



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 2011



IL MANDATO DELLA FINMA

In qualità di organo di sorveglianza indipendente, l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) si prefigge la protezione dei creditori, degli investitori e degli assicurati nonché la tutela della funzionalità dei mercati finanziari. Tali obiettivi, concernenti la protezione sia individuale e funzionale sia sistemica e di reputazione, rappresentano la priorità del mandato della FINMA. Il contributo al rafforzamento della competitività della piazza finanziaria non costituisce per contro un obiettivo a sé stante, bensì un effetto auspicato e auspicabile dell'attività di vigilanza.

In quanto autorità di vigilanza statale, la FINMA dispone di poteri sovrani su banche, assicurazioni, borse, commercianti di valori mobiliari, investimenti collettivi di capitale, come pure distributori e intermediari assicurativi. È responsabile della lotta contro il riciclaggio di denaro e, ove necessario, dell'attuazione di procedure di risanamento e di fallimento. Inoltre, autorizza le imprese che operano nei settori vigilati all'esercizio delle loro attività e, nell'ambito dello svolgimento delle sue funzioni di vigilanza, garantisce che gli assoggettati ottemperino alle leggi, alle ordinanze, alle direttive e ai regolamenti applicabili e soddisfino costantemente i requisiti per l'autorizzazione.

La FINMA emette altresì sanzioni ai sensi delle leggi vigenti e presta assistenza amministrativa. Opera inoltre come autorità di vigilanza in materia di pubblicità delle partecipazioni, esegue le procedure necessarie, emana decisioni e, in caso di sospetto, sporge denuncia penale al Dipartimento federale delle finanze (DFF). La FINMA funge da autorità di vigilanza anche nell'ambito delle offerte pubbliche d'acquisto e, in particolare, da istanza di ricorso contro le decisioni della Commissione delle offerte pubbliche d'acquisto (COPA).

Infine, la FINMA opera anche come istanza di regolamentazione. Collabora nelle procedure legislative e, ove legittimata, emana ordinanze proprie e circolari ed è competente del riconoscimento delle norme di autodisciplina.

FINMA

Rapporto annuale 2011

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 2011 della FINMA è pubblicato separatamente.

Formulazione neutrale

Nell'ottica di agevolare la lettura e di favorire la parità di trattamento, si rinuncia a operare una distinzione dal punto di vista del genere – per esempio creditori e creditrici oppure investitori e investitrici. I termini utilizzati si applicano indistintamente a entrambi i sessi.

INDICE

EDITORIALE DELLA PRESIDENTE	7
-----------------------------	---

INTERVISTA CON IL DIRETTORE	8
-----------------------------	---

LA FINMA IN BREVE

INTRODUZIONE	14
--------------	----

L'attuazione degli obiettivi strategici in sintesi	14
La FINMA e l'alta vigilanza parlamentare	16

TEMI PRINCIPALI	17
-----------------	----

Istituti di rilevanza sistemica: indispensabile una maggiore dotazione di fondi propri	17
Test svizzero di solvibilità: assicuratori al banco di prova	19
Revisione della LICol: migliore tutela degli investitori	21
Evoluzioni nelle operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie	22

TEMI GENERALI	24
---------------	----

Contesto economico e stabilità finanziaria	24
Mercato ipotecario e attività di concessione dei crediti	25
Regole di distribuzione	26
Regolamentazione dell'insolvenza per il mercato finanziario	27
Cooperazione internazionale	29
Audit	31

REGOLAMENTAZIONE, VIGILANZA ED ENFORCEMENT

BANCHE E COMMERCianti DI VALORI MOBILIARI	34
---	----

Panoramica	34
Cambiamenti nella regolamentazione delle banche	36
<i>Supervisory review</i>	39
Stress test	40
Team Intensive Supervision	41

ASSICURAZIONI	42
---------------	----

Panoramica	42
Cambiamenti nella regolamentazione delle assicurazioni	47
Il secondo Swiss Qualitative Assessment	48
Vigilanza sui gruppi e sviluppi internazionali	49
Riconoscimento dell'equivalenza della vigilanza svizzera sulle assicurazioni	50

MERCATI	51
Panoramica	51
Cambiamenti nella regolamentazione dei mercati	53
<i>Exchange-Traded Fund</i>	55
Periti incaricati delle stime per i fondi immobiliari svizzeri	56
Gestione da parte delle banche dei patrimoni di persone politicamente esposte	57
ENFORCEMENT	58
Panoramica	58
Statistiche relative all' <i>enforcement</i>	59
Revisione della Legge sulle borse: ampliamento della vigilanza sui mercati	60
Prassi di <i>enforcement</i>	61

LA FINMA QUALE AUTORITÀ

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE E DIREZIONE	68
Il Consiglio di amministrazione	68
Comitati del Consiglio di amministrazione	69
La Direzione	70
Comitato di enforcement	70
PERSONALE	71
Organico e struttura del personale	71
Organigramma	72
Strategia per il personale	74
SVILUPPO AZIENDALE INTERNO DELLA FINMA	76

APPENDICE

REGOLAMENTAZIONE DEI MERCATI FINANZIARI: SITUAZIONE E PROSPETTIVE	80
STATISTICHE	84
MEMORANDUM OF UNDERSTANDING (MoU) A LIVELLO NAZIONALE E INTERNAZIONALE	86
RAPPRESENTANZA DELLA FINMA IN GRUPPI DI LAVORO INTERNAZIONALI	87
GLOSSARIO	88
ACRONIMI E ABBREVIAZIONI	92



Prof. Dr. Anne Héritier Lachat,
Presidente

EDITORIALE DELLA PRESIDENTE

La difficoltà di misurare l'invisibile

La stesura di un rapporto annuale è una sorta di esercizio di equilibrio: chi passa in rassegna i risultati conseguiti tende a essere troppo poco obiettivo, mentre chi azzarda uno sguardo al futuro pecca spesso di eccessivo ottimismo. In entrambi i casi, la successiva lettura mette in luce impietosamente ogni pecca.

La vigilanza sui mercati finanziari non è misurabile in funzione di «prodotti» concreti in senso stretto. È pressoché impossibile quantificare obiettivamente la portata complessiva dei rischi per le banche, le assicurazioni o i mercati che l'intervento della FINMA ha permesso di scongiurare o arginare. Risulta difficile tradurre in parole ciò che non si è verificato o ha esercitato un impatto ridotto. Alla luce di questa considerazione, è tutt'altro che facile individuare un parametro di riferimento che consenta di esprimere un giudizio fondato sulle prestazioni della FINMA nel 2011. Il metodo più efficace consiste probabilmente nell'operare un raffronto tra gli obiettivi prefissati e i risultati che di fatto abbiamo conseguito nel corso dell'anno.

Tra gli obiettivi strategici definiti nel 2009 abbiamo posto l'accento sul miglioramento della vigilanza, sulla minimizzazione dei rischi legati agli istituti finanziari di rilevanza sistemica e sul rafforzamento della tutela dei clienti. Sulla scia del perdurare della crisi e dell'instabilità del contesto economico, essi hanno acquisito particolare importanza nel 2011 e richiesto notevoli sforzi e una spiccata capacità di adattamento.

Abbiamo, ad esempio, ribadito il nostro impegno sul fronte dell'attività di vigilanza, mirando soprattutto all'efficienza per mezzo di interventi più diretti e mirati. Ci attende tuttavia ancora un lungo cammino, che prevede tra l'altro notevoli

sforzi volti a promuovere la formazione e il perfezionamento professionale del personale e il reperimento di nuove risorse. In quanto cardine dell'attività della FINMA, la vigilanza merita tutta la nostra attenzione.

La riduzione dei rischi sistemici è un obiettivo a lungo termine, verso cui il Parlamento ha compiuto un importante passo avanti degno di plauso, con l'approvazione di nuove disposizioni nel settembre 2011. L'attuazione pratica delle misure correlate richiederà nei prossimi anni un profondo impegno da parte degli istituti assoggettati e dell'autorità di vigilanza.

Nell'ottica della FINMA, la tutela degli investitori e dei clienti poggia su due pilastri, che per tradizione coincidono con il duplice obiettivo di salvaguardare lo stato di salute economica degli assoggettati alla vigilanza e di esercitare un controllo di sorveglianza per metterli nella condizione di fronteggiare i rischi a cui sono esposti. Tuttavia, questo non basta per proteggere concretamente i clienti dalle pratiche improprie degli intermediari finanziari o da prodotti complessi e spesso poco trasparenti. La FINMA ha compiuto diversi sforzi e sottolineato a più riprese le carenze del sistema di tutela degli investitori in Svizzera. La nostra attività per il 2012 continuerà a essere fortemente incentrata su questo tema.

Anche in futuro dovremo affrontare numerose sfide. Colgo l'occasione per ringraziare tutti i collaboratori per l'impegno e la solerzia di cui hanno dato prova in un contesto spesso ostile e per esprimere la mia gratitudine per il supporto fornito dalla Direzione e dai miei colleghi del Consiglio di amministrazione. Il futuro ha in serbo per noi nuove sfide: ecco perché è importante continuare a unire le nostre forze in nome della causa comune.

A. Héritier Lachat

Prof. Dr. Anne Héritier Lachat, Presidente
Dicembre 2011

INTERVISTA CON IL DIRETTORE

«Il mercato è avviato verso una fase di consolidamento»

Dr. Raaflaub, la situazione dei mercati finanziari internazionali è di certo per Lei motivo di apprensione. Quando pensa che si placherà la bufera e si intravedranno schiarite all'orizzonte?

Preferisco essere cauto nelle previsioni. In qualità di autorità di vigilanza dobbiamo adattarci a qualunque condizione «meteorologica». Attualmente, sulle piazze finanziarie tira aria di tempesta. Nonostante i massicci interventi di governi e banche centrali, la situazione è lungi dall'essersi stabilizzata e il processo di riduzione del debito procede a rilento. Negli ultimi anni abbiamo in parte assistito al trasferimento dell'onere debitorio dai bilanci privati a quelli pubblici, tanto che ora a navigare in cattive acque sono gli Stati e, con loro, l'intero settore finanziario. È difficile dire quando usciremo da questo circolo vizioso.

Come agisce la vigilanza sui mercati finanziari nel contesto attuale?

Dobbiamo essere pronti ad affrontare ogni evenienza. È nostro compito prendere in debita considerazione anche gli scenari più drammatici. Potenziamo la vigilanza nei settori maggiormente a rischio e poniamo severi requisiti agli istituti assoggettati.

È lecito sostenere che, rispetto alle bufere nei paesi europei limitrofi, in Svizzera c'è solo un po' di maretta?

È vero che la Svizzera e la sua piazza finanziaria sono relativamente stabili e hanno risentito della crisi in misura minore. Tuttavia, le dinamiche in atto all'estero si riflettono anche sull'economia interna, che vanta una fitta rete di rapporti sullo scacchiere internazionale. Un ulteriore inasprimento della crisi dell'euro avrebbe pertanto pesanti ripercussioni anche sulla stabilità dell'assetto finanziario elvetico. È dunque importante non abbassare la guardia.

In altri termini, la Svizzera è solo apparentemente un'isola felice?

Alcuni nodi cruciali ci danno del filo da torcere nel nostro paese. Basti pensare ai tassi di interesse,

che mai prima d'ora sono rimasti tanto a lungo su livelli così bassi. A fronte di tassi di poco superiori allo 0%, banche, assicurazioni, ma anche investitori privati e istituzionali incontrano serie difficoltà a conseguire rendimenti adeguati. Nel contempo, il basso livello dei tassi induce molti cittadini in Svizzera a compiere passi avventati, spingendoli a contrarre debiti eccessivi, ad esempio per il finanziamento della proprietà abitativa. In questo caso è compito della FINMA porre un freno agli istituti e, all'occorrenza, intervenire.

Uno dei principali temi del 2011 è stato il dibattito sulla problematica too big to fail. Il Parlamento ha approvato un pacchetto di misure in tempi record. Ritiene che si tratti di una svolta positiva?

Il Parlamento ha agito con una tempestività che ha dello straordinario e ha emendato le leggi accogliendo senza sostanziali modifiche le proposte avanzate dalla Commissione di esperti. Sono tuttavia lieto di constatare che anche all'estero ci si è dati da fare, recuperando terreno. In Svizzera non possiamo stare con le mani in mano. Abbiamo sì introdotto disposizioni importanti, ma ora si tratta di attuarle affinché sortiscano il proprio effetto. Vi sono inoltre altri problemi da risolvere, ad esempio per quanto riguarda la liquidazione degli istituti di rilevanza sistemica.

Intende dire che occorrono sforzi ancora maggiori per garantire che, se le circostanze lo richiedono, sia possibile lasciare affondare le due grandi banche di rilevanza sistemica senza compromettere gravemente l'intera economia svizzera?

Esatto. Finora non siamo ancora approdati alla soluzione ottimale per questo problema. Potremmo trarre spunto dall'approccio della Gran Bretagna, dove si intende operare una più rigorosa distinzione tra retail banking e investment banking, senza peraltro far girare completamente all'indietro la ruota del tempo. In altre parole, l'obiettivo non è quello di fare ritorno a un sistema bancario a compartimenti sta-



**Dr. Patrick Raaflaub,
Direttore**

gni, quanto piuttosto di scollegare tra loro i settori critici in caso di assoluta necessità. A mio avviso si tratta di un orientamento ragionevole.

Sulle operazioni transfrontaliere di gestione patrimoniale di molte banche hanno gravato enormi pressioni a livello internazionale che mettono ora a dura prova gli istituti e lo Stato. Le modifiche si muovono nella giusta direzione?

Salvo rarissime eccezioni, le banche svizzere, e con loro gli ambienti politici, si sono ormai schierate a favore di una strategia del denaro tassato che trova il mio pieno consenso. Accettando per decenni valori patrimoniali di clienti esteri in parte non dichiarati al fisco, gli istituti di credito elvetici hanno corso un grave pericolo giuridico e di reputazione, che ha avuto un impatto con effetti duraturi ora che i paesi di origine si trovano in serie difficoltà finanziarie. Il vecchio modello operativo delle banche deve essere rivisto e sostituito quanto prima. La risoluzione del problema è infatti di vitale importanza per l'intero settore finanziario del paese.

Come si configura il nuovo modello operativo delle banche, confrontate con un calo delle attività di gestione patrimoniale e un aumento dei requisiti patrimoniali?

Il mercato è avviato verso una fase di consolidamento. Alcune banche usciranno di scena, mentre altre dovranno adeguare il loro modello operativo. Ritengo che nei periodi difficili come quello attuale la soluzione migliore consista nel puntare sui propri punti di forza e perseguire in modo sistematico una strategia di qualità. In altre parole, le banche svizzere devono distinguersi per la consulenza competente alla clientela in un paese estremamente stabile. Il requisito per realizzare questo proposito è la capacità di fornire prestazioni migliori rispetto alla concorrenza estera.

Nei periodi burrascosi sono spesso gli investitori a pagarne lo scotto. Quali misure adotta la FINMA per tutelarli?

Bisogna ammettere che, in termini di tutela degli investitori, la Svizzera non brilla per eccellenza. Nel

raffronto internazionale, le nostre leggi non appaiono particolarmente sviluppate e devono essere migliorate con urgenza. Si tratta di una necessità impellente, emersa già prima del fallimento di Lehman Brothers. D'altro canto, ogni tentativo in questo senso incontra una netta opposizione da parte dei settori finanziari interessati. Ne è un esempio emblematico la proposta di revisione della Legge sugli investimenti collettivi di capitale avanzata nell'autunno 2011 con l'intento di introdurre per tutti i gestori patrimoniali determinati requisiti riconosciuti da tempo dalle piazze finanziarie internazionali. Pur trattandosi solamente del primo passo di un lungo cammino per mettersi alla pari con lo standard internazionale, in sede di consultazione è emersa una diffusa riluttanza nei confronti dell'iniziativa.

Dal 2009 la FINMA opera pressoché ininterrottamente in modalità «crisi», il che sottopone i suoi collaboratori a una continua sollecitazione. Qual è la Sua ricetta per far funzionare bene l'intera squadra FINMA?

Nei periodi turbolenti il ruolo di «guardiano» è stimolante, ma estremamente impegnativo. Da un lato fioccano le critiche degli assoggettati alla vigilanza, che non gradiscono le nostre domande e le misure di vigilanza adottate; dall'altro vi sono il mandato legalmente affidato e la pressione esercitata dall'opinione pubblica, che esige dalla FINMA l'individuazione e la correzione tempestiva di tutte le principali distorsioni riscontrate in seno alle imprese sottoposte a vigilanza. Ci muoviamo pertanto su un terreno accidentato. Nutro il massimo rispetto per l'abilità dimostrata dai collaboratori nel far fronte alle sfide che il nostro compito comporta. Sarà mia premura fornire loro un supporto ancora più fattivo in futuro.

Nota della redazione:
l'intervista con il Dr. Patrick Raaflaub è stata
condotta nel dicembre 2011.





LA FINMA IN BREVE

INTRODUZIONE

L'attuazione degli obiettivi strategici in sintesi

Le diverse leggi sui mercati finanziari delimitano chiaramente il campo di attività della FINMA e le concedono un certo margine di azione che essa ha concretizzato in sette obiettivi strategici. Nel 2011 la FINMA ha registrato progressi tra l'altro nella cosiddetta problematica *too big to fail* e nell'ulteriore sviluppo della propria attività di vigilanza.

Attuazione della strategia nel 2011

Riduzione dei rischi sistemici

- Collaborazione determinante alla messa a punto del pacchetto di misure *too big to fail*
- Notevole intensificazione delle attività finalizzate all'individuazione precoce dei rischi sistemici e al relativo contenimento nell'ambito della vigilanza (esempi: crisi del debito, mercato immobiliare)
- Supporto nell'elaborazione di nuovi requisiti in materia di fondi propri per le banche in caso di crediti ipotecari

Miglioramento della tutela dei clienti

- Intervento di potenziamento della tutela dei clienti nel quadro della revisione della LICol
- Adozione integrale del Test svizzero di solvibilità (SST) come strumento principale per un'efficace tutela dei clienti in ambito assicurativo
- Valutazione dell'indagine conoscitiva sul «Rapporto FINMA Distribuzione di prodotti finanziari 2010»

Snellimento e ottimizzazione della regolamentazione

- Nell'ambito di un gruppo di lavoro nazionale, elaborazione del progetto di revisione in vista dell'implementazione a livello nazionale dei nuovi standard di Basilea III
- Emanazione della Circolare FINMA «Margine di fondi propri e pianificazione del capitale nel settore bancario» al fine di rafforzare la resistenza alla crisi da parte delle banche (ad esclusione di quelle grandi)
- Modifica della Circolare FINMA «Agenzie di rating del credito» che fissa per tutti gli ambiti della vigilanza i nuovi requisiti univoci della FINMA per l'adozione di rating a scopi prudenziali

Vigilanza efficace ed efficiente

- Attuazione di misure per un più sistematico orientamento al rischio dell'attività di vigilanza
- Vigilanza più serrata, più frequente e più diretta sugli istituti compresi in categorie di rischio più elevate
- Armonizzazione intersettoriale delle procedure di autorizzazione e vigilanza, ove risulti opportuno

Almeno una volta all'anno, la FINMA discute con il Consiglio federale i propri obiettivi strategici e le attuali questioni in materia di politica della piazza finanziaria. Nell'incontro del 2011, la Presidente della FINMA ha esposto al Consiglio federale i principali obiettivi raggiunti, quelli in fase di realizzazione e illustrato le priorità di intervento per il futuro. Anne Héritier Lachat si è soffermata in particolare sui risultati conseguiti dalla FINMA nel quadro della sua funzione principale, ovvero l'attività di vigilanza. Il Consiglio federale ha preso atto dei risultati convincenti della FINMA.

Sorveglianza incisiva del mercato ed *enforcement* efficace

- Ridefinizione dei processi e dell'organizzazione dell'*enforcement* per un'attività omogenea ed efficiente
- Adeguamento della prassi di gestione delle violazioni degli obblighi di dichiarazione in relazione alla pubblicità delle partecipazioni
- Verifica straordinaria in materia di trattamento delle relazioni PEP presso le banche

Posizionamento ai fini della stabilità internazionale

- Notevoli progressi verso il riconoscimento dell'equivalenza del regime di vigilanza svizzero rispetto alla direttiva UE Solvency II
- Sensibilizzazione ed esecuzione di numerosi accertamenti in loco per quanto riguarda la gestione dei rischi derivanti dalle operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie
- Mantenimento degli importanti rapporti di lavoro con FSB, BCBS e IAIS per collaborare alla stesura degli standard internazionali

Rafforzamento della FINMA quale autorità

- Sviluppo delle strutture operative e adeguamento di tali strutture agli obiettivi strategici
- Creazione di un modello di carriera specialistica come alternativa alla carriera direttiva

L'attuazione degli obiettivi strategici non si è ancora conclusa. Nel 2012, la FINMA intende realizzare significativi progressi soprattutto nei seguenti settori:

- ulteriore concretizzazione delle misure *too big to fail*, sia a livello di ordinanza che di implementazione presso le banche,
- attuazione degli standard di Basilea III,
- distribuzione di prodotti finanziari,
- vigilanza sui gestori di investimenti collettivi di capitale,
- applicazione del SST,
- operatività del concetto di *enforcement*, e
- soddisfazione delle aspettative della FINMA nei confronti degli assoggettati in relazione ai rischi giuridici connessi alle operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie.

La FINMA e l'alta vigilanza parlamentare

La vigilanza sui mercati finanziari viene esercitata in modo indipendente dal Parlamento e dal Governo. Tuttavia, essendo la FINMA parte integrante del sistema politico svizzero, è soggetta all'alta vigilanza parlamentare, cui deve rendere conto del proprio operato.

Con le Commissioni della gestione (CdG) delle Camere federali, ogni anno, in seguito all'approvazione del rapporto annuale della FINMA da parte del Consiglio federale, si svolge un colloquio che verte sul rapporto annuale, il conto annuale e gli elementi essenziali dell'attività di vigilanza della FINMA.

Obbligo di pubblicità, persone politicamente esposte e attività di vigilanza

Nel 2011, l'incontro annuale con le CdG si è tenuto a fine aprile e ha offerto l'opportunità di discutere su diversi argomenti. In preparazione alla riunione, le CdG avevano posto varie domande riguardo all'adempimento dell'obbligo di dichiarazione ai sensi dell'art. 20 LBVM e richiesto un rapporto in materia per conto della FINMA. Nel 2011 è stato affrontato anche il tema dell'attività di controllo della FINMA per quanto riguarda gli obblighi di diligenza previsti dalle norme in materia di lotta al riciclaggio di denaro, segnatamente con riferimento ai beni patrimoniali delle cosiddette persone politicamente esposte (PEP)¹.

Nella presa di posizione sull'indagine delle CdG riguardo al comportamento delle autorità nella crisi finanziaria del 2008, la FINMA aveva previsto la redazione di un rapporto sugli strumenti di vigilanza, i processi di lavoro e l'organizzazione di cui si avvale. Nel rapporto sull'efficienza e sull'efficacia della vigilanza², la FINMA ha illustrato alle CdG, al Consiglio federale e successivamente anche al pubblico un nuovo approccio focalizzato sui rischi. Al

termine dell'indagine sulla crisi finanziaria, nel luglio del 2011 le CdG hanno dichiarato che «le misure indicate nel rapporto della FINMA presentano un orientamento compatibile con le raccomandazioni 3 e 6 e la FINMA, in questo modo, dimostra inoltre di sapersi adeguare all'evoluzione del sistema finanziario. Le CdG tuttavia prenderanno definitivamente posizione sulle due raccomandazioni solo a conclusione dei lavori degli esperti esterni e dopo essere venute in possesso del parere del Consiglio federale». Ciò avverrà nel 2012.

Nel quarto trimestre 2011, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha chiesto alla FINMA spiegazioni anche in merito all'inchiesta, condotta da quest'ultima, sulla vendita di prodotti Lehman da parte di Credit Suisse. La sottocommissione DFF/DFE della CdG-S auspica che venga data risposta alle domande entro gennaio 2012. Anche in questo caso la FINMA fornirà delucidazioni.

Tematica *too big to fail* al centro delle informazioni specialistiche

La FINMA ha dovuto rispondere a numerosi interventi parlamentari sulla problematica *too big to fail*. Inoltre, ha fornito un contributo determinante partecipando al progetto relativo alle prescrizioni in questo campo e ha fornito informazioni specialistiche in qualità di esperta del settore nelle riunioni delle commissioni parlamentari, per esempio nelle Commissioni dell'economia e dei tributi (CET).

¹ Cfr. cap. «Gestione da parte delle banche dei patrimoni di persone politicamente esposte», pag. 57.

² Cfr. <http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/br-aufsicht-20110421-d.pdf> (in tedesco).

TEMI PRINCIPALI

Istituti di rilevanza sistemica: indispensabile una maggiore dotazione di fondi propri

La FINMA contribuisce alla definizione degli standard internazionali in materia di regolamentazione e sorveglianza e ne porta avanti l'applicazione sul piano nazionale. L'importanza di tale funzione è corroborata dal fatto che le due grandi banche svizzere hanno una particolare rilevanza non solo per l'economia svizzera, ma anche per la stabilità del sistema finanziario globale.

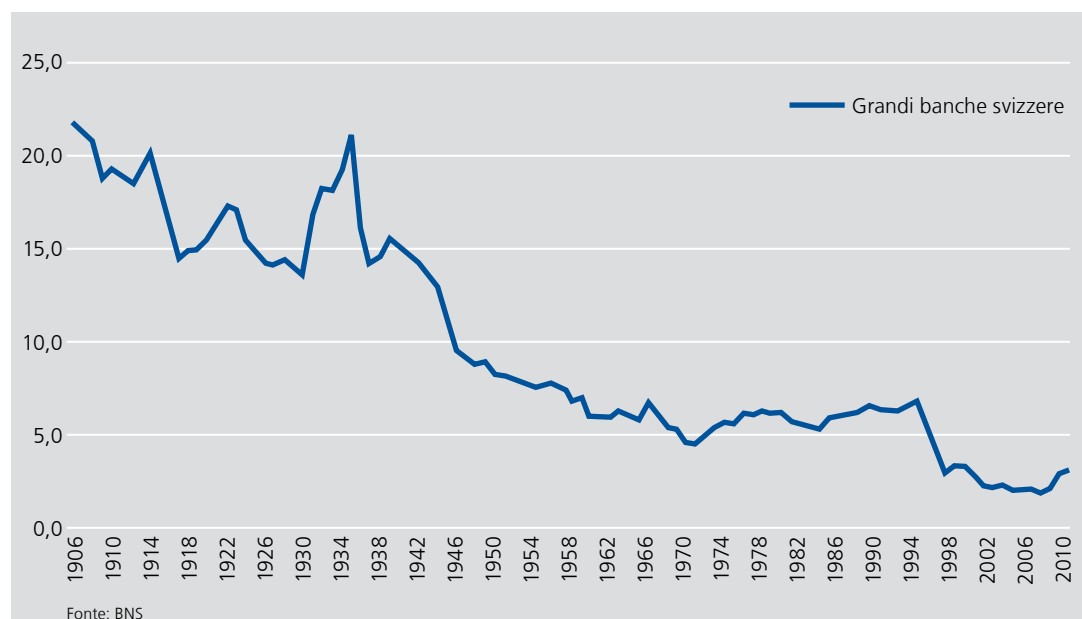
La Commissione di esperti incaricata della limitazione dei rischi economici dovuti alle grandi imprese³ ha presentato nell'ottobre 2010 una proposta per il contenimento dei rischi per l'economia svizzera derivanti dagli istituti di rilevanza sistemica. Successivamente, il Dipartimento federale delle finanze (DFF), la FINMA e la Banca nazionale svizzera (BNS) hanno avviato i lavori per la conversione in legge di tali proposte e il 30 settembre 2011 il Parlamento ha approvato i necessari emendamenti alla Legge sulle banche. A livello della legislazione di esecuzione (Ordinanza sulle banche e Ordinanza sui fondi propri), i corrispondenti progetti di revisione sono stati sottoposti a indagine conoscitiva il 5 dicembre 2011.

