.pdf>

<sup>7</sup> Cfr. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2008-20.pdf>

<sup>8</sup> Cfr. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2008-22.pdf>

<sup>9</sup> Cfr. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2008-23.pdf>

<sup>10</sup> Cfr. <http://www.finma.ch/finma/publikationen/Documents/finma-mitteilung-10-2010-i.pdf>

nel quadro del pilastro 2 deve essere conforme al pacchetto di riforme secondo Basilea III e alle raccomandazioni della Commissione di esperti sulla limitazione dei rischi economici dovuti alle grandi imprese. Tenendo conto dei commenti ricevuti nel quadro del documento consultivo, della riforma dei requisiti in materia di fondi propri prevista dal Comitato di Basilea (Basilea III) – che rappresenta il nocciolo della questione – e delle raccomandazioni della Commissione di esperti, la FINMA elaborerà un progetto di circolare sul tema dei fondi propri supplementari nel quadro del pilastro 2. Il progetto sarà sottoposto a indagine conoscitiva probabilmente nel primo trimestre del 2011. L'entrata in vigore della circolare è prevista per la prima metà del 2011.

Nel quadro del pilastro 2 vale oggi la prassi già attuata in passato con il regime di Basilea I, secondo cui le piccole e medie banche sono tenute a rispettare un margine forfettario di fondi propri supplementari pari almeno al 20 per cento, oltre alle esigenze minime del pilastro 1, come sancito nell'articolo 33 OFoP. In circostanze particolari possono inoltre essere ordinati altri supplementi di fondi propri in funzione dei singoli istituti. Con l'articolo 34 OFoP è stato trasposto nel diritto svizzero il principio dei fondi propri supplementari ai sensi del pilastro 2. La FINMA deve ora sfruttare al meglio le possibilità contemplate nella legge per perseguire un approccio orientato ai rischi anche nell'ambito delle esigenze in materia di fondi propri nell'ambito del pilastro 2. Ciò permetterà di differenziare maggiormente gli istituti di piccole e medie dimensioni in base alle categorie di rischio.

L'ammontare dei fondi propri supplementari nell'ambito del pilastro 2 sarà in futuro stabilito secondo criteri oggettivi, con modalità differenziate e in maniera decrescente in base a questa classificazione degli istituti. Dato che il fallimento di un grande istituto ha conseguenze più pesanti, questi istituti devono disporre di un ammortizzatore del rischio più grande che tenga conto del profilo di rischio. Per garantire la prevedibilità e la comprensibilità delle esigenze in materia di fondi propri supplementari è stato necessario definire i criteri determinanti per la

categorizzazione degli istituti. La FINMA ha deciso di adottare i seguenti criteri: somma di bilancio, patrimoni amministrati, depositi privilegiati e fondi propri richiesti. Nella stesura del progetto di circolare della FINMA sul tema del pilastro 2 si terrà conto di fondate richieste degli istituti interessati, evidenziate nelle prese di posizione relative al documento consultivo, come pure del progetto di riforma nel frattempo finalizzato nel quadro di Basilea III.

### **Altri processi normativi di vasta portata e conseguenze di Basilea III**

Le normative previste nei prossimi anni a livello internazionale in materia di esigenze di fondi propri e liquidità comporteranno in Svizzera ulteriori adeguamenti di ampia portata. La FINMA pianifica l'implementazione nell'ordinamento svizzero del dispositivo normativo di Basilea III, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2013. Si dovranno quindi rivedere le relative ordinanze del Consiglio federale come pure le disposizioni esecutive dell'autorità di vigilanza (circolari FINMA). Le modifiche riguarderanno in primo luogo l'ordinanza sui fondi propri e l'ordinanza sulle banche. I lavori di attuazione di Basilea III sono stati affidati allo stesso gruppo di lavoro nazionale che in passato si è occupato dell'attuazione di Basilea II. La BNS, la SFI e la FINMA hanno avviato i relativi lavori preliminari nel quarto trimestre del 2010.

In Svizzera, le modifiche previste da Basilea III in particolare nel settore dei fondi propri computabili, dei fondi propri necessari, della liquidità e del *leverage ratio* interesseranno soprattutto le grandi banche, meno invece quelle di medie e piccole dimensioni. Gli adeguamenti delle disposizioni in materia di liquidità avranno ad ogni modo un impatto anche su molteplici altri istituti. Basilea III prevede in linea di principio un ampio periodo di transizione: la FINMA ritiene dunque che le conseguenze dirette saranno sostenibili per le banche. Già all'indomani dell'entrata in vigore di Basilea III le grandi banche si renderanno tuttavia conto dei notevoli inasprimenti in materia di fondi propri computabili e di fondi propri necessari nelle operazioni di derivati negoziati fuori borsa (OTC).

## Situazione nel mercato ipotecario

---

La FINMA rileva già da tempo un aumento dell'attività creditizia nel comparto immobiliare sia tra le banche assoggettate sia tra altri intermediari finanziari. La domanda di prestiti ipotecari è cresciuta sensibilmente per effetto degli interessi debitori particolarmente favorevoli. Nel mercato ipotecario, inoltre, la concorrenza è agguerrita. Ciò si ripercuote non solo sui margini, sempre più bassi, ma in parte anche sulla qualità, ad esempio delle disposizioni in materia di tenuta degli oneri e valori d'anticipo.

Diversi indici immobiliari segnalano una crescita dei prezzi, con profonde differenze regionali. Nel raffronto internazionale, l'incremento dei prezzi in Svizzera è tuttavia meno marcato rispetto ai paesi colpiti da una bolla immobiliare come Stati Uniti, Spagna, Gran Bretagna e Irlanda. L'evoluzione attuale non è tantomeno paragonabile a quanto accaduto alla fine degli anni Ottanta, periodo cui risale l'ultima bolla immobiliare scoppiata in Svizzera. L'attuale situazione è diversa sia sotto il profilo economico sia giuridico. È però vero che la scarsità di terreni, la bassa percentuale delle abitazioni in proprietà e la forte immigrazione in Svizzera alimentano il rialzo dei prezzi.

### **Potenziamento dell'attività di vigilanza della FINMA nel settore del mercato ipotecario**

La FINMA segue con grande attenzione l'evoluzione del mercato ipotecario. Si segnalano infatti alcuni fattori che favoriscono una bolla immobiliare. A ciò si aggiunge la convinzione diffusa che gli immobili sono un investimento praticamente a rischio zero. Nel 2010 la FINMA ha così rafforzato la sua attività di vigilanza nel settore del mercato ipotecario. Grazie ad analisi approfondite dei dati essa ha esaminato in maniera ancora più rigorosa la situazione di singole banche, gruppi bancari e dell'intero mercato. Le analisi si sono focalizzate sulla crescita, sulle quote di mercato e sul portafoglio creditizio.

Le società di audit contemplate nel diritto in materia di vigilanza svolgono annualmente presso tutte le banche verifiche orientate al rischio. Anche

nel 2010 l'attività ipotecaria di numerose banche è stata oggetto di controlli approfonditi. Le società di audit documentano i risultati in un esaustivo rapporto di verifica destinato al Consiglio di amministrazione della banca e della FINMA. Nel rapporto vengono illustrati i punti critici e fissati i termini per porre rimedio alla situazione.

### **Procedura di concessione dei crediti e gestione dei rischi di credito nel mirino dei supervisori**

Presso alcune banche, la FINMA ha effettuato anche sopralluoghi per ottenere un quadro più dettagliato, in particolare per quanto riguarda le procedure di concessione dei crediti e della gestione dei rischi di credito. Nel corso di verifiche eseguite nell'arco di più giorni (*supervisory review*), gli specialisti della FINMA hanno raccolto informazioni sullo svolgimento operativo dell'attività creditizia e analizzato la gestione dei rischi di credito mediante verifiche a campione. Dalle indagini è emerso che le istruzioni, i regolamenti e i processi interni alle banche riguardanti i crediti garantiti da pegno immobiliare presentano lacune o non sono adeguati alla situazione specifica della banca. Si deve intervenire ad esempio nel momento in cui traspare la necessità di determinare la sostenibilità dei crediti garantiti da pegno immobiliare concessi a privati e in particolare quando va stabilita la situazione reddituale. Si intravedono inoltre punti deboli nell'impiego di modelli di stima per la valutazione degli immobili. Vanno tenuti sott'occhio in particolare i prestiti che derogano dalle procedure standard (*exception to policy*), ovvero i crediti concessi in deroga alle istruzioni interne della banca finanziatrice, ad esempio perché il valore d'anticipo, la tenuta degli oneri o l'ammortamento non rientrano nei limiti fissati dall'istituto e hanno dunque richiesto una procedura d'autorizzazione speciale. La quota di questo genere di operazioni è aumentata in maniera significativa. Alle banche mancano però in parte i requisiti organizzativi e tecnici per gestire questi prestiti in maniera conforme al rischio. Di conseguenza, le

banche spesso non sono nemmeno in grado di fornire valutazioni aggregate su questi prestiti.

### **BNS e FINMA, conclusioni concordanti**

Le conclusioni cui è giunta la FINMA rispecchiano i risultati emersi in un sondaggio effettuato dalla Banca nazionale svizzera (BNS) nel primo trimestre 2010, con il coinvolgimento di 32 banche<sup>11</sup>. Anche la BNS ha appurato che diverse banche non disponevano di dati sui criteri effettivamente utilizzati per la concessione dei crediti immobiliari, sebbene questi si discostassero dalle direttive interne.

### **Direttive dell'ASB**

Di fronte a questa situazione, la FINMA ha reagito predisponendo chiarimenti e attività di sensibilizzazione sulle problematiche emerse. L'obiettivo è migliorare la gestione qualitativa dei rischi di credito. I parametri di riferimento applicabili a questo scopo sono definiti nelle direttive concernenti l'esame, la valutazione e la trattazione dei crediti garantiti da pegno immobiliare<sup>12</sup>, redatte dall'Associazione svizzera dei banchieri (ASB). Nel 2004 la FINMA ha riconosciuto questi valori come standard minimi nel quadro delle direttive in materia di autodisciplina.

Con l'ASB si cerca attualmente di chiarire in che misura sia necessario rielaborare e concretizzare maggiormente le direttive in materia. Il nocciolo della questione sono le disposizioni riguardanti la tenuta degli oneri, il valore d'anticipo e la stima patrimoniale, ma anche il trattamento dei prestiti *exception to policy*. Dovrà inoltre essere esaminata la possibilità di introdurre limiti quantitativi all'ammontare dei valori d'anticipo, ai limiti di tenuta degli oneri e al periodo di ammortamento. Inoltre, le società di audit autorizzate sono state invitate ad approfondire ulteriormente, nei loro rapporti di revisione, la questione dell'osservanza delle direttive ASB presso le banche interessate e in particolare ad analizzare più attentamente il trattamento dei prestiti *exception to policy* e prendere posizione al riguardo.

### **Aspettative e provvedimenti della FINMA**

La FINMA si aspetta che le banche adottino in tempi brevi correttivi per colmare le lacune emerse nell'ambito della gestione dei rischi di credito. Indipendentemente da ciò, la FINMA esamina i requisiti in materia di fondi propri per i crediti garantiti da pegno immobiliare. Essa valuta in particolare se occorre aumentare le ponderazioni di rischio attualmente valide per i prestiti a privati garantiti da titoli ipotecari.

In alcuni casi, la FINMA esige in via provvisoria supplementi di fondi propri basati sulle esigenze specifiche di singoli istituti. Può decidere di adottare questa misura ad esempio in risposta a una crescita sostenuta dell'attività creditizia o ad elevate esposizioni creditizie in segmenti critici, oppure in ragione di una gestione inadeguata dei rischi di credito. La FINMA rafforza inoltre la sua attività di analisi e verifica in particolare con l'impiego di stress test.

Parallelamente, la FINMA proseguirà con le sue verifiche presso le banche. I dati raccolti durante le operazioni di verifica sono discussi con il management delle banche. Se necessario, la FINMA impone misure tese a migliorare la situazione oppure ordina ulteriori accertamenti da parte di società di audit.

### **Immobili e ipoteche nel campo assicurativo**

Immobili e ipoteche rappresentano anche per le assicurazioni un'importante classe d'investimento, in un portafoglio il più delle volte estremamente diversificato. Al 30 settembre 2010, la quota delle ipoteche rispetto agli investimenti complessivi di capitale (patrimonio vincolato e patrimonio disponibile) delle imprese assicurative ammontava: per gli assicuratori sulla vita al nove per cento, per gli assicuratori contro i danni al tre per cento e per i riassicuratori all'uno per cento. La quota delle ipoteche sul patrimonio disponibile è comunque irrilevante.

L'attività ipotecaria delle assicurazioni nel patrimonio vincolato deve essere conforme alle disposizioni dell'ordinanza sulla sorveglianza<sup>13</sup> e della Circolare FINMA 08/18 «Direttive di investimento – assicuratori»<sup>14</sup>. In linea di principio sono escluse dagli investimenti nel patrimonio vincolato le ipoteche su immobili non situati in Svizzera. Possono inoltre essere

<sup>11</sup> Cfr. rapporto sulla stabilità finanziaria 2010 della BNS, pag. 27, riquadro 2, [http://www.snb.ch/de/mmr/reference/stabrep\\_2010/source/stabrep\\_2010.de.pdf](http://www.snb.ch/de/mmr/reference/stabrep_2010/source/stabrep_2010.de.pdf) (disponibile in tedesco e francese).