Requisiti più severi in materia di capitale e di liquidità

La retrospettiva storica mostra che la quota di fondi propri in rapporto alla somma di bilancio delle banche è fortemente diminuita negli ultimi cento anni. Dall'inizio degli anni Novanta, i fondi propri in rapporto allo stato patrimoniale sono scesi a un livello che nel corso della crisi finanziaria del 2008 si è rivelato insostenibile (cfr. grafico su questa pagina).

Con Basilea III e la normativa svizzera *too big to fail*, l'interruzione del trend verso dotazioni sempre più ridotte di fondi propri ha portato a requisiti più elevati di capitale e di liquidità. Inoltre, le modifiche alla Legge sulle banche esigono che le banche di rilevanza sistemica affrontino precocemente le crisi e, tramite piani di emergenza, procedano al risanamento e alla liquidazione del gruppo ban-

Evoluzione delle quote di fondi propri (in rapporto alle somme di bilancio in Svizzera)



³ Cfr. Rapporto annuale FINMA 2010, pag. 11, oppure: <http://www.sif.admin.ch> seguendo il percorso: «Documentazione» – «Rapporti» – «Commissione di esperti «Too big to fail»».

cario garantendo la prosecuzione delle funzioni di rilevanza sistemica. Le disposizioni sui fondi propri per gli istituti di rilevanza sistemica integrano i requisiti minimi di capitale prescritti dalla normativa «Basilea III» del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (Basel Committee on Banking Supervision [BCBS]). La componente di base ammonta, anche per le banche prive di rilevanza sistemica, al 4,5% degli attivi ponderati per il rischio e deve essere soddisfatta con il patrimonio di qualità primaria (*Common Equity Tier 1* [CET1]). La capacità di sopportare perdite da parte delle banche di rilevanza sistemica viene aumentata tramite un margine di fondi propri dell'8,5% degli attivi ponderati per il rischio nonché una componente progressiva che, in funzione della quota di mercato e della dimensione, può ammontare fino al 6% degli attivi ponderati per il rischio. Con le agevolazioni sulle componenti progressive si costituiscono per le banche gli stimoli per migliorare la propria capacità di risanamento e liquidazione. Nell'ottica del margine per sopportare le perdite nonché della componente progressiva dei fondi propri computabili, la regolamentazione svizzera punta anche sull'effetto di assorbimento delle perdite dato dai prestiti condizionali obbligatoriamente convertibili. I nuovi standard in materia di fondi propri per le banche di rilevanza sistemica sono sintetizzati nel grafico riportato alla pagina 38 e vengono messi a confronto con quelli di Basilea III e con quelli delle direttive del BCBS e del Financial Stability Board (FSB) per gli istituti finanziari di rilevanza sistemica globale.

Le grandi banche svizzere e la stabilità del sistema finanziario globale

Le due grandi banche svizzere presentano una rilevanza sistemica non solo per l'economia svizzera, ma anche per la stabilità del sistema finanziario globale. Per questa ragione sono considerate *global systemically important banks* (G-SIB). Le iniziative svizzere di regolamentazione delle banche di rilevanza sistemica si inseriscono quindi in un contesto internazionale. Nel BCBS e nel FSB, la FINMA

collabora attivamente all'elaborazione di regole per la definizione di un supplemento di capitale per le G-SIB che, concettualmente, corrisponde alle componenti progressive nella regolamentazione svizzera. Queste, a seconda del grado di rilevanza sistemica, dovrebbero ammontare fino al 2,5% degli attivi ponderati per il rischio. Inoltre, la FINMA prende parte al dibattito internazionale sul miglioramento e l'intensificazione della vigilanza sulle G-SIB e mira a implementarne le conclusioni nella pratica quotidiana della vigilanza.

Rischi sistemici anche in altri settori

Non solo nel settore bancario, ma anche riguardo a imprese, gruppi e conglomerati di assicurazione nonché ad altri operatori di mercato emergono domande riguardanti la rilevanza sistemica e le misure corrispondenti. Esse vengono trattate a livello di FSB, di organismi normativi internazionali e di organi nazionali. Nel rispondere a tali domande non si pone in primo piano l'attività assicurativa tradizionale, in cui nelle condizioni attuali non si è riscontrata finora un'effettiva tendenza alla generazione di rischi sistemici, benché una certa inclinazione ai rischi sistemici provenienti da altri settori del mercato finanziario sia inevitabile in considerazione delle ampie interconnessioni. Infatti, se l'assicuratore opera in modo attivo nel cosiddetto ramo assicurativo non tradizionale⁴ o in un ambito esterno al settore assicurativo⁵, può incorrere negli stessi rischi a cui sono esposte le banche di rilevanza sistemica. Questa è la posizione della FINMA sul piano internazionale, soprattutto in seno al Financial Stability Committee (FSC) dell'International Association of Insurance Supervisors (IAIS) e al FSB. Il FSC si occupa attualmente di elaborare una metodologia di identificazione delle assicurazioni aventi rilevanza sistemica globale (*global systemically important insurers* [G-SII]) e di preparare le relative misure. Il FSB dovrebbe disporre di tale metodologia prima del vertice G20 in calendario per giugno 2012. L'individuazione delle G-SII tra le assicurazioni seguirà in un secondo momento.

⁴ Ad esempio, in caso di assicurazioni vita legate a fondi con garanzie alla scadenza (cosiddette annualità variabili).

⁵ Se, ad esempio, le assicurazioni eseguono operazioni bancarie o sul mercato dei capitali.

Test svizzero di solvibilità: assicuratori al banco di prova

Dopo un periodo transitorio, durato cinque anni, il 1° gennaio 2011 il Test svizzero di solvibilità (SST) è diventato obbligatorio a tutti gli effetti. Circa la metà delle imprese di assicurazione soggette all'obbligo del SST ha scelto, per determinare i requisiti di solvibilità, modelli di rischio interni, la cui verifica a cura della FINMA procede a pieno ritmo.

L'introduzione del SST⁶ ha rappresentato una grossa sfida per molti dei soggetti interessati. Durante la prima fase, iniziata nel 2006, la crisi finanziaria del 2008 e il successivo periodo di tassi di interesse bassi hanno influito negativamente soprattutto sui bilanci delle imprese di assicurazione vita. Non sono quindi stati ripagati tutti gli sforzi che molte società hanno intrapreso per costituire un capitale sufficiente entro il 1° gennaio 2011. Per alcune imprese la FINMA ha adottato misure volte a rafforzare la base di capitale, con un conseguente notevole miglioramento in termini di solvibilità.

Verifica dei modelli interni

Le imprese e i gruppi assicurativi devono soddisfare i requisiti del SST. A tale scopo, possono effettuare la propria reportistica SST basandosi su un modello standard oppure adottando interamente o in parte modelli di rischio interni, che devono risultare conformi ai requisiti della FINMA. In alcuni casi, data la complessità della struttura dei rischi, l'utilizzo di modelli interni risulta obbligatorio. Circa 70 società, vale a dire approssimativamente la metà delle imprese di assicurazione soggette all'obbligo del SST, hanno chiesto di poter utilizzare un modello proprio. In una prima fase, la FINMA ha concluso le operazioni di verifica presso circa 15 piccole e medie imprese di assicurazione e ha comunicato la propria decisione in merito. In una seconda fase, ha esaminato i modelli delle imprese la cui solvibilità merita una particolare attenzione. Attualmente è in corso la verifica dei modelli dei grandi gruppi assicurativi quotati in borsa, in modo da evitare distorsioni del mercato. A fine 2011 è stata rilasciata la prima autorizzazione per un grande gruppo. Nel 2011 la

FINMA ha controllato poco meno di 30 modelli, comunicando per ognuno la propria decisione. Circa due terzi dei modelli esaminati sono stati approvati, talvolta subordinando l'ammissione a precise condizioni; per gli altri è stata richiesta una rielaborazione. L'obiettivo è prendere una decisione per gran parte delle 70 assicurazioni entro la fine del 2012. Nei casi in cui il modello interno non sia stato ancora verificato in via definitiva e non si individuino evidenti punti deboli, la FINMA rilascia un'autorizzazione provvisoria per consentire l'esecuzione dei calcoli 2011 e 2012 ai fini del SST secondo tale modello.

Stress test in campo assicurativo

Un elemento essenziale del SST sono le cosiddette analisi di scenario. Oltre a quelli prescritti dalla FINMA, ogni impresa di assicurazione deve definire scenari propri che tengano conto della situazione di rischio specifica. Come per le banche, anche per le assicurazioni le analisi di scenario rappresentano un prezioso strumento di vigilanza. I risultati devono essere da un lato discussi nell'ambito della gestione dei rischi e dall'altro comunicati alla FINMA mediante la reportistica SST. L'impresa di assicurazione analizza in particolare se e in quale misura il modello di quantificazione dei rischi impiegato sottostima la probabilità che si verifichino eventi estremi. In tal caso, si tiene conto dello scenario per la determinazione dei requisiti di capitale. I grandi gruppi assicurativi svizzeri partecipano inoltre regolarmente e su base volontaria agli stress test coordinati dall'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (European Insurance and Occupational Pensions Authority [EIOPA]).

⁶ Cfr. glossario, pag. 91.

Solvency II nell'UE e nel SEE

Nell'UE e nel SEE sono tuttora in atto gli sviluppi che porteranno all'introduzione di requisiti di solvibilità basati sul rischio. La direttiva quadro Solvency II è stata emanata nel 2009 e oggi è in corso l'elaborazione dei provvedimenti di esecuzione⁷. Molti segnali indicano che i requisiti patrimoniali previsti da Solvency II diventeranno vincolanti non prima del gennaio 2014. Solo una volta ultimati i preparativi sarà infatti chiaro in quale misura i requisiti di capitale del SST si differenzino dalle norme della direttiva europea Solvency II e se sussista la necessità di equipararli. Uno degli elementi decisivi sarà la modalità di valutazione degli obblighi derivanti dai contratti di assicurazione vita. Due sono le questioni centrali: il tasso di sconto applicabile

ai futuri pagamenti effettuati a fronte dei contratti di assicurazione vita e il periodo in cui le imprese di assicurazione potranno farsi computare gli utili futuri. Per quanto concerne i tassi di sconto e i tassi di interesse, il parametro di riferimento previsto dal SST è rappresentato tuttora dai rendimenti dei titoli di Stato. Data la forte domanda di sicurezza conseguente alla crisi finanziaria, essi sono precipitati ai minimi storici. Nel settore dei titoli di Stato a lungo termine, inoltre, le emissioni sono esigue. Per il 2011 la FINMA ha quindi deciso di determinare i tassi di interesse a lungo termine previsti dal SST a scopi di valutazione avvalendosi di un metodo che presenta una minore reattività alla domanda e all'offerta, con conseguente effetto stabilizzante.

⁷ «Level 2 Implementing Measure».

Revisione della LICol: migliore tutela degli investitori

Nell'estate del 2011, il Consiglio federale ha aperto la consultazione per una revisione parziale della Legge sugli investimenti collettivi (LICol). Si tratta a tal proposito di allineare ai nuovi standard internazionali questa legge sulla gestione, custodia e distribuzione di investimenti collettivi di capitale, migliorando così la tutela degli investitori e la competitività dei fornitori svizzeri dei servizi finanziari.

In Svizzera, la gestione, la custodia e la distribuzione di investimenti collettivi di capitale sono disciplinate dalla Legge sugli investimenti collettivi (LICol), entrata in vigore nella sua attuale versione il 1° gennaio 2007. Nell'ambito dell'ultima revisione totale, tesa in particolare ad aumentare l'attrattiva e la competitività della piazza finanziaria svizzera per i fondi di investimento, si è rinunciato a uniformare interamente la normativa sugli investimenti collettivi agli standard internazionali.

Inasprimento delle regolamentazioni internazionali

In base alle esperienze maturate in particolare durante la crisi, a livello internazionale sono stati lanciati vari progetti di regolamentazione che hanno incrementato anche i requisiti nel campo degli investimenti collettivi di capitale. Citiamo gli USA, che con il Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act hanno introdotto un obbligo di registrazione per determinati gestori di investimenti collettivi precedentemente non sottoposti a vigilanza. Con la direttiva AIFM (AIFMD) varata l'11 novembre 2010, l'UE sottopone alla vigilanza obbligatoria anche i gestori di fondi non-UCITS⁸.

Questi sviluppi internazionali possono far sì che le carenze della legislazione nazionale in materia di investimenti collettivi provochino un netto peggioramento della tutela degli investitori svizzeri. Infatti, secondo l'attuale legislazione, quello svizzero sarà l'unico ordinamento giuridico europeo a consentire agli operatori di mercato non regolamentati, che non

rispondono ai criteri della nuova AIFMD, di distribuire i loro prodotti a investitori qualificati, senza sottostare a nessuna sorveglianza. Ci si può inoltre attendere una migrazione in Svizzera di operatori esteri che non intendono sottoporsi ad alcuna regolamentazione. Infine, se le leggi svizzere non saranno allineate ai nuovi standard internazionali, dal 2013 i prestatori di servizi finanziari svizzeri avranno difficoltà o saranno addirittura impossibilitati ad accedere al mercato dell'UE.

Colmare le lacune del diritto svizzero in materia di investimenti collettivi

Per migliorare la tutela degli investitori nonché la qualità e la competitività dei fornitori svizzeri di servizi finanziari, il Consiglio federale ha deciso di procedere a una revisione urgente della Legge sugli investimenti collettivi. La consultazione per una revisione parziale di detta legge si è conclusa all'inizio di ottobre 2011. Nella sua presa di posizione, la FINMA ha accolto favorevolmente le modifiche proposte dal Consiglio federale, sottolineandone però l'inadeguatezza. Secondo l'Autorità di vigilanza, le esperienze degli anni passati avrebbero infatti messo in luce una necessità di intervento non solo nel campo della gestione, della custodia e della distribuzione, ma anche e soprattutto per quanto riguarda la trasparenza dei costi e delle commissioni, gli obblighi degli uffici di pagamento e dei rappresentanti degli investimenti collettivi di capitale esteri e, infine, i prodotti strutturati.

⁸ Cfr. glossario, pag. 89.

Evoluzioni nelle operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie

Con sempre maggiore frequenza si rilevano rischi giuridici e di reputazione connessi alle operazioni finanziarie transfrontaliere. Nel 2011 la FINMA si è occupata delle inchieste di varie autorità statunitensi a carico di banche svizzere. Dopo la pubblicazione del documento di presa di posizione concernente i rischi giuridici e di reputazione legati alle operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie, avvenuta nell'ottobre 2010, la FINMA ha verificato l'attuazione delle prescrizioni ivi contenute e ha aperto procedimenti mirati di *enforcement*.

Nell'ottobre 2010, la FINMA ha pubblicato un documento di presa di posizione⁹ nel quale espone la propria valutazione riguardo ai rischi giuridici e di reputazione legati alle operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie e formula le proprie aspettative nei confronti degli assoggettati operanti in questo settore. Alla base di tali aspettative vi sono i requisiti, sanciti nelle leggi sui mercati finanziari, per un'organizzazione e una gestione dei rischi adeguate e per una garanzia di un'attività irreprensibile, validi anche per le operazioni transfrontaliere. Nel 2011 è stata affrontata su diversi piani l'attuazione delle aspettative espresse nel documento. Oltre a colloqui prudenziali, i collaboratori della FINMA o le società di audit hanno eseguito controlli in loco direttamente presso gli assoggettati. In alcuni casi, la FINMA ha ordinato lo svolgimento di accertamenti interni che devono rispettare speciali condizioni in termini di *governance* e di estensione. Quando sono stati rilevati indizi di gravi anomalie sotto il profilo del diritto di sorveglianza, sono stati avviati procedimenti di *enforcement* volti a verificare se un istituto, nello svolgimento delle operazioni transfrontaliere, è incorso in rischi giuridici e di reputazione incompatibili con i presupposti per l'autorizzazione previsti dal diritto di sorveglianza. La FINMA si attende che gli assoggettati operanti nel settore dei servizi transfrontalieri verifichino periodicamente il diritto estero in materia di sorveglianza applicabile e le altre disposizioni pertinenti. I rischi connessi vanno individuati, limitati e controllati, nonché minimizzati mediante l'adozione di misure idonee, tra cui in particolare opportune direttive sulle attività consentite

nei paesi di destinazione. Il personale deve essere debitamente istruito. I modelli di remunerazione devono essere impostati in modo da non penalizzare, bensì da stimolare una buona *compliance*. Le imprese devono controllare in modo adeguato il rispetto di tali direttive, se necessario modificando il modello operativo e rinunciando all'attività su determinati mercati.

Trattative tra la Svizzera e gli Stati Uniti

Diverse autorità statunitensi nel 2011 hanno svolto indagini su banche svizzere coinvolte in operazioni transfrontaliere con clienti americani. Gli accertamenti si sono concentrati sull'accusa di violazione del diritto statunitense in materia di sorveglianza e di complicità penale in reati tributari ai danni del fisco statunitense. Nell'ottica americana è stata ritenuta particolarmente deplorabile l'accettazione di clienti statunitensi che, dalla metà del 2008, erano tenuti a chiudere i loro rapporti con UBS.

In questo contesto, sono state sporte più di una dozzina di denunce contro dipendenti delle banche o terzi offerenti. La FINMA ha preteso dagli istituti sottoposti a un'indagine penale un'analisi dei relativi rischi e ha giudicato il loro comportamento dal punto di vista del diritto di sorveglianza, concentrandosi non tanto sulla violazione delle norme estere, la cui applicazione non rientra nelle competenze della FINMA, quanto sull'eventuale constatazione di carenze, sotto il profilo del diritto di sorveglianza, nella gestione dei rischi o nell'organizzazione di tali istituti.

Fondamentale è il fatto che, in conformità all'ordinamento giuridico svizzero in vigore da

⁹ Cfr. http://www.finma.ch/i/finma/publikationen/Documents/positionspapier_rechtsrisiken_i.pdf.

decenni, fatti salvi casi specifici, l'accettazione e la gestione di valori patrimoniali non dichiarati al fisco di clienti esteri sono consentite e soprattutto non sono perseguibili. L'adozione, nel marzo 2009, dello standard OCSE 26 non ha in alcun modo portato a modificare tale situazione. In base ai nuovi accordi contro la doppia imposizione, da allora la Svizzera può prestare assistenza amministrativa alle autorità fiscali estere in caso di sottrazione di imposta e a scopi di mero accertamento dell'imponibile. In tal modo vengono anche trasmesse alle autorità estere maggiori informazioni su atti di connivenza, spesso punibili secondo il diritto estero. Ciò si traduce in un ulteriore aumento, per gli operatori coinvolti, dei rischi legati al diritto estero, ma non a quello svizzero.

Le trattative nell'ambito del dossier fiscale Svizzera-USA sono condotte dalla Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI),

mentre la FINMA fornisce un sostegno focalizzato sui suoi principali compiti legali.

Foreign Account Tax Compliance Act

Con il Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA), a decorrere dal 1° gennaio 2013 negli Stati Uniti entra in vigore una nuova regolamentazione concernente i rapporti con le US Persons che intrattengono relazioni d'affari all'estero. Il FATCA ha ampie ripercussioni non solo sulle US Persons (clienti), ma anche sugli istituti finanziari statunitensi e non. Al centro vi sono gli intermediari finanziari che, per il loro settore di attività, presentano elevati rischi di sottrazione di imposta. La FINMA non è chiamata a esigere il rispetto di leggi estere, ma si aspetta che gli assoggettati appurino se rientrano nel campo di applicazione del FATCA. Essi sono inoltre tenuti a verificare i margini di azione strategica a loro disposizione.

Dati dei clienti UBS: il Tribunale federale conferma la decisione della FINMA

Il 18 febbraio 2009, la FINMA, in conformità all'art. 26 della Legge sulle banche (LBCR), aveva ordinato la consegna dei dati di un numero chiaramente circoscritto di clienti UBS alle autorità statunitensi per scongiurare un grave pericolo per la liquidità e la stabilità della banca, rappresentato dalla minaccia di un procedimento da parte delle suddette autorità. Il 5 gennaio 2010, il Tribunale amministrativo federale aveva giudicato illegale la consegna dei dati dei clienti della banca.

Il 15 luglio 2011, il Tribunale federale in ultima istanza è giunto a una diversa decisione, accogliendo in parte il ricorso contro la sentenza del Tribunale amministrativo federale interposto dalla FINMA. Secondo il Tribunale federale, il comportamento della FINMA non può essere fondato sull'art. 26 LBCR. L'Autorità di vigilanza poteva però rifarsi alla clausola generale di polizia. Il rischio per la stabilità economica e per la funzionalità del mercato finanziario era infatti grave e inoltre il Consiglio federale aveva esortato la FINMA ad adottare tutte le misure necessarie per impedire una denuncia ai danni di UBS.

TEMI GENERALI

Contesto economico e stabilità finanziaria

Il contesto economico venutosi a creare a seguito della crisi del debito pubblico rimane complesso. Malgrado i provvedimenti adottati e programmati, la stabilità dei mercati finanziari è ancora a rischio e la relativa volatilità, di conseguenza, elevata. Alcuni istituti finanziari prevedono modesti risultati reddituali. La FINMA intensifica la vigilanza.

A causa dei pacchetti di salvataggio e delle misure fiscali adottati per la crisi economico-finanziaria, su numerose economie nazionali incombe la minaccia di un consistente aumento dell'indebitamento pubblico e su alcune aleggia lo spettro di gravi crisi del debito pubblico. Malgrado la politica monetaria espansiva e il basso livello dei tassi, la crescita economica di molti paesi è assai debole. Sul piano globale non vi è intesa se provvedimenti di stimolo fiscale o piani di risparmio rigorosi siano il rimedio giusto per risolvere la crisi. Gli squilibri economici e i rischi che ne derivano sono all'origine delle continue turbolenze valutarie. Data la sua interconnessione internazionale, il franco svizzero, e con esso l'intera economia svizzera, subiscono contraccolpi particolarmente forti.

Le sfide per la crescita economica

A livello globale si riscontra una forte incertezza per quanto riguarda la solvibilità di alcuni paesi e la stabilità di singoli istituti. In questo difficile contesto i mercati evidenziano una volatilità elevata, con ampie perdite e movimenti di fuga verso valori patrimoniali ritenuti sicuri, il che potrebbe incidere negativamente sull'economia reale. Le debolezze strutturali di molti paesi industrializzati diventano ormai evidenti e ne penalizzano la crescita economica. Il perdurare dei deficit di bilancio, il forte indebitamento pubblico e talvolta privato, i sistemi sociali bisognosi di riforme e i mercati del lavoro pongono le economie nazionali di fronte a grosse sfide. Misure idonee di carattere politico sono tuttavia di difficile applicazione. Per i paesi emergenti, dopo anni di forte espansione, si prevede un rallentamento della crescita economica. Ciononostante, in futuro il centro di gravità dell'economia e della finanza si sposterà verso questi paesi.

Le sfide per gli istituti finanziari

Le incertezze e i rischi presenti sui mercati si traducono in un calo delle aspettative di affari e utili per gli istituti. Le grandi banche svizzere hanno proceduto a drastiche riduzioni dei costi. Eventuali nuove ristrutturazioni del debito pubblico costituirebbero un ulteriore aggravio per il settore finanziario, e anche per gli investitori privati. Inoltre si prevede che un peggioramento della congiuntura in Europa e in altre regioni economiche penalizzerà anche l'economia svizzera. Le stime della congiuntura e dell'inflazione, effettuate dalle banche centrali e da quelle di emissione, continuano a segnalare un basso livello dei tassi nel raffronto storico, che può riflettersi negativamente sulla situazione reddituale di banche e assicurazioni. Tuttavia, anche un'improvvisa e durevole variazione dei tassi potrebbe seriamente compromettere la stabilità dei mercati finanziari.

Le sfide per la FINMA

A fronte della crisi dell'euro, la FINMA ha intensificato la propria attività di vigilanza, soprattutto per quanto riguarda il monitoraggio dei rischi di banche e assicurazioni. Al centro dell'attenzione della FINMA si collocano soprattutto la pianificazione della liquidità e del capitale degli istituti e gli impegni nei confronti dei cosiddetti Stati PIIGS. Viene richiesta una reportistica periodica sul grado di interconnessione degli assoggettati (anche all'interno del proprio gruppo) e sull'esposizione complessiva, nonché su singole posizioni significative, allo scopo, tra l'altro, di individuare tempestivamente i grandi rischi e il potenziale di contagio nel caso di un ulteriore deterioramento della crisi. Ove necessario, la FINMA esige che gli istituti sottoposti alla sua vigilanza adottino delle contromisure.

Mercato ipotecario e attività di concessione dei crediti

Da qualche tempo, la FINMA segue da vicino e con apprensione l'andamento del mercato interno degli immobili abitativi e il loro finanziamento tramite ipoteche. In tutta la Svizzera si sono osservati netti aumenti dei prezzi nel segmento dell'edilizia abitativa, che in alcune regioni hanno mostrato tendenze al surriscaldamento.

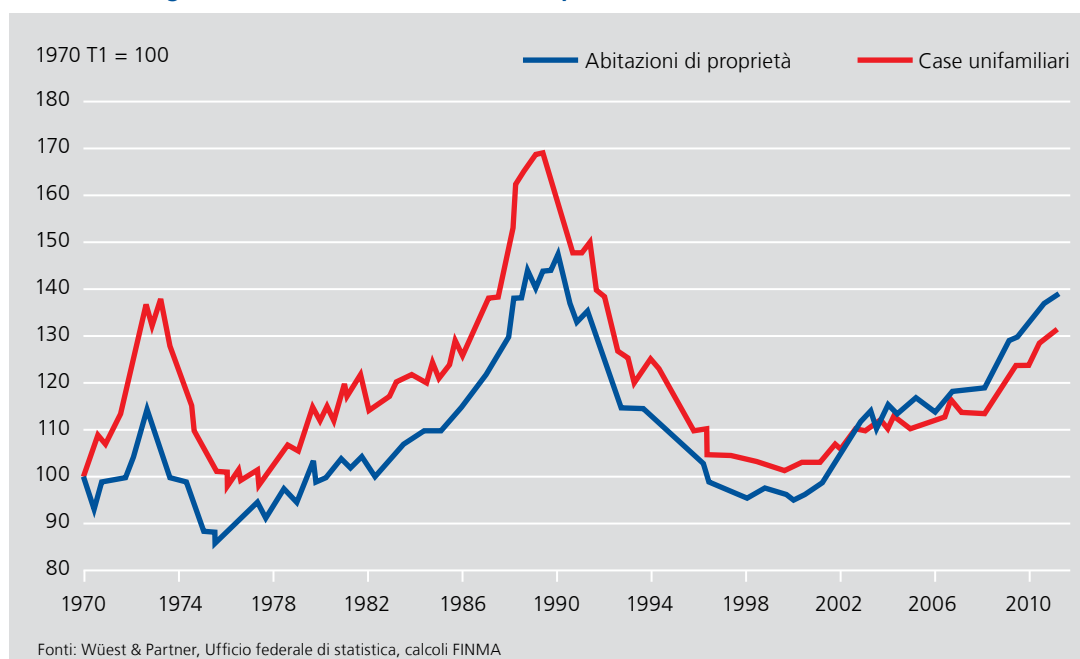
Due punti sono incontestati: i prezzi degli immobili salgono e i portafogli ipotecari si ingrossano. Dal 2009 si delinea un'accelerazione, con tassi di crescita annua di oltre il 4,5% per i crediti ipotecari svizzeri. Riguardo alle conseguenze di questi sviluppi, le opinioni divergono. Le banche attive nel settore immobiliare considerano duraturo l'andamento dei prezzi, che attribuiscono alla forte immigrazione. Da qualche tempo, però, sono gli stessi operatori di mercato a mettere in guardia contro un surriscaldamento in alcune regioni.