<sup>12</sup> Cfr. [http://www.swissbanking.org/richtlinien\\_grundpf\\_kredite.pdf](http://www.swissbanking.org/richtlinien_grundpf_kredite.pdf) (disponibile in tedesco e francese).

<sup>13</sup> Art. 79 cpv. 1 lett. g OS.

<sup>14</sup> Cfr. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finmars-2008-18.pdf>, segnatamente nn. da 282 a 305 (disponibile in tedesco e francese).

costituiti in pegno esclusivamente case d'abitazione ed edifici a uso commerciale che soddisfano i criteri delle direttive di investimento. Non possono essere costituiti in pegno ad esempio terreni edificabili, siti produttivi, fabbriche, impianti sportivi, alberghi, ristoranti, case di cura e per anziani come pure abitazioni e case di vacanza nonché oggetti in comproprietà. Alle imprese di assicurazione si applicano disposizioni proporzionalmente più severe anche in relazione alla percentuale d'anticipo. Un utilizzo superiore al 66<sup>2</sup>/<sub>3</sub> per cento del valore venale è soggetto a condizioni concrete.

Il portafoglio ipotecario complessivo di un'impresa di assicurazioni non può superare il 25 per cento dell'importo legale del patrimonio vincolato. Una singola ipoteca può raggiungere al massimo il cinque per cento dell'importo legale. Un'impresa di assicurazione può detenere nel patrimonio vincolato una quota di immobili e ipoteche al massimo del 35 per cento. Agli immobili e alle ipoteche si

applicano inoltre prescrizioni concrete in materia di gestione dei dossier. I revisori esterni controllano ogni anno il rispetto delle regole concernenti il patrimonio vincolato.

Oltre a rafforzare la sua attività di vigilanza sulle banche, nel quarto trimestre del 2010 la FINMA ha effettuato ispezioni presso alcune assicurazioni per verificare essa stessa l'osservanza delle regole nel settore ipotecario e immobiliare. Le ispezioni si sono focalizzate principalmente sulla strategia d'investimento, sui processi d'investimento, sulle questioni di valutazione e sulla tenuta dei dossier.

Nel corso delle verifiche non sono emersi indizi relativi all'esistenza di problemi gravi o alla necessità di nuovi interventi significativi sul piano normativo. Alcuni punti critici vengono discussi direttamente con le società interessate, che vengono seguite nell'attuazione di misure correttive. Nel primo trimestre del 2011 sono in programma verifiche approfondite presso altre imprese di assicurazione.

## Tassi d'interesse ai minimi: le sfide da affrontare

---

L'incertezza sull'evoluzione futura della congiuntura mondiale all'indomani della crisi economico-finanziaria rimane forte. Molti paesi industrializzati subiscono tuttora i contraccolpi della crisi poiché, in molti casi, i programmi di sostegno attuati dagli Stati hanno deteriorato la situazione dei conti pubblici. La fuga di capitali verso investimenti sicuri, come reazione anche ai deficit di bilancio di Stati esteri, ha spinto ancor più verso il basso i rendimenti delle obbligazioni svizzere, classificate come sicure. Nel corso del 2010, i rendimenti delle obbligazioni della Confederazione svizzera con scadenza a lungo termine hanno registrato un ulteriore cedimento. A metà giugno del 2010 il rendimento delle obbligazioni decennali era all'1,55 per cento, mentre a fine agosto dello stesso anno era sceso all'1,07 per cento, segnando dunque una fase prolungata di livelli minimi. Da allora i tassi sono risaliti: a fine dicembre 2010 si attestavano all'1,62 per cento.

### **Contratti a lungo termine nell'assicurazione sulla vita: l'importanza dei tassi d'interesse**

I prodotti classici dell'assicurazione sulla vita si caratterizzano per i loro obblighi a lungo termine. Nel caso di una rendita vitalizia differita, ad esempio, il contratto può avere una durata di diversi decenni. Di conseguenza, i tassi d'interesse svolgono un ruolo fondamentale sia nella tariffazione sia negli accantonamenti (costituzione di riserve). Con il tasso d'interesse tecnico, al momento della conclusione del contratto viene garantito all'assicurato un tasso minimo sulla parte di risparmio del premio. Il tasso d'interesse tecnico determina così il tasso minimo durante l'intera durata contrattuale e non può essere corretto a posteriori. Il tasso d'interesse garantito può essere modificato solo alla stipula di un nuovo contratto. Questa circostanza rappresenta attualmente un problema per il settore, poiché nei portafogli assicurati, a causa di numerosi contratti

di lunga data con tassi d'interesse garantiti più elevati, si devono pagare ancora tassi d'interesse garantiti pari in media al 2,5-3 per cento.

### **Assicuratori sulla vita: forte necessità di costituire riserve supplementari**

Nonostante questi impegni vincolanti, gli assicuratori sulla vita non possono assumersi rischi troppo elevati nei loro investimenti. Per questa ragione, essi investono gran parte degli averi della clientela in titoli a tassi fissi e dipendono dunque direttamente dall'evoluzione dei tassi. Benché le basi di calcolo utilizzate alla conclusione dei contratti e nell'elaborazione delle tavole di mortalità siano scelte con molta prudenza, l'esempio dei tassi d'interesse mostra che la realtà può avere risvolti ben diversi. Le assicurazioni sulla vita devono pertanto effettuare accantonamenti supplementari per poter garantire le prestazioni future. Per i grandi assicuratori sulla vita, una riduzione di 0,5 punti percentuali del tasso d'interesse applicato per la costituzione delle riserve può comportare un bisogno di riserve ulteriori dell'ordine di centinaia di milioni.

La quota di distribuzione è tuttora in parte superiore al rendimento netto degli investimenti di capitale. La ragione è legata alle misure di sicurezza supplementari nella previdenza professionale, in base alle quali i ricavi vengono dapprima attribuiti al fondo delle eccedenze. Questo consente alle imprese di assicurazione di orientare meglio la loro politica di distribuzione in un'ottica a lungo termine. Questo margine potrebbe però essersi nel frattempo assottigliato notevolmente e quindi, se i tassi d'interesse permarranno generalmente bassi, si dovranno mettere in conto ripartizioni nettamente più basse.

### **Capacità di rischio delle imprese di assicurazione**

Attualmente, con investimenti di capitale a basso rischio (obbligazioni statali) è praticamente impossibile conseguire un rendimento pari almeno al tasso d'interesse medio garantito. Per ottenere un rendimento superiore sarebbe dunque più ovvio

investire di nuovo ingenti somme di fondi propri in prodotti più rischiosi o alternativi. Sulla scia della crisi finanziaria, però, gli assicuratori sulla vita hanno ridotto, in parte massicciamente, le quote di questi prodotti. Una mossa, questa, poco auspicabile nell'ottica della stabilità finanziaria. Le restrizioni nella politica d'investimento che s'impongono per l'assicurazione diretta derivano da un lato dalle direttive d'investimento e dall'altro dal Test svizzero di solvibilità (Swiss Solvency Test, SST)<sup>15</sup>, con cui viene determinata la quota minima di fondi propri necessaria in funzione dei rischi assunti.

Attualmente, per effetto dei tassi d'interesse molto bassi, la capacità di rischio degli assicuratori sulla vita è più ridotta del solito. Nel Test svizzero di solvibilità si valuta se gli attivi e i passivi rispecchiano l'andamento del mercato. Con riguardo agli obblighi attuariali ciò significa che essi vengono valutati sempre in base alla curva dei rendimenti attuali: quanto più bassi sono gli interessi, tanto più alto è il valore degli obblighi attuariali e, di conseguenza, tanto più ridotti sono i fondi propri computabili nell'SST. L'SST è uno strumento che consente alla FINMA di individuare prontamente i problemi legati ai tassi d'interesse bassi. Il metodo classico della Solvency I non fornisce invece al riguardo nessuna trasparenza. Se la situazione lo richiede, la FINMA può in questo modo adottare misure a tutela degli assicurati.

### **Fase prolungata di tassi d'interesse ai minimi e improvvisa impennata dei tassi: due problemi seri**

Durante una fase prolungata di tassi d'interesse molto bassi diventa sempre più difficile per le assicurazioni sulla vita conseguire anche solo il tasso garantito. Di conseguenza, se i tassi d'interesse permangono a lungo a livelli molto bassi, l'intero settore – con il suo ampio portafoglio di polizze assicurative classiche e obblighi a lungo termine – andrebbe incontro a un grave problema. In Giappone, ad esempio, negli anni Novanta molti assicuratori sulla vita sono andati in bancarotta proprio a causa di una fase prolungata di tassi d'interesse ai minimi.

<sup>15</sup> Cfr. cap. «Test svizzero di solvibilità e normativa europea in materia di solvibilità», pag. 22.

Una rapida impennata dei tassi d'inflazione per effetto del forte indebitamento degli Stati potrebbe a sua volta far ripartire i tassi d'interesse. Ristrutturare il portafoglio degli investimenti di un'assicurazione sulla vita richiede tuttavia tempo. Una fiammata inflazionistica comporterebbe dunque in un primo momento un'ulteriore diminuzione dei redditi e allo stesso tempo un cedimento del valore dei versamenti. Il livello delle rendite tornerebbe a salire, ma a rilento. In un simile scenario, il problema più serio per un assicuratore sulla vita potrebbe derivare dal prevedibile aumento dei riscatti. I contratti dell'assicurazione sulla vita contengono di regola una clausola concernente la deduzione sul valore di riscatto, ma in caso di forte balzo verso l'alto dei tassi d'interesse il riscatto è un'opzione da prendere in considerazione. In questo caso, anche l'assicuratore sulla vita subisce generalmente una perdita: è probabile, infatti, che a causa dell'aumento degli interessi esso debba dismettere l'investimento di capitale a tasso fisso mantenuto a copertura dell'obbligo a un prezzo inferiore al valore di riscatto.

### **Misure preventive a protezione dei fondi propri**

La FINMA si occupa in maniera sistematica dei problemi che gravano sugli assicuratori sulla vita e sensibilizza a dovere le imprese di assicurazione. Con l'introduzione definitiva dell'SST a decorrere dal 1° gennaio 2011, in caso di insufficiente solvibilità economica di un assicuratore è possibile adottare misure preventive a protezione dei fondi propri, che consistono ad esempio nel vietare il pagamento dei dividendi o il riscatto delle azioni in modo da non intaccare i fondi propri, oppure nel mitigare la situazione di rischio. Se necessario, gli organi aziendali possono essere anche privati delle competenze decisionali. Può essere inoltre predisposto il blocco dei valori patrimoniali. In casi estremi, l'autorità può ordinare che l'intero portafoglio assicurativo venga trasferito a un'impresa di assicurazione disposta ad assumerlo.

### **Tassi d'interesse ai minimi: un problema anche per il settore bancario**

Un rendimento di mercato basso rappresenta una notevole incognita anche per le banche. I tassi d'interesse sui depositi in conto corrente sono già da mesi ai minimi storici e non vi è più margine per un ulteriore abbassamento sostanziale. Ciononostante, le banche registrano tassi di crescita nei depositi della clientela e di riflesso anche un aumento dei costi legati al servizio ai clienti. Sul fronte dei prestiti, la forte concorrenza comprime i redditi da interessi specialmente nel mercato ipotecario interno. Gli investimenti in prodotti rischiosi o alternativi a più alto rendimento comportano inevitabilmente maggiori probabilità di perdita. Nel complesso, questa situazione provoca una netta contrazione delle eccedenze di interessi. Gli investimenti in scadenza, attivati alcuni anni fa a tassi d'interesse più elevati, possono ora essere reinvestiti solo ai tassi correnti, più bassi, e ciò non fa che aggravare ulteriormente la situazione reddituale.

A ciò si aggiunge il fatto che la domanda di mutui ipotecari a tasso fisso e a lunga scadenza è aumentata notevolmente negli ultimi mesi. I prodotti maggiormente richiesti sono quelli con scadenza superiore a cinque anni, perché a medio termine l'onere degli interessi per i beneficiari dei crediti è basso. Questo incremento ha a breve termine risvolti positivi per la banca in termini di introiti da interessi, ma comporta altresì rischi maggiori legati a una variazione degli interessi. Se i tassi d'interesse di mercato dovessero a breve segnare una crescita significativa, le banche sarebbero costrette ad aumentare i tassi d'interesse sui depositi in conto corrente per evitare un massiccio ritiro dei capitali da parte della clientela. Nelle ipoteche a tasso fisso, le entrate da interessi rimangono tuttavia invariate fino alla scadenza dei contratti. Ancora una volta, senza un'adeguata copertura del rischio di variazione dei tassi d'interesse, questa situazione può deteriorare ulteriormente e in maniera significativa le eccedenze di interessi. Anche la copertura del rischio comporta dei costi.

## Test svizzero di solvibilità e normativa europea in materia di solvibilità

Con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2006, della legge sulla sorveglianza degli assicuratori, che è stata interamente rivista, e della relativa ordinanza sulla sorveglianza del Consiglio federale, è stato introdotto un nuovo metodo di valutazione della solvibilità delle imprese di assicurazione: il Test svizzero di solvibilità (SST). Esso consente di valutare la situazione finanziaria delle imprese di assicurazione in base al rapporto tra i fondi propri computabili (capitale di rischio) e i fondi propri necessari (capitale previsto). Questi ultimi vengono determinati in funzione dei rischi cui è esposta l'impresa.

### Capitale di rischio

Le grandi imprese di assicurazione sulla vita e contro i danni eseguono l'SST dal 2006, tutte le altre dal 2008. Le imprese di assicurazione devono costituire il capitale di rischio necessario per coprire il capitale previsto entro cinque anni dall'entrata in vigore dell'ordinanza sulla sorveglianza, vale a dire entro il 1° gennaio 2011<sup>16</sup>. A decorrere da questa data, esse devono presentare i risultati dell'SST al giorno di riferimento del 1° gennaio, al più tardi entro il successivo 30 aprile. Per i gruppi assicurativi il computo dell'SST avviene su base semestrale, con scadenza al 1° gennaio e al 1° luglio.

### Capitale previsto e requisito minimo in materia di capitale

L'SST è uno strumento di vigilanza basato sul principio del bilancio totale e su metodi economici di stima al valore coerente di mercato. L'SST valuta la garanzia finanziaria delle imprese e dei gruppi assicurativi in funzione dei rischi cui essi sono esposti. Il capitale previsto è un requisito patrimoniale basato sui rischi che corrisponde al livello effettivo di controllo della solvibilità. Esso deve coprire tutti i rischi quantificabili dell'assicuratore e tenere conto di tutte le tecniche di riduzione del rischio. Se il capitale di rischio è superiore al capitale previsto, l'impresa di assicurazione dispone di fondi propri computabili sufficienti per assorbire le perdite

medie in corrispondenza del 100esimo anno. Oltre al capitale previsto viene fissato un requisito di capitale minimo. Se un'impresa assicurativa scende al di sotto di questa soglia minima, vengono disposte misure regolatorie. In casi estremi ciò può implicare la revoca dell'autorizzazione<sup>17</sup>.

### Modello standard, modello interno o modello provvisorio di transizione

L'SST utilizza due modelli per calcolare il capitale previsto: un modello standard<sup>18</sup> definito dalla FINMA o, se quest'ultimo si rivela inadatto alla situazione di rischio della società, un modello interno<sup>19</sup> allestito in parte o interamente secondo le esigenze specifiche dell'impresa, che deve essere sottoposto per approvazione alla FINMA. Nella Comunicazione FINMA 11<sup>20</sup> del 16 luglio 2010, l'autorità di vigilanza ha annunciato la sua intenzione di ridefinire il modello standard per gli assicuratori sulla vita. Questo metodo, noto con il nome di Delta-Gamma, si prefigge di riprodurre in maniera più fedele gli effetti non lineari, cosa finora non possibile con il modello standard. Questi effetti si manifestano in particolare nei portafogli delle assicurazioni sulla vita, i cui contratti prevedono di regola garanzie di rendimento o possibilità per l'assicurato di scegliere, ad esempio, un riscatto anticipato. Circa la metà delle imprese di assicurazione assoggettate all'SST utilizzano tuttavia modelli (in parte) allestiti internamente. Si tratta in molti casi di modelli di rischio basati su simulazioni. L'esperienza ha mostrato che mettere a punto un modello interno è un'attività molto laboriosa che richiede tempi estremamente lunghi. Lo stesso vale anche per il susseguente processo di verifica. Per questo motivo, alla scadenza del termine di transizione i modelli interni approvati erano meno numerosi di quanto inizialmente preventivato. Per poter attuare l'SST entro i termini previsti (1° gennaio 2011) si è dunque adottata una soluzione transitoria. Entro il 30 settembre 2010, la FINMA ha comunicato ad ogni impresa di assicurazione sottoposta all'SST il modello di base per la

<sup>16</sup> Conformemente all'art. 216 cpv. 4 lett. d OS.  
<sup>17</sup> Cfr. cap. «Tassi d'interesse ai minimi: le sfide da affrontare», pag. 19.

<sup>18</sup> Conformemente all'art. 43 cpv. 2 OS.

<sup>19</sup> Conformemente all'art. 43 cpv. 3 OS.

<sup>20</sup> Cfr. <http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/finma-mitteilung-11-2010-d.pdf> (disponibile in tedesco e francese).

determinazione del capitale previsto ai fini dell'SST 2011: modello standard, modello interno o modello provvisorio di transizione. La notifica è avvenuta tramite lettera dell'autorità di vigilanza cui era accluso un allegato tecnico contenente i motivi della scelta.

### **Modello di rischio per i beni immobiliari**

Alcune imprese di assicurazione e la FINMA stanno discutendo già da qualche tempo su come trattare i beni immobiliari nell'ambito dell'SST. Ci sono opinioni divergenti sull'incidenza che una variazione dei tassi d'interesse può avere sui prezzi degli immobili. Vi è consenso sul fatto che le pigioni rappresentano fonti di entrata più o meno stabili che – analogamente ai pagamenti delle cedole di prestiti obbligazionari – possono essere impiegate a copertura delle spese correnti generate dai contratti delle assicurazioni sulla vita. Vi sono invece pareri discordanti in merito a quanto questi flussi di pagamenti influenzino il prezzo degli immobili. Non è stata tuttavia riscontrata una dipendenza lineare significativa tra i prezzi degli immobili e gli interessi, come richiesta dal comparto assicurazioni sulla vita. La ragione risiede probabilmente nella complessità del nesso esistente tra questi fattori di rischio o nel fatto che il legame tra tassi d'interesse e prezzi degli immobili non può essere analizzato in maniera isolata. Si deve piuttosto supporre che gli effetti dovuti ai tassi d'interesse si sovrappongano ad altre variabili che determinano i prezzi. Non è stato possibile dimostrare che gli immobili si comportano come le obbligazioni e sono quindi adatti per obiettivi di *duration matching*.

### **Entrata in vigore di nuove soglie di intervento**

L'implementazione dell'SST entro i termini stabiliti è ulteriormente ostacolata dalle conseguenze della crisi finanziaria e dal crollo dei tassi d'interesse ai minimi storici, situazione che pone dinanzi a grosse incognite soprattutto gli assicuratori sulla vita, tanto più se si considera che con l'attuazione dell'SST entrano in vigore anche le disposizioni dell'Allegato 4 «Soglie di intervento» della Circolare FINMA 08/44 «SST»<sup>21</sup>. In base a queste disposizioni,

se il capitale di rischio è inferiore al capitale previsto, vale a dire in caso di quoziente di solvibilità inferiore al 100 per cento, occorre presentare e attuare un piano adeguato di misure correttive. In siffatto caso, determinate decisioni riguardanti ad esempio il pagamento dei dividendi o l'assegnazione delle eccedenze, devono essere approvate dalla FINMA. Per prevenire un simile scenario, molti assicuratori (sulla vita) stanno valutando misure di stabilizzazione.

Se un'impresa di assicurazione sulla vita non dispone di sufficiente capitale di rischio a copertura del capitale previsto, essa può ristabilire una situazione conforme al diritto aumentando il capitale disponibile o riducendo i rischi e quindi il capitale necessario. Si può a tal fine ricorrere a versamenti di capitale o altri mezzi tra cui strumenti ibridi di capitale, riassicurazioni e in certa misura garanzie

---

*L'SST è uno strumento di vigilanza basato sul principio del bilancio totale e su metodi economici di stima al valore coerente di mercato*

di società di gruppo ad elevata capitalizzazione. In casi motivati la FINMA può concedere un termine fino a tre anni per costituire la copertura del capitale previsto con capitale di rischio.

Con l'implementazione definitiva dell'SST rimangono, per il momento, in vigore i requisiti di solvibilità noti sotto il nome di «Solvency I», tuttavia con l'introduzione di «Solvency II» si persegue un'armonizzazione a livello europeo.

### **Nuove esigenze in materia di solvibilità per i paesi dell'UE**

Anche il Parlamento europeo e il Consiglio europeo si attengono alle regole di «Solvency I». Tuttavia, anche a livello comunitario si è palesata con chiarezza la necessità di riesaminare in modo più approfondito e completo i requisiti di solvibilità tenendo conto dell'intera situazione finanziaria e di rischio delle imprese di assicurazione. Questo

<sup>21</sup> Cfr. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finmars-2008-44.pdf> (disponibile in tedesco e francese).

progetto, noto come «Solvency II», prevede – al 1° gennaio 2013 secondo lo stato attuale – l'introduzione in tutti gli Stati membri dell'UE di requisiti di solvibilità basati sul rischio economico delle imprese e dei gruppi assicurativi. Analogamente ai principi dell'SST, le nuove esigenze in materia di solvibilità saranno maggiormente differenziate per tener conto dei rischi effettivi dei singoli assicuratori. La direttiva Solvency II è stata approvata nell'aprile del 2009 dal Parlamento europeo e nel mese di novembre dello stesso anno dai ministri delle finanze dell'UE. Essa prevede, oltre ai requisiti in materia di capitale, una semplificazione in tutti gli Stati dell'UE dei fondamenti su cui poggia la vigilanza sulle assicurazioni.

#### **Solvency II: struttura a tre pilastri**

Solvency II ha una struttura basata su tre pilastri. Il primo pilastro riguarda i requisiti quantitativi comprendenti da un lato il requisito patrimoniale di solvibilità (Solvency Capital Requirement) e dall'altro il requisito patrimoniale minimo (Minimum Capital Requirement). Il requisito patrimoniale di solvibilità può essere determinato in base a una formula standardizzata a livello europeo oppure con modelli interni all'impresa. Nell'ambito del primo pilastro si devono considerare tutti i rischi quantificabili. In caso di violazione del requisito patrimoniale minimo viene revocata l'autorizzazione.

Il secondo pilastro della Solvency II riguarda da un lato i principi e i metodi di vigilanza, dall'altro i requisiti qualitativi per l'esercizio dell'attività delle imprese di assicurazione.

Il terzo pilastro comprende infine le disposizioni che disciplinano la stesura dei rapporti e la pubblicità. Le imprese saranno tenute a rendere pubbliche determinate informazioni che contribuiscono a rafforzare la disciplina del mercato e a garantire la stabilità degli assicuratori (pubblicità). Le imprese sono inoltre esortate a trasmettere alle rispettive autorità di vigilanza informazioni che esulano da quelle indicate (rapporto in materia di vigilanza).

Nei loro principi di base, come la valutazione degli attivi e dei passivi al valore coerente di mercato o il requisito patrimoniale di solvibilità basato sui rischi,

tra l'SST e la Solvency II vi è corrispondenza. Nella definizione di alcune modalità specifiche emergono invece puntualmente delle discrepanze.

#### **Regolamentazione per gruppi assicurativi**

La direttiva Solvency II attualizzerà anche il regime di sorveglianza dei gruppi assicurativi e riconoscerà le realtà economiche nelle strutture e nei processi dei gruppi. La nuova regolamentazione rafforzerà i diritti del supervisore e creerà i presupposti affinché non vengano trascurati i rischi a livello di gruppo. Essa consoliderà inoltre il grado di collaborazione tra le autorità di vigilanza. I gruppi assicurativi avranno inoltre l'opportunità di utilizzare modelli interni al gruppo e di beneficiare dei vantaggi derivanti dalla diversificazione in seno ai gruppi.

#### **Riconoscimento dell'equivalenza tra il regime di vigilanza dell'UE e quello svizzero**

La FINMA si adopera affinché il regime di vigilanza svizzero venga considerato equivalente a quello adottato nell'Unione europea, fondato sulla direttiva Solvency II. La verifica dell'equivalenza è incentrata in particolare sulla sorveglianza dei gruppi assicurativi e comprende anche il piano dei requisiti quantitativi e qualitativi. Viene esaminata altresì la vigilanza sulle riassicurazioni, anche se c'è da dire che nel febbraio 2010 il CEIOPS ha già riconosciuto che la vigilanza svizzera sulla riassicurazione è equivalente alla direttiva UE relativa alla riassicurazione (direttiva che in questo settore ha preceduto la direttiva Solvency II). Se viene riconosciuta l'equivalenza secondo la direttiva Solvency II, i (sotto)gruppi assicurativi svizzeri negli Stati dell'Unione europea sarebbero soggetti alla vigilanza prudenziale di un'unica autorità, la FINMA<sup>22</sup>. Presumibilmente la decisione sul riconoscimento dell'equivalenza del regime di vigilanza svizzero alla direttiva Solvency II non verrà comunque presa prima dell'estate 2012.

<sup>22</sup> Cfr. cap. «Cooperazione internazionale della Svizzera», pag. 39.

## Progetto normativo relativo alle regole di distribuzione

---

Dalla pubblicazione dei suoi obiettivi strategici per il periodo 2010-2012, avvenuta nel settembre 2009, la FINMA si adopera per migliorare, fra l'altro, la protezione dei clienti nel mercato finanziario svizzero. A tale scopo, l'autorità di vigilanza aveva pianificato un'indagine intersettoriale delle regole di distribuzione. Essa intendeva inoltre verificare le regole di vigilanza sugli intermediari e la delimitazione tra investitori qualificati e piccoli clienti. Essa aveva in programma pure un esame del rapporto tra le regole in materia di distribuzione e le regole relative ai prodotti. Sulla questione della distribuzione di prodotti finanziari presso il punto vendita (*point of sale*), l'autorità intendeva promuovere in particolare l'imposizione di obblighi adeguati in materia di diligenza, pubblicità e informazione. Lo scopo della FINMA era quello di elaborare le basi rilevanti per le regole di distribuzione applicabili a tutti i settori e i prodotti.