In vigore nuove direttive qualitative

Dal secondo semestre del 2010, la FINMA è alla ricerca di soluzioni volte a contrastare un'eccessiva dilatazione delle esposizioni ipotecarie e in

particolare un allentamento degli standard per la concessione dei crediti e della gestione dei rischi connessi. Innanzitutto ha posto l'accento sulla revisione dell'autoregolamentazione dell'Associazione svizzera dei banchieri (ASB). Nel settembre 2011 la FINMA ha riconosciuto come codice di condotta le nuove «Direttive concernenti l'esame, la valutazione e il trattamento dei crediti garantiti da pegno immobiliare», nelle quali vengono concretizzati i criteri qualitativi per la concessione di crediti ipotecari in importanti ambiti, quali la sostenibilità, la costituzione in pegno e il trattamento dei casi eccezionali giustificati. La FINMA considera la revisione come un passo nella giusta direzione e un miglioramento dell'autodisciplina.

Prezzi reali degli immobili in Svizzera – indici dei prezzi all'offerta



Propugnatte nuove prescrizioni quantitative

Alla luce del costante aumento dei rischi nel comparto ipotecario e dell'accentuazione data dal contesto di tassi bassi, la FINMA ritiene necessario adottare ulteriori misure quantitative, atte a prevenire la concessione di crediti ad alto rischio nel finanziamento di immobili abitativi. In quest'ottica la FINMA sostiene l'inasprimento, proposto dal Consiglio federale, dei requisiti patrimoniali per tutti gli immobili abitativi che superano le soglie dell'attuale prassi di mercato per quanto riguarda sostenibilità e costituzione in pegno. Nel contempo, occorre adeguare le esigenze di fondi propri per le

banche che momentaneamente applicano modelli interni per la determinazione della copertura con fondi propri, introducendo requisiti minimi e ponendo così un freno all'erosione della qualità e alla crescita del volume dei crediti generata da una maggiore propensione al rischio. La FINMA ritiene i provvedimenti proposti dal Consiglio federale opportuni indipendentemente dall'attuale contesto macroeconomico. Per ammortizzare gli sviluppi negativi causati dal lungo perdurare di un contesto di tassi bassi, occorrono comunque ulteriori misure di natura macroprudenziale che sortiscano effetti solo temporanei.

Regole di distribuzione

Il diritto vigente non tutela sufficientemente gli interessi dei clienti nell'acquisto e nella diffusione di prodotti finanziari. In un apposito documento di posizione, la FINMA intende mostrare le modalità per una migliore protezione soprattutto dei clienti privati.

Con un'indagine conoscitiva sul suo rapporto relativo alla distribuzione, a fine 2010 la FINMA ha lanciato il dibattito su una migliore tutela dei clienti¹⁰. Numerose sono state le prese di posizione presentate da gruppi di interessi e associazioni di categoria, assoggettati alla vigilanza, associazioni di consumatori, autorità oppure organi di mediazione (ombudsman). Il rapporto, assai esaustivo, ha riscosso ampi consensi.

Armonizzazione delle regole svizzere a livello internazionale

Tra le opzioni di intervento delineate, gran parte dei gruppi di interesse ha raccomandato la definizione di regole di condotta e di prodotto basate su una classificazione dei clienti neutrale rispetto ai prodotti. Molti dei partecipanti all'indagine conoscitiva hanno espresso pareri positivi sull'armonizzazione degli obblighi in materia di prospetti informativi attualmente in vigore e sull'introduzione, richiesta dalla FINMA, di una descrizione dei prodotti finanziari composti. Per quanto riguarda lo sviluppo del

codice deontologico, hanno trovato ampio consenso soprattutto la proposta di una verifica dell'adeguatezza e dell'appropriatezza, volta a concretizzare i diversi obblighi del prestatario, e la richiesta di una maggiore trasparenza per prestazioni e costi. A tale proposito è stata ribadita l'esigenza di conciliare le linee guida di una futura regolamentazione con il contesto mondiale ed europeo, in particolare con la revisione della Direttiva europea relativa ai mercati degli strumenti finanziari (MiFID).

I partecipanti all'indagine conoscitiva si sono espressi anche in merito alla proposta della FINMA di introdurre una rigorosa regolamentazione della distribuzione di prodotti finanziari dall'estero verso la Svizzera. Molti di essi hanno convenuto sull'opportunità di tale regolamentazione ai fini della tutela dei clienti. Considerazioni in tema di protezione dei clienti, parità concorrenziale e accesso al mercato sono stati altri argomenti sostenuti da numerosi partecipanti all'indagine conoscitiva, che si sono detti a favore dell'obbligo di autorizzazione e di una costante vigilanza prudenziale sui gestori patrimoniali esterni.

¹⁰ Cfr. Rapporto annuale 2010 FINMA, pag. 25 e segg.

Opzioni di intervento respinte

Benché sia stata caldeggiata l'obbligatorietà di un organo di mediazione (ombudsman), la maggioranza delle prese di posizione è risultata scettica, se non addirittura contraria, riguardo all'eventualità di attribuire a queste istanze competenze decisionali. Infine, sono state in gran parte respinte le opzioni di intervento sul piano del diritto civile delineate

nel documento di posizione e anche la possibilità di eseguire programmi di formazione per i clienti, quest'ultima rigettata anche dalla FINMA.

Dopo la valutazione dell'indagine conoscitiva, la FINMA comunicherà quali misure ritiene opportune per eliminare le attuali carenze nell'ambito della tutela dei clienti e sottoporrà alle autorità politiche le relative mozioni.

Regolamentazione dell'insolvenza per il mercato finanziario

La crisi finanziaria del 2008 ha chiaramente palesato la necessità di migliorare la legislazione concernente l'insolvenza. Di conseguenza si è proceduto a una revisione parziale del diritto in materia di risanamento e fallimento per banche, assicurazioni e investimenti collettivi di capitale.

La crisi finanziaria non solo ha evidenziato le deficienze dell'attività commerciale delle banche, ma ha anche reso visibili le lacune nel campo degli strumenti giuridici. In mancanza di mezzi e procedure efficaci, anche la Svizzera si è vista costretta a sostenere, nell'interesse dell'economia nazionale, alcuni operatori del mercato finanziario adottando delle misure statali. Affinché ciò non si ripettesse, si sono rese necessarie modifiche legislative. Così, il 18 marzo 2011 il Parlamento ha approvato la garanzia dei depositi quale revisione parziale della Legge sulle banche, entrata in vigore il 1° settembre 2011. Le nuove norme modificano il diritto in materia di garanzia dei depositi e introducono in parte una nuova disciplina del diritto in materia di risanamento e fallimento per le banche, le assicurazioni e gli investimenti collettivi.

Banche: omogeneizzazione del diritto in materia di insolvenza

Mentre il diritto in materia di fallimento parzialmente rivisto ha principalmente l'obiettivo di accelerare le procedure, il diritto in materia di risanamento viene completamente riformulato e prevede:

- l'accelerazione delle procedure analogamente a quanto sancito per il fallimento,

- l'ingiunzione di procedure di risanamento per garantire il mantenimento di singole funzioni (di rilevanza sistemica),
- il trasferimento di queste ultime ad altri soggetti giuridici o a una banca transitoria, e
- l'imposizione di eventuali misure di capitale (in particolare la conversione del capitale di terzi in fondi propri).

Poiché la legislazione si basa su principi, occorre una regolamentazione esecutiva, segnatamente per quanto riguarda le norme procedurali. Disponendo delle competenze necessarie¹¹, la FINMA ha istituito un gruppo di lavoro incaricato di elaborare una bozza delle disposizioni di esecuzione (Ordinanza FINMA sull'insolvenza bancaria) che garantisca la trasparenza e la certezza del diritto, senza limitare eccessivamente il margine di azione dell'autorità. È importante inoltre che l'ordinanza tenga conto degli sviluppi internazionali rilevanti.

Per sfruttare le sinergie e garantire una regolamentazione intrinsecamente coerente, il gruppo di lavoro ha deciso di integrare nell'Ordinanza FINMA sul fallimento bancario le norme sul risanamento, uniformando così il diritto in materia di insolvenza. L'Ordinanza FINMA sull'insolvenza bancaria dovrà

¹¹ Art. 28 cpv. 2 LBCR.

essere composta da una parte generale e da due parti specifiche dedicate rispettivamente al risanamento e al fallimento. Il diritto in materia di risanamento e fallimento delle banche sarà sottoposto a un'ulteriore puntuale revisione nell'ambito del progetto *too big to fail*¹².

Assicurazioni e titolari di un'autorizzazione secondo la LICol

Con l'introduzione del requisito della garanzia dei depositi sono state parzialmente riviste anche la Legge sulla sorveglianza degli assicuratori e la Legge sugli investimenti collettivi di capitale nella

parte riguardante il diritto in materia di fallimento. Ora la FINMA è l'unico organo responsabile, ai sensi della Legge sugli investimenti collettivi di capitale, per l'apertura e l'esecuzione delle procedure di fallimento nei confronti delle imprese di assicurazione e di alcuni titolari di autorizzazione. Attualmente, la FINMA sta verificando se vi sia l'esigenza di emanare disposizioni di esecuzione, focalizzando l'attenzione sulle peculiarità dei vari tipi di assicurazioni e di società di investimenti collettivi di cui occorre tenere conto nell'allestimento di tali disposizioni ai fini della tutela degli assicurati o degli investitori, dell'accelerazione delle procedure e della compatibilità internazionale.

¹² FF 2011 4211.

Cooperazione internazionale

Alla luce della globalizzazione dei mercati finanziari, la cooperazione internazionale acquista un'importanza sempre maggiore. Obiettivo della FINMA è conciliare gli elevati standard internazionali con il quadro giuridico piuttosto restrittivo della Svizzera.

Come negli anni precedenti, anche nel 2011 la cooperazione internazionale tra le autorità di vigilanza sui mercati finanziari si è nettamente intensificata, un fenomeno avvertito in modo particolare dalla FINMA, che si annovera fra i tre maggiori interlocutori degli organismi esteri.

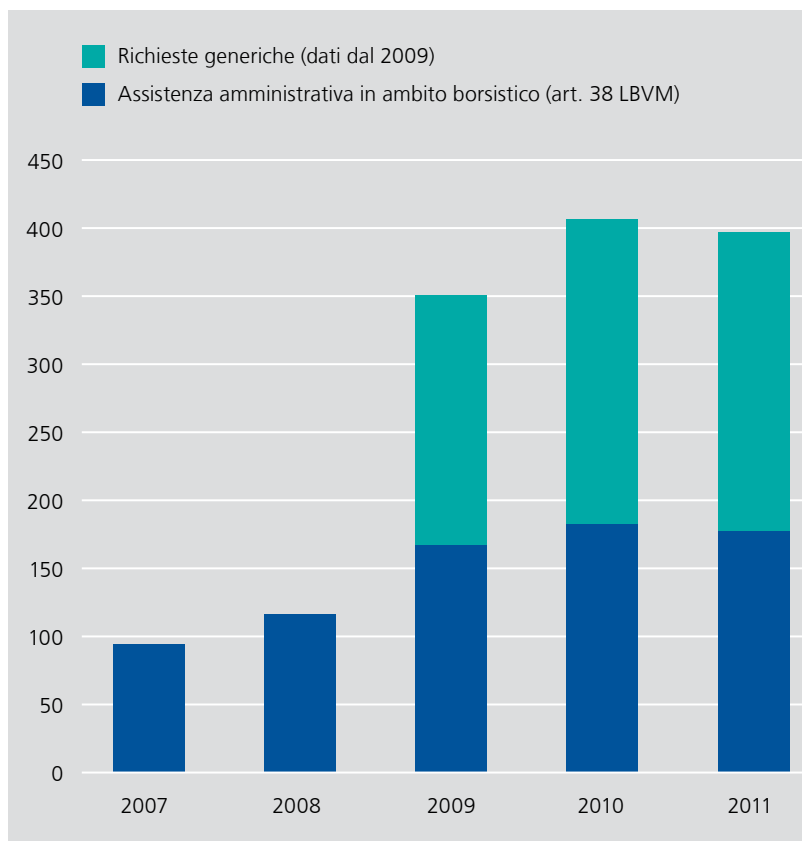
Richieste di assistenza amministrativa in caso di *insider trading* o manipolazioni dei corsi

Gran parte delle richieste di assistenza amministrativa viene presentata nell'ambito di accertamenti esteri nella vigilanza sui mercati, ad esempio in relazione a *insider trading*, manipolazioni dei

corsi, notifica di partecipazioni o appelli illeciti agli investitori. Poiché la collaborazione tra le autorità si estende ormai sempre più anche a tutte le altre questioni connesse all'attività transfrontaliera degli intermediari finanziari, sono state poste molte domande supplementari riguardo alla regolamentazione applicabile, all'assoggettamento, al campo di applicazione delle autorizzazioni, alla vigilanza consolidata e alla stabilità finanziaria.

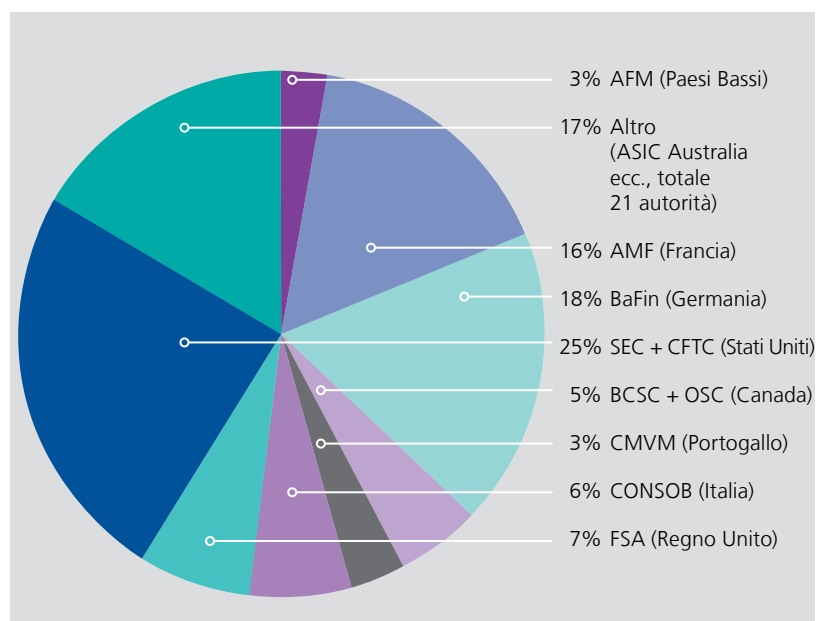
Le richieste di assistenza amministrativa registrano una tendenza al forte aumento. Ormai non esiste più un forum internazionale di finanza che non ponga in primo piano il tema della coopera-

Richieste di assistenza amministrativa 2007-2011



Nel 2011 alla FINMA sono state presentate complessivamente 396 richieste da parte di 80 autorità di vigilanza estere, delle quali 175 facevano riferimento a possibili abusi di mercato.

Richieste di assistenza in ambito borsistico suddivise per autorità



zione internazionale. Non solo occorre gestire i rischi a livello globale, ma è indispensabile che le autorità di vigilanza concludano accordi e intrattengano un regolare e intenso scambio di opinioni, ad esempio per eseguire *supervisory college* o inchieste comuni presso gli assoggettati.

Assistenza amministrativa: un presupposto per l'accesso al mercato

La cooperazione internazionale è essenziale per garantire agli operatori finanziari svizzeri l'accesso al mercato. Le future norme europee concernenti la gestione di fondi di investimento alternativi da parte di intermediari finanziari di paesi terzi prevedono esplicitamente la conclusione di accordi di cooperazione tra autorità di vigilanza. Stessa cosa esige il Protocollo della «Convenzione tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Federale di Germania concernente la collaborazione in ambito di fiscalità e di mercati finanziari»¹³. La FINMA può stipulare contratti di cooperazione di questo genere se dispone di adeguati poteri e delle necessarie competenze per lo scambio di informazioni. In

futuro sarà fondamentale conciliare le aspettative di crescente cooperazione internazionale con il quadro giuridico svizzero tuttora molto restrittivo. Se ciò non sarà possibile, in futuro le operazioni transfrontaliere degli intermediari finanziari svizzeri saranno penalizzate.

Per contro, il costante aumento della frammentazione a livello internazionale delle negoziazioni in borsa di titoli svizzeri fa sì che la FINMA, negli accertamenti in ambito borsistico e soprattutto nella vigilanza sui mercati, si debba sempre più affidare alle informazioni fornite da autorità di vigilanza estere. Per quanto riguarda la vigilanza sui mercati, si tratta per lo più di individuare gli aventi diritto economico che si celano dietro a eventuali transazioni sospette. Nel 2011, a tale scopo sono state indirizzate 14 richieste di assistenza amministrativa alle autorità estere competenti (quattro alla tedesca BaFin, quattro alla FSA britannica, due alla FMA del Liechtenstein e quattro ad altre autorità). Per quanto riguarda gli obblighi di pubblicità, sono state presentate altre cinque richieste di assistenza ad autorità di vigilanza estere.

¹³ Cfr. <http://www.sif.admin.ch/00488/index.html?lang=it&msg-id=41313> e <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/24360.pdf> (in tedesco e francese).

Audit

I nuovi concetti di vigilanza fissati dalla FINMA e gli insegnamenti tratti dalla crisi finanziaria impongono una rielaborazione dell'audit. In futuro le società di audit dovranno operare in maniera più efficace, più proficua e più omogenea, ponendosi con rigore al servizio della FINMA.

Il nuovo concetto di vigilanza della FINMA orientato al rischio stabilisce, tra l'altro, anche l'interazione tra l'attività di vigilanza diretta della FINMA e quella indiretta a cura delle società di audit. In linea di principio, la FINMA intende continuare ad avvalersi delle società di audit per scopi di vigilanza, ma in futuro queste dovranno operare in modo maggiormente efficace, proficuo e omogeneo, adottando un comportamento rigoroso.

Concretamente, in materia di audit sono previste le modifiche riportate qui di seguito.

- L'audit prudenziale secondo le leggi sui mercati finanziari dovrà essere concettualmente distinto dalla revisione contabile ai sensi del Codice delle obbligazioni, in quanto i due processi di verifica si differenziano notevolmente l'uno dall'altro e potrebbero scaturire collisioni tra le finalità perseguite.
- La FINMA potrà assegnare a terzi mandati di audit supplementari mirati per istituti e/o in

occasione di eventi particolari. L'estensione e la frequenza dell'audit di base verranno ridotte.

- In futuro l'impiego di due team di audit, ognuno guidato da un auditor responsabile con contestuale separazione a livello del personale, sarà considerata una consuetudine presso gli istituti di maggiori dimensioni. Nel caso degli altri istituti, a seconda della complessità e dello scenario di rischio, la funzione di auditor responsabile potrà essere assunta dalla stessa persona sia per la revisione contabile sia per l'audit prudenziale, a condizione che la situazione dell'istituto lo consenta.
- Occorre incrementare l'utilità dell'audit prudenziale, a fronte di costi invariati o inferiori per gli istituti assoggettati. A questo scopo, l'audit prudenziale orientato al rischio sarà concentrato in modo mirato sull'analisi del *core business* e sulle innovazioni oppure sui casi speciali degli istituti.



REGOLAMENTAZIONE, VIGILANZA ED ENFORCEMENT



BANCHE E COMMERCianti DI VALORI MOBILIARI

Panoramica

Il 2011 è stato caratterizzato da un ulteriore aumento dei rischi e delle sfide nel settore bancario. Attraverso diversi provvedimenti, la FINMA mira ad accrescere la resilienza del settore, ma al contempo prevede anche una certa tendenza al consolidamento, motivo per cui ha adottato opportuni accorgimenti al riguardo.

A causa della situazione di natura straordinaria sul versante dei tassi di interesse, le banche retail si sono trovate ad affrontare nel proprio *core business* sfide notevoli sul piano sia finanziario che organizzativo. L'assottigliamento dei proventi a seguito dei tassi ai minimi storici sui prestiti viene in parte compensata con un aumento dei volumi, una maggiore assunzione di rischi di variazione dei tassi o una concessione agevolata dei crediti. A seguito delle condizioni quadro economiche sempre più impegnative, risulta inoltre necessario verificare attentamente la qualità creditizia dei prestiti.

Tensione in ambito creditizio

La FINMA parte dal presupposto che le probabilità di insolvenza siano destinate ad aumentare ulteriormente non solo nel comparto ipotecario, ma anche in quello dei crediti commerciali. Un'attenzione particolare va rivolta alla situazione sul mercato ipotecario. La FINMA conduce in questo ambito stress test e *supervisory review* in modo sistematico; inoltre, accoglie favorevolmente la modifica dell'Ordinanza sui fondi propri (O FoP), posta in consultazione dal DFF, finalizzata a un innalzamento della copertura con fondi propri per gli immobili residenziali, che consente di tenere in debita considerazione la sostenibilità dei crediti come nuovo criterio.

Il volume delle rettifiche di valore per rischi di insolvenza permane molto esiguo e non riflette il peggioramento del contesto economico. Di conseguenza, la FINMA innalza a titolo preventivo i requisiti relativi ai fondi propri, sia per il sistema nel suo complesso che per i singoli istituti, al fine di accrescere la solidità e la capacità di rischio degli istituti stessi.

Franco svizzero forte e difficile situazione di mercato

Per le banche attive nel settore della gestione patrimoniale vanno delineandosi i primi approcci risolutivi nell'ambito delle operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie. La ridefinizione delle relazioni clienti di soggetti esteri e l'adeguamento della prassi operativa e dei processi afferenti sono tuttavia destinati ad assorbire notevoli risorse ancora per diverso tempo. Inoltre, a seguito della forza acquisita dal franco svizzero e degli andamenti borsistici sfavorevoli, la massa dei patrimoni amministrati subisce una contrazione. I proventi derivanti da operazioni in commissione e da prestazioni di servizio, nonché quelli derivanti da attività di negoziazione risultano quindi nettamente inferiori rispetto agli anni precedenti.

Anche l'investment banking è chiamato ad affrontare sfide di notevole portata. L'attuale situazione di mercato non permette di conseguire proventi elevati e le nuove prescrizioni in materia di fondi propri lasceranno delle tracce anche in questo ambito operativo e nel suo orientamento futuro.

Alla luce di queste circostanze, soprattutto per i piccoli istituti sarà sempre più difficile adempiere ai requisiti normativi e continuare a operare in modo redditizio in una prospettiva a lungo termine. La FINMA prevede pertanto, in una certa misura, un trend di consolidamento del mercato. Nel prossimo futuro si delineeranno i contorni relativi alla rapidità e alla portata del processo di concentrazione in funzione delle condizioni quadro sul versante economico e politico.

Affinamento dei concetti di vigilanza

Sotto il profilo della vigilanza bancaria, il 2011 è stato caratterizzato dall'implementazione e dall'affinamento degli strumenti già esistenti e di nuovo

Categorie di vigilanza banche: panoramica

Categorie/ Criteri	1 Operatori di mercato estre- mamente gran- di, importanti e complessi	2 Operatori di mercato molto importanti e complessi	3 Operatori di mercato grandi e complessi	4 Operatori di mercato di media grandezza	5 Operatori di mercato di piccole dimensioni	6 Operatori di mercato senza vigilanza prudenziale
	Rischio molto elevato	Rischio elevato	Rischio significativo	Rischio medio	Rischio basso	
Specificazione dei criteri (devono essere soddisfatti 3 criteri su 4) Cifre in CHF	Somma di bilancio ≥ 500 mia. CHF Patrimonio amministrato ≥ 1000 mia. CHF Depositi privilegiati ≥ 30 mia. CHF Fondi propri necessari ≥ 20 mia. CHF	Somma di bilancio ≥ 100 mia. CHF Patrimonio amministrato ≥ 500 mia. CHF Depositi privilegiati ≥ 20 mia. CHF Fondi propri necessari ≥ 2 mia. CHF	Somma di bilancio ≥ 15 mia. CHF Patrimonio amministrato ≥ 20 mia. CHF Depositi privilegiati ≥ 0,5 mia. CHF Fondi propri necessari ≥ 0,25 mia. CHF	Somma di bilancio ≥ 1 mia. CHF Patrimonio amministrato ≥ 2 mia. CHF Depositi privilegiati ≥ 0,1 mia. CHF Fondi propri necessari ≥ 0,05 mia. CHF	Somma di bilancio < 1 mia. CHF Patrimonio amministrato < 2 mia. CHF Depositi privilegiati < 0,1 mia. CHF Fondi propri necessari < 0,05 mia. CHF	–
Numero di isti- tuti assoggetta- ti per categoria	2	2	ca. 30	ca. 70	ca. 265	–

Stato: dicembre 2011

sviluppo per l'attività di vigilanza. Ciò ha consentito di accrescere nettamente l'incisività della vigilanza bancaria senza un contestuale significativo incremento delle risorse.

Nel suo rapporto sull'efficienza e sull'efficacia della vigilanza del 21 aprile 2011¹⁴, la FINMA ha

fissato e presentato i nuovi approcci e strumenti di cui dispone, la cui implementazione ha prodotto un cambiamento di ampia portata per la vigilanza bancaria. L'approccio impiegato, coerentemente orientato al rischio e integrato, è tale che gli strumenti di vigilanza come le *supervisory review*¹⁵ vengono

Perdite di negoziazione subite da UBS

Verso la fine del terzo trimestre si è reso necessario un rapido intervento: il 15 settembre 2011 UBS ha infatti comunicato di avere subito una perdita di circa USD due miliardi a seguito di transazioni indebite su derivati azionari presso la propria sede di Londra. Questo episodio ha comportato l'avvio di una complessa serie di indagini, da parte della polizia di Londra, di UBS stessa e della FINMA. Di concerto con l'autorità di vigilanza bancaria britannica (UK FSA), la FINMA ha disposto un'inchiesta, completamente indipendente dalla banca stessa e dalla società di audit di quest'ultima, sul caso specifico e sulle sue cause. La FINMA e la FSA hanno fornito le direttive per le indagini, che hanno preso il via ad ottobre 2011. A metà dicembre 2011, la FINMA ha formulato le proprie aspettative in relazione ai rischi operativi in una Comunicazione¹⁶ indirizzata a tutti gli operatori di mercato. Il rapporto conclusivo, previsto per fine marzo 2012, sintetizzerà i risultati dell'inchiesta e conterrà le raccomandazioni che ne derivano. La FINMA terrà in considerazione, ai fini della propria attività di vigilanza, gli eventuali nuovi insegnamenti tratti da questo episodio.