### Esito delle inchieste sui casi Madoff e Lehman

A inizio marzo 2010 la FINMA ha pubblicato i risultati di due sue inchieste di vasta portata riguardanti la distribuzione di investimenti finanziari da parte di Bernard L. Madoff e Lehman Brothers Holdings Inc. Dalle indagini è emerso che non tutti gli istituti indagati operavano con la stessa diligenza nello scegliere e nel proporre ai loro clienti i prodotti finanziari. La FINMA ha accertato la necessità di intervenire ai seguenti livelli:

- maggiore trasparenza delle informazioni riportate nella documentazione di vendita per quanto riguarda le previsioni di guadagno e di perdita;
- maggiore chiarezza dei profili di rischio tramite un attento accertamento della capacità e della consapevolezza di rischio dei clienti;
- adeguata diversificazione degli investimenti.

### Rapporto FINMA «Distribuzione di prodotti finanziari 2010»

La FINMA ha lanciato successivamente un progetto sul tema «regole di distribuzione» avente come oggetto tutti i prodotti e servizi finanziari disciplinati da essa. Prendendo in considerazione gli sviluppi normativi in atto a livello europeo e internazionale, la FINMA si è occupata delle seguenti tematiche:

- regole di condotta e regole di distribuzione;
- regole in materia di remunerazione;
- regole relative ai prodotti;
- regole in materia di vendita transfrontaliera in Svizzera di prodotti finanziari a partire da paesi esteri;
- regole in materia di vigilanza sugli intermediari.

I risultati di questo progetto sono stati pubblicati nel novembre 2010 nel rapporto «Regolamentazione della produzione e della distribuzione di prodotti finanziari a clienti privati – stato attuale, lacune e possibili opzioni» (Rapporto FINMA «Distribuzione di prodotti finanziari 2010») <sup>23</sup>. Sul rapporto è stato avviato un dibattito che si concluderà il 2 maggio 2011.

I risultati presentati nel rapporto della FINMA mettono in evidenza, nel settore della distribuzione di prodotti finanziari, forti disparità sul piano delle conoscenze e quindi forti squilibri di forze tra produttori, distributori e altri operatori finanziari da un lato e clienti privati dall'altro. Spesso la clientela privata ha conoscenze solo superficiali in materia di questioni finanziarie e pochissima esperienza in fatto di investimenti finanziari. Non di rado, poi, ha difficoltà ad accedere alle informazioni necessarie. Gli operatori finanziari professionali, invece, forti del loro bagaglio di conoscenze specialistiche, sono il più delle volte in grado di soppesare con cognizione di causa opportunità e rischi legati a un'operazione. Il diritto vigente affronta, sebbene non in maniera adeguata o sufficientemente organica, queste e altre problematiche centrali.

<sup>23</sup> Cfr. <http://www.finma.ch/d/regulierung/anhoeerungen/Documents/diskussionspapier-vertriebsregeln-20101110-d.pdf> (disponibile in tedesco e francese).

### **Problematiche legate ai prodotti e alla loro distribuzione**

Secondo le disposizioni vigenti, alcuni operatori finanziari non sono soggetti all'obbligo di registrazione, il che va a discapito della protezione dei clienti. Per questo motivo, la FINMA propone di prevedere d'ora in poi l'obbligo di registrazione anche per gli operatori finanziari finora non assoggettati. In questa sede verrebbero riviste anche le regole da definire in materia di condotta.

È venuta inoltre a delinearsi la necessità di migliorare la trasparenza dei prodotti finanziari. Nei prospetti informativi sui prodotti d'investimento si devono ad esempio indicare chiaramente tutti i rischi principali per i clienti. Per favorire il confronto tra i prodotti finanziari complessi occorre inoltre che le informazioni sulle principali peculiarità dei singoli prodotti siano neutrali e standardizzate (descrizione del prodotto). Si dovrebbe inoltre garantire un'attività informativa continua sui prodotti.

I requisiti riguardanti la descrizione dei prodotti come pure gli obblighi veri e propri in materia di redazione dei prospetti non sono ancora stati uniformati. In caso di controversie, spetta sempre ai clienti farsi carico dell'onere della prova e ciò rende più difficile per loro far valere i propri diritti in sede di procedimento civile. Per di più, la protezione dei clienti nelle operazioni con operatori finanziari svizzeri assume connotazioni molto diverse rispetto alle operazioni transfrontaliere con operatori esteri. Su queste problematiche, le leggi svizzere che regolamentano i mercati finanziari seguono approcci diversi. Manca in particolare una regolamentazione che disciplini le telefonate transfrontaliere non richieste (*cold calling*)<sup>24</sup> effettuate dall'estero verso la Svizzera per banche e commercianti di valori mobiliari. Non è inoltre previsto l'obbligo di autorizzazione per la pubblicità transfrontaliera di depositi del pubblico.

A livello di distribuzione dei prodotti finanziari mancano attualmente regole di condotta nel *point of sale* indipendenti dai singoli prodotti. La FINMA reputa opportuno introdurre regole di condotta unitarie o quanto meno più organiche per tutti gli

operatori finanziari. Esse prevedono segnatamente obblighi appropriati sulla raccolta e la divulgazione di informazioni nonché sulla documentazione del profilo di rischio dei clienti e dei colloqui di consulenza. Devono essere resi noti tutti i conflitti d'interessi accertati e potenziali nonché le remunerazioni di terzi. Nel definire i summenzionati obblighi va fatta una distinzione tra servizi di consulenza o di gestione e mere operazioni di vendita o di esecuzione.

### **Segmentazione della clientela indipendentemente dai prodotti e potenziamento dell'organo di mediazione svizzero**

L'introduzione e il monitoraggio delle misure fin qui delineate comporterebbe per la FINMA un significativo ampliamento delle competenze in materia di vigilanza. Posto che va evitata l'adozione di misure regolatorie i cui benefici non giustificano gli oneri connessi, la FINMA auspica l'introduzione di una segmentazione della clientela non associata ai prodotti. Il grado di consulenza richiesto dai clienti professionali è di regola inferiore. Essi sono inoltre in grado di reperire le informazioni rilevanti anche senza dover consultare la dettagliata documentazione dei prospetti. Nei confronti di questi clienti, gli obblighi in materia di raccolta e divulgazione delle informazioni da parte di produttori e fornitori di servizi possono dunque essere meno stringenti. Un potenziamento dell'organo di mediazione svizzero può inoltre favorire lo snellimento del processo di risoluzione delle controversie. L'istituzione di un'istanza indipendente di conciliazione per tutte le vertenze riguardanti i servizi finanziari sulla piazza svizzera può evitare ai clienti privati il ricorso a procedimenti giudiziari molto dispendiosi e rischiosi contro le parti contraenti del *point of sale*.

### **Ordinanza del Consiglio federale e legge sui servizi finanziari**

Per concretizzare le varianti di intervento auspiccate, nel suo rapporto la FINMA mette al vaglio la creazione di una legge generale sui servizi finanziari. La prassi mostra però che fino all'entrata

<sup>24</sup> S'intendono in linea di principio le chiamate pubblicitarie non desiderate.

in vigore di un simile progetto di legge possono trascorrere anche diversi anni, persino in presenza di una chiara volontà politica. Per accelerare i tempi occorrerebbe dunque elaborare e promulgare

un'ordinanza del Consiglio federale sugli obblighi di condotta da osservare nel commercio di valori mobiliari e nella distribuzione di investimenti collettivi.

## Sistemi di remunerazione

---

L'operato degli istituti finanziari viene guidato non solo mediante i controlli, ma anche per mezzo di incentivi. Il 1° gennaio 2010 è entrata in vigore la Circolare FINMA 10/01 «Sistemi di remunerazione»<sup>25</sup>, che fissa standard minimi per i sistemi di remunerazione di banche, assicurazioni, commercianti di valori mobiliari e altri operatori di mercato. Questi standard minimi sono in linea con quelli emanati dall'FSB nel 2009. Nella circolare sono definiti i requisiti del Consiglio di amministrazione in materia di elaborazione e gestione dei sistemi di remunerazione. Essa stabilisce inoltre che il calcolo delle remunerazioni deve basarsi su molteplici fattori, tra cui il rendimento, il rischio e l'impiego di capitali. I sistemi di remunerazione devono incoraggiare le persone impiegate in un istituto finanziario a contribuire al successo duraturo e alla stabilità dello stesso. Gli istituti interessati dalla circolare sono tenuti ad attuarla in maniera definitiva entro il 1° gennaio 2011.

Nel 2010 la FINMA ha seguito con particolare attenzione le pratiche remunerative attualmente in uso presso le principali banche e assicurazioni. La FINMA ha monitorato anche i lavori preparatori predisposti dagli istituti finanziari in vista degli adeguamenti richiesti dalla Circolare FINMA 10/01. Durante i colloqui con gli istituti interessati, la FINMA ha sempre coinvolto il Presidente del comitato di remunerazione o un altro rappresentante del Consiglio di amministrazione, rispettando pienamente

l'intento della circolare di attribuire a quest'ultimo un ruolo centrale.

Il compito della FINMA non consiste nel fissare o limitare l'ammontare delle remunerazioni, né nel prescrivere strumenti di compensazione specifici, quanto nel garantire che le singole regolamentazioni favoriscano il successo economico duraturo dell'impresa. La FINMA si attende dunque che i Consigli di amministrazione non approvino sistemi di remunerazione che incoraggiano i collaboratori ad assumere rischi eccessivi. In questa prospettiva essa presta particolare attenzione ai seguenti aspetti:

- le modalità di decisione seguite dall'istituto per determinare le remunerazioni;
- la *corporate governance* adottata dagli istituti;
- i criteri di valutazione delle prestazioni;
- la misura in cui gli istituti applicano questi criteri;
- gli adeguamenti predisposti dagli istituti in vista dei cambiamenti attesi nelle posizioni di capitale dell'impresa, nel grado di liquidità, nella redditività e nei rischi imminenti.

Già prima dell'entrata in vigore della circolare, alcune imprese avevano modificato la loro prassi di remunerazione ad esempio riducendo gli effetti leva, aumentando la quota di versamenti differiti e semplificando nel complesso le strutture retributive. Vi sono poi segnali generali di una *governance* più rigorosa e di una gestione dei rischi più attenta nella politica di remunerazione delle imprese.

<sup>25</sup> Cfr. <http://www.finma.ch/i/regulierung/Documents/finma-rs-2010-01-i.pdf>

## Crisi dei mercati finanziari: analisi e insegnamenti per il futuro

Il 12 maggio 2010 il Consiglio federale ha pubblicato un rapporto d'indagine intitolato «L'operato dell'Autorità di vigilanza sui mercati finanziari nella crisi finanziaria – Insegnamenti per il futuro»<sup>26</sup> (rapporto David). Il rapporto del Consiglio federale, elaborato in adempimento a due interventi parlamentari<sup>27</sup>, si fonda su due perizie di esperti esterni<sup>28</sup> e su un rapporto della FINMA<sup>29</sup> in cui essa analizza la crisi finanziaria.

Nel suo rapporto, il Consiglio federale è giunto alla conclusione che le autorità interessate e la FINMA hanno affrontato la crisi agendo in maniera avveduta e con risolutezza. Non sono state individuate lacune gravi a livello organizzativo né sul piano della *governance* della FINMA. Il Consiglio federale ha spiegato, in sostanza, che alla luce degli insegnamenti tratti dalla crisi non si rendono necessarie modifiche alla LFINMA e che sarebbe invece molto più opportuno rivedere altre leggi che regolano i mercati finanziari, in particolare la legge sulle banche, al fine di arginare la problematica «too big to fail».

Nel rapporto David il Consiglio federale fornisce risposte a diversi interventi parlamentari. La FINMA era stata invitata in via non ufficiale a prendere posizione in merito al rapporto pubblicato dal Consiglio federale. Non vi era pertanto alcun intervento diretto da apportare contestualmente al rapporto David che non coincidesse già con la presa di posizione sul rapporto delle Commissioni della gestione (CdG) del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati.

Il 31 maggio 2010 le CdG hanno pubblicato il rapporto «Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti»<sup>30</sup> (Rapporto CdG). Dopo il rapporto FINMA del 14 settembre 2009<sup>31</sup> e il rapporto del Consiglio federale del 12 maggio 2010 basato su due perizie di esperti, il Rapporto CdG sull'operato delle autorità durante la crisi finanziaria nell'ottica della Svizzera rappresenta il contributo più significativo alle indagini condotte.

Il Rapporto CdG invitava la FINMA a prendere posizione entro la fine del 2010 in merito alle consta-

tazioni e alle raccomandazioni che la riguardavano, nonché a illustrare le modalità e le tempistiche con cui intendeva attuare le raccomandazioni delle due Commissioni. La FINMA ha dato seguito a detta richiesta presentando la sua presa di posizione del 26 novembre 2010, in cui esprime apprezzamento per l'analisi degli avvenimenti elaborata dall'alta vigilanza parlamentare, incentrata sull'operato delle autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS. L'analisi delle CdG è a suo giudizio accurata e nel complesso ben equilibrata. Nella presa di posizione, la FINMA si è concentrata dunque unicamente su poche osservazioni che essa reputa rilevanti ai fini della sua attività di vigilanza futura, vale a dire i rapporti con il Consiglio federale e la sua autonomia.