¹⁴ Cfr. <http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/br-aufsicht-20110421-d.pdf> (in tedesco, francese e inglese).

¹⁵ Cfr. cap. «*Supervisory review*», pag. 39.

¹⁶ Cfr. Comunicazione FINMA 31 (2011) «Operazioni di negoziazione non autorizzate – Banche» del 13 dicembre 2011 (in tedesco, francese e inglese) (<http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/finma-mitteilung-31-2011-d.pdf>).

utilizzati laddove è possibile ottenere i migliori effetti possibili in rapporto alla stima del rischio.

Inoltre, l'approccio di vigilanza integrato fa sì che per tutte le banche vengano utilizzati gli stessi strumenti, benché con un'intensità modulata in base alla classificazione del rischio. UBS e Credit Suisse, entrambi appartenenti alla categoria di vigilanza 1, assorbono da sole circa la metà delle risorse e delle capacità di gestione della vigilanza bancaria.

Al fine di poter reagire in modo tempestivo e adeguato nei casi più gravi, la FINMA ha aggiunto al parco di strumenti attualmente a sua disposizione un team di nuova creazione. Lo scopo del gruppo, il Team Intensive Supervision (TIS)¹⁷, è quello di attivarsi rapidamente nelle situazioni di crisi acuta, decidendo

se l'istituto può essere ancora riportato al regime di vigilanza ordinaria. Qualora ciò non risulti possibile, il TIS è tenuto ad avviare i preparativi per un rapido procedimento di *enforcement*.

Infine, è stata sottoposta a esame critico anche la collaborazione con le società di audit¹⁸. Nel sistema svizzero, per l'attività di vigilanza sulle grandi banche circa due terzi delle risorse di personale sono rappresentate da società di audit. Nel caso degli istituti di minori dimensioni, la quota si accentua ulteriormente. Questa fattispecie, a cui è sostanzialmente opportuno attenersi, necessita di una chiara regolamentazione sotto il profilo delle interfacce e delle aspettative.

Cambiamenti nella regolamentazione delle banche

I progetti di regolamentazione attualmente in fase di realizzazione o già attuati sono il risultato di un coerente orientamento al rischio e di una ridefinizione della regolamentazione a livello internazionale. Maggiore è la rilevanza di un istituto, più rigorose sono le linee guida a cui esso è sottoposto. Inoltre, devono essere elaborate nuove disposizioni in materia di insolvenza bancaria.

In seguito a una consultazione pubblica condotta nel corso del primo trimestre del 2011, in data 1° luglio 2011 la FINMA ha posto in vigore la Circolare FINMA 2011/2 «Margine di fondi propri e pianificazione del capitale nel settore bancario»¹⁹. Al fine di agevolare gli istituti nel recepimento e nell'attuazione della direttiva, la FINMA ha pubblicato già il 29 giugno 2011 una raccolta delle domande più frequenti in merito all'interpretazione²⁰.

Differenziazione dei margini di fondi propri

I margini di fondi propri richiesti dalla FINMA nella circolare, conformemente al pilastro 2 di Basilea II, sono suddivisi secondo quattro criteri oggettivi e basati sul rischio: la somma di bilancio è rappresentativa del grado di complessità; l'entità dei patrimoni in gestione è un indicatore per i rischi di reputazione; il criterio dell'importo dei depositi privilegiati rispecchia

i possibili rischi per i clienti individuali e/o per il sistema della garanzia dei depositi. Infine, il criterio dei fondi propri necessari consente di valutare la struttura di rischio e la propensione al rischio di un istituto. In base all'adempimento di questi criteri, gli istituti vengono inseriti nelle categorie di vigilanza da 2 a 5. La categoria 1 è riservata alle due grandi banche, per le quali trovano applicazione regole specifiche²¹.

I margini di fondi propri sono strutturati in un sistema differenziato e possono essere utilizzati dagli istituti in diversa misura a seconda della situazione oppure possono essere ricostituiti lungo diversi periodi. In caso di diminuzione non pianificata al di sotto della soglia del margine di fondi propri, l'intensità dei provvedimenti prudenziali della FINMA è definita in funzione del fatto che a essere sforata in negativo sia soltanto la quota di capitale che determina l'obiettivo di fondi propri o venga superato il

¹⁷ Cfr. cap. «Team Intensive Supervision», pag. 41.

¹⁸ Cfr. cap. «Audit», pag. 31.

¹⁹ Cfr. <http://www.finma.ch/i/regulierung/Documents/finma-rs-2011-02-i.pdf>.

²⁰ Cfr. <http://www.finma.ch/i/faq/beaufsichtigte/pagine/faq-eigenmittelpuffer-kapitalplanung-banken.aspx>.

²¹ Cfr. Categorie di vigilanza banche: panoramica, pag. 35.

limite inferiore, parimenti definito nella circolare, al di sotto del quale vengono automaticamente adottate misure immediate e incisive.

Pianificazione lungimirante del capitale

Sulla base del principio di proporzionalità, la circolare impone altresì a tutti gli istituti una pianificazione lungimirante del capitale su un arco di almeno tre anni che tenga in considerazione non solo l'andamento operativo previsto (scenario di base), ma anche uno scenario avverso (scenario di stress). Gli istituti sono quindi tenuti a mettere autonomamente a punto un apposito stress test per l'intera struttura. La circolare crea così un *trait d'union* con le attività di stress test previste nel pilastro 2 dalle direttive del BCBS.

I livelli target dei fondi propri previsti dalla Circolare FINMA 2011/2 sono già stati conformati, in termini di entità, ai nuovi requisiti di capitale previsti da Basilea III. Per gli istituti di categoria 5 non viene richiesto alcun margine di sicurezza eccedente i requisiti minimi di Basilea secondo il pilastro 1. Per le altre categorie sono definiti margini di fondi propri superiori rispetto ai requisiti minimi di Basilea. La circolare apporta così un contributo significativo al rafforzamento del sistema finanziario svizzero.

Basilea III: la Svizzera passa alla fase attuativa

A fine 2010, il BCBS ha varato la direttiva rivista in materia di fondi propri Basilea III, la cui entrata in vigore è prevista per gennaio 2013. Al fine di recepire le disposizioni di Basilea III nel diritto svizzero entro tale termine, un gruppo di lavoro nazionale ha messo a punto, sotto la guida della FINMA, un progetto di revisione dell'Ordinanza sui fondi propri e delle relative disposizioni di esecuzione (circolare FINMA). Il disegno comprendeva anche adeguamenti delle prescrizioni svizzere sulla ripartizione dei rischi, in stretto collegamento con le regole internazionali analoghe a quelle vigenti nell'UE.

Il fulcro del progetto di revisione è costituito dall'applicazione della normativa internazionale in materia di fondi propri e di ripartizione dei rischi, senza regolamentazioni speciali svizzere. Di conseguenza, gli scostamenti specifici rispetto alla

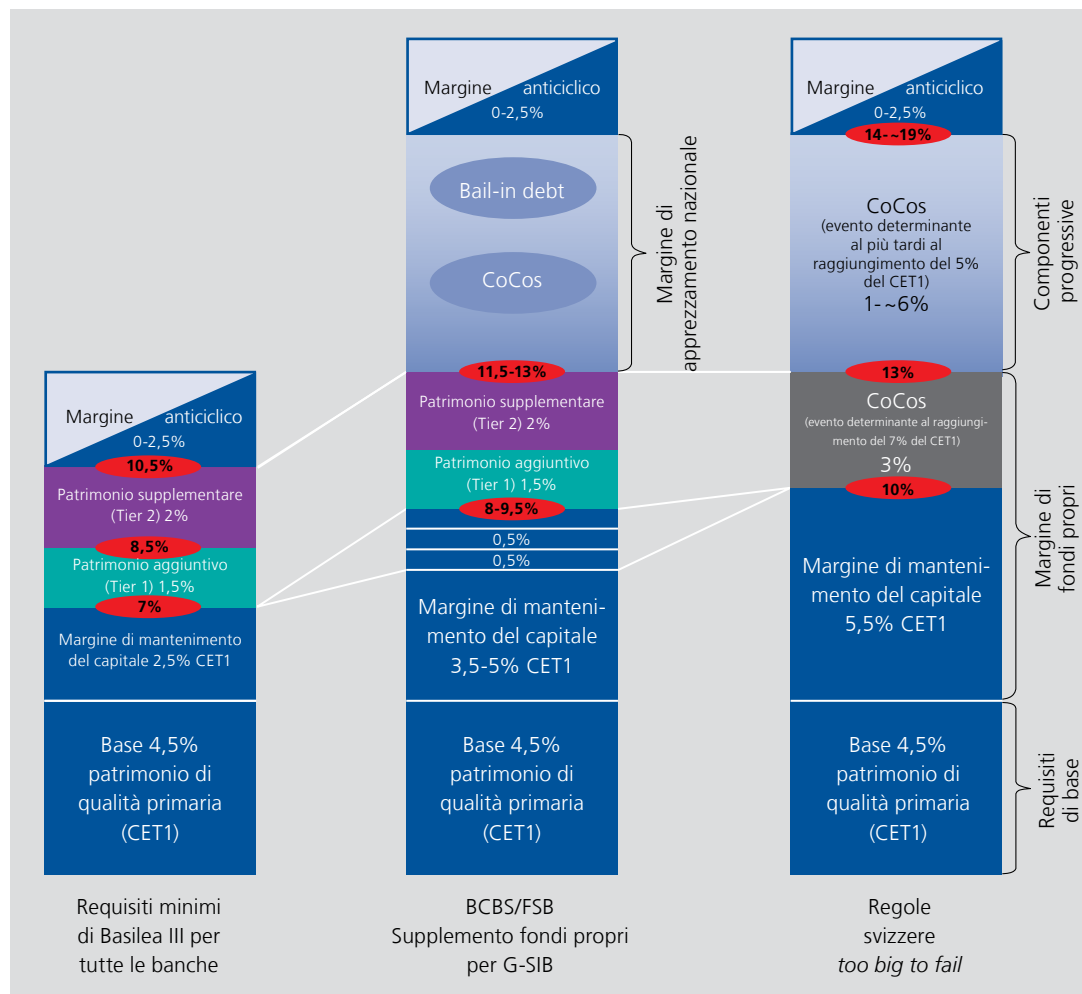
normativa internazionale, attuati per motivi storici fin dall'introduzione di Basilea I alla fine degli anni Ottanta e finora indicati con il termine di «Swiss finish», sono stati sostituiti da disposizioni in materia di fondi propri minimi e ripartizione dei rischi in linea con la normativa internazionale.

Too big to fail: un importante passo avanti

Una volta emanata la convenzione quadro di Basilea III, all'interno dell'Ordinanza sulle banche e dell'Ordinanza sui fondi propri sono state poste in consultazione le disposizioni legali concernenti le banche con rilevanza sistemica e finalizzate al contenimento della cosiddetta problematica *too big to fail*²², con l'obiettivo di giungere all'approvazione nel corso del 2012. I punti focali sono costituiti dal rafforzamento della base di fondi propri mediante un capitale più elevato in grado di assorbire le perdite e da una migliore diversificazione dei rischi tale da ridurre le correlazioni e le interdipendenze all'interno del settore bancario. Altre componenti fisse del pacchetto normativo sono le misure di natura organizzativa che, in caso di imminente insolvenza, devono garantire una prosecuzione delle funzioni di rilevanza sistemica, quali ad esempio il traffico dei pagamenti. A tale riguardo, l'interazione tra requisiti concernenti l'organizzazione e i fondi propri deve risultare particolarmente stretta: qualora la banca scenda al di sotto di una determinata quota di fondi propri (*trigger*), in linea di principio viene attivato un piano di emergenza che garantisce la prosecuzione delle funzioni di rilevanza sistemica. Nel contempo, il capitale convertibile (CoCos) della banca viene trasformato in patrimonio di qualità primaria (*common equity tier 1* [CET1]). A inizio dicembre 2011 è stata avviata la consultazione pubblica relativa al progetto di revisione. L'entrata in vigore è prevista per il 2012. I provvedimenti specifici nell'ambito della liquidità, per i quali sono state parimenti gettate le basi nella Legge sulle banche, saranno varati nel corso del 2012 mediante un'apposita ordinanza sulla liquidità.

Il grafico a pagina 38 illustra gli standard relativi ai requisiti patrimoniali minimi secondo Basilea III per tutte le banche e per le banche globali con rilevanza

²² Cfr. cap. «Istituti di rilevanza sistemica: indispensabile una maggiore dotazione di fondi propri», pag. 17.



sistemica (*global systemically important banks* [G-SIB]) e raffronta detti standard con le norme svizzere in materia di *too big to fail*.

I requisiti particolari posti alle banche svizzere di rilevanza sistemica ammontano, nella componente di base, al 4,5% dei *Risk-Weighted Asset* (RWA). Nella componente di base è computabile esclusivamente il CET1. La componente di margine è pari all'8,5% dei RWA e in linea di principio deve essere soddisfatta con il CET1. In tale calcolo è possibile considerare anche i CoCos fino al 3%, a condizione che la conversione in CET1 o la rinuncia ai crediti che genera CET1 vengano attuate a fronte di un livello del CET1 pari al 7% dei RWA. Inoltre, deve risultare coperta una componente progressiva mediante CoCos, convertiti al più tardi al raggiungimento di un livello del CET1

pari al 5% dei RWA. L'entità di questa componente dipende dall'impegno complessivo, costituito dalla somma di bilancio e da determinate posizioni fuori bilancio, nonché dalle quote di mercato detenute dalla banca in operazioni di credito e di deposito nazionali; è necessario mantenere costantemente un livello minimo pari all'1% dei RWA. A ciò si aggiunge eventualmente un margine di capitale anticiclico, analogo a quello che trova già applicazione per le banche prive di rilevanza sistemica. Rispetto alle proposte comuni avanzate da BCBS e FSB per gli istituti finanziari non aventi rilevanza sistemica, approvate dai capi di Stato e di governo nel novembre 2011 in occasione del vertice G20 di Cannes, in Svizzera viene richiesto, al livello minimo del 10%, da 0,5% fino a 2% di CET1 supplementare.

Supervisory review

Nel 2011 le ispezioni in loco, cioè le attività di *supervisory review* – intese come uno degli strumenti prudenziali fondamentali nella vigilanza bancaria – sono state ulteriormente sviluppate e utilizzate con intensità ancora maggiore, soprattutto sotto forma di verifica comparativa. L'implementazione dei correttivi per ovviare a carenze emerse viene monitorata dalla FINMA in modo particolarmente minuzioso.

Nel 2011 la FINMA ha utilizzato lo strumento della *supervisory review* con frequenza maggiore rispetto all'anno precedente. Per la precisione, sono state effettuate oltre 40 *review*, di cui circa la metà presso le due grandi banche. Queste cifre si collocano a livelli pressoché doppi rispetto al 2010. Le *review* sono finalizzate a garantire un adeguato ambiente di controllo nei settori in esame. Laddove necessario, la FINMA esige la rimozione delle lacune individuate. L'aumentato livello di frequenza e approfondimento delle verifiche ha portato alla luce numerosi problemi, la cui risoluzione con modalità tempestive e durature è ora oggetto di un minuzioso monitoraggio da parte della FINMA.

Importanti raffronti fra banche

Qualora si riveli opportuno, le *review* della FINMA vengono condotte su base comparativa, sottoponendo cioè due o più banche alla stessa verifica secondo un piano praticamente identico. Ciò agevola notevolmente l'individuazione dei punti deboli e consente al contempo di rilevare in quale banca viene attuata la *best practice*. In seguito, le altre banche sono chiamate a conformarsi il più possibile a tale prassi operativa. In linea di principio, la FINMA si attende che ogni banca disponga di un ambiente di controllo commisurato alle dimensioni e alla complessità delle sue attività operative, attraverso il quale risulti possibile sorvegliare e contenere sufficientemente tutti i rischi rilevanti. Qualora la FINMA constati un'assunzione di rischi che secondo

il suo giudizio può comportare un pericolo per la solvibilità o la reputazione in una determinata circostanza, viene tempestivamente richiesta l'adozione di misure correttive. Unitamente agli stress test²³, le *supervisory review* costituiscono uno strumento di fondamentale importanza in questo ambito.

Verifica annuale dello strumento della *supervisory review*

La gamma delle tematiche trattate nel 2011 spazia dai rischi di tasso ai mutui ipotecari per abilitazioni, dal finanziamento commerciale alle attività transfrontaliere con clienti privati, comprendendo anche diverse questioni nell'ambito dell'investment banking. La selezione di tematiche e istituti avviene secondo un approccio di vigilanza basato sul rischio, considerando fattori specifici a livello sia di mercato che di singoli istituti.

Al fine di adeguare lo strumento della *supervisory review* allo stato più aggiornato delle conoscenze, questa formula viene verificata con cadenza annuale e, ove necessario, rielaborata. Con la *supervisory review*, la FINMA intende disporre di uno strumento rapido, flessibile e per quanto possibile uniforme per conseguire il proprio obiettivo di una vigilanza intensa e orientata al rischio, in grado di produrre concrete misure correttive. Parallelamente, le banche sottoposte a verifica comparativa apprendono in quale misura risultano conformi o meno a una determinata *best practice*.

²³ Cfr. cap. «Stress test», pag. 40.

Stress test

Sin dal 2009, la FINMA utilizza stress test condotti periodicamente per valutare la resistenza agli shock di entrambe le grandi banche svizzere. Alla luce della loro rilevanza sistemica, alle grandi banche viene richiesta una capacità di resilienza particolarmente elevata. Dal 2011 vengono condotte analoghe analisi di stress anche per altre banche importanti.

A partire dall'inizio del 2009, la FINMA effettua periodicamente stress test sulle due grandi banche svizzere. Tali analisi del potenziale di perdita costituiscono una componente essenziale della normale attività di vigilanza. La FINMA esige da Credit Suisse e UBS margini di capitale e di liquidità sufficienti a reggere l'impatto di contingenze impreviste. Nell'ambito delle analisi di stress, la capacità di resilienza dei margini come cuscinetti di protezione viene verificata in diversi scenari di test e collocata nel contesto di una pianificazione pluriennale del capitale e di un'analisi completa della liquidità. A tale scopo vengono tenuti in considerazione anche i futuri adeguamenti normativi, conseguenti all'introduzione di Basilea III e il disegno di legge in materia di *too big to fail*.

Scenari di stress su un arco temporale pluriennale

Gli scenari di stress su un arco temporale pluriennale vengono sviluppati con il coinvolgimento attivo della BNS e adeguati a cadenza regolare alla situazione. A causa della rilevanza sistemica di Credit Suisse e UBS, la FINMA impone una resistenza agli shock straordinariamente elevata anche nel raffronto internazionale.

La strutturazione delle analisi del potenziale di perdita effettuate per entrambe le grandi banche svizzere è sostanzialmente analoga allo stress test europeo coordinato annualmente dalla European Banking Authority (EBA) per i principali istituti bancari dell'Eurozona. L'analisi del potenziale di perdita della FINMA è tuttavia concepita in funzione dei profili di rischio delle due grandi banche e della loro rilevanza per la piazza finanziaria svizzera. Detta analisi è una componente imprescindibile

del processo di vigilanza corrente e viene condotta soprattutto attraverso uno scenario di stress che risulta molto più stringente di quello adottato nell'Eurozona. I rispettivi risultati non sono quindi confrontabili.

Stress test specifici per le ipoteche

Gli stress test si rivelano un prezioso strumento di vigilanza per analizzare, assieme all'istituto in questione, la situazione di capitale e di liquidità in modo trasparente, individuando gli eventuali necessari provvedimenti da adottare. Il loro impiego comporta tuttavia un notevole dispendio di risorse sia per la FINMA che per gli istituti stessi. Dall'inizio del 2011, la FINMA estende l'ambito di applicazione degli stress test ed effettua analisi del potenziale di perdita anche per altre banche svizzere importanti. A seguito della particolare situazione sul mercato ipotecario svizzero, vengono inoltre utilizzati stress test specifici per i portafogli di ipoteche dei singoli istituti al fine di valutare la loro resistenza in caso di un grave peggioramento della situazione economica.

Gli stress test vengono effettuati sulla base di stime e simulano soltanto una parte dei possibili sviluppi. I risultati di queste analisi devono pertanto essere integrati nel processo di vigilanza e raffrontati a stime complementari. I risultati degli stress test possono essere interpretati correttamente soltanto nel contesto globale, considerando tutte le informazioni utilizzate e le ipotesi assunte. Tra la pubblicazione dei risultati degli stress test e il loro impiego come strumento di vigilanza possono inoltre venirsi a creare conflitti a livello di finalità. Per questo motivo, la FINMA si astiene da qualsiasi forma di pubblicazione degli stress test.

Team Intensive Supervision

Nella difficile situazione di mercato che sembra destinata a gravare per i prossimi anni, non tutti gli istituti avranno vita facile. La FINMA intende reagire in futuro all'eventuale crisi degli istituti avvalendosi di un gruppo di intervento altamente specializzato, denominato Team Intensive Supervision.

Nei prossimi anni, il mercato finanziario sarà caratterizzato da una difficile situazione reddituale a fronte di un inasprimento dei requisiti normativi. In un simile contesto, soprattutto le banche di piccole e medie dimensioni e i commercianti di valori mobiliari potrebbero avere delle difficoltà a mantenere la propria stabilità. La FINMA prevede pertanto in questo segmento un consolidamento del mercato, accompagnato anche da un aumento della frequenza degli episodi di crisi degli istituti, un andamento che comporta rischi significativi per creditori e investitori. La FINMA intende affrontare questa prospettiva con l'impiego di un team di nuova creazione, specializzato nella gestione delle situazioni di crisi degli istituti, denominato Team Intensive Supervision (TIS).

Nuove forme di intervento nella vigilanza diretta

Il compito del TIS è quello di indagare sulle cause della crisi e di monitorarne la gestione. La priorità viene costantemente attribuita al rapido superamento della crisi, al fine di scongiurare ulteriori pericoli e salvaguardare le risorse. Nello specifico, le crisi possono essere sormontate in diversi modi: per alcuni istituti può essere sufficiente l'adozione di misure correttive e il successivo rigoroso monitoraggio, per altri la via più idonea può essere la dismissione del modello operativo soggetto a vigilanza e il successivo esonero dalla vigilanza. In altre fattispecie ancora, può risultare che la crisi sia risolvibile soltanto attraverso misure coercitive ai sensi del diritto di sorveglianza. In questo caso, sulla base delle proprie inchieste, il TIS allestirà il dossier in modo tale da consentire un rapido ed efficace procedimento di *enforcement*.

Il TIS opererà con i mezzi della vigilanza diretta, effettuando ispezioni in loco, interrogando

i soggetti rilevanti coinvolti e monitorando attentamente i processi operativi. La costituzione del TIS è avvenuta il 1° luglio 2011 con l'assunzione del primo collaboratore. In seguito il team è andato completandosi con l'arrivo di ulteriori membri. Il TIS ha un carattere interdisciplinare e deve essere composto sia da candidati reclutati esternamente sia da collaboratori interni della FINMA. La figura chiave del team è rappresentata dall'esperto di crisi, che può alleggerire il carico di lavoro dei collaboratori a diversi livelli. In questo modo, gli incaricati del monitoraggio lungo la linea gerarchica non vengono più sollecitati in misura eccessiva dalla gestione di un istituto in crisi a detrimento della vigilanza sugli altri istituti. Nei casi in cui appaia possibile l'applicazione di misure coercitive ai sensi del diritto di vigilanza, l'intervento del team deve contribuire a un rapido disbrigo delle fasi preliminari di approfondimento e di chiarimento all'interno della divisione Enforcement.

Il TIS è operativo dal quarto trimestre 2011. Nei due casi di intervento finora registrati, attraverso ispezioni in loco è stato possibile acquisire importanti elementi circa lacune e violazioni degli istituti interessati. In un caso sono già stati adottati i provvedimenti necessari, tanto da riportare l'istituto in questione al regime di vigilanza ordinaria; nell'altro caso, a seguito del materiale acquisito a carico dell'istituto e dei lavori preliminari del TIS, potrebbe essere disposto un ritiro dell'autorizzazione. L'istituto ha tuttavia deciso la sospensione dell'attività con obbligo di autorizzazione e richiesto l'esonero dalla vigilanza della FINMA. Le esperienze confermano l'aspettativa secondo cui queste forme di intervento consentono di risolvere in modo tempestivo casi di crisi.

ASSICURAZIONI

Panoramica

Nel corso del 2011 le assicurazioni sono state messe a dura prova. I tassi di interesse costantemente ai minimi storici hanno comportato notevoli problemi, soprattutto per gli assicuratori vita. Al fine di adottare le opportune contromisure, la FINMA ha intensificato i controlli, intervenendo in loco con frequenza maggiore.

La situazione finanziaria delle imprese di assicurazione è caratterizzata ormai da diverso tempo da tassi di interesse costantemente ai minimi storici. I bassi rendimenti comprimono i margini. Questa situazione si ripercuote in modo particolarmente negativo soprattutto sugli assicuratori vita, chiamati a conseguire rendimenti elevati per poter finanziare i tassi tecnici corrisposti in passato. Il basso livello dei tassi comporta anche elevate valutazioni dei passivi e quindi una riduzione dei fondi propri, qualora gli assicuratori vita non abbiano introdotto un *matching* delle scadenze tra attivi e passivi. Per diverse imprese di assicurazione vita si configura così addirittura una situazione di sottocopertura del capitale secondo il SST.

Conseguenze negative della crisi dell'euro

Il rischio finanziario derivante dalle obbligazioni di Stati altamente indebitati si ripercuote pesantemente su tutte le imprese di assicurazioni. L'esposizione diretta delle imprese che operano esclusivamente in Svizzera risulta tuttavia sotto controllo e gestibile. Alcuni gruppi assicurativi che operano a livello internazionale presentano invece un'esposizione più consistente verso gli Stati altamente indebitati in cui sono presenti. Più preoccupante appare l'esposizione indiretta delle imprese di assicurazione vita attraverso il loro forte impegno nel settore bancario. Gli effetti secondari di un'eventuale crisi

del debito pubblico nell'Eurozona potrebbero infatti ripercuotersi negativamente sui singoli assicuratori vita tramite questo canale. Le turbolenze che hanno scosso i mercati finanziari ad agosto 2011 (bassi tassi di interesse, spread elevati ed estrema volatilità dei corsi di cambio) hanno comportato per le imprese di assicurazione diverse perdite soggette a obbligo di notifica²⁴. Questa dinamica lascia intuire quali potrebbero essere le conseguenze di eventuali effetti terziari.

Vigilanza più efficace in ambito assicurativo

La ricerca di una maggiore efficacia ed efficienza ha cambiato profondamente il concetto di vigilanza anche per l'attività di sorveglianza in ambito assicurativo. Poiché nessuna impresa è inclusa nella categoria 1, gli istituti assoggettati sono stati suddivisi nelle categorie di vigilanza da 2 a 5; a tale scopo, la FINMA ha utilizzato come criteri principali la somma di bilancio e la complessità dell'impresa. Le società incluse nelle categorie 2 e 3 costituiscono, in termini di volume dei premi o di somma di bilancio, circa l'85% della quota di mercato. A questa categorizzazione basata sulle ripercussioni in termini di rischio sugli assicurati e sull'intero sistema si aggiunge un rating interno della FINMA basato su parametri quantitativi e qualitativi, la cui implementazione è ancora in atto.

²⁴ Cfr. Circolare FINMA 2008/44
«SST», nm. 183-188 (in tedesco).

Categorie di vigilanza assicurazioni: panoramica

Categorie/ Criteri	1 Operatori di mercato estremamente grandi, importanti e complessi	2 Operatori di mercato molto importanti e complessi	3 Operatori di mercato grandi e complessi	4 Operatori di mercato di media grandezza	5 Operatori di mercato di piccole dimensioni	6 Operatori di mercato senza vigilanza prudenziale
	Rischio molto elevato (istituti di rilevanza sistemica)	Rischio elevato	Rischio significativo	Rischio medio	Rischio basso	
Specificazione dei criteri	–	Somma di bilancio > 50 mia. CHF o complessità	Somma di bilancio > 1 mia. CHF o complessità	Somma di bilancio > 0,1 mia. CHF o complessità	Somma di bilancio < 0,1 mia. CHF o complessità	–
Numero di istituti assoggettati in questa categoria	–	5	35	59	143	–

Stato: dicembre 2011

Le risorse per l'attività di vigilanza diretta della FINMA sono concentrate prevalentemente sulle categorie di rischio 2 e 3, nonché sulle imprese a cui la FINMA presta una particolare attenzione a causa della loro situazione di rischio.

Assicurazioni vita: contesto difficile

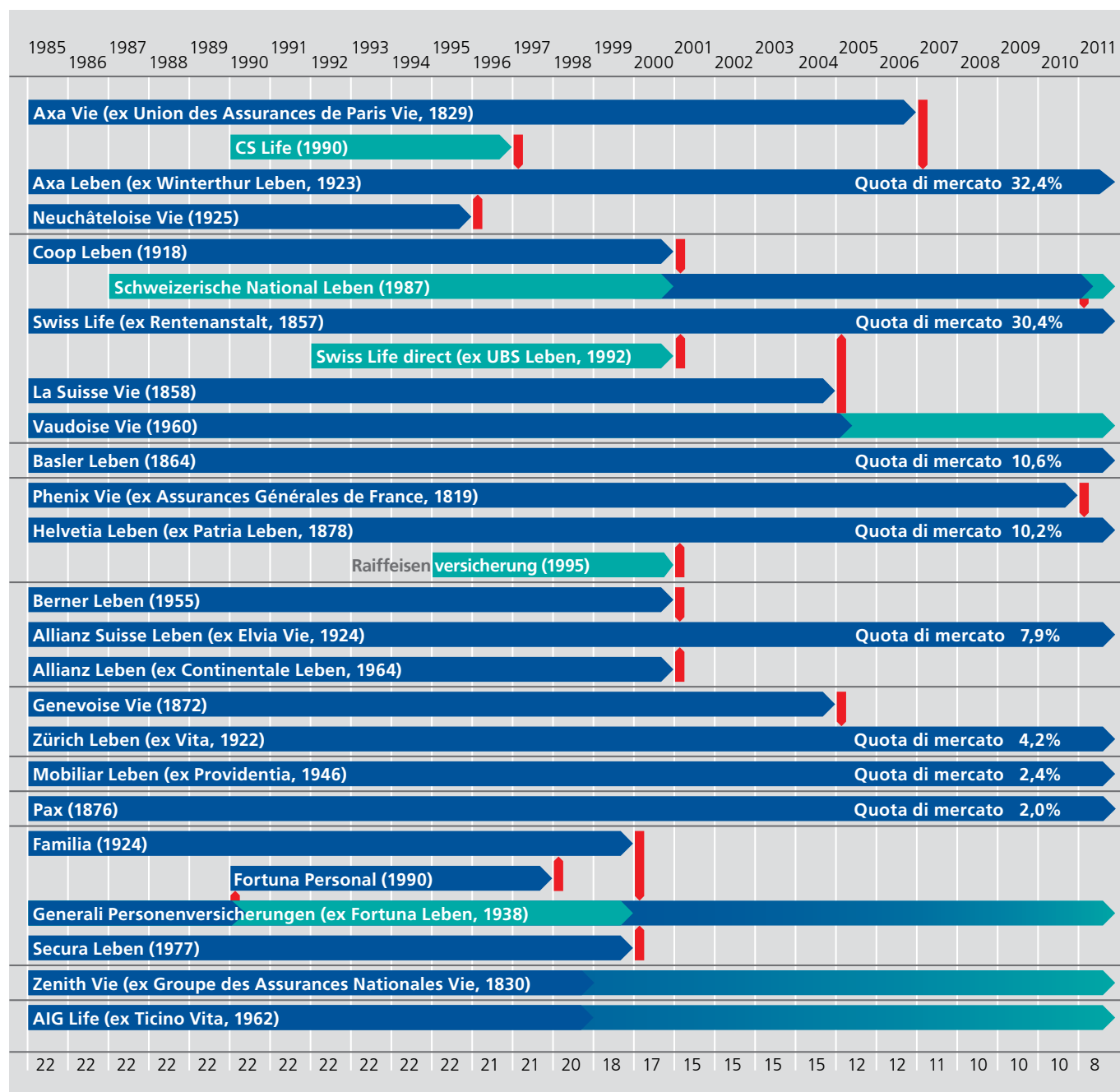
Nonostante il perdurare delle difficoltà sul mercato, gli assicuratori vita hanno potuto archiviare un 2010 relativamente positivo. L'utile annuo statutario per il 2010 si è attestato a CHF 1,2 miliardi, a livelli invariati

rispetto all'esercizio precedente. Per quanto concerne l'introduzione obbligatoria del SST dal 1° gennaio 2011, diversi assicuratori vita hanno adottato provvedimenti mirati riguardanti il capitale o i rischi, con un conseguente aumento del quoziente aggregato del SST da 117 a 145 punti. Per contro, il tradizionale modello operativo degli assicuratori vita, dotato di garanzie di capitale e interessi, sta incontrando notevoli difficoltà nell'attuale contesto di tassi ai minimi storici. Il livello dei tassi è diminuito ulteriormente, soprattutto per le scadenze a lungo termine.

Obbligazioni della Confederazione a dieci anni

Giorno di riferimento	Rendimento
1° gennaio 2010	1,97%
1° gennaio 2011	1,65%
1° gennaio 2012	0,75%

Panoramica dei cicli di vita degli assicuratori vita svizzeri attivi nel segmento della previdenza professionale

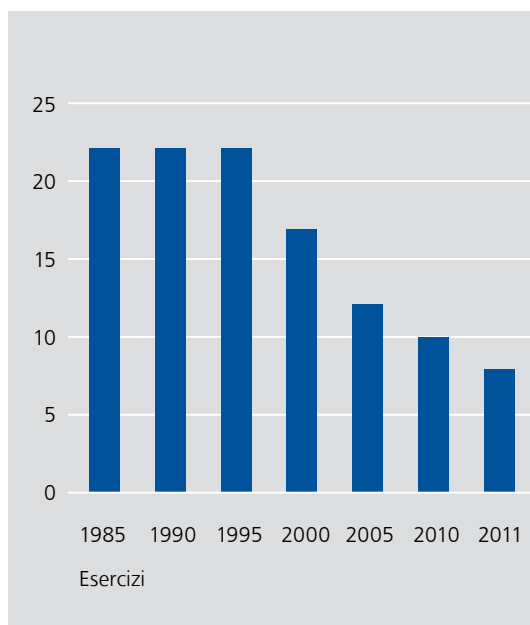


■ Assicuratori vita che esercitano l'assicurazione collettiva nel quadro della previdenza professionale e la previdenza privata 3a e 3b

■ Assicuratori vita che esercitano solo la previdenza privata 3a e 3b

■ Fusione o rilevamento dei portafogli previdenza professionale

Classificazione degli assicuratori vita in base alla quota di mercato, in rapporto al volume dei premi dell'esercizio 2010 nell'ambito di attività della previdenza professionale



Numero di riassicuratori vita che esercitano attività di riassicurazione per la previdenza professionale

Le incertezze sul versante degli investimenti si sono ulteriormente acuite: da un lato, i rendimenti più elevati conseguiti sugli investimenti in valuta estera sono stati erosi dalle costose operazioni di copertura (*hedging valutario*); dall'altro, i rischi di credito di numerosi debitori sono nettamente aumentati. Gli assicuratori vita cercano di ridurre la dipendenza dai tassi di interesse lanciando sul mercato nuovi prodotti²⁵ destinati, ad esempio, a gruppi target selezionati (come la clientela privata facoltosa) e proponendo soluzioni LPP flessibili per le piccole e medie imprese, senza assunzione del rischio di mercato.

La forte esposizione degli assicuratori vita nella ricopertura delle attività LPP (quota 2010: 69%; quota 1996: 56%) scopre una vulnerabilità aggiuntiva a rischi di natura politica; gli assicuratori vita si trovano infatti a operare in un ambito molto delicato che presenta una forte correlazione con le assicurazioni sociali. Inoltre, il loro margine di manovra viene ulteriormente assottigliato dall'elevata aliquota di conversione e dalla legislazione vigente

in materia. Poiché sono inoltre necessari una solida dotazione di capitale proprio nonché complessi e quindi costosi sistemi informatici, il numero degli assicuratori vita attivi nel settore LPP ha subito una flessione. Non a caso, si osserva ormai da anni, da parte degli assicuratori privati, una tendenza all'uscita dal segmento LPP (cfr. illustrazioni²⁶ su questa pagina e la precedente).

Assicurazione danni: un anno favorevole

Il risultato statutario per il 2010 degli assicuratori attivi nel ramo danni è stato comparativamente molto positivo, attestandosi a CHF 7,1 miliardi. Si denota tuttavia anche in questo segmento assicurativo una crescente concorrenza e una ricerca di nuovi ambiti operativi, ad esempio nel caso degli istituti cantonali di assicurazione degli immobili che operano al di fuori del proprio ambito di monopolio. La FINMA ritiene che tali attività siano soggette alla Legge sulla sorveglianza degli assicuratori e, quindi, alla sua vigilanza. La FINMA ha pertanto avviato a carico degli istituti cantonali di assicurazione degli immobili una procedura di assoggettamento per quanto concerne le attività di assicurazione privata. Il 6 luglio 2011 la FINMA ha rilasciato un'autorizzazione di esercizio all'affiliata di un'importante assicurazione immobiliare. Alla fine del 2011, il Tribunale amministrativo federale non è intervenuto nel ricorso interposto dai concorrenti contro l'autorizzazione. Alla chiusura redazionale, il termine per impugnare la sentenza presso il Tribunale federale non era ancora scaduto.

Per quanto riguarda le ispezioni in loco, la FINMA ha effettuato controlli nell'ambito dell'assicurazione di veicoli a motore per verificare il rispetto e la corretta applicazione sotto il profilo giuridico e tecnico delle differenziazioni tariffarie secondo il criterio della nazionalità. Nell'ambito dell'assicurazione contro i danni causati dagli elementi naturali²⁷, unitaria e vincolante per tutti gli operatori, la FINMA ha intensificato con diversi provvedimenti i propri sforzi volti a garantire il rispetto dei requisiti di legge nella pubblicità delle offerte e nei contratti

²⁵ Ad esempio, attraverso assicurazioni vita legate a partecipazioni con garanzie di capitale e interessi personalizzati, operazioni di capitalizzazione, oppure differenziando i rischi di decesso assicurati in base alle abitudini al fumo, all'indice di massa corporea (Body Mass Index [BMI]) o ad altri fattori.

²⁶ In entrambe le illustrazioni non sono inclusi gli assicuratori vita che hanno ottenuto un'autorizzazione dopo il 1985 e hanno gestito e/o gestiscono soltanto assicurazioni individuali.

²⁷ Art. 38 LSA e art. 171 e segg. OS.

assicurativi. Inoltre, parallelamente all'attività ordinaria di vigilanza, presso 29 imprese di assicurazioni sono state condotte ispezioni in loco nel cui ambito sono state trattate tematiche di importanza cruciale dal punto di vista della sorveglianza, quali le riserve tecniche e il rischio operativo.

Riassicurazione: andamento stabile nonostante le numerose catastrofi naturali

Nel campo della riassicurazione, il primo trimestre 2011 è stato caratterizzato da un numero estremamente elevato di sinistri dovuti a catastrofi naturali. Come prevedibile, tali eventi hanno interessato la maggior parte dei riassicuratori di grandi dimensioni con sede in Svizzera. Le imprese sono state tuttavia in grado di far fronte agli impegni senza grosse difficoltà e senza compromettere in alcun modo la loro solvibilità, anche perché nei settori e nelle aree geografiche in questione è stato possibile conseguire contemporaneamente netti aumenti delle aliquote di premio. Negli altri ambiti non sono invece stati registrati miglioramenti di questo tipo. Soprattutto nei comparti della responsabilità civile le condizioni vengono considerate insufficienti, anche a seguito del livello costantemente basso dei tassi di interesse.

La piazza economica e finanziaria elvetica mantiene invariata tutta la sua attrattiva per i riassicuratori. La situazione della solvibilità per le imprese operanti in questo ramo in Svizzera appare positiva: nel complesso, esse evidenziano infatti una netta sovracopertura del quoziente del SST. A seguito di diversi cambiamenti di natura straordinaria a carico del capitale necessario all'assunzione del rischio,

tale sovracopertura appare tuttavia in tendenziale diminuzione.

Assicurazione malattie: riduzioni tariffarie non realizzabili

Gli assicuratori malattie sono tenuti a calcolare le proprie riserve sulla base dei metodi riconosciuti, in modo tale da poter erogare in qualsiasi momento le prestazioni assicurative promesse²⁸. A tutela degli assicurati, entro il 2013 la FINMA verificherà presso tutti gli offerenti di assicurazioni complementari contro le malattie l'entità delle riserve e i metodi di computo utilizzati a tale scopo.

L'introduzione di un nuovo finanziamento per gli ospedali ha dato adito, negli scorsi mesi, a un dibattito pubblico sui premi nell'assicurazione complementare ospedaliera. In tale ambito, la FINMA ha costantemente sottolineato che questo elemento non può essere considerato in maniera isolata, bensì in relazione a ulteriori importanti modifiche che possono avere ripercussioni positive o negative sui costi sanitari. Secondo la FINMA, non sussistono sufficienti motivi oggettivi per poter imporre riduzioni tariffarie sulla scorta dei cambiamenti annunciati. La FINMA può obbligare un'impresa di assicurazione a operare un adeguamento dei premi soltanto laddove, sulla base di rilevamenti affidabili di dati e di previsioni consolidate, risulti possibile dimostrare che il quadro legislativo²⁹ non viene più rispettato. La FINMA segue questi sviluppi molto da vicino e nel 2013 effettuerà un rilevamento specifico al fine di analizzare i primi effetti quantificabili e misurabili dei suddetti cambiamenti.

²⁸ Cfr. Circolare FINMA 2010/3 «Assicurazione malattie ai sensi della LCA» (<http://www.finma.ch/i/regulierung/Documents/finmars-2010-03-i.pdf>).

²⁹ Art. 38 LSA.

Cambiamenti nella regolamentazione delle assicurazioni

Il 1° settembre 2011 sono entrati in vigore alcuni emendamenti alla Legge sulla sorveglianza degli assicuratori (LSA). Si tratta fondamentalmente di una ridefinizione delle competenze e dello svolgimento delle procedure fallimentari per le imprese di assicurazione sottoposte alla vigilanza della FINMA.

In una prospettiva di medio periodo, il diritto di vigilanza in ambito assicurativo deve essere strutturato in modo ancora migliore nell'interesse della tutela degli assicurati, eliminando le incongruenze e perseguendo una piena compatibilità internazionale³⁰. Una necessità di intervento sul piano normativo emerge peraltro in campi quali l'applicazione pratica della Legge sulla sorveglianza degli assicuratori soggetta a revisione totale³¹ e della relativa ordinanza del Consiglio federale (Ordinanza sulla sorveglianza [OS]), l'orientamento strategico della FINMA e gli sviluppi nel coordinamento della vigilanza sul piano internazionale.

Ridefinizione delle competenze in caso di fallimento di assicurazioni

Secondo la regolamentazione finora in vigore, le procedure di fallimento delle imprese di assicurazione venivano gestite nel quadro di una complessa azione concertata tra la FINMA e il giudice fallimentare ordinario. La competenza formale risultava in capo a quest'ultimo, anche se la FINMA deteneva diritti di codecisione di natura vincolante nell'apertura della procedura fallimentare e nella nomina del curatore fallimentare. In particolare, un giudice fallimentare poteva aprire la procedura di fallimento soltanto dopo che la FINMA aveva espresso il proprio consenso al riguardo.

Con il nuovo sistema – in analogia alla regolamentazione vigente per le banche – la FINMA avrà la competenza esclusiva per l'apertura e la conduzione delle procedure fallimentari a carico delle imprese di assicurazione assoggettate alla sua vigilanza³². Viene quindi meno il concetto di competenza condivisa, tuttavia possono essere coinvolti soggetti terzi. In futuro, eventuali procedure fallimentari a carico di istituti assicurativi saranno quindi gestite

dall'istanza che, in virtù della propria attività quotidiana di vigilanza, dispone di maggiore esperienza e di conoscenze più approfondite circa l'istituto in questione rispetto a un'autorità cantonale in materia di fallimento. Il compito della FINMA consiste ora nella formulazione delle necessarie disposizioni di esecuzione.

Nell'ambito di questa revisione parziale, all'interno della Legge sulla sorveglianza degli assicuratori sono stati inoltre varati e/o emendati ulteriori singoli disposti che non presentano un rapporto diretto con i fallimenti in ambito assicurativo, ma riguardano in generale le norme relative ai provvedimenti. Di conseguenza la FINMA provvederà, sulla scorta di un'esplicita base giuridica, a eliminare una sottocopertura del patrimonio vincolato attraverso il conferimento di valori patrimoniali dell'istituto assicurativo fino a concorrenza dell'importo legale e, in presenza di un rischio di insolvenza, avrà il potere di ordinare una moratoria o una proroga delle scadenze³³. Il legislatore ha inoltre stabilito chiaramente che la revoca dell'autorizzazione di esercizio comporta lo scioglimento della società e che la FINMA è chiamata a designare un liquidatore³⁴.

Riserve nella riassicurazione

La Circolare 2011/3 «Riserve tecniche – riassicurazione» trova applicazione per tutte le imprese e le captive svizzere di riassicurazione per la riassicurazione assunta e ceduta e a tutte le imprese svizzere di assicurazione diretta per le operazioni assunte in riassicurazione e retrocesse. La circolare disciplina nelle sue linee principali la costituzione e lo scioglimento delle riserve tecniche nelle attività di riassicurazione, fissando i requisiti minimi per la determinazione delle suddette riserve in particolare per quanto riguarda il genere e il volume³⁵.

³⁰ Segnatamente in relazione all'equivalenza tra principi UE e IAIS (cfr. anche cap. «Riconoscimento dell'equivalenza della vigilanza svizzera sulle assicurazioni», pag. 50).

³¹ In vigore dal 1° gennaio 2006.

³² Cfr. cap. «Regolamentazione dell'insolvenza per il mercato finanziario», pag. 27.

³³ Art. 51 cpv. 2 lett. h e i LSA.

³⁴ Art. 52 LSA.

³⁵ Visto l'art. 16 LSA.

Il secondo Swiss Qualitative Assessment

In quanto parte del concetto di vigilanza integrato, lo Swiss Qualitative Assessment (SQA) della FINMA fornisce un quadro esaustivo delle imprese di assicurazione assoggettate, evidenziando in che modo *governance* e gestione dei rischi vengono strutturati e implementati.

Nell'ambito dello SQA, l'accento non è posto tanto sui fattori di natura finanziaria, quanto su quelli di tipo qualitativo. Lo SQA costituisce pertanto un'integrazione al SST, oltre a fungere da base di misurazione per il rating di un'impresa all'interno delle categorie di rischio del concetto di vigilanza della FINMA.

Verificata la prima tranche di assicurazioni

Nel febbraio 2010 la FINMA ha pubblicato in un rapporto panoramico di mercato³⁶ i risultati del primo SQA³⁷ e nel dicembre 2010 ha poi annunciato l'attuazione dello SQA II³⁸. Le prime imprese di assicurazione selezionate per lo SQA II sono state sottoposte all'esame della FINMA nel 2011. Ulteriori assessment seguiranno nel 2012 e nel 2013. A differenza dello SQA I, lo SQA II non viene applicato a tutte le società. Gli assicuratori vengono infatti selezionati sia sulla base dei rischi che secondo un meccanismo di casualità. Appare tuttavia evidente che gli impegni menzionati nella Comunicazione FINMA 17 per gli ambiti *governance*, gestione dei rischi e controlli interni devono essere adempiuti da parte di tutte le imprese – a prescindere dall'attuazione di uno SQA II.

Processo di valutazione *ad hoc* con colloqui incentrati sui rischi

Sebbene lo SQA II si basi sostanzialmente sull'impianto dello SQA I, la sua portata è molto più ampia. Lo SQA II utilizza infatti moduli speciali e coinvolge vari esponenti dell'impresa provenienti

da settori e livelli diversi. In altre parole, lo SQA II opera con un approccio a 360 gradi per consentire alla FINMA di ottenere una visione migliore dell'attuazione operativa e dell'adeguatezza di *corporate governance*, gestione dei rischi e controlli interni all'impresa. L'approccio modulare consente altresì un processo di valutazione *ad hoc*, nel cui ambito è possibile considerare in modo più accurato gli specifici settori di rischio di ogni assicuratore. Lo SQA II pone un accento particolare sul consiglio di amministrazione delle imprese, nonché sui sistemi e i processi finalizzati sia alla gestione e al controllo dei rischi che all'ottemperanza di leggi e prescrizioni. Oltre alle valutazioni scritte, la FINMA può condurre colloqui in materia di rischio con imprese di assicurazione selezionate, al fine di affrontare le tematiche specifiche coperte dallo SQA II. La FINMA può anche obbligare le imprese di assicurazione a effettuare un'autovalutazione. In alternativa, può incaricare un soggetto terzo di effettuare una valutazione sulla base di standard indicati dalla FINMA stessa.

Attraverso lo SQA II e le attività di vigilanza correnti, la FINMA sottolinea l'importanza dei fattori di *corporate governance*, gestione dei rischi e controlli interni a livello di organizzazione e di operatività degli istituti assoggettati. Qualora un istituto dovesse evidenziare lacune in questi ambiti, non riuscire a conseguire progressi sufficienti o evidenziare un innalzamento del profilo di rischio, la FINMA può rafforzare la propria vigilanza su tale soggetto e adottare gli opportuni provvedimenti.

³⁶ Cfr. <http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/bericht-sqa-20100201-d.pdf> (in tedesco, francese e inglese).

³⁷ Cfr. Comunicazione FINMA 5 (<http://www.finma.ch/i/finma/publikationen/Documents/finma-mitteilung-05-2010-i.pdf>).

³⁸ Cfr. Comunicazione FINMA 17 (in tedesco, francese e inglese) (<http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/finma-mitteilung-17-2010-d.pdf>).

Vigilanza sui gruppi e sviluppi internazionali

Gli sviluppi internazionali in ambito assicurativo hanno assunto oggi una portata globale, soprattutto nell'ambito dell'International Association of Insurance Supervisors. Si constata inoltre un interesse crescente da parte del Financial Stability Board per il coinvolgimento del settore assicurativo, soprattutto in relazione a questioni sulla stabilità finanziaria.

L'IAIS si occupa prevalentemente dei principi di base della vigilanza assicurativa, della stabilità finanziaria e della sorveglianza multilaterale sui gruppi assicurativi. In futuro, l'IAIS sarà chiamata a seguire e supportare in misura sempre maggiore anche l'attuazione dei principi di regolamentazione. La FINMA è impegnata attivamente nella maggior parte dei comitati principali e dei sottocomitati. Nel 2011 è divenuta membro del neocostituito Supervisory Forum e del Macroprudential Policy and Surveillance Working Group.

Il 1° ottobre 2011 l'assemblea generale dell'IAIS ha approvato la revisione³⁹ degli *Insurance Core Principles* (ICP) del 2003. Questi 26 principi fondamentali hanno un carattere generale e sono applicabili a livello mondiale per la strutturazione di una vigilanza assicurativa efficace. I principi costituiscono pertanto da un lato una linea guida per le autorità di vigilanza e uno strumento per la loro autovalutazione, dall'altro servono anche al Fondo Monetario Internazionale (FMI) come criteri per la valutazione della situazione dei diversi regimi di vigilanza.

Vigilanza internazionale sui gruppi assicurativi

Oltre alla questione dei rischi sistemici nel settore assicurativo⁴⁰, nel luglio 2010, nell'ambito della vigilanza sui gruppi assicurativi attivi a livello internazionale (Internationally Active Insurance Groups [IAIG]), l'IAIS si è occupata dello sviluppo nell'arco di tre anni di un Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups (ComFrame). Con la pubblicazione di un'apposita strategia nel luglio 2011, questo progetto, guidato dalla vicepresidente della FINMA, al con-

tempo anche presidente del Technical Committee dell'IAIS, ha raggiunto un importante traguardo intermedio. Entro la metà del 2013, ComFrame intende realizzare un primo quadro normativo multilaterale concernente la vigilanza internazionale sui gruppi assicurativi, di cui in seguito dovrà essere effettuata un'ulteriore calibrazione.

I college come piattaforme di scambio continuo di informazioni e opinioni

Uno dei nodi centrali dell'attività di vigilanza della FINMA sui gruppi e i conglomerati è costituito dalla cooperazione a livello internazionale. La FINMA riveste su questo piano la funzione di *group-wide supervisor* per i gruppi assicurativi con sede principale in Svizzera. Inoltre, la FINMA effettua periodicamente incontri con le autorità di vigilanza estere nell'ambito dei *supervisory college* sui gruppi globali e con i supervisori dell'UE nell'ambito dei cosiddetti *college of supervisors*.

Nel 2011 sono stati effettuati sei college. Come è apparso evidente, l'importanza e la visibilità dei college è in costante aumento, non solo in Europa, bensì anche negli altri continenti. L'appello a un più frequente scambio di informazioni è stato lanciato soprattutto in occasione dei *supervisory college* globali di Swiss Re e Zurich Financial Services (ZFS). In questi casi un college all'anno non è stato più sufficiente per affrontare tutti i temi all'ordine del giorno, e per tale motivo dal 2011 la vigilanza sui gruppi conduce college intermedi in modalità di teleconferenza. Una priorità centrale a tale riguardo è costituita dallo scambio di informazioni in tempi più rapidi. Rispetto al concetto originario di manifestazioni con frequenza annuale, i college si stanno pertanto trasformando sempre più in piattaforme

³⁹ Cfr. http://www.iaisweb.org/_temp/Revision_of_the_ICPs_-_Process_for_Review_and_Consultation.pdf (in inglese).

⁴⁰ Cfr. cap. «Istituti di rilevanza sistemica: indispensabile una maggiore dotazione di fondi propri», pag. 17.

di scambio costante di informazioni e opinioni. Particolarmente interessanti risultano le stime e le analisi sui sistemi di gestione e di controllo dei rischi. Poiché ai fini del calcolo della solvibilità su base economica la Svizzera continua a vantare un vantaggio concettuale grazie al SST, l'interesse per la sua implementazione operativa risulta conseguentemente elevato.