### Autonomia decisionale della FINMA

Le decisioni della FINMA sono determinate esclusivamente dalla fattispecie e dal mandato legale dell'autorità di vigilanza e non sono pilotate né da tentativi di pressione di terzi né dall'influenza esercitata dagli assoggettati alla vigilanza. Nell'esercizio della sua funzione di tutela, la FINMA formula le proprie decisioni in maniera autonoma. Essa ha affermato che l'allora CFB (oggi FINMA), basandosi sulla propria valutazione della situazione di rischio, aveva segnalato in modo tempestivo e trasparente al Consiglio federale che l'adempimento del proprio mandato legale le imponeva, come *ultima ratio*, di ordinare la trasmissione dei dati dei clienti ai sensi della legge sulle banche. Tuttavia, contrariamente a quanto affermano le CdG, la FINMA non è stata esortata dal Consiglio federale a prendere tale decisione.

### Colloqui più approfonditi tra la FINMA e il Consiglio federale

Le CdG hanno sollecitato il Consiglio federale a invitare regolarmente a colloquio il Presidente del Consiglio di amministrazione della FINMA. Su richiesta del Consiglio di amministrazione della FINMA,

<sup>26</sup> Cfr. <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01697/index.html?lang=it>

<sup>27</sup> Postulato David (08.4039) e mozione CET-N (09.3010).

<sup>28</sup> «Expertengutachten über das Verhalten der Finanzmarktaufsicht in der Finanzkrise», Prof. Dr. Hans Geiger, 31 dicembre 2009 (in tedesco) e «The Conduct of Financial Market Supervision during the Financial Crisis», David Green, gennaio 2010 (in francese) (cfr. <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01697/index.html?lang=it>).

<sup>29</sup> Cfr. Rapporto della FINMA «Crisi dei mercati finanziari e vigilanza» del 14 settembre 2009, [http://www.finma.ch/d/aktuell/Documents/Finanzmarkt\\_krise%20und%20Finanzmarktaufsicht\\_Endversion\\_d.pdf](http://www.finma.ch/d/aktuell/Documents/Finanzmarkt_krise%20und%20Finanzmarktaufsicht_Endversion_d.pdf) (disponibile in tedesco e francese).

<sup>30</sup> Cfr. <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/berichte/berichte-aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommission-GPK/berichte-2010/Documents/bericht-gpk-ns-ubs-kundendaten-usa-2010-05-30-d.pdf> (disponibile in tedesco e francese).

<sup>31</sup> Cfr. Rapporto annuale 2009 FINMA, pag.12 e segg.

tra il suo Presidente e il Comitato economico del Consiglio federale dovrebbero avere luogo anche altri colloqui al di fuori di questi incontri. La LFINMA prevede almeno un colloquio all'anno tra l'autorità di vigilanza e il Consiglio federale. Per la FINMA, questo scambio è un importante contrappeso alla propria indipendenza ed è per questo che essa approva espressamente l'orientamento dettato nella proposta delle CdG. Ritieni inoltre di grande utilità anche i colloqui con uno dei comitati del Consiglio federale.

Venendo alle singole raccomandazioni, la FINMA si è espressa innanzitutto in merito al punto 10, ovvero l'unica raccomandazione del rapporto indirizzata direttamente all'autorità di vigilanza. In essa, le CdG esortavano la FINMA a chiarire a fondo, vista la notevole portata del caso, in che misura i massimi organi dirigenti di UBS fossero a conoscenza delle violazioni del QIA da parte della banca e dei suoi collaboratori<sup>32</sup>.

### **Cooperazione tra autorità**

Nel rapporto CdG viene trattato a più riprese il tema della collaborazione tra le autorità. Le CdG avevano preteso un chiarimento dei ruoli e delle competenze. Come evidenziato nella sua presa di posizione sul rapporto CdG, l'autorità di vigilanza attribuisce grande importanza alla ripartizione dei compiti tra la BNS e la FINMA. La FINMA giudica sostanzialmente corretta la normativa di legge attualmente in vigore. La chiara attribuzione delle competenze e delle responsabilità, come avviene già oggi, è un aspetto essenziale della questione. Gli strumenti di vigilanza dovrebbero perseguire possibilmente un *unico* obiettivo e un'*unica* autorità dovrebbe rispondere del loro impiego. Anche per i nuovi strumenti in esame si rende necessaria

una chiara attribuzione delle competenze e delle responsabilità. Eventuali sovrapposizioni funzionali o peggio ancora una mescolanza di competenze metterebbero a repentaglio l'efficacia degli strumenti, finendo per indebolire entrambe le istituzioni.

Nella sua presa di posizione la FINMA ha infine ricordato alle CdG che dopo un attento esame degli avvenimenti passati ci si deve ora concentrare su misure orientate al futuro tese a migliorare il quadro normativo e la vigilanza. La FINMA ha già avviato i lavori in questo senso. Il presente rapporto annuale contiene alcuni esempi. Sulle questioni decisive si fa tuttavia appello al legislatore, il solo a poter creare le condizioni quadro atte a garantire la stabilità della piazza finanziaria e l'efficacia dell'attività di vigilanza.

### **Decisione del Tribunale amministrativo federale del 5 gennaio 2010**

Con decisione del 18 febbraio 2009 la FINMA ha disposto la consegna di circa 300 dati di clienti UBS alle autorità giudiziarie statunitensi, per sottrarsi alla minaccia incombente di un procedimento contro la banca da parte delle autorità giudiziarie statunitensi. La decisione della FINMA si fonda sugli articoli 25 e 26 della legge sulle banche, che l'autorizzano a ordinare misure di protezione se sussistono fondati timori di seri problemi di liquidità.

Con decisione del 5 gennaio 2010 il Tribunale amministrativo federale ha dichiarato illecita la decisione della FINMA. Stando al Tribunale amministrativo federale, le disposizioni sancite nella legge sulle banche non costituiscono una base giuridica sufficiente per consegnare dati di clienti di una banca a autorità estere. La FINMA ha presentato ricorso al Tribunale federale contro la decisione del Tribunale amministrativo federale.

<sup>32</sup> Cfr. cap. «Affari transfrontalieri di UBS: possibili procedimenti contro organi della banca allora in carica», pag. 33.

## Aumento dei rischi giuridici e di reputazione nelle operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie

---

La FINMA attribuisce un'importanza strategica alle operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie e agli sviluppi ad esse correlati. Nel 2009 la FINMA si era occupata, in questo ambito, principalmente delle operazioni transfrontaliere in campo patrimoniale gestite dalle banche e dei rischi giuridici e di reputazione correlati a dette attività. Nel 2010 essa ha monitorato soprattutto le attività degli assicuratori sulla vita con clienti domi-

I rischi giuridici e di reputazione in cui si può incorrere nell'esercizio di operazioni transfrontaliere violando o aggirando prescrizioni di altri Stati sono aumentati notevolmente negli ultimi anni. Le ragioni sono da ricercarsi non tanto nell'inasprimento delle regolamentazioni estere, quanto nella loro applicazione più coerente. Inoltre, in taluni casi le autorità estere hanno modificato i propri metodi di assunzione delle prove.

---

*La FINMA controlla che gli assoggettati rispettino il diritto di vigilanza estero e che definiscano per ogni mercato di riferimento un modello di prestazioni conforme a diritto*

ciliati all'estero. Nella fattispecie, particolare attenzione è stata attribuita alle operazioni effettuate tramite i cosiddetti mantelli assicurativi (*insurance wrapper*). La FINMA ha completato la sua analisi di base effettuando presso alcuni assoggettati un inventario e in taluni casi anche verifiche in loco. A conclusione dei lavori la FINMA ha esaminato molteplici possibilità d'intervento e, nell'autunno 2010, ha deciso di esporre la propria posizione in un apposito documento destinato alle banche, alle assicurazioni e ai commercianti di valori mobiliari posti sotto la sua vigilanza, come anche ai titolari di autorizzazioni assoggettati a vigilanza prudenziale ai sensi della legge sugli investimenti collettivi che effettuano operazioni transfrontaliere. Nel documento di posizione la FINMA illustra i settori di rischio e le aspettative nei confronti degli assoggettati. L'attuazione di questi requisiti di vigilanza riferiti alle operazioni transfrontaliere è un tema che viene affrontato sempre più spesso con gli assoggettati nell'ambito del processo di vigilanza. La posizione sostenuta dalla FINMA si rifletterà in futuro anche sulla sua prassi in materia di *enforcement*.

### **Insorgenza di rischi giuridici e di reputazione**

Le cause d'insorgenza di rischi giuridici e di reputazione nelle operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie sono molteplici e spesso riconducibili al diritto estero di vigilanza prudenziale. Gli ambiti di rischio che si configurano sono sostanzialmente due: il primo riguarda l'erogazione di prestazioni finanziarie transfrontaliere, il secondo l'offerta transfrontaliera di prodotti finanziari. In molti ordinamenti giuridici entrambe le attività sono soggette a condizioni restrittive, ad esempio presenza fisica, registrazione o autorizzazione, obbligo di pubblicazione di un prospetto. A differenza della Svizzera, il cui settore bancario si contraddistingue per le ridotte barriere nei confronti degli operatori di mercato esteri, alcuni Stati pongono limiti o divieti all'esercizio di attività anche semplici, come le telefonate non richieste. Simili prescrizioni ostacolano l'accesso ai mercati esteri e, se violate, comportano notevoli rischi giuridici e di reputazione per gli istituti coinvolti oltre che, in taluni casi, per i loro collaboratori. La mancata osservanza di queste norme può prevedere la comminazione di sanzioni amministrative o penali. La violazione del diritto di vigilanza può in molti casi chiamare in causa la responsabilità civile degli istituti. Gli istituti più esposti a questi rischi sono quelli che sullo stesso mercato operano anche tramite società affiliate o succursali in loco (*onshore*) o che intrattengono altre relazioni importanti con un dato paese. Per quanto attiene al diritto tributario

e al diritto penale, sussiste il rischio che un intermediario finanziario o i suoi dipendenti vengano accusati di partecipazione, ad esempio come complici o istigatori, in reati fiscali commessi da clienti esteri e siano dunque punibili secondo il diritto estero. Può accadere che nell'ordinamento giuridico di uno Stato sia considerata punibile addirittura un'azione esercitata esclusivamente o prevalentemente al di fuori dei suoi limiti territoriali nazionali, per esempio sul territorio svizzero. Inoltre, l'esecuzione di frequenti attività transfrontaliere e la ripetuta presenza fisica da parte di rappresentanti di un istituto finanziario possono far sorgere automaticamente un obbligo fiscale a carico dell'intermediario finanziario. In materia fiscale va ricordato anche il *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA) approvato negli Stati Uniti. Con la sua entrata in vigore, fissata al 1° gennaio 2013, gli Stati Uniti adottano un nuovo regime di imposte alla fonte che avrà un impatto allargato anche sugli intermediari finanziari svizzeri. Questo atto normativo porterà ad un aumento sensibile dei rischi giuridici e di reputazione degli istituti finanziari. Ulteriori rischi possono originare dalla normativa estera in materia di lotta al riciclaggio di denaro o da disposizioni di diritto civile, processuale o disciplinanti il conflitto di leggi, nonché da altre norme del diritto economico di taluni Stati.

### Operazioni effettuate tramite mantelli assicurativi

I rischi fin qui illustrati sorgono di regola anche nelle operazioni effettuate tramite mantelli assicurativi. In questi contratti assicurativi il premio è corrisposto sotto forma di deposito di titoli e i prodotti sono in molti casi distribuiti tramite società affiliate – con licenza estera – di assicuratori svizzeri. I prodotti sono adattati ai requisiti posti dal diritto civile, prudenziale e fiscale dello Stato in cui è domiciliato il cliente, il quale beneficia dunque legalmente di privilegi fiscali. Va però tenuto presente che i privilegi fiscali associati al prodotto non sono di per sé per forza indicativi della conformità fiscale dell'assicurato. Alcuni prodotti non soddisfano le

esigenze dell'assicurazione sulla vita nello Stato in cui è domiciliato il cliente e quindi non legittimano un trattamento fiscale privilegiato. In più, questi prodotti sono esposti al rischio di modifiche giuridiche. È pur vero che queste assicurazioni coprono bisogni legittimi e comprensibili, ma nelle fasi più critiche (ad es. nel quadro di condoni fiscali) la loro promozione è particolarmente delicata. In questi casi c'è il rischio che si configuri la partecipazione, punibile penalmente, nei reati fiscali commessi dai clienti.

Di un prodotto si può ad esempio fare uso indebito per occultare l'identità dell'avente economicamente diritto a valori patrimoniali depositati presso una banca, allo scopo di evadere il fisco o eludere obblighi in materia successoria o fallimentare. Questo accade perché, dopo la sottoscrizione della polizza assicurativa da parte del cliente, ad agire da controparte della banca è di nuovo l'assicuratore, sul quale – a causa di una lacuna giuridica nella Convenzione relativa all'obbligo di diligenza delle banche (CDB) – non pendeva fino a oggi l'obbligo di dichiarare l'identità degli aventi economicamente diritto. La Comunicazione FINMA 9 del 27 aprile 2010 «Trattamento degli *insurance wrapper* secondo la legge sul riciclaggio di denaro»<sup>33</sup> ha ridotto le possibilità di dissimulazione, imponendo l'obbligo di accertamento degli aventi economicamente diritto ai valori patrimoniali associati al mantello assicurativo. A prescindere da questo obbligo, gli assicuratori sono in ogni caso responsabili dell'adempimento dei loro obblighi di identificazione. La Comunicazione FINMA 9 ha sollevato alcuni interrogativi sull'argomento. Dopo i colloqui con rappresentanti di banche e assicurazioni, la FINMA ha precisato gli obblighi dei diversi intermediari finanziari in una nuova Comunicazione 18 del 30 dicembre 2010 «Trattamento delle assicurazioni sulla vita con tenuta separata di conto/deposito»<sup>34</sup>, che ha sostituito la precedente Comunicazione 9<sup>35</sup>. La nuova Comunicazione raccoglie ed elabora le esperienze maturate nel quadro della sopraccitata Comunicazione 9 e, in generale, nel trattamento della problematica legata agli *insurance wrapper*,

<sup>33</sup> Cfr. <http://www.finma.ch/finma/publikationen/Documents/finma-mitteilung-09-2010-i.pdf>

<sup>34</sup> Cfr. <http://www.finma.ch/finma/publikationen/Documents/finma-mitteilung-18-2010-i.pdf>

<sup>35</sup> In un documento di posizione sul tema, la FINMA ha esaminato a fondo i rischi giuridici qui descritti associati alle operazioni tramite mantelli assicurativi (cfr. [http://www.finma.ch/finma/publikationen/Documents/positionspapier\\_rechtsrisiken\\_i.pdf](http://www.finma.ch/finma/publikationen/Documents/positionspapier_rechtsrisiken_i.pdf)).

tenendo conto anche dei pareri emersi nei colloqui con i rappresentanti del settore bancario. La Comunicazione 18 è tesa a garantire un'adeguata gestione di questo tipo di prodotti.

### **Rilevamento, limitazione e monitoraggio adeguati dei rischi**

Fatti salvi i requisiti specifici definiti nella legge sulla sorveglianza degli assicuratori, il diritto svizzero in materia di vigilanza non sancisce alcun obbligo diretto e formale per gli assoggettati di osservare le legislazioni estere. La violazione di prescrizioni estere può nondimeno avere rilevanza giuridica nell'ambito del diritto di vigilanza svizzero e, in particolare, mettere in dubbio la garanzia di un'attività irreprensibile, ma soprattutto le disposizioni del diritto di vigilanza in materia di organizzazione impongono che tutti i rischi, compresi quelli giuridici e di reputazione, siano rilevati, limitati e monitorati in maniera adeguata e che venga instaurato un efficace sistema di controllo interno.

Alla luce degli sviluppi degli ultimi anni, la FINMA ritiene indispensabile che tutti gli assoggettati sottopongano ad analisi approfondita le loro operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie, onde chiarire le condizioni normative da osservare e i rischi connessi. Scopo dell'analisi è fare in modo che gli assoggettati conoscano a fondo tutti i mercati di riferimento e le norme giuridiche di altri Stati ad essi applicabili, per poi verificare se le attività che essi svolgono sono conformi a diritto. L'analisi prevede anche il rilevamento dei rischi connessi a siffatte attività. In una fase successiva si devono adottare misure opportune per contenere o eliminare i rischi accertati. Nell'ambito delle sue funzioni di vigilanza la FINMA controlla che gli assoggettati rispettino il diritto di vigilanza estero e che definiscano per ogni mercato di riferimento un modello di prestazioni conforme a diritto. La concretizzazione di queste aspettative sarà negli anni a venire un tema centrale nell'attività corrente di vigilanza della FINMA e inciderà in definitiva anche sulla prassi di *enforcement*.

## **Prassi in materia di *enforcement***

L'*enforcement* è un pilastro fondamentale della FINMA. Con questo termine s'intendono tutte le attività finalizzate ad accertare le modalità operative in caso di presunte gravi violazioni delle disposizioni in materia di vigilanza, a ordinare opportune misure correttive e a garantirne l'attuazione nel quadro di procedimenti formali implicanti una o più parti. Se dalle indagini preliminari emerge il sospetto di una grave violazione delle disposizioni in materia di vigilanza, la FINMA apre un procedimento amministrativo coercitivo, durante il quale l'attenzione è focalizzata sulla tutela dei diritti delle parti interessate. Il procedimento amministrativo si conclude con una decisione in cui viene accertata un'irregolarità e vengono quindi ordinate misure correttive, oppure viene disposta l'archiviazione del procedimento e regolata la questione dei costi. Le

decisioni della FINMA possono essere impugnate dinanzi al Tribunale amministrativo federale. I costi dei procedimenti amministrativi della FINMA sono a carico delle parti.

Secondo la volontà del legislatore e nella prassi dei tribunali, l'attività della FINMA è retta dal diritto amministrativo e dal diritto di procedura amministrativa. Tuttavia, per garantire un'adeguata *governance*, la FINMA ha istituito un comitato di *enforcement* incaricato di aprire i procedimenti più importanti e di emettere le decisioni a conclusione dei procedimenti amministrativi. Il Comitato è costituito da membri della Direzione e dai responsabili delle unità organizzative direttamente interessate.

La politica in materia di *enforcement*<sup>36</sup> pubblicata nel 2009 sul sito della FINMA è stata rivista e perfezionata. La FINMA promuove più energicamente la

<sup>36</sup> Cfr. [http://www.finma.ch//sanktionen/enforcement/Documents/FINMA\\_Enforcement-policy\\_20100120\\_i.pdf](http://www.finma.ch//sanktionen/enforcement/Documents/FINMA_Enforcement-policy_20100120_i.pdf)

collaborazione con le autorità penali e verifica caso per caso se sia opportuno coinvolgerle in uno stadio iniziale del procedimento, per esempio allo scopo di garantire l'acquisizione delle prove. Ai sensi della legge, la FINMA è tenuta a sporgere denuncia penale presso la competente autorità ogniqualvolta venga a conoscenza di crimini e delitti di diritto comune,

nonché di infrazioni alla legge sulla vigilanza dei mercati finanziari o alle leggi sui mercati finanziari. La FINMA ha contatti regolari con le autorità penali specialmente nell'ambito del perseguimento di reati insider e di manipolazione dei corsi, nonché di violazioni degli obblighi di autorizzazione.

## Affari transfrontalieri di UBS: possibili procedimenti contro organi della banca allora in carica

---

La FINMA è stata oggetto di critiche da parte delle CdG<sup>37</sup> per come ha agito contro organi allora in carica di UBS all'indomani della crisi dei *subprime* e trattato le operazioni transfrontaliere degli Stati Uniti.

Nel 2008 la Commissione federale delle banche (CFB) ha condotto un'inchiesta sull'operato di UBS nell'ambito delle sue operazioni transfrontaliere con clienti privati residenti negli Stati Uniti. Allo stesso tempo, diverse autorità statunitensi hanno indagato sulla banca per accertata violazione di norme giuridiche americane. Il procedimento in materia di diritto di vigilanza condotto dalla CFB si è concluso nel dicembre 2008. La Commissione è giunta alla conclusione che UBS ha violato gravemente i doveri di organizzazione e irrepreensibilità sanciti nella legge sulle banche. In particolare, essa non ha rilevato, limitato e monitorato in maniera adeguata i rischi giuridici e di reputazione connessi alle operazioni transfrontaliere con la clientela privata statunitense.

La CFB ha poi precisato che durante l'inchiesta non erano emersi indizi di violazione, da parte di garanti dell'irrepreensibilità, di obblighi derivanti dal diritto in materia di vigilanza tali da giustificare l'adozione di misure prudenziali nei loro confronti. La banca doveva inoltre addossarsi completamente le omissioni accertate.

La CFB ha sanzionato il comportamento di UBS vietandole in futuro l'esecuzione di operazioni transfrontaliere con clienti privati residenti negli USA. La Commissione ha inoltre obbligato UBS a

rilevare, limitare e monitorare adeguatamente i rischi giuridici e di reputazione insiti globalmente nell'erogazione di servizi transfrontalieri. La FINMA monitorerà l'attuazione di questa disposizione.

Subito dopo il procedimento a carico della banca, la FINMA non aveva intrapreso alcun provvedimento nei confronti di singoli individui, procedimenti che – sulla base di nuovi convincenti indizi – non sono però da escludersi per l'avvenire. I garanti dell'irrepreensibilità coinvolti nel caso degli affari transfrontalieri di UBS hanno lasciato la banca tra il 2008 e il 2009. La questione della loro irrepreensibilità verrà riesaminata, come vuole la prassi ormai consolidata, nel momento in cui i soggetti in questione dovessero o avessero intenzione di ricoprire nuovamente una carica in qualità di garanti dell'irrepreensibilità. Se non operano più in siffatte vesti, normalmente non sussiste nemmeno alcun interesse a constatare i fatti. Al riguardo, la FINMA ha aperto due procedimenti concernenti l'irrepreensibilità a carico di ex manager di UBS, i quali però – comunicando in corso di procedimento di voler rinunciare a cariche di garanti dell'irrepreensibilità – sono stati assunti presso un istituto assoggettato. A prescindere dall'obbligo di informare le competenti autorità penali, nel caso in cui essa venga a conoscenza di crimini o delitti di diritto comune, la FINMA non ha la competenza di sporgere denunce civili o avviare un'inchiesta penale nei confronti degli organi di una banca attualmente o un tempo in carica. Come reso noto, a seguito del caso «affari transfrontalieri di UBS» il Ministero

<sup>37</sup> Cfr. cap. «Crisi dei mercati finanziari: analisi e insegnamenti per il futuro», pag. 28.

pubblico del Cantone di Zurigo ha esaminato se in relazione alle operazioni transfrontaliere di UBS con la clientela privata statunitense sussistessero a carico di rappresentanti di UBS sufficienti indizi iniziali di atti punibili. Finora non è stata avviata alcuna inchiesta penale per mancanza di indizi sufficienti.

A maggio del 2010 le CdG hanno invitato la FINMA a chiarire a fondo in che misura i massimi organi dirigenti di UBS fossero a conoscenza delle violazioni del QIA da parte della banca e dei suoi col-

laboratori<sup>38</sup>. La FINMA, consapevole della portata degli eventi, ha vagliato attentamente – avvalendosi anche di perizie esterne – la possibilità di svolgere ulteriori indagini in virtù del diritto in materia di vigilanza, giungendo alla conclusione che non sussistono nuovi indizi che impongano la riapertura di precedenti inchieste e che, in ogni caso, gli strumenti di cui dispone non lo consentirebbero.

Sulla base delle informazioni concrete raccolte nel corso di un'inchiesta di ampia portata, nel 2008 la CFB era giunta alla conclusione che mancavano i presupposti per ordinare alla banca la rimozione dell'Head Wealth Management, del CEO e del Presidente del Consiglio di amministrazione allora in carica. Fatta salva l'acquisizione da parte della FINMA di nuove prove finora sconosciute indicanti l'esistenza di gravi violazioni degli obblighi da parte di queste persone, non sussistono nemmeno oggi le condizioni per l'apertura di un procedimento concernente l'irreprensibilità, qualora dette persone dovessero tornare a coprire cariche direttive presso un istituto assoggettato. La FINMA esige tuttavia da queste persone una dichiarazione formale scritta in cui attestino di non essere state a conoscenza delle violazioni degli obblighi rilevanti ai sensi del diritto di vigilanza svizzero. Se la dichiarazione dovesse rivelarsi falsa, scatterebbe un perseguimento penale. Per vari responsabili con cariche gerarchicamente al di sotto dei vertici massimi della banca, la FINMA avrebbe già ora – sulla base delle informazioni disponibili – motivi sufficienti per avviare un procedimento, decisione che non esiterebbe a prendere se le persone in questione dovessero nei prossimi anni candidarsi per una posizione di responsabilità nel settore sottoposto a vigilanza.

#### **Strumento del divieto di esercizio della professione**

In futuro la FINMA intende avvalersi maggiormente dello strumento di divieto d'esercizio della professione introdotto con l'entrata in vigore della LFINMA il 1° gennaio 2009. Questo divieto può essere imposto per una durata massima di cinque anni, nei casi in cui una persona sia giudicata responsabile di gravi violazioni del diritto di vigilanza. La FINMA può vietare alla persona in questione il proseguimento o l'assunzione di nuove cariche direttive presso un istituto assoggettato. Lo scopo di queste misure a carico di singoli individui è prevenire in futuro pregiudizi a carico di investitori o assicurati e punire le irregolarità e le violazioni di legge nel quadro del diritto amministrativo.

Viene confermata la prassi sviluppata a suo tempo dalla CFB e omologata dai tribunali, secondo cui il requisito dell'irreprensibilità è un presupposto essenziale per l'autorizzazione degli assoggettati. Ciò significa che il requisito dell'irreprensibilità si applica esclusivamente alle persone che operano o desiderano operare in seno a organi del settore sottoposto a vigilanza. I procedimenti concernenti l'irreprensibilità sono di conseguenza esclusi quando hanno come oggetto la responsabilità di vigilanza di organi non più in carica. La possibilità di avviare un tale procedimento si configura soltanto quando la persona in questione intende rivestire nuovamente una carica in seno a organi direttivi.