La pressione sulle attività di vigilanza coordinate è in aumento da parte sia dell'EIOPA che dell'IAIS. ComFrame deve pertanto fungere da piattaforma multilaterale per effettuare in modo efficace ed efficiente la vigilanza sugli IAIG, prestando un'attenzione particolare alla complessità delle attività multilocali dei gruppi assicurativi in questione.

Riconoscimento dell'equivalenza della vigilanza svizzera sulle assicurazioni

Nel 2011 l'EIOPA ha sottoposto a verifica i regimi di vigilanza assicurativa in Svizzera secondo la direttiva Solvency II al fine di accertarne l'equivalenza. Il riscontro dell'EIOPA è stato positivo, la Commissione UE non ha ancora preso una decisione al riguardo.

A inizio 2011, come prima fase di un assessment di ampio respiro, la FINMA ha risposto a una vasta e approfondita lista di domande⁴¹ dell'EIOPA in materia di vigilanza assicurativa in Svizzera. Oltre alle domande in merito a forma giuridica, organizzazione, obiettivi, mansioni e risorse della FINMA, orientamento generale e svolgimento delle attività di vigilanza assicurativa, è stato posto un accento particolare su aspetti quali la vigilanza nell'ambito della riassicurazione, la vigilanza sui gruppi e le verifiche di solvibilità secondo i principi del SST. Dopo aver ottenuto risposta a una serie di domande supplementari, nel maggio 2011 i rappresentanti EIOPA provenienti da diverse giurisdizioni hanno avuto modo di farsi direttamente un quadro dettagliato della situazione attraverso una permanenza di due settimane in loco presso la sede della FINMA.

con specifiche riserve». La decisione definitiva da parte dell'UE non è ancora stata presa. Le riserve si riferiscono prevalentemente ai seguenti punti:

- carenze negli obblighi di pubblicità delle imprese di assicurazione nei confronti del pubblico,
- possibilità di esonero dall'obbligo di predisporre un servizio interno di revisione,
- carenze nel radicamento della funzione di *compliance* a livello della sorveglianza.

Queste constatazioni saranno integrate nel processo decisionale relativo all'ulteriore sviluppo della Legge sulla sorveglianza degli assicuratori (LSA) e dell'Ordinanza sulla sorveglianza (OS)⁴³. Nel contesto della verifica, la FINMA ha pubblicato la propria policy sui *supervisory college* in ambito assicurativo⁴⁴.

Equivalenza con riserva

A fine ottobre 2011 l'EIOPA ha espresso la propria raccomandazione⁴² all'attenzione della Commissione UE, formulando un giudizio di «equivalenza

⁴¹ Questionnaire for Equivalence Assessment in relation to Arts. 172, 227 and 260 of Solvency II Directive (2009/138/CE) (in inglese).

⁴² Cfr. <https://eiopa.europa.eu/consultations/consultation-papers/2011/august-2011/consultation-paper-no-3-eiopa-draft-report-equivalence-assessment-of-the-swiss-supervisory-system/index.html> (in inglese).

⁴³ Cfr. cap. «Cambiamenti nella regolamentazione delle assicurazioni», pag. 47.

⁴⁴ Cfr. http://www.finma.ch/e/beaufsichtigte/versicherungen/gruppen_konglomerate/Documents/policy-supervisory-colleges.pdf (in inglese).

MERCATI

Panoramica

Nel 2011 la FINMA ha garantito nella divisione Mercati il corretto funzionamento del processo di monitoraggio multilivello per gli investimenti collettivi di capitale. Inoltre, i riflettori sono stati puntati sugli sviluppi tecnologici a livello di borse e commercio di valori mobiliari, nonché sui progetti di regolamentazione e applicazione sul piano internazionale quali l'AIFMD e la direttiva UCITS IV.

Sotto l'aspetto della funzionalità dei mercati finanziari, vanno menzionati i numerosi nuovi sviluppi tecnologici delle borse e del commercio di valori mobiliari. I progressi tecnologici sul fronte dell'elaborazione dati e della comunicazione hanno prodotto profondi cambiamenti nelle modalità di esecuzione e di liquidazione per quanto riguarda le attività di commercio dei valori mobiliari. Il più recente sviluppo in questo ambito è costituito dalla negoziazione ad alta frequenza (*high frequency trading* [HFT]), un sistema secondo cui efficienti computer effettuano nell'arco di millisecondi migliaia di operazioni di acquisto e di vendita, per sfruttare anche le più esigue differenze di corso sulle diverse piazze.

Anche le piazze di negoziazione sono esposte a una costante evoluzione: a tale riguardo sono, ad esempio, di particolare rilievo i sistemi di negoziazione multilaterali (*multilateral trading facility* [MTF]) conformemente alla Markets in Financial Instruments Directive (MiFID), così come i crossing network e i *dark pool*. In collaborazione con Liquidnet Europe Limited, la SIX Swiss Exchange ha creato un *dark pool* per l'esecuzione delle transazioni in blocco. La piattaforma SIX Swiss Exchange Liquidnet Service consente la negoziazione su circa 3600 valori mobiliari di Svizzera, Gran Bretagna, Francia, Germania e Paesi Bassi. Sia le borse che i sistemi di negoziazione alternativi fungono da punto d'incontro tra venditori e acquirenti di valori mobiliari.

La tutela dei clienti come postulato fondamentale

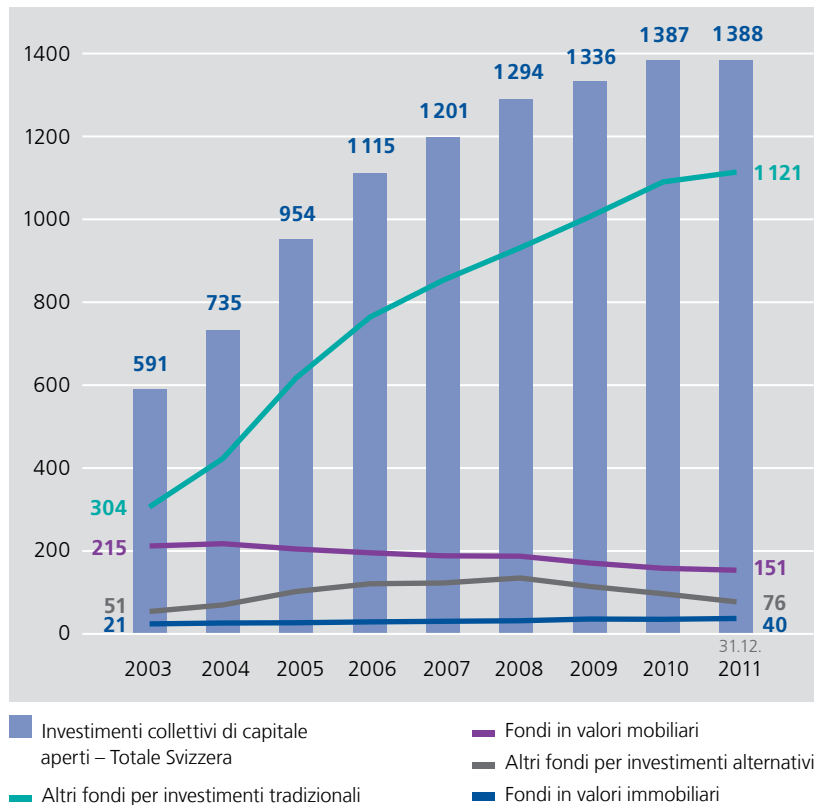
Nell'ambito della tutela dei clienti, la pressione sugli operatori del mercato – e in primis sul settore della gestione patrimoniale istituzionale – è aumentata non solo a causa dei progetti di regolamen-

tazione e di applicazione a livello internazionale come l'AIFMD e la direttiva UCITS IV, ma anche in seguito agli sviluppi sul piano nazionale. Da un lato i clienti tendono sempre più spesso a collaborare soltanto con gli istituti autorizzati, dall'altro si nota una volontà normativa ad ammettere all'esercizio dell'attività di gestione patrimoniale soltanto gli istituti autorizzati e assoggettati a vigilanza. Infatti, nell'ambito della riforma strutturale della previdenza professionale è stato stabilito che, a partire dal 1° gennaio 2014, potranno operare come gestori patrimoniali per conto degli istituti previdenziali soltanto persone o entità assoggettate alla vigilanza della FINMA o riconosciute dalla Commissione di alta vigilanza.

Al fine di garantire la tutela dei clienti, nell'ambito della sua attività di sorveglianza orientata al rischio nel 2011 la FINMA ha tra l'altro verificato presso gli istituti assoggettati a vigilanza ai sensi della Legge sugli investimenti collettivi di capitale il corretto funzionamento del processo di monitoraggio multilivello previsto appunto per questi ultimi. La suddetta legge prevede infatti determinati obblighi di controllo tra i singoli attori. La banca depositaria degli investimenti collettivi svizzeri esercita, ad esempio, non soltanto una funzione di custodia, ma anche di controllo⁴⁵ nei confronti della direzione di un fondo o della SICAV. Nello specifico, la banca depositaria è tra l'altro responsabile della verifica del calcolo del valore netto di inventario e dell'idoneità delle decisioni di investimento in termini di compatibilità con le disposizioni di legge e con il contratto del fondo. Nell'ambito del monitoraggio delle banche depositarie, la FINMA ha constatato che determinati istituti non ottemperano ai propri obblighi di controllo oppure lo fanno in misura insufficiente, e

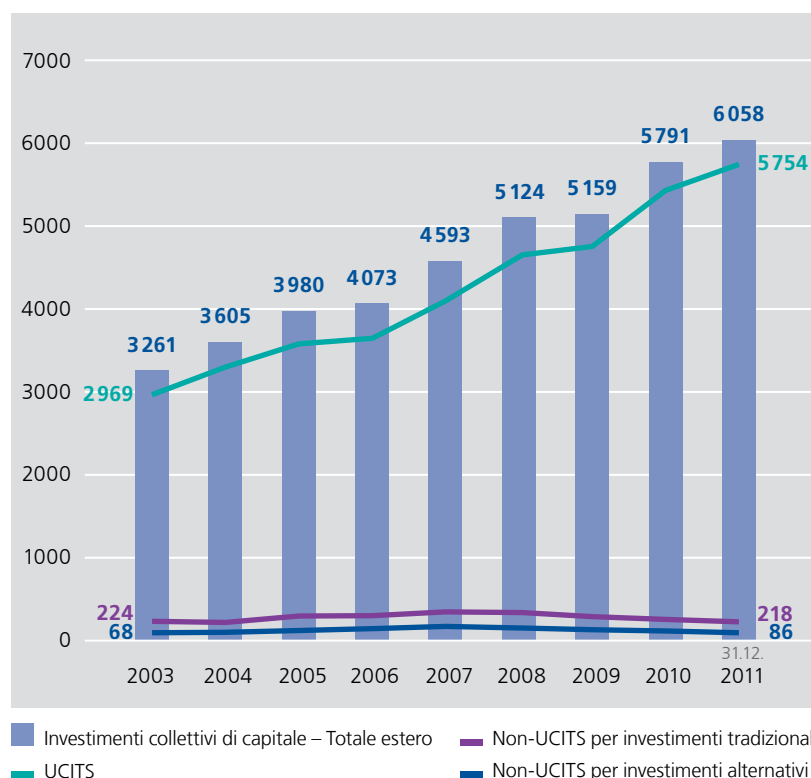
⁴⁵ Ai sensi dell'art. 73 cpv. 3 LICol.

Andamento del numero di investimenti collettivi di capitale nazionali tra il 2003 e il 2011, in base al tipo di fondo.



ha pertanto sollecitato le società di audit a prendere posizione in modo dettagliato a tale riguardo in occasione del successivo rapporto di audit. Qualora le presunte carenze dovessero trovare conferma, la FINMA adotterà i provvedimenti del caso.

Sul versante delle direzioni dei fondi, la FINMA ha sottoposto a una verifica approfondita soprattutto quelle che amministrano prevalentemente o esclusivamente fondi immobiliari. La FINMA ha esaminato non solo l'organizzazione operativa delle direzioni dei fondi, ma ha concentrato la propria attenzione in particolare anche sulle qualifiche tecnico-specialistiche delle persone incaricate dell'amministrazione dei fondi immobiliari. Infine, sempre nell'ambito dei fondi immobiliari, la FINMA ha condotto accerta-



menti specifici anche sui cosiddetti periti incaricati delle stime, in quanto nel processo di monitoraggio multilivello essi rivestono un ruolo di primaria importanza: quello di determinare in modo oggettivo il valore degli immobili.

Sul versante dei prodotti, nel 2011 non si è delineato alcun trend specifico verso una particolare tipologia di investimenti collettivi di capitale. Per contro, è stato constatato un nuovo aumento delle domande di autorizzazione presentate per prodotti svizzeri con eccezioni specifiche in termini di investimenti o di prescrizioni di investimento. È stata inoltre rilevata una certa domanda di investimenti collettivi di capitale organizzati corporativamente, come ad esempio le società di investimento a capitale variabile.

Andamento del numero di investimenti collettivi di capitale esteri tra il 2003 e il 2011.

Cambiamenti nella regolamentazione dei mercati

Al fine di strutturare in modo sintetico e raffrontabile le informazioni chiave per gli investitori, nel 2011 la Svizzera ha adottato il nuovo documento contenente le informazioni chiave per gli investitori (*Key Investor Information Document* [KIID]) dell'UE. Inoltre, è stata formulata una serie di precisazioni per la Circolare FINMA «Obbligo di dichiarazione delle operazioni su valori mobiliari», mentre la Circolare «Agenzie di rating del credito» definisce i nuovi requisiti posti dalla FINMA per diversi ambiti di vigilanza.

Investimenti collettivi di capitale

Nell'ambito dell'emendamento alla Legge sulle banche in relazione alla garanzia dei depositi, sono stati apportati tra l'altro anche adeguamenti alla Legge del 23 giugno 2006 sugli investimenti collettivi di capitale (LICol). Adesso la competenza per i casi di fallimento relativi a direzioni di fondi, SICAV, SAIC e SICAF risiede in capo alla FINMA. Le rispettive modifiche sono entrate in vigore il 1° settembre 2011. Ora quindi la FINMA non è competente soltanto della liquidazione forzata, bensì anche dell'apertura del fallimento e della conduzione della relativa procedura in conformità alla Legge sugli investimenti collettivi⁴⁶. La liquidazione su base volontaria degli investimenti collettivi di capitale continua invece a rientrare nella sfera di responsabilità dei titolari dell'autorizzazione.

Introduzione del KIID in Svizzera

Ai sensi della direttiva europea UCITS IV⁴⁷, con effetto dal 1° luglio 2011 il prospetto semplificato è stato sostituito dal Documento contenente le informazioni chiave per gli investitori (*Key Investor Information Document* [KIID]). Alla luce di questo sviluppo giuridico a livello internazionale, il 29 giugno 2011 il Consiglio federale ha deliberato l'introduzione del KIID nell'ambito degli emendamenti apportati all'Ordinanza sugli investimenti collettivi (OICol), posta in vigore il 15 luglio 2011. Sulla base del KIID deve essere creato un documento uniforme, breve e comprensibile per tutti gli investitori, tale da consentire loro di confrontare in modo semplice e rapido i diversi investimenti collettivi di capitale. Nel rispetto delle previste disposizioni transitorie,

un KIID dovrà essere allestito sia per gli investimenti collettivi di capitale svizzeri appartenenti alle tipologie «Fondi in valori mobiliari» e «Altri fondi per investimenti tradizionali» sia per gli investimenti collettivi di capitale esteri comparabili con le suddette categorie e distribuiti in Svizzera o a partire dalla Svizzera. Nell'allestimento del KIID occorre attenersi alla direttiva emanata dalla Swiss Funds Association (SFA) «Informazioni chiave per gli investitori di fondi in valori mobiliari e altri fondi per investimenti tradizionali sotto forma di fondi di investimento aperti al pubblico» («Wesentliche Informationen für die Anlegerinnen und Anleger für Effektenfonds sowie übrige Fonds für traditionelle Anlagen in der Form der Publikumsfonds», in tedesco) nella versione del 2 dicembre 2011, riconosciuta dalla FINMA come standard minimo⁴⁸.

Borse e commercianti di valori mobiliari

Il 1° agosto 2011 è entrato in vigore l'art. 53a OBVM, con cui è stata creata una base legale, corrispondente alla prassi finora adottata dalla FINMA, per l'ammissione alla borsa svizzera dei commercianti per conto proprio esteri⁴⁹. In conformità all'Ordinanza sulle borse⁵⁰, la FINMA può concedere l'autorizzazione di membro estero di una borsa al commerciante per conto proprio estero che nello Stato di sede non è sottoposto a un'adeguata vigilanza, se adempie le condizioni sancite nella Legge sulle borse⁵¹. I commercianti per conto proprio esteri non sottoposti a vigilanza devono ottemperare sia ai requisiti organizzativi e di organico sia ai requisiti minimi di capitale vigenti per i commercianti di valori mobiliari svizzeri. Dall'entrata in vigore del

⁴⁶ Cfr. cap. «Regolamentazione dell'insolvenza per il mercato finanziario», pag. 27.

⁴⁷ Direttiva 2009/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di taluni organismi di investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM).

⁴⁸ Ai sensi dell'art. 7 cpv. 3 LFINMA e dell'art. 20 cpv. 2 LICol.

⁴⁹ Cfr. Rapporto annuale 2010 FINMA, pag. 65 e segg. (in tedesco e francese).

⁵⁰ Art. 53a cpv. 1 OBVM.

⁵¹ Art. 10 cpv. 2 LBVM.

nuovo art. 53a OBVM fino a fine 2011, la FINMA ha ammesso un commerciante per conto proprio estero come membro estero di borsa.

Modifica della Circolare FINMA «Obbligo di dichiarazione delle operazioni su valori mobiliari»

In data 1° novembre 2011 la FINMA ha posto in vigore la Circolare 2008/11 «Obbligo di dichiarazione delle operazioni su valori mobiliari»⁵² rivista (denominata in precedenza «Obbligo di dichiarazione delle transazioni di borsa»). Le modifiche riguardano principalmente alcune precisazioni degli obblighi di dichiarazione già esistenti per i commercianti di valori mobiliari. Nei confronti di questi ultimi non vengono pertanto imposti nuovi obblighi. La FINMA ha adeguato la circolare in funzione dei nuovi sviluppi e delle mutate esigenze di mercato, segnatamente sono state eliminate le incongruenze terminologiche rispetto ai regolamenti della borsa svizzera. Nell'indagine conoscitiva informale, svolta dalla FINMA, gli operatori di mercato e gli offerenti interessati hanno espresso un parere del tutto favorevole alle proposte di revisione formulate.

Agenzie di rating

Nella sua Circolare 2012/1 «Agenzie di rating del credito»⁵³ pubblicata ad agosto 2011, la FINMA

ha rielaborato i requisiti per il riconoscimento delle agenzie di rating. La circolare è indirizzata alle agenzie i cui rating vengono utilizzati per finalità prudenziali dagli istituti assoggettati. Oltre all'impiego dei rating per finalità prudenziali (in particolare per il calcolo dei fondi propri necessari) da parte di banche e commercianti di valori mobiliari, la circolare costituisce anche la base per l'utilizzo dei rating presso le imprese di assicurazione (ad esempio, in relazione alle prescrizioni di investimento sul patrimonio vincolato) e gli investimenti collettivi di capitale (tecniche di investimento e derivati). In questo modo, i requisiti posti dalla FINMA alle agenzie di rating vengono ora fissati per i diversi ambiti di vigilanza della FINMA e al contempo vengono uniformati i presupposti per il riconoscimento. Ai fini della definizione dei requisiti di riconoscimento, la FINMA ha tenuto conto delle disposizioni aggiornate di organi normativi internazionali come l'International Organization of Securities Commissions (IOSCO) e il BCBS, alla luce però del contesto di mercato svizzero. I requisiti posti alle agenzie di rating nella circolare mirano a uno standard qualitativo minimo dei rating stessi. La circolare è entrata in vigore il 1° gennaio 2012, anche se, ai fini dell'attuabilità, per le imprese di assicurazioni troveranno applicazione apposite disposizioni transitorie fino a fine 2014.

⁵² Cfr. <http://www.finma.ch/i/regulierung/Documents/finma-rs-2008-11-i.pdf>.

⁵³ Cfr. <http://www.finma.ch/i/regulierung/Documents/finma-rs-2012-01-i.pdf>.

Exchange-Traded Fund

Alla luce della crescente complessità di numerosi prodotti finanziari, la trasparenza degli *Exchange-Traded Fund* (ETF) va assumendo un'importanza sempre maggiore. Gli investitori ordinari devono sapere qual è l'indice replicato dall'ETF in cui collocano il proprio denaro.

Gli ETF si sono affermati ormai da anni come un apprezzato strumento di allocazione sia per gli investitori istituzionali sia per quelli ordinari. Gli ETF, di diritto svizzero oppure estero autorizzati alla distribuzione pubblica in Svizzera o a partire dalla Svizzera, sono investimenti collettivi di capitale di tipo aperto, quotati sulla SIX Swiss Exchange e per i quali un *market maker* garantisce una negoziazione liquida. Se per un investimento collettivo di capitale viene utilizzata la denominazione ETF, è necessario che siano quotate tutte le classi di quote. Gli ETF sono inoltre caratterizzati dal fatto di replicare non solo un indice, ma anche l'andamento di un sottostante come, ad esempio, l'oro. È tuttavia escluso che gli ETF possano utilizzare l'indice esclusivamente come benchmark.

Aumentata trasparenza per gli ETF svizzeri

Al fine di replicare gli indici di riferimento, gli ETF utilizzano diversi metodi. A questo proposito si distingue tra prodotti a replica fisica e prodotti a replica sintetica. Gli ETF a replica fisica acquistano tutti (metodo *full replication*) o solo una parte (metodo *sample*) dei titoli che compongono l'indice, mentre gli ETF a replica sintetica riproducono l'indice attraverso l'impiego di derivati. Poiché gli ETF offerti vanno assumendo una complessità sempre maggiore, per questi prodotti deve essere attribuita un'importanza particolare al principio di trasparenza e di informazione a tutela degli investitori. Nella documentazione dei fondi relativa agli ETF svizzeri deve essere pertanto indicato chiaramente quale metodo di replica viene utilizzato e qual è il suo funzionamento. Poiché l'indice replicato determina il profilo di rischio-rendimento del prodotto stesso, la documentazione dei prodotti svizzeri deve riportare segnatamente informazioni circostanziate sull'offerente dell'indice e sulla composizione dello stesso.

Swap ETF

I prodotti a replica sintetica del tipo *unfunded swap* ETF sono inoltre tenuti a comunicare pubblicamente la loro politica di investimento in relazione al paniere dei valori mobiliari di riferimento. Un *unfunded swap* ETF non investe infatti nei valori mobiliari sottostanti all'indice, ma colloca il patrimonio del fondo secondo criteri fiscalmente ottimizzati. La performance dell'indice viene quindi conseguita attraverso swap OTC.

I prodotti a replica sintetica vengono offerti anche come cosiddetti *funded swap* ETF. A differenza degli *unfunded swap* ETF, i *funded swap* ETF non acquistano valori mobiliari, ma trasferiscono l'intero patrimonio del fondo a una o più controparti di swap, le quali a loro volta si impegnano a depositare garanzie in misura almeno pari al 90–95% del patrimonio del fondo e a pagare la performance dell'indice. Per questi prodotti si pone tuttavia la domanda se le loro peculiarità risultino ancora conformi alla definizione di investimento collettivo di capitale⁵⁴. Infatti, se l'intero *cash inflow* del *funded swap* ETF viene trasferito a una controparte di swap, il fondo non solo non dispone di alcun investimento nel proprio patrimonio, ma l'organo direttivo dell'ETF non esercita alcuna attività di gestione del patrimonio stesso. Nella consegna della domanda, il richiedente deve fra l'altro comprovare che il prodotto presentato costituisce un investimento collettivo di capitale.

Il 21 settembre 2011 la FINMA ha pubblicato la Comunicazione 29 sugli *Exchange-Traded Fund*, in cui informa i titolari dell'autorizzazione, segnatamente le direzioni dei fondi e i rappresentanti degli investimenti collettivi di capitale esteri, in merito ai citati requisiti per l'approvazione⁵⁵.

⁵⁴ Art. 7 cpv. 1 LICol.

⁵⁵ Cfr. <http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/finma-mitteilung-29-2011-d.pdf> (in tedesco).

Periti incaricati delle stime per i fondi immobiliari svizzeri

I periti incaricati delle stime per conto di fondi immobiliari svizzeri devono garantire che le valutazioni dei valori commerciali avvengano in modo indipendente, professionale e conforme alla prassi di mercato.

I fondi immobiliari svizzeri⁵⁶ investono i propri mezzi in valori immobiliari, ad esempio in terreni (edifici abitativi, stabili e costruzioni ad uso commerciale o misto, terreni edificabili ecc., di seguito indicati cumulativamente come «immobili»). Il valore commerciale di questi investimenti non risulta tuttavia di immediata determinabilità. Per questo la Legge sugli investimenti collettivi⁵⁷ prevede che la direzione del fondo e/o la SICAV designino come periti incaricati delle stime almeno due persone fisiche o una persona giuridica, al fine di effettuare la valutazione degli immobili appartenenti al fondo stesso. Ogni singolo incarico conferito dalla direzione del fondo e/o dalla SICAV ai periti necessita della preventiva approvazione della FINMA. Quest'ultima riconosce quindi i periti incaricati delle stime non in via generale, ma soltanto in relazione a un incarico concreto.

Requisiti posti ai periti incaricati delle stime

L'incarico per la stima viene approvato qualora i periti siano in possesso delle necessarie qualifiche e risultino pienamente indipendenti. Secondo la consueta prassi della FINMA, la qualifica tecnica presuppone l'attestazione di una formazione specifica o di un'altra forma di acquisizione delle necessarie conoscenze tecnico-specialistiche, un'esperienza almeno quinquennale nel campo della stima immobiliare e una dimestichezza con il mercato immobiliare di riferimento. Il perito incaricato delle stime deve essere indipendente sotto il profilo giuridico ed economico dalla direzione del fondo, dalla SICAV, dalla banca depositaria nonché dalle società collegate in qualche modo ai suddetti soggetti o alle società immobiliari degli investimenti collettivi di capitale amministrate dalla stessa direzione del fondo, SICAV o banca depositaria. Un rapporto di dipendenza economica viene presunto se un perito

incaricato delle stime consegue oltre il 10% del suo reddito annuo da incarichi di una singola direzione del fondo e/o SICAV oppure da incarichi di direzioni di fondi e/o SICAV collegate reciprocamente. I periti incaricati delle stime devono inoltre essere indipendenti anche tra di loro.

La nuova possibilità di designare come periti incaricati delle stime anche le persone giuridiche, prevista con l'entrata in vigore della Legge sugli investimenti collettivi, non si è rivelata praticabile. Dato che anche una persona giuridica deve nominare per ogni fondo immobiliare due persone fisiche come periti incaricati delle stime, non rimane alcuno spazio per l'approvazione dell'incarico a una persona giuridica.

Mansioni dei periti incaricati delle stime

Dopo aver ottenuto l'autorizzazione da parte della FINMA per il mandato di stima, la direzione del fondo e/o la SICAV devono assegnare gli immobili ai singoli periti. Questi sono chiamati a visionare e valutare gli immobili che la direzione del fondo e/o la SICAV stessa intendono acquistare o vendere⁵⁸. Nel caso di terreni già compresi nel patrimonio del fondo, il valore commerciale deve essere fatto stimare alla chiusura di ogni esercizio contabile e in occasione di ogni emissione di quote, e la visita in loco deve essere ripetuta almeno ogni tre anni⁵⁹. Il sopralluogo presso un immobile da parte di personale ausiliario del perito incaricato della stima è ammesso esclusivamente in caso di valutazione di immobili ubicati all'estero. I risultati della valutazione dell'immobile devono essere sottoposti successivamente alla verifica di un secondo perito. I suddetti requisiti devono garantire che le valutazioni dei valori commerciali avvengano in modo indipendente, professionale e conforme alla prassi di mercato.

⁵⁶ Art. 58 e segg. LICol.

⁵⁷ Art. 64 cpv. 1 LICol.

⁵⁸ Art. 92 OICol.

⁵⁹ Art. 93 e art. 97 cpv. 3 OICol.

Gestione da parte delle banche dei patrimoni di persone politicamente esposte

La FINMA ha pubblicato un rapporto sintetico⁶⁰ sugli obblighi di diligenza delle banche per quanto concerne le persone politicamente esposte, conducendo inchieste mirate presso le banche direttamente interessate.

A seguito degli sconvolgimenti verificatisi in molti paesi arabi, a inizio 2011 il Consiglio federale, in ottemperanza alle disposizioni della Costituzione federale, ha disposto il blocco dei patrimoni degli ex capi di Stato Ben Ali, Mubarak e Gheddafi, nonché dei rispettivi entourage. Molte di queste persone citate nelle ordinanze sulle sanzioni sono persone politicamente esposte (Politically Exposed Persons [PEP]). A tale proposito, alla FINMA sono pervenute numerose domande circa il rispetto delle disposizioni in materia di lotta al riciclaggio di denaro da parte delle banche, in particolare per quanto concerne le PEP. L'11 marzo 2011 la FINMA ha pubblicato il rapporto sintetico «Obblighi di diligenza delle banche svizzere in relazione ai valori patrimoniali di persone politicamente esposte», che illustra le risposte principali a tali domande.

Accertamenti presso venti banche

Rifacendosi alle ordinanze del Consiglio federale sulle misure contro determinate persone della Tunisia, della Repubblica Araba d'Egitto e della Libia, varie banche hanno notificato i valori patrimoniali riconducibili a soggetti colpiti dai provvedimenti. Alla luce di queste segnalazioni, la FINMA ha effettuato accertamenti presso venti banche al fine di verificare, caso per caso, se siano state commesse violazioni delle disposizioni in materia di riciclaggio di denaro. I risultati di queste verifiche hanno evidenziato che i dossier sono stati gestiti in modo opportuno, con diversi gradi di conformità ed efficacia. In linea di principio, le banche conoscono i propri obblighi e vi ottemperano di conseguenza. Parte delle aspettative sono risultate pienamente soddisfatte. Nel caso di quattro banche sottoposte a controllo, la FINMA ha tuttavia rilevato delle infrazioni e ha avviato procedimenti formali di *enforcement* nei confronti di tali istituti. I risul-

tati degli accertamenti sono stati pubblicati dalla FINMA il 10 novembre 2011⁶¹.

Rigorosi obblighi di diligenza

La Svizzera adotta fin dal 1998 norme concrete per le banche in relazione ai valori patrimoniali delle PEP. Da allora queste norme di diligenza sono state costantemente aggiornate e oggi costituiscono parte integrante dell'Ordinanza sul riciclaggio di denaro della FINMA dell'8 dicembre 2010. Le relazioni d'affari con le PEP non sono vietate, ma in questi casi gli intermediari finanziari sono soggetti a rigorosi obblighi di diligenza ai sensi della Legge sul riciclaggio di denaro. Essi devono effettuare accertamenti supplementari per consentire alla banca di stabilire l'origine e la destinazione dei mezzi. Gli intermediari sono altresì tenuti a notificare e bloccare i valori patrimoniali in caso di fondato sospetto di provenienza illecita. La FINMA verifica ogni anno l'ottemperanza a questi obblighi di diligenza da parte delle banche – avvalendosi per lo più di società di audit – e interviene in caso di inadempienza.

Nell'ambito della revisione parziale delle sue quaranta raccomandazioni e delle nove raccomandazioni speciali il GAFI, che fissa gli standard internazionali nell'ambito della lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo, ha raggiunto un accordo sull'estensione delle categorie di PEP. Oltre alle PEP estere, in futuro saranno previste anche categorie di PEP nazionali e PEP presso organizzazioni internazionali. A differenza delle PEP estere, per queste categorie non si presuppone automaticamente un rischio di reputazione accresciuto. I rischi vengono invece ponderati nell'ambito di un approccio basato sul rischio della relazione cliente. Le modifiche costituiranno la base per la quarta tornata degli esami dei paesi.

⁶⁰ Cfr. <http://www.finma.ch/i/finma/publikationen/Documents/br-pep-20110311-i.pdf>.

⁶¹ Cfr. http://www.finma.ch/d/aktuell/Documents/bericht_pep-abkl%C3%A4rung_20111110_d.pdf (in tedesco, francese e inglese).

ENFORCEMENT

Panoramica

La divisione Enforcement è responsabile dell'applicazione coercitiva del diritto di sorveglianza. Esercita inoltre la vigilanza sui mercati di pertinenza della FINMA ed è competente per il trattamento delle procedure di insolvenza a carico degli assoggettati alla vigilanza della FINMA. Le decisioni in merito ai casi di *enforcement* vengono prese dal Comitato di enforcement della FINMA.

Enforcement è la divisione più recente della FINMA. Dal 15 marzo 2011, data del suo scorporo dalla divisione Mercati, la nuova unità Enforcement si occupa degli accertamenti e dell'osservanza dell'obbligo di assoggettamento alle specifiche norme sui mercati finanziari. Esegue i procedimenti di *enforcement* nell'ambito della vigilanza sugli istituti, i prodotti e i mercati; rappresenta quindi la divisione sanzionatoria della FINMA. Oltre a ciò provvede alla liquidazione di banche, commercianti di valori mobiliari e, dal 1° settembre 2011, imprese di assicurazioni e investimenti collettivi di capitale impossibilitati per motivi finanziari a continuare l'esercizio della loro attività⁶². Nella sua sfera di competenza rientrano anche le verifiche in materia di pubblicità delle partecipazioni (obbligo di dichiarazione sancito dalla Legge sulle borse) e le questioni concernenti le offerte pubbliche di acquisto.

Accertamenti e procedimenti di *enforcement*

Nella sua funzione trasversale⁶³, la divisione Enforcement svolge compiti specifici concernenti le imprese e le persone assoggettate alla vigilanza nelle divisioni Banche, Assicurazioni e Mercati. Nel caso in cui l'attività di vigilanza rilevi chiari indizi di inadempienza da parte di assoggettati alle disposizioni vigenti di diritto di sorveglianza, intervengono i team di Enforcement. Le diverse équipes seguono sempre una media di circa 300 pratiche di accertamento, intrattenendo un fitto scambio di informazioni con gli ambiti di vigilanza. Contemporaneamente, la divisione svolge un numero di procedimenti formali di *enforcement* che si aggira mediamente attorno a 35 casi, a carico di assoggettati e singole persone, al fine di indagare in modo approfondito su presunte infrazioni della

legge e, in presenza di una violazione comprovata, adottare i correttivi necessari previsti dal diritto di sorveglianza.

Si moltiplicano le procedure di ricorso

Quando la FINMA avvia un procedimento, si attiene a quanto sancito nella vigente Politica in materia di *enforcement*⁶⁴. Le decisioni relative a questioni di *enforcement* sono prese in genere dal Comitato di enforcement della FINMA. Qualora la FINMA sia chiamata a esaminare i ricorsi contro decisioni della Commissione delle offerte pubbliche di acquisto, il giudizio è affidato al Comitato delle offerte pubbliche di acquisto appositamente nominato in seno al Consiglio di amministrazione della FINMA.

I provvedimenti comminabili vanno dalla decisione di accertamento al divieto dell'esercizio della professione per persone fisiche, comprendendo ai gradi intermedi la revoca dell'autorizzazione, la liquidazione secondo il diritto di sorveglianza e la decisione sull'insolvenza di un soggetto autorizzato per le imprese. La FINMA, in qualità di autorità competente per i fallimenti, ha curato fallimenti di assoggettati e ha condotto fallimenti subordinati esteri. Nella maggior parte dei casi, la divisione Enforcement si è avvalsa di incaricati esterni come amministratori fallimentari, assumendo in prima persona questa funzione quando la massa fallimentare presentava un'entità patrimoniale modesta.

Una notevole mole di lavoro è derivata dalle numerose procedure di ricorso contro decisioni della FINMA. La divisione imputa alle parti in causa gli oneri connessi ai procedimenti di *enforcement* aperti. Non possono tuttavia essere addebitate al responsabile le spese sostenute dalla FINMA nel

⁶² Cfr. anche cap. «Regolamentazione dell'insolvenza per il mercato finanziario», pag. 27.

⁶³ Per quanto riguarda l'organizzazione aziendale cfr. cap. «Sviluppo aziendale interno della FINMA», pag. 76.

⁶⁴ Cfr. http://www.finma.ch/d/sanktionen/enforcement/Documents/pl_enforcement_20111110_d.pdf (in tedesco).

caso in cui vengano impugnate le sue decisioni e per lo svolgimento di accertamenti.

La divisione Enforcement riscontra spesso fattispecie che configurano un possibile reato. Lavora quindi in stretto contatto con le autorità penali federali e cantonali. La collaborazione mira, da un

lato, a coordinare le procedure e a prestare reciproca assistenza giudiziaria e, dall'altro, a ottemperare all'obbligo di denuncia imposto dalla legge. Nel coordinamento delle procedure viene conferita particolare importanza all'utilizzabilità dei mezzi di prova.

Statistiche relative all'*enforcement*

Procedimenti: volume delle pratiche e cambiamenti

	Aperti al 1° gennaio 2011	Aperture	Chiusure	Aperti al 31 dicembre 2011
Procedimenti di <i>enforcement</i> contro				
soggetti autorizzati	26	21	22	25
altri	15	15	22	8
Liquidazioni				
soggetti autorizzati	1	1	1	1
istituti non autorizzati	37	6	5	38
Fallimenti				
soggetti autorizzati	8	1	0	9
istituti non autorizzati	120	17	25	112
Riconoscimento di provvedimenti esteri di insolvenza	5	2	2	5

Revisione della Legge sulle borse: ampliamento della vigilanza sui mercati

In data 1° settembre 2011 il Consiglio federale ha emanato il messaggio concernente la modifica della Legge sulle borse. Il progetto di emendamento propone una nuova regolamentazione, più ampia e articolata, del monitoraggio e del perseguimento dei reati borsistici e degli abusi di mercato in Svizzera.

Sul piano penale la revisione della Legge sulle borse è finalizzata a dare maggiore rilevanza giuridica allo sfruttamento della conoscenza di fatti confidenziali (*insider trading*). Introduce inoltre la configurazione di crimine per fattispecie qualificate nell'ambito dell'*insider trading* e della manipolazione dei corsi, recependo così le Raccomandazioni internazionali del GAFI in materia. In base alla nuova normativa saranno considerati crimini i reati nei quali l'autore (ad es. l'*insider* primario nell'*insider trading*) ne trae un vantaggio patrimoniale superiore al milione di franchi. Una riforma sostanziale riguarda la competenza riunita presso il Ministero pubblico della Confederazione per il perseguimento dei reati borsistici.

Ampliamento del divieto di *insider trading* e di manipolazione del mercato

A livello di diritto di sorveglianza, la proposta del Consiglio federale pone il divieto di eseguire *insider trading* e di manipolare il mercato non solo per gli assoggettati alla FINMA, ma per tutti gli operatori di mercato. Per tutti coloro che operano in regime di concorrenza sul mercato devono valere indistintamente le stesse norme di condotta di diritto di sorveglianza. Ciò rappresenta un'importante rettifica del testo legislativo esistente, sollecitata a più riprese, prima dalla CFB e poi dalla FINMA⁶⁵. La nuova disposizione proibirà infatti indiscriminatamente qualsiasi tipo di manipolazione del mercato compiuta attraverso transazioni oppure ordini di acquisto e vendita «reali» (cioè non simulati). Occorre inoltre sottolineare che il divieto non colpisce solo le operazioni su valori mobiliari, ma anche le transazioni e gli ordini di acquisto e vendita su strumenti finanziari derivati (prodotti OTC) o relativi a derivati in valori sottostanti. In futuro l'impiego di tali operazioni

nell'intento di lanciare segnali falsi o ingannevoli per l'offerta, la domanda o il corso di valori mobiliari sarà considerato manipolazione del mercato e, come tale, proibito. Nel divieto dell'*insider trading* vengono bandite pratiche quali il *front running* e lo *scalping*.

In base alla proposta del Consiglio federale sarà abolita l'ammissibilità del cosiddetto premio di controllo nelle offerte pubbliche di acquisto. Questo cambiamento viene accolto favorevolmente: da un lato perché consente alla Svizzera di allinearsi allo standard di regolamentazione internazionale e, dall'altro, perché permette a tutti gli investitori di ricevere in avvenire un trattamento paritario. Per quanto riguarda il mezzo coercitivo della sospensione dell'esercizio del diritto di voto come misura provvisoria posta in atto per garantire l'osservanza degli obblighi di dichiarazione sanciti dalla Legge sulle borse, la competenza dovrebbe essere attribuita alla FINMA, o alla Commissione delle offerte pubbliche di acquisto nelle questioni più specificatamente legate a questo campo. Scopo della modifica è aumentare la certezza del diritto e la praticabilità dell'adozione di questa misura, finora rimasta pressoché inutilizzata.

Molte sono state le proposte avanzate dalla FINMA prese in considerazione nel progetto di revisione. Altre importanti richieste invece non sono state accolte, come ad esempio l'introduzione di una multa amministrativa. Complessivamente si può affermare che la riforma preconizzata crea una valida base per un'adeguata vigilanza sull'attività di commercio dei valori mobiliari ammessi alla negoziazione in Svizzera. Anche qualora venisse approvata dalle Camere federali, restano comunque vari scostamenti per quanto riguarda l'ambito di applicazione e le sanzioni contemplate rispetto ad altre piazze finanziarie dotate di una buona regolamentazione.

⁶⁵ Cfr. Rapporto annuale 2010 FINMA, pag. 64 (in tedesco e francese).

Revisione parziale dell'Ordinanza FINMA sulle borse

Tra il 27 luglio e il 5 settembre 2011 la FINMA ha svolto un'indagine conoscitiva sul progetto di revisione parziale dell'Ordinanza FINMA sulle borse. La grande maggioranza di coloro che hanno manifestato la loro posizione – sei in totale – ha approvato la proposta. Nelle loro linee essenziali, le modifiche

concernono una precisazione dell'obbligo di dichiarazione al raggiungimento di un valore soglia esatto⁶⁶, una nuova prescrizione sull'obbligo di dichiarazione per le partecipazioni di investimenti collettivi di capitale esteri non autorizzati alla distribuzione⁶⁷ e l'adeguamento di varie disposizioni procedurali⁶⁸. Gli emendamenti dell'Ordinanza FINMA sulle borse sono entrati in vigore il 1° gennaio 2012⁶⁹.

Prassi di *enforcement*

Enforcement è la divisione sanzionatoria della FINMA. Essa interviene, ad esempio, quando occorre escludere dal mercato istituti non autorizzati, sono stati accettati illegalmente depositi del pubblico o non vengono rispettate le norme sul riciclaggio di denaro.

Soprattutto al verificarsi di un'accettazione illegale di depositi del pubblico, di un'attività illecita di ditte di emissione e di assicurazione, di una non conformità di società di partecipazione e di violazione della Legge sul riciclaggio di denaro, la FINMA ha dovuto svolgere degli accertamenti e dei procedimenti di *enforcement*. In alcuni casi è stato deciso il fallimento o la liquidazione di società esercitanti attività illecite⁷⁰. Talvolta, per il ripristino della situazione conforme alle norme è bastato un provvedimento meno severo: se, ad esempio, una società inadempiente non aveva fatto alcuna pubblicità e aveva ridotto i depositi ricevuti dal pubblico al di sotto della soglia stabilita per qualificare l'attività come esercitata a titolo professionale, la FINMA si è limitata a constatare l'esercizio di un'attività non autorizzata e a ordinare alla società di rimborsare i depositi ricevuti.

Istituti non autorizzati: il pericolo crescente dell'*e-money*

Nell'ambito dell'*e-money* (denaro virtuale), il numero di accertamenti è aumentato considerevolmente. Al commercio internazionale di merci tramite Internet si aggiunge ora il flusso di denaro virtuale. In questi casi non sempre gli investitori

sono coscienti del fatto che in Internet pagano denaro reale in cambio di denaro virtuale. Questo mezzo di pagamento virtuale viene usato come una sorta di valuta parallela. Ciò significa che il cliente, dopo aver versato denaro reale, si vede accreditata su un conto una determinata somma virtuale, convertita per lo più a un corso di cambio spesso inesplicabile. In contropartita può investire o acquistare merce a condizioni apparentemente agevolate presso società partner convenzionate. Se si verificano problemi o si vuole richiedere la restituzione dell'importo versato, risulta spesso impossibile per l'investitore mettersi in contatto con il provider di *e-money*. In un caso, una società svizzera ha venduto valuta elettronica emessa da entità *offshore*. Secondo la FINMA, l'attività svolta da questi provider esteri di *e-money* è di tipo bancario e quindi sottoposta all'obbligo di autorizzazione. Ne consegue che la società svizzera doveva essere qualificata come rappresentante di una banca estera ed essere pertanto in possesso della necessaria autorizzazione. In mancanza di tali presupposti, la FINMA ne ha disposto la liquidazione.

Le misure messe in atto dalla FINMA comportano in molti casi il blocco dell'attività commerciale delle società attive illegalmente. Una volta sospesa

⁶⁶ Art. 11 OBVM-FINMA.

⁶⁷ Art. 17 cpv. 3 OBVM-FINMA.

⁶⁸ Art. 21, 22, 23 e 26 OBVM-FINMA.

⁶⁹ Cfr. <http://www.finma.ch/i/aktuell/pagine/mm-teilrevision-boersenverordnung-20111220.aspx>.

⁷⁰ Cfr. cap. «Statistiche relative all'*enforcement*», pag. 59.

l'operatività sussiste però il rischio che le persone fisiche che agivano dietro tali società riprendano l'attività illegale in un'altra forma e sotto un'altra ragione sociale. In simili circostanze, la FINMA impone un divieto dell'attività illegale nei confronti delle persone fisiche che ne tirano le fila e ordina la pubblicazione di tale divieto nei limiti temporali e geografici fissati, allo scopo di tutelare in via preventiva i futuri investitori. Se viene riscontrata un'attività soggetta all'obbligo di autorizzazione relativa a società senza presenza in Svizzera, la FINMA non può procedere in via diretta. Questi casi vengono inseriti in una lista negativa riportata da alcuni anni sul sito Internet della FINMA. Dal settembre 2011 le registrazioni sono pubblicate anche sullo IOSCO Investor Alerts Portal⁷¹ per una migliore informazione degli investitori all'estero.

Istituti autorizzati: rimosse in molti casi gravi carenze organizzative

I procedimenti contro gli assoggettati hanno riguardato l'insieme degli ambiti di vigilanza: banche e assicurazioni ma anche società di audit, operatori di mercato nel campo dei fondi di investimento e altri intermediari finanziari. Spesso le inchieste hanno fatto emergere gravi carenze organizzative, quali direttive improprie, *compliance* insufficiente nei processi di investimento, conoscenze lacunose ad esempio nella distribuzione di investimenti collettivi di capitale e sistemi interni di controllo inadeguati. Sono state riscontrate inoltre violazioni degli obblighi di informazione e di diligenza nei confronti dei clienti. In altri casi è stato necessario esigere il rispetto dei requisiti finanziari validi ai fini dell'autorizzazione, ponendo una serie di condizioni ed esercitando una forte pressione. Ciò ha talvolta indotto gli assoggettati a rimettere spontaneamente l'autorizzazione. Al termine delle procedure viene emessa una decisione in cui entrano in linea di conto tutti i possibili provvedimenti previsti dalla legge: dall'ammonimento al ripristino della situazione conforme alle norme, dal divieto dell'esercizio della professione alla revoca dell'autorizzazione.

Per singoli intermediari finanziari direttamente sottoposti (IFDS) alla FINMA, è sorta la questione se la Legge sul riciclaggio di denaro sancisca, per la garanzia di un'attività irrepreensibile da parte dei gestori responsabili, requisiti altrettanto stringenti quanto quelli delle banche e dei commercianti di valori mobiliari. La FINMA ha deciso di orientarsi alla prassi seguita da anni nell'ambito della vigilanza prudenziale, attenendosi a uno standard unitario e rigoroso. In questo quadro, gli atti con cui gli organi societari si procurano un vantaggio materiale a scapito della società sono stati definiti rilevanti ai fini della suddetta garanzia, anche se non hanno procurato direttamente un danno agli investitori.

Le violazioni delle prescrizioni in materia di riciclaggio di denaro hanno occupato in modo particolare la FINMA nel 2011. L'Autorità di vigilanza ha rilevato numerosi indizi di carenze nell'adempimento degli obblighi di diligenza. Sono emersi in particolare chiarimenti spesso lacunosi in materia di relazioni d'affari e transazioni a rischio elevato. In molti casi sono state rilasciate attestazioni false per operazioni in contanti, a cui si aggiungono i già menzionati procedimenti di *enforcement* concernenti le PEP⁷².

Vigilanza sui mercati: prospetti incomprensibili per i prodotti strutturati

Verso la metà del 2011 la FINMA ha verificato, mediante un controllo a campione, i prospetti distribuiti dalle banche finalizzati alla vendita dei loro prodotti strutturati. L'esame ha riguardato un centinaio di prospetti di undici operatori di mercato. Dai risultati degli accertamenti scaturisce un quadro negativo. Per l'investitore medio la maggioranza dei prospetti è difficilmente comprensibile, soprattutto quelli redatti in inglese. Sebbene venga richiesto dal legislatore, di fatto non vi è una struttura normativa valida per tutti gli emittenti. A ciò si aggiunge il fatto che il prospetto semplificato assume, all'interno del processo di consulenza, un ruolo puramente marginale. L'autoregolamentazione non è stata in grado di concretizzare i requisiti in modo tale da rendere

⁷¹ Cfr. http://www.iosco.org/investor_alerts/ (in inglese).

⁷² Cfr. cap. «Gestione da parte delle banche dei patrimoni di persone politicamente esposte», pag. 57.

il prospetto semplificato facilmente comprensibile, trasparente e soprattutto confrontabile. È pertanto emersa l'inadeguatezza delle basi normative in vigore.

Linea rigorosa in caso di violazione dell'obbligo di dichiarazione

Nel suo Rapporto annuale 2010, la FINMA ha annunciato l'inasprimento della prassi adottata per le denunce riguardanti le eventuali violazioni degli obblighi di dichiarazione sanciti dalla Legge sulle borse. Questa nuova prassi viene messa in pratica rigorosamente: ogni caso (anche di minore portata) che dà adito a fondati sospetti di violazione perseguibile dell'obbligo di dichiarazione è segnalato al Dipartimento federale delle finanze (DFF), competente in materia⁷³.

Con una dichiarazione di pubblicità delle partecipazioni è stato reso noto il superamento improvviso, da parte di un gruppo guidato da un investitore conosciuto, dei valori soglia dei diritti di voto del tre, cinque, dieci, quindici e venti per cento nella società quotata in borsa sia Abrasives AG. L'inchiesta avviata dalla FINMA ha permesso di appurare che una banca aveva acquistato le azioni nominative di questa azienda per poi rivenderle a clienti presso i quali, dietro incarico dell'investitore, venivano «parcheggiate». La banca in questione ha quindi commesso una grave violazione degli obblighi di organizzazione e di garanzia di un'attività irreprensibile previsti dal diritto di sorveglianza e l'investitore, dal canto suo, ha violato l'obbligo di pubblicità sancito dalla Legge sulle borse. La decisione sfavorevole per l'investitore è passata in giudicato e la procedura di ricorso relativa alla decisione nei confronti della banca è tuttora pendente presso il Tribunale amministrativo federale.

Ricorsi contro le decisioni della Commissione delle offerte pubbliche di acquisto

Nel caso Genolier Swiss Medical Network SA, la Commissione delle offerte pubbliche di acquisto ha giudicato conforme alle norme di legge l'offerta pubblica lanciata. Nella procedura di opposizione

ha obbligato l'offerente a pubblicare un rapporto di valutazione opportunamente adeguato. Due azionisti qualificati hanno impugnato la decisione presso la FINMA. Quest'ultima è giunta alla conclusione che si dovesse ricorrere all'opinione di una terza istanza indipendente (*fairness opinion*). Dopo che il prospetto e il rapporto del consiglio di amministrazione sono stati completati con le indicazioni richieste dalla FINMA, la Commissione delle offerte pubbliche di acquisto ha constatato la conformità alle norme di legge delle integrazioni apportate. La decisione della Commissione è stata nuovamente impugnata. La FINMA ha respinto il ricorso.

Nel quadro dell'offerta pubblica di acquisto per Quadrant SA, la FINMA ha ritenuto che l'esame dell'offerta di un commerciante di valori mobiliari dovesse essere eseguito da un commerciante di valori mobiliari in possesso di autorizzazione in Svizzera e che un commerciante di valori mobiliari abilitato esclusivamente all'estero non potesse fungere da organo di controllo ai sensi della Legge sulle borse.

Insolvenza: nuove competenze della FINMA

Dal 1° settembre 2011 le competenze della FINMA per l'apertura e lo svolgimento di liquidazioni e di procedure di insolvenza nei confronti di operatori finanziari sono state notevolmente ampliate⁷⁴. Al momento non è dato sapere in che misura questo allargamento delle competenze inciderà sul numero di procedure di insolvenza. Attualmente, si pongono, come sempre in primo piano, banche e commercianti di valori mobiliari.

Ricorsi: quantità e aspetti tecnico-procedurali sempre maggiori

Si registra una crescita generalizzata del numero di ricorsi. In particolare si nota una tendenza dei ricorrenti a rifarsi sempre più spesso al diritto procedurale come oggetto centrale del loro ricorso; essi presentano ripetute istanze processuali e intentano procedure di ricusazione per ottenere proroghe dei termini e decisioni intermedie che vengono successivamente impugunate.

⁷³ Cfr. aumento dei casi di denuncia, come illustrato nel cap. «Statistiche», pag. 85.

⁷⁴ Cfr. cap. «Regolamentazione dell'insolvenza per il mercato finanziario», pag. 27.