<sup>38</sup> Cfr. cap. «Crisi dei mercati finanziari: analisi e insegnamenti per il futuro», pag. 28.



# INTEGRAZIONE INTERNAZIONALE E PROGRAMMA



# INTEGRAZIONE INTERNAZIONALE E PROGRAMMA

## La presenza internazionale della FINMA

---

L'interdipendenza a livello mondiale dei mercati finanziari e le attività transfrontaliere delle imprese finanziarie conferiscono all'operato della FINMA una dimensione internazionale sul piano sia delle iniziative normative sia delle attività in materia di vigilanza ed enforcement. Assumono dunque massima rilevanza la cura delle relazioni con le autorità di vigilanza estere e la partecipazione attiva ai lavori di organismi internazionali di sorveglianza sui mercati finanziari, tra cui il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, l'Organizzazione internazionale delle Autorità di controllo dei mercati finanziari (IOSCO), l'Associazione internazionale delle autorità di vigilanza assicurativa (IAIS) e il Financial Stability Board (FSB).

### **Notevoli sforzi di coordinamento per progetti normativi internazionali**

L'attività di coordinamento, indispensabile, limita notevolmente il margine d'azione nelle iniziative internazionali. D'altro canto, una concertazione fruttuosa tra i vari Stati esclude il rischio di un arbitraggio normativo e favorisce dunque l'integrità e la stabilità dei mercati finanziari su scala mondiale. Le condizioni generali dei singoli Stati presentano tuttavia ancora oggi differenze in parte molto marcate.

### **Standard minimi applicabili su scala mondiale**

Gli standard minimi applicabili a livello mondiale devono essere sì concreti e vincolanti, ma devono assicurare agli Stati interessati sufficiente flessibilità per un'applicazione efficace a livello nazionale. Per gli Stati membri, questi standard minimi non hanno valore giuridico vincolante. La loro osservanza viene dunque controllata sempre più capillarmente mediante i *peer review*. Se vengono individuate lacune sul piano normativo o a livello di attuazione, gli istituti degli Stati in questione vengono declassati e in determinate circostanze si giunge persino a ostacolare loro l'accesso al mercato.

### **Attiva collaborazione dei rappresentanti svizzeri a livello internazionale**

Nei diversi organismi sopraccitati, la FINMA rappresenta gli interessi della Svizzera. In seno al Comitato di Basilea e all'FSB, essa opera talvolta congiuntamente con la BNS e la SIF. Negli anni, grazie alla collaborazione proattiva della BNS e della FINMA, il ruolo della Svizzera è stato riconosciuto a livello internazionale. I suoi contributi ad esempio sulla problematica «too big to fail», incentrati sulla regolamentazione dei sistemi di remunerazione e sulla sorveglianza dei gruppi assicurativi, sono confluiti direttamente nell'elaborazione degli standard internazionali.

### **Mercati finanziari esteri: accesso ottimale per gli istituti finanziari svizzeri**

Gli istituti finanziari svizzeri operano anche nell'erogazione di servizi transfrontalieri: un accesso ottimale ai mercati esteri è dunque un argomento sempre di grande attualità. In molti casi, l'accesso a un mercato finanziario di un altro paese, non di rado fortemente regolamentato, è possibile solo se gli istituti che forniscono le prestazioni soddisfano i requisiti sanciti nel diritto di vigilanza dello Stato interessato. Alla stregua delle autorità di vigilanza di altri Stati, la FINMA si orienta fortemente alle linee guida dei responsabili della stesura degli standard internazionali, distaccandosi eventualmente solo negli aspetti secondari. Non mancano tuttavia differenze più o meno marcate. Divergenze anche minime nell'approccio normativo possono creare difficoltà e ostacolare o addirittura impedire agli istituti svizzeri di erogare i loro servizi finanziari all'estero. Uno strumento efficace in questo senso è il riconoscimento formale da parte degli altri Stati dell'equivalenza delle normative e del sistema di vigilanza svizzeri. La FINMA si impegna in modo considerevole per raggiungere questo obiettivo. Su alcuni temi sono però indispensabili adeguamenti del quadro normativo svizzero. La FINMA indica gli interventi necessari e valuta possibili soluzioni.

Anche in tema di vigilanza si riscontrano punti di convergenza a livello internazionale: in primo piano vi è lo scambio di informazioni sull'esposizione ai rischi da parte degli istituti. L'attività di vigilanza incentrata sui singoli istituti si rivela non di rado il punto di partenza per una cooperazione più vasta,

ad esempio nell'ambito del processo normativo. Lo scambio di informazioni riguardanti l'attività di vigilanza sui singoli istituti favorisce inoltre l'instaurarsi di un clima di fiducia. La FINMA collabora con le autorità estere anche nell'ambito delle attività di perseguimento transfrontaliero dei reati borsistici.

## Cooperazione internazionale della Svizzera

### Relazioni con l'Unione europea

La FINMA, a scadenze regolari, si riunisce a colloquio con rappresentanti d'alto livello della Commissione europea e collabora con i vari comitati delle autorità europee di vigilanza: in ambito bancario il comitato di vigilanza bancaria (Committee of European Banking Supervisors, CEBS), in ambito assicurativo il comitato delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors, CEIOPS) e nell'ambito dei valori mobiliari il comitato di regolamentazione dei valori mobiliari (Committee of European Securities Regulators, CESR). La FINMA partecipa in qualità di osservatore al sottocomitato CEIOPS per la vigilanza sui gruppi assicurativi, nei casi che vedono coinvolti gruppi assicurativi svizzeri. Con la trasformazione dei comitati UE esistenti nelle nuove autorità di vigilanza europee European Banking Authority (EBA), European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) e European Securities and Markets Authority (ESMA), cui da gennaio 2011 sono state attribuite competenze più ampie, la collaborazione deve essere portata avanti e, dove possibile, ulteriormente rafforzata.

Nella primavera del 2010 la FINMA ha svolto un'esauritiva analisi comparativa tra il diritto svizzero in materia di mercati finanziari e il corrispondente *acquis* comunitario. Tra la legislazione svizzera e le disposizioni dell'UE è emerso un grado di concordanza diverso a seconda del settore. Nel febbraio 2010 il CEIOPS ha riconosciuto l'equivalenza della vigilanza svizzera sulla riassicurazione alla direttiva UE concernente la riassicurazione. A novembre

dello stesso anno la Commissione europea ha espresso al CEIOPS la sua intenzione di includere la Svizzera nell'elenco degli Stati che saranno sottoposti a un primo esame dell'equivalenza dei regimi di vigilanza, in vista della verifica dell'equivalenza secondo la direttiva Solvency II in materia di vigilanza assicurativa<sup>39</sup>. Questo esame è attualmente in corso.

### Associazione internazionale delle autorità di vigilanza assicurativa (IAIS)

In seno all'IAIS (International Association of Insurance Supervisors), la FINMA collabora attivamente ai lavori dell'Executive Committee, del Technical Committee e del Financial Stability Committee e partecipa a diversi sottocomitati. Nell'ottobre 2010 la Vicepresidente della FINMA è stata eletta Presidente del Technical Committee.

Nel 2010, il Financial Stability Committee dell'IAIS, istituito di recente, ha seguito con particolare attenzione l'analisi dei potenziali rischi sistemici nel settore assicurativo e l'elaborazione di basi e strumenti nell'ambito della vigilanza macroprudenziale. Con il ComFrame (Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups, ComFrame), l'IAIS promuove la creazione di un quadro internazionale comune per la sorveglianza dei gruppi assicurativi operanti a livello internazionale. Nell'estate del 2010, al termine della fase preliminare, sotto la guida della Vicepresidente della FINMA è cominciata l'elaborazione concreta delle direttive in materia di vigilanza sui gruppi assicurativi.

<sup>39</sup> Cfr. cap. «Test svizzero di solvibilità e normativa europea in materia di solvibilità», pag. 22.

## Revisione del quadro normativo e del regime di vigilanza per i gestori di fondi d'investimento alternativi

---

I progetti di regolamentazione in corso su scala internazionale interessano da vicino anche il mercato dei fondi d'investimento. Dopo la recente crisi finanziaria si esaminano a fondo in particolare gli interventi normativi necessari nel settore degli hedge fund. Con la partecipazione della Svizzera, la IOSCO ha definito sei principi generali per la regolamentazione e il monitoraggio degli hedge fund. Questi principi prevedono obblighi di trasparenza più severi nei confronti degli investitori e delle autorità di vigilanza, ma anche requisiti prudenziali, ad esempio nel campo della gestione dei rischi. L'Unione europea ha emanato una direttiva destinata ai gestori di fondi d'investimento alternativi (Alternative Investment Fund Managers Directive, AIFM), che riguarda tutti gli investimenti collettivi di capitale non conformi agli standard UE. Lo scopo della direttiva AIFM, perseguito anche dall'attuale regolamentazione UCITS, è creare un mercato comune europeo per gli investimenti alternativi. Stando alla versione definitiva della direttiva, questo «passaporto europeo» sarà fruibile anche per i fornitori di servizi non appartenenti all'UE, compresi quelli svizzeri, a condizione tuttavia che si attengano alle prescrizioni vigenti, che in alcuni

settori si spingono concretamente ben oltre i principi disciplinati dalla IOSCO. Si tratta tuttavia di un obiettivo assai difficile da raggiungere senza intervenire nel processo di revisione del quadro normativo e prudenziale svizzero per i gestori di fondi d'investimento alternativi.

### Interventi richiesti in Svizzera

A prescindere dalla situazione internazionale, anche in Svizzera s'impone la necessità di intervento. La Svizzera deve decidere che posizione assumere rispetto alle disposizioni contenute nella direttiva AIFM, disposizioni che in taluni settori si spingono ben oltre i requisiti della IOSCO, le prescrizioni della legge sugli investimenti collettivi e la direttiva UCITS.

Per quanto riguarda un eventuale rischio sistemico associato agli hedge fund, la Svizzera prende attivamente parte nei rilevamenti che la IOSCO sta effettuando a livello mondiale, in relazione ai quali ha già condotto due sondaggi tra i gestori di fondi svizzeri. Considerata la struttura transfrontaliera di queste attività, si rende necessario un coordinamento internazionale.

## Supervisory Colleges

---

Le competenze di un'autorità di vigilanza nazionale trascendono i confini nazionali. Il regolatore nazionale (*home regulator*), di norma nel luogo ove è situata la direzione del gruppo finanziario, sorveglia, insieme al regolatore competente dello Stato ospitante (*host regulator*), le attività economiche che detto istituto gestisce all'estero. Si deve a tal fine garantire un flusso adeguato di informazioni tra le autorità di vigilanza competenti. Il regolatore dello Stato ospitante può valutare meglio le esposizioni al rischio dell'istituto all'estero ad esso assoggettato, mentre il regolatore nazionale ha una migliore visione delle attività economiche e della strategia a livello di gruppo consolidato. La FINMA ha maturato una lunga esperienza con gli organi di coordinamento. Lavorare a stretto contatto con le autorità estere, specialmente con quelle britanniche e statunitensi, si è rivelato estremamente utile soprattutto durante la crisi finanziaria.

Gli organismi internazionali come l'FSB, il Comitato di Basilea e l'IAIS raccomandano ai propri

membri di istituzionalizzare la collaborazione tra le autorità di vigilanza nel quadro di *Supervisory Colleges*. Nell'ambito di questi incontri, indetti di volta in volta dal regolatore nazionale e incentrati su un istituto che effettua operazioni transfrontaliere, si riuniscono periodicamente tutte le autorità di vigilanza interessate e l'alto management dell'istituto. In questo modo avviene, tra l'altro, uno scambio di opinioni tra la direzione del gruppo e le autorità di vigilanza. La FINMA, che ha svolto un ruolo decisivo nello sviluppo degli standard di riferimento del Comitato di Basilea e dell'IAIS, nel frattempo ha presieduto *Supervisory Colleges* per diversi istituti e partecipato a *Colleges* di gruppi esteri operanti in Svizzera. Ha inoltre organizzato *Crisis Management Colleges* per le grandi banche svizzere impennati sul tema delle misure adeguate per gestire la crisi. Nel 2011 sono in programma incontri di questo genere anche per i grandi assicuratori.

## Assistenza amministrativa internazionale

---

Negli ultimi anni, il numero di richieste di assistenza amministrativa internazionale inoltrate alla FINMA dalle autorità estere è andato aumentando. Nel 2010 questa tendenza si è ulteriormente accentuata in tutti i settori di competenza dell'autorità di vigilanza. La collaborazione internazionale non è più circoscritta unicamente alle richieste di scambio d'informazioni nel quadro di indagini riguardanti singoli reati, bensì si estende sempre più anche ad altre fattispecie, in merito alle quali le autorità estere possono aver bisogno di informazioni o di assistenza da parte della FINMA. Oltre alle richieste ordinarie inerenti per lo più al settore borsistico, ad esempio casi di operazioni effettuate da persone in possesso di informazioni privilegiate (*insider trading*), manipolazione dei corsi o violazioni degli

obblighi in materia di pubblicazione, ultimamente sono pervenute alla FINMA richieste di informazioni e assistenza anche per questioni concernenti la vigilanza consolidata, i *Supervisory Colleges*, la cooperazione in situazioni di crisi, le operazioni transfrontaliere e l'outsourcing.

Nel settore borsistico, nel febbraio del 2010 la FINMA è riuscita a ottenere lo statuto di firmatario A, cui ambiva da anni, in seno al Multilateral Memorandum of Understanding (MMoU) della IOSCO riguardante la reciproca collaborazione e lo scambio di informazioni tra le autorità di vigilanza sulle borse. In risposta a ciò, a livello internazionale aumenteranno le aspettative nei confronti della FINMA in merito sia al numero delle richieste, sia all'entità delle informazioni domandate. La

modifica dello statuto della FINMA non ha tuttavia appianato le difficoltà con l'Unione europea. La prassi svizzera in materia di assistenza amministrativa continua a essere oggetto di critiche da parte del CESR e dei suoi membri. Il nocciolo della questione risiede nella procedura relativa ai clienti adottata in Svizzera e nella regolamentazione specifica dei mandati di amministrazione («terzi non implicati»<sup>40</sup>).

### **Svizzera: basi giuridiche troppo restrittive**

Il Tribunale amministrativo federale (TAF) ha approvato due decisioni della FINMA confermando così che gli organi di una società offshore non sono «terzi non implicati» e che i dipendenti di un gestore patrimoniale esterno non hanno qualità di parte nella procedura d'assistenza amministrativa. Allo stesso tempo, il TAF ha però affermato che nei mandati di amministrazione il gestore patrimoniale

indipendente esterno ha qualità di parte. Il fatto che un gestore patrimoniale professionista o un intermediario finanziario possa operare sui mercati esteri rifiutandosi però di comunicare direttamente il proprio nome è una circostanza a giusto titolo incomprensibile per le autorità estere.

Alla luce dei rapidi cambiamenti intervenuti nel settore della collaborazione internazionale, le basi giuridiche svizzere si rivelano ora troppo restrittive per consentire una cooperazione adeguata nell'interesse della piazza finanziaria svizzera, non solo dal punto di vista dell'assistenza amministrativa in ambito borsistico, bensì anche nell'ottica della vigilanza consolidata e delle verifiche transfrontaliere. La FINMA ha informato il Consiglio federale in merito alle conseguenze negative di questa situazione di diritto, affinché esso prenda in considerazione la possibilità di una revisione delle leggi in materia.

<sup>40</sup> Cfr. rapporto della FINMA «Internationale Amtshilfe im Börsenbereich», cap. 6.2, pag. 19, [http://www.finma.ch/d/aktuell/Documents/Amtshilfebericht\\_20090916\\_d.pdf](http://www.finma.ch/d/aktuell/Documents/Amtshilfebericht_20090916_d.pdf) (disponibile in tedesco e francese).



**LA FINMA QUALE AUTORITÀ**



# LA FINMA QUALE AUTORITÀ

## Consiglio di amministrazione

Dr. Eugen Haltiner<sup>41</sup> Presidente

Dr. Monica Mächler Vicepresidente

Daniel Zuberbühler Vicepresidente

Prof. Dr. Anne Héritier Lachat<sup>42</sup> Membro

PD Dr. Sabine Kilgus Membro

Paul Müller Membro

Charles Pictet Membro

Dr. Bruno Porro<sup>43</sup> Membro

Prof. Dr. Jean-Baptiste Zufferey Membro

### Comitati del Consiglio di amministrazione

Dr. E. Haltiner

Dr. M. Mächler

D. Zuberbühler

Prof. Dr. A. Héritier Lachat

PD Dr. S. Kilgus

P. Müller

Ch. Pictet

Dr. B. Porro

Prof. Dr. J.-B. Zufferey

Comitato per le offerte pubbliche d'acquisto

Presidenza

•

•

Comitato per le nomine e le remunerazioni

Presidenza

•

•

•

Comitato di verifica

•

Presidenza

•

<sup>41</sup> Il Dr. Eugen Haltiner si è dimesso a fine dicembre 2010 dalla carica di Presidente del Consiglio di amministrazione della FINMA. A partire dal 1° gennaio 2011 gli succede – per la restante durata del mandato in corso – la

<sup>42</sup> Prof. Dr. Anne Héritier Lachat. Presidente del Consiglio di amministrazione della FINMA dal 1° gennaio 2011.

<sup>43</sup> A fine dicembre 2010 il Dr. Bruno Porro ha lasciato la carica di membro del Consiglio di amministrazione della FINMA. Gli succede, per la restante durata del mandato in corso, il Dr. Eugenio Brianti.

## Direzione

Dr. Patrick Raaflaub	Direttore
Dr. Urs Zulauf	Sostituto del Direttore, responsabile della divisione Servizi strategici e centrali
Mark Branson	Responsabile della divisione Banche
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 Accounting, società di audit e agenzie di rating
Hans-Peter Gschwind	Responsabile della sezione Vigilanza assicurazione danni, responsabile del gruppo Diritto prudenziale assicurazioni
Dr. Urs Karlen	Responsabile della sezione Gestione qualitativa del rischio
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

Il Comitato di enforcement (ENA) delibera in materia di *enforcement* o prepara i relativi affari da sottoporre al Consiglio di amministrazione

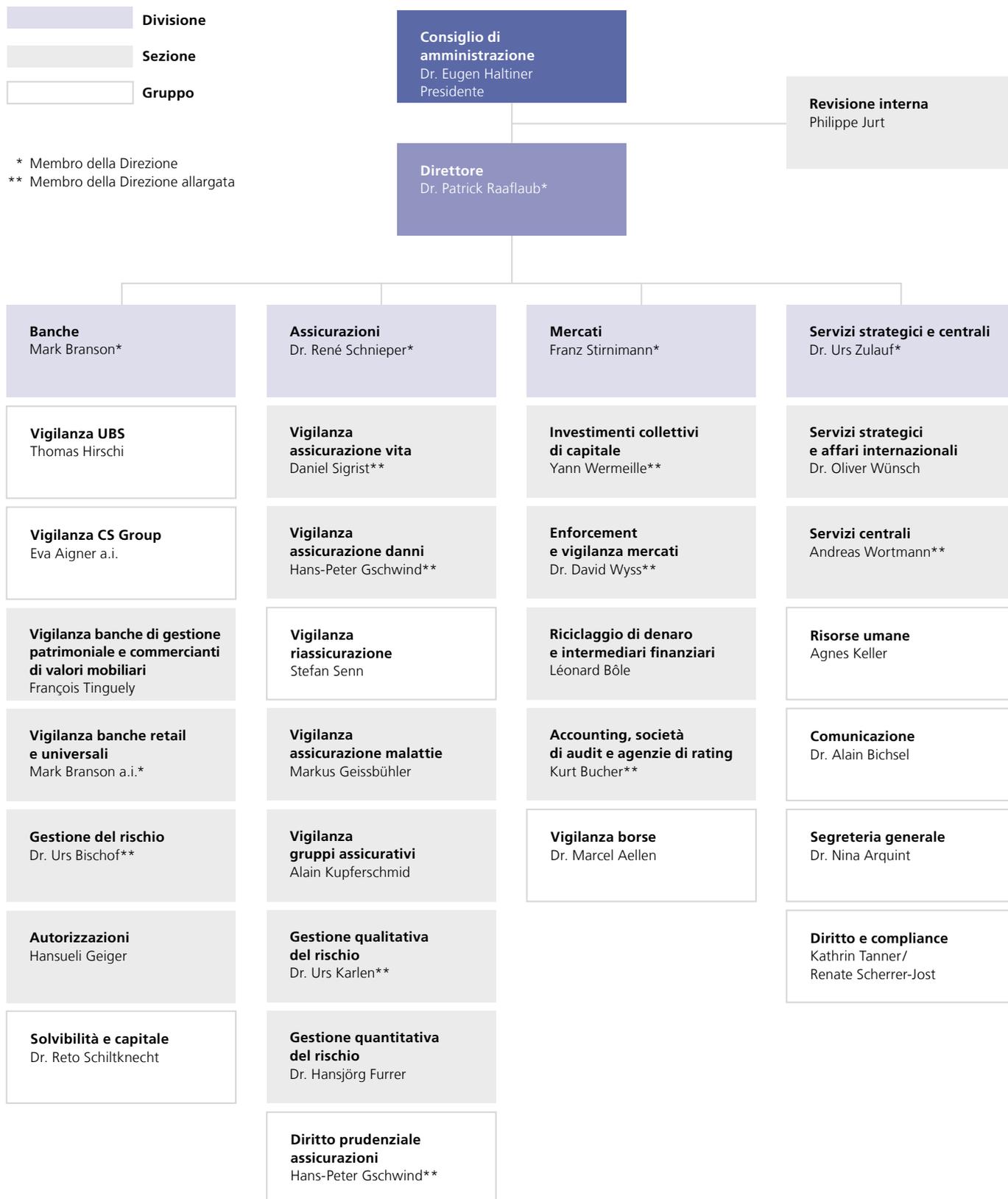
Membri permanenti dell'ENA:

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

Se un istituto sottoposto a vigilanza è oggetto di un affare in materia di *enforcement*, il membro della Direzione responsabile della vigilanza diventa anche membro del Comitato di enforcement per il caso specifico. Il collaboratore responsabile dell'assistenza amministrativa internazionale è anch'esso consulente permanente con diritto di voto per le questioni attinenti all'assistenza amministrativa.

# ORGANIGRAMMA

(al 31 dicembre 2010)



# PARTECIPAZIONE DELLA FINMA IN GRUPPI DI LAVORO INTERNAZIONALI

## Organizzazioni e organismi internazionali

### Financial Stability Board (FSB)

- Standing Committee on Supervisory and Regulatory Cooperation
- Steering Group on Resolution
- Cross-Border Crisis Management Group
- Peer Review Group on Compensation

### Joint Forum

- Plenum (rappresentanti di banche e assicurazioni)
- Task Force on the Differentiated Nature and Scope of Regulation
- Working Group on Risk Assessment and Capital Standing
- Working Group on Revising the Principles on Supervision of Financial Conglomerates

### Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria

- Governors and Heads of Supervision
- International Conference of Banking Supervisors
- Comitato di Basilea
- Policy Development Group
- Macroprudential Group
- Working Group on Liquidity
- Trading Book Group
- Definition of Capital Subgroup
- Basel II Capital Monitoring Group
- Risk Management and Modelling Group
- Capital Interpretation Group
- Cross-Border Banking Resolution Group
- Standards Implementation Group
- Standards Implementation Group on Operational Risk
- Standards Implementation Group on Validation
- Accounting Task Force
- Anti-Money-Laundering/Combating the Financing of Terrorism Expert Group
- Governance Task Force
- Top-down Calibration Group

### Associazione internazionale delle autorità di vigilanza assicurativa (IAIS)

- Executive Committee
- ComFrame Task Force
- Financial Stability Committee
- Technical Committee
- Implementation Committee
- Budget Committee
- Internal Review Task Force
- Solvency Subcommittee
- Accounting Subcommittee
- Insurance Contracts Subcommittee
- Reinsurance Subcommittee
- Insurance Groups and Cross Sectoral Issues Committee
- Governance & Compliance Subcommittee
- Market Conduct Subcommittee
- Insurance Core Principles Coordination Task Force

### Organizzazione internazionale delle Autorità di controllo dei mercati finanziari (IOSCO)

- Technical Committee
- Presidents' Committee
- European Regional Committee
- Technical Committee Task Force on Audit Services
- Chairs Committee and Auditing
- Standing Committee 2 (Regulation of Secondary Markets)
- Standing Committee 3 (Regulation of Market Intermediaries)
- Standing Committee 4 (Enforcement and Exchange of Information)
- Standing Committee 5 (Investment Management)
- Standing Committee 6 (Credit Rating Agencies)
- Screening Group
- MMoU Verification Team 6
- Task Force on Unregulated Entities
- Task Force on Commodity Futures Markets
- Task Force on Derivatives Regulation

#### Gruppo d'azione finanziaria internazionale (GAFI)

- Plenum
- Expert Group A/Expert Group B
- Working Group on Typologies in the Securities Sector

#### Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)

- OECD Insurance and Private Pensions Committee (IPPC)
- IPPC Private Sector Advisory Group
- IPPC Task Force on Corporate Governance
- IPPC Task Force on Insurance Statistics
- OECD Committee on Financial Markets
- OECD Economic Survey

#### Fondo monetario internazionale (FMI)

- Financial Sector Assessment Program (FSAP)
- Article IV Consultation

#### Forum internazionali

- Futures and Options Markets Regulators' Meeting («meeting di Bürgenstock»)
- Futures Industry Association/International Futures Industry Conference («meeting di Boca Raton»)
- Enlarged Contact Group (incontro tra le autorità di vigilanza sui fondi d'investimento)
- Wilton Park Securities Supervision Conference/International Cooperation and Enforcement
- Senior Supervisors Group
- OTC Derivatives Regulators Forum
- Vertice dei quattro paesi germanofoni (Germania, Austria, Principato del Liechtenstein e Svizzera (settore bancario e assicurativo))
- Conférence Francophone (settore assicurativo) con Francia, Lussemburgo, Belgio e Svizzera
- Groupe des Superviseurs Francophones (settore bancario)

Nell'elenco sono riportati unicamente i comitati internazionali nei quali la Svizzera partecipa attivamente.