Un'importante sentenza⁷⁵ è stata emessa dal Tribunale amministrativo federale nella questione delle assicurazioni complementari contro le malattie. In sei casi gli assicurati hanno interposto ricorso contro l'approvazione delle tariffe da parte della FINMA. Il Tribunale amministrativo federale ha respinto uno dei ricorsi e invitato gli altri cinque ricorrenti a rinunciare al procedimento, motivando la sentenza con il fatto che gli aumenti dei premi contestati non erano abusivi. Secondo il tribunale, la FINMA non era tenuta a verificare la congruità di un aumento tariffario. È stata respinta inoltre l'applicabilità diretta o per analogia della Legge

sulla sorveglianza dei prezzi, nella misura in cui sia possibile presumere che l'entità dei premi assicurativi sia frutto di un'effettiva concorrenza. In tutti i casi menzionati è stato richiesto contestualmente un esame completo degli atti, per poter motivare in modo esauriente i ricorsi. Il Tribunale amministrativo federale ha ritenuto legittima una deroga al diritto di accesso agli atti nel caso in cui la tutela di sostanziali interessi privati esiga la segretezza. Nella fattispecie, l'interesse dell'assicuratore al rispetto del segreto d'affari deve prevalere nettamente sull'interesse dei ricorrenti a esaminare tutti gli atti.

⁷⁵ Cfr. Sentenza B-7407/2009 del Tribunale amministrativo federale del 7 luglio 2011.



LA FINMA QUALE AUTORITÀ

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE E DIREZIONE

Il Consiglio di amministrazione

Il Consiglio di amministrazione, organo strategico della FINMA, è preposto all'alta direzione, alla vigilanza e al controllo delle attività della FINMA. Esso decide in merito ad affari di ampia portata, emana ordinanze e circolari ed è responsabile del

bilancio preventivo della FINMA. Il Consiglio di amministrazione si assume tale responsabilità in qualità di organo collettivo. Le decisioni vengono adottate con la maggioranza dei voti dei membri presenti.

Membri del Consiglio di amministrazione⁷⁶:

Prof. Dr. Anne Héritier Lachat	Presidente
Dr. Monica Mächler	Vicepresidente
Daniel Zuberbühler	Vicepresidente ⁷⁷
Dr. Eugenio Brianti	Membro
PD Dr. Sabine Kilgus	Membro ⁷⁸
Paul Müller	Membro
Charles Pictet	Membro
Prof. Dr. Jean-Baptiste Zufferey	Membro

⁷⁶ Il mandato del presente Consiglio di amministrazione è scaduto il 31 dicembre 2011. Il 9 novembre 2011 si sono svolte le elezioni generali per il rinnovo, in occasione delle quali il Consiglio federale ha confermato i consiglieri già insediati e nominato tre nuovi membri: Yvan Lengwiler, Joseph L. Rickenbacher e Eddy Wymeersch. Dal gennaio 2012, il Consiglio di amministrazione della FINMA è quindi composto da nove persone.

⁷⁷ A fine dicembre 2011 Daniel Zuberbühler si è dimesso dalla carica di Vicepresidente e membro del Consiglio di amministrazione.

⁷⁸ A fine dicembre 2011 la PD Dr. Sabine Kilgus si è dimessa dalla carica di membro del Consiglio di amministrazione.

Comitati del Consiglio di amministrazione

Nella cerchia dei suoi membri il Consiglio di amministrazione costituisce un Comitato di verifica, un Comitato per le nomine e le remunerazioni e un Comitato delle offerte pubbliche di acquisto. Salvo diversa disposizione, i comitati hanno una funzione consultiva e presentano richieste al Consiglio di amministrazione. Sono guidati da un presidente che

assicura i contatti con il Consiglio di amministrazione e la Direzione. Oltre ai comitati permanenti, in vista di determinati affari il Consiglio di amministrazione può istituire comitati *ad hoc* o delegare i lavori preparatori a singoli membri, in particolare a relatori specializzati.

Comitati permanenti del Consiglio di amministrazione e relativi membri:

	Prof. Dr. Anne Héritier Lachat	Dr. Monica Mächler	Daniel Zuberbühler	Dr. Eugenio Brianti	PD Dr. Sabine Kilgus	Paul Müller	Charles Pictet	Prof. Dr. Jean-Baptiste Zufferey
Comitato di verifica		•		•				Presidenza
Comitato per le nomine e le remunerazioni	Presidenza		•			•		
Comitato delle offerte pubbliche di acquisto	Presidenza				•		•	•

La Direzione

La Direzione, organo operativo della FINMA, assicura la vigilanza conforme alle leggi e alla strategia su banche, imprese di assicurazione, borse, commercianti di valori mobiliari e altri intermediari finanziari. Essa elabora le basi decisionali per le

questioni che rientrano nella sfera di competenza del Consiglio di amministrazione ed è responsabile dell'applicazione delle decisioni del Consiglio di amministrazione e dei suoi comitati.

Membri della Direzione:

Dr. Patrick Raaflaub	Direttore
Mark Branson	Responsabile della divisione Banche
Dr. René Schnieper	Responsabile della divisione Assicurazioni
Yann Wermeille	Responsabile della divisione Mercati ⁷⁹
Dr. David Wyss	Responsabile della divisione Enforcement ⁸⁰
Andreas Zdrenyk	Responsabile della divisione Operations ⁸¹
Dr. Urs Zulauf	General Counsel e responsabile della divisione Servizi strategici

Comitato di enforcement

Il Comitato di enforcement (ENA) è il comitato permanente della Direzione a cui è affidata la competenza delle decisioni nell'ambito dell'*enforcement*. Laddove non si tratti di operazioni di vasta portata, riservate al Consiglio di amministrazione, esso

decide in merito ai provvedimenti di *enforcement*, nonché all'apertura e alla sospensione di procedure e denunce penali di rilievo, soprattutto nei confronti di persone fisiche o giuridiche assoggettate alla vigilanza.

Membri permanenti del Comitato di enforcement:

Dr. Urs Zulauf	Presidenza
Dr. Patrick Raaflaub	
Dr. David Wyss	

⁷⁹ Responsabile della divisione Mercati da marzo 2011.

⁸⁰ Responsabile della divisione Enforcement da marzo 2011.

⁸¹ Responsabile della divisione Operations da agosto 2011.

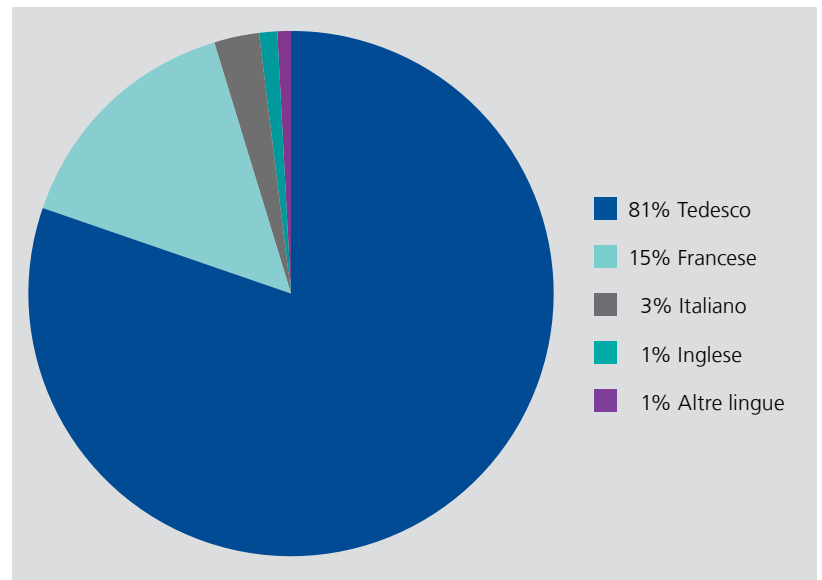
Se un istituto assoggettato è al centro di una questione di *enforcement*, anche il membro della Direzione responsabile del relativo ambito di vigilanza siede nel Comitato per il caso specifico.

PERSONALE

Organico e struttura del personale

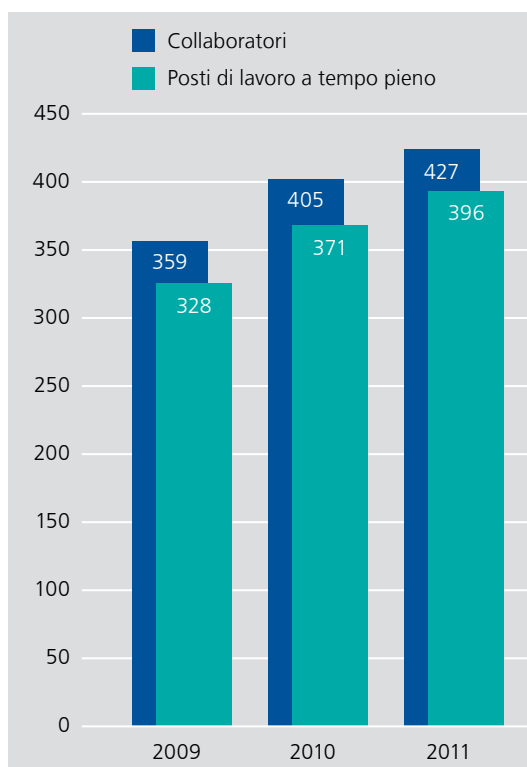
Il tetto massimo autorizzato dal Consiglio di amministrazione per il 2011 era pari a 410 posti di lavoro a tempo pieno. Nel 2011 la FINMA ha impiegato in media 427 collaboratori, per un totale di 396 posti a tempo pieno. Circa il 19% del personale lavorava a tempo parziale. Per il 2012 il Consiglio di amministrazione ha autorizzato un organico di 480 posti a tempo pieno. Il costante incremento dei posti a tempo pieno è dovuto al fatto che, a seguito della crisi finanziaria del 2008, la FINMA ha dovuto assumere nuovi compiti di vigilanza e ha voluto potenziare alcuni settori, precedentemente sotto organico. Tra questi, sono oggetto di ampliamenti soprattutto la divisione Mercati e la nuova divisione Enforcement.

Ripartizione linguistica



Alla fine del 2011, alla FINMA erano impiegati 63 lavoratori di nazionalità straniera.

Organici medi



L'età media dei collaboratori operativi nel 2011 era di 40 anni. Circa il 70% del personale aveva un'età compresa tra 30 e 49 anni, il 18% era costituito da collaboratori esperti ultracinquantenni e il 12% da nuove leve.

157 collaboratori (35%) ricoprono una funzione di quadro. Per funzioni di quadro si intendono le funzioni di dirigenza e tutte le mansioni specialistiche che si collocano nelle fasce salariali da 1 a 3. Il 41% dei quadri ha una mansione di dirigenza. La percentuale di donne con mansioni dirigenziali si aggira attorno al 17%. Le donne rappresentano circa il 39% dell'organico.

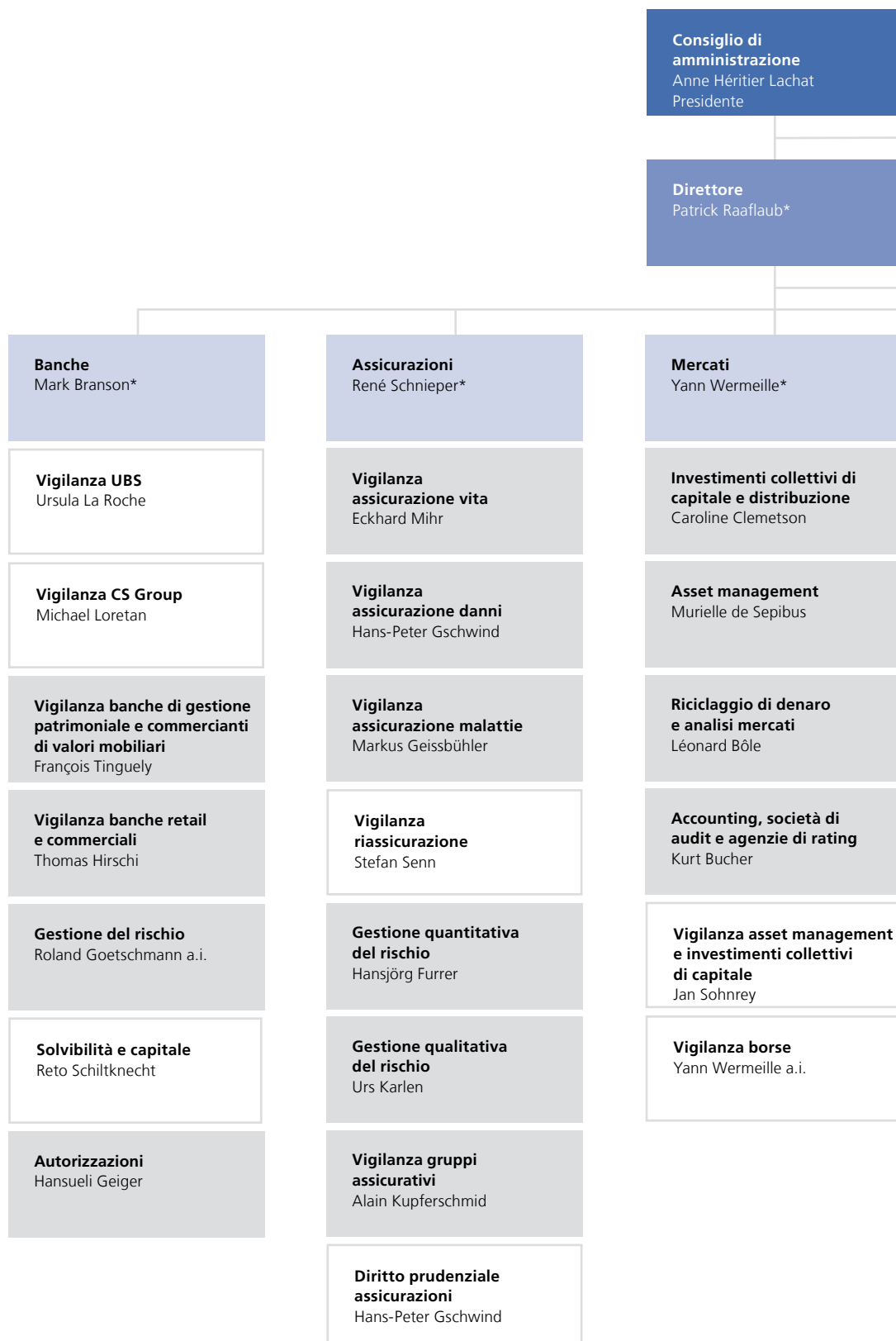
La fluttuazione (senza pensionamenti) era pari al 16%. Con la rioccupazione dei posti vacanti, la FINMA mira ad ottenere una certa eterogeneità. Si rendono necessari sia l'esperienza di collaboratori impegnati da anni nel settore della vigilanza, sia le competenze del personale di nuova assunzione, proveniente per lo più dai settori assoggettati alla vigilanza.

ORGANIGRAMMA

(al 31 dicembre 2011)



* Membro della Direzione



Revisione interna

Segreteria generale
Nina Arquint

Enforcement
David Wyss*

Accertamenti
Patric Eymann

Conduzione procedimenti
Regine Kocher-
Wolfensberger

Insolvenza
Michel Kähr

Servizi operativi
Rodolfo Paredes

Servizi strategici
Urs Zulauf*

**Servizi strategici e affari
internazionali**
Oliver Wünsch

Diritto e compliance
Renate Scherrer-Jost
Kathrin Tanner

Operations
Andreas Zdrenyk*

Servizi centrali
Andreas Zdrenyk a.i.

Risorse umane
Andreas Zdrenyk a.i.

Rappresentazione delle divisioni e dei gruppi
direttamente sottoposti ai responsabili delle
divisioni.

Strategia per il personale

Nei primi due anni di attività della FINMA è stato costituito il nuovo settore Human Resources Management (HRM), allo scopo di introdurre processi quali la contabilità salariale e il reclutamento, oltre a una procedura professionale per la definizione degli obiettivi e le valutazioni delle prestazioni dei collaboratori. Nel 2011, si è posta maggiore enfasi su temi strategici connessi allo HRM. Lo sviluppo del personale e dei dirigenti è stato impostato in modo tale da consentire ai superiori di fornire un sostegno più efficace ai collaboratori. Sul fronte della fidelizzazione dei collaboratori (*retention*), la FINMA intende aumentare la propria attrattiva come datore di lavoro creando incentivi supplementari, non necessariamente di ordine monetario.

Per aumentare tale attrattiva, nell'aprile 2011 la FINMA ha introdotto un modello di sviluppo e di carriera in cui il percorso professionale da specialista viene equiparato alla classica carriera di supe-

riore di linea. Tramite questa nuova impostazione intende offrire ai suoi collaboratori un percorso professionale equivalente in alternativa alla carriera dirigenziale. Al fine di garantire l'equiparazione, in sede di valutazione delle funzioni specialistiche e dirigenziali ci si è premurati di applicare i medesimi requisiti a due funzioni della stessa categoria. In tal modo l'avanzamento è vincolato a rigorosi criteri tecnici e presuppone un notevole incremento delle competenze specialistiche.

Nell'agosto 2011 è stato introdotto un nuovo portale di reclutamento online: per le persone interessate a un posto di lavoro presso la FINMA si presenta come uno strumento pratico, moderno ed efficiente che consente di presentare e seguire la propria candidatura su Internet. I candidati, i dirigenti della FINMA e i responsabili di Human Resources Management possono ora verificare in qualsiasi momento lo stadio del processo di candidatura.

Politica per il personale e politica salariale

Il sistema salariale della FINMA è strutturato in sei fasce salariali che in parte si sovrappongono.

Fascia salariale	Importo minimo	Importo massimo
1	215 000	300 000
2	170 000	260 000
3	130 000	210 000
4	100 000	160 000
5	70 000	120 000
6	50 000	90 000

Un salario di base superiore ai 300 000 franchi necessita dell'approvazione del capo del DFF. L'importo massimo del salario di base e della componente salariale variabile per il direttore viene stabilita al momento dell'assunzione ed è soggetta all'approvazione del Consiglio federale. I compensi per il Consiglio di amministrazione e la Direzione sono esposti nel consuntivo annuale.

Contrariamente all'Amministrazione federale centrale, nel 2011 la FINMA non ha concesso ai propri collaboratori alcuna compensazione del rincaro, in quanto l'indice nazionale dei prezzi al consumo determinante per la FINMA ha registrato un aumento cumulativo non superiore all'1%.

Ad aprile 2011 il 37% dei collaboratori ha ottenuto un aumento salariale individuale complessivamente dell'ordine dell'1,8% della massa salariale. Nel dettaglio, gli aumenti salariali concessi presentavano notevoli differenze: il maggiore è stato

del 21,1%, il minore dello 0,8%. I salari sono stati adeguati laddove ciò è risultato opportuno in virtù di un ampliamento dei compiti, di una maggiore responsabilità oppure dell'evoluzione del mercato del lavoro. Gli adeguamenti salariali non sono correlati alla valutazione annuale delle prestazioni e non esiste alcun automatismo annuale di adeguamento del salario di base.

Le prestazioni straordinarie possono essere remunerate con una componente salariale variabile (premio)⁸². Nel 2011, la FINMA si è avvalsa di questa opzione e ha concesso a 124 collaboratori (36%) un premio di importo pari al 7,5 o al 15% del salario di base e al 10, 15 o al 20% del salario di base per i membri della Direzione e i quadri compresi nella fascia salariale 2 (16 collaboratori). In conformità all'Ordinanza sul personale FINMA, è stato corrisposto un premio solo ai collaboratori che hanno superato gli obiettivi convenuti.

⁸² Art. 22 Ordinanza sul personale FINMA.

Sviluppo aziendale interno della FINMA

Dalla sua costituzione, la FINMA deve dimostrare che integrazione non significa solo riunire le unità esistenti, bensì creare un reale valore aggiunto. I processi e gli strumenti atti a conseguire tale scopo vengono dunque perfezionati senza soluzione di continuità.

Nell'ambito di un programma appositamente orchestrato, nel 2011 è stata avviata una serie di concreti progetti di cambiamento finalizzati allo sviluppo aziendale interno, molti dei quali saranno attuati nel 2012. Tutte le divisioni hanno messo a punto il proprio mansionario e documentato i rispettivi processi. Le prestazioni offerte e i servizi richiesti sono stati negoziati tra committenti e incaricati e si è proceduto a definirne chiaramente la conduzione e la valutazione. In una fase successiva, ogni divisione ha elaborato una prassi gestionale che definisce nel dettaglio la modalità di esecuzione delle prestazioni, descrive l'organizzazione strutturale necessaria e i ruoli dei collaboratori e contiene il piano operativo che illustra i processi e le informazioni gestionali disponibili.

Con l'elaborazione del mansionario e delle prassi gestionali, nel 2011 il personale è stato incentivato e incoraggiato in maniera mirata ad agire e pensare nell'ottica di processi operativi omogenei, la cui comprensione collettiva ha consentito di individuare gli aspetti comuni tra i diversi settori specialistici della FINMA, creando così uno dei principali presupposti per un costante incremento dell'efficienza e dell'efficacia in seno all'azienda.

La divisione Enforcement⁸³ svolge in questo contesto un ruolo pilota e di precursore. Al suo

interno sono stati avviati già nel 2011 concreti miglioramenti dei processi, con l'introduzione dei relativi strumenti secondo formule e metodi omogenei. In futuro la divisione Enforcement potrà pertanto avvalersi di un sistema per la gestione dei singoli casi, usufruendo tra l'altro di un accesso costante ai dossier elettronici.

Tecnologie

La FINMA supporta i processi e le strutture operative mediante sistemi e strumenti. Nel 2011, ha portato avanti soprattutto la sostituzione dei sistemi informatici decentralizzati, ereditati dalle organizzazioni che l'hanno preceduta, con tecnologie integrate e orientate ai processi. L'architettura dell'infrastruttura informatica è stata completamente rinnovata. Alle applicazioni e agli strumenti standard la FINMA ha integrato sistemi supplementari specifici. In futuro, i set di dati centralizzati saranno gestiti in maniera integrata, l'archiviazione e la gestione dei dossier elettronici saranno più precise e sarà possibile consultare le informazioni gestionali in modo più mirato.

Il progetto di trasformazione e sviluppo più ambizioso dell'azienda riguarda la sicurezza e l'efficienza dello scambio di dati con le banche e le assicurazioni assoggettate e con le istituzioni che

⁸³ Cfr. riquadro, pag. 77.

richiedono autorizzazioni. Le attuali interfacce, tra cui il FINMA *Insurance Reporting and Supervising Tool* (FIRST) nella divisione Assicurazioni, saranno aggiornate e un portale permetterà in futuro di interagire per via elettronica con la FINMA in modo semplice e rapido.

A questo proposito acquistano particolare importanza la sicurezza e la protezione dei dati, che soddisfano di gran lunga i requisiti imposti dalle disposizioni e dalle basi legali. La FINMA adotta in questo campo tecnologie, strumenti e processi certificati e conformi ai più recenti standard.

Sviluppo aziendale interno: l'esempio della divisione Enforcement

Nel 2011 la divisione Enforcement ha posto per l'intera FINMA l'elemento fondante degli ulteriori progetti programmati per lo sviluppo interno dell'azienda. In passato, i compiti affidati alla divisione Enforcement erano ripartiti tra diversi uffici. L'integrazione nasce dall'intento di stabilire più facilmente le priorità e destinare le risorse in modo mirato. Poiché la gestione procedurale diventa sempre più onerosa in termini di tempo e costi, è importante sfruttare le sinergie. Anche per questo motivo, la divisione Enforcement è passata da un'organizzazione basata sui temi della vigilanza all'orientamento ai processi.

Oltre a gestire tutte le segnalazioni di violazioni del diritto di sorveglianza, verificando l'eventuale necessità di avviare un procedimento o sporgere denuncia, la sezione Accertamenti svolge funzioni di vigilanza, indagando sugli indizi di abusi di mercato e chiarendo le questioni in materia di assoggettamento.

Qualora venga avviato un procedimento di *enforcement*, il caso viene affidato al gruppo Conduzione procedimenti. Un responsabile è incaricato della direzione del progetto e dell'«unità di dottrina» e cura l'intero iter giuridico del caso e possibili procedure di ricorso insieme al collaboratore che conduce il procedimento ed eventualmente ad altri specialisti.

Il gruppo Insolvenza è preposto alle procedure in materia di misure di protezione, allo svolgimento di proprie procedure di insolvenza, all'assistenza dei liquidatori fallimentari nominati dalla FINMA e ai risanamenti. Il gruppo Servizi operativi, infine, fornisce assistenza tecnica e amministrativa, occupandosi ad esempio della redazione dei verbali degli interrogatori con le parti.



APPENDICE

REGOLAMENTAZIONE DEI MERCATI FINANZIARI: SITUAZIONE E PROSPETTIVE

(al 31 dicembre 2011)

Progetto	Contatti e informazioni
Intersettoriale	
Insolvenze e risanamenti Il 1° settembre 2011 sono entrate in vigore le modifiche in materia di protezione dei depositanti presso le banche che contemplano anche una revisione della procedura di risanamento per le banche. Inoltre, la FINMA è ora l'autorità competente non solo per le insolvenze di banche, ma anche per quelle di assicuratori e investimenti collettivi di capitale. A questo scopo occorrono disposizioni di esecuzione della FINMA.	FINMA
Contabilità Le norme sull'allestimento dei conti di banche, commercianti di valori mobiliari e assicuratori richiedono una modifica a livello legislativo tramite la revisione del diritto azionario e del diritto in materia di rendiconto. Successivamente occorreranno disposizioni di esecuzione del Consiglio federale e della FINMA.	DFF o FINMA
Banche	
Rischi sistemici (<i>too big to fail</i>) Sulla base delle proposte avanzate da una Commissione di esperti, si mira, mediante elevati requisiti prudenziali, a ridurre i rischi per l'economia pubblica derivanti dalle grandi banche di rilevanza sistemica.	DFF
Basilea III Sulla scorta delle esperienze maturate con Basilea II e degli insegnamenti tratti dalla crisi finanziaria, il BCBS ha ridefinito la propria normativa. In Svizzera l'attuazione di Basilea III si svolgerà mediante una revisione parziale dell'Ordinanza sui fondi propri e la ripartizione dei rischi nonché tramite varie circolari FINMA.	DFF o FINMA
Settore ipotecario L'aspra concorrenza in campo ipotecario induce le banche ad applicare con meno rigore le disposizioni in materia di sostenibilità e costituzione in pegno. Questa tendenza, a seguito dell'avvenuto adeguamento dell'attuale autoregolamentazione per la concessione e la valutazione dei crediti ipotecari, dovrà essere contrastata anche con prescrizioni più rigide per la copertura con fondi propri.	DFF
Margine anticiclico È prevista l'introduzione di un margine anticiclico variabile quale ulteriore strumento per il rafforzamento dei fondi propri delle banche che talvolta producono effetti prociclici.	DFF
Liquidità La crisi finanziaria ha evidenziato anche la necessità di intervenire a livello normativo sul vigente regime di liquidità, attualmente oggetto di approfondimenti. I necessari adeguamenti del regime si effettueranno mediante un'apposita ordinanza sulla liquidità.	DFF o FINMA

Livello di regolamentazione		Situazione e prossime tappe				
		Elaborazione	Consultazione/ Indagine conoscitiva	Rielaborazione/ Discussione	Adozione	Entrata in vigore prevista
	ordinanza	in corso	T1/12 (banche) aperta (assicuratori/ investimenti collet- tivi di capitale)	T2/12 (banche) aperta (assicuratori/ investimenti collet- tivi di capitale)	T2/12 (banche) aperta (assicuratori/ investimenti collet- tivi di capitale)	aperta
	ordinanza o circolare	aperta	aperta	aperta	aperta	aperta
	legge e ordinanza	✓	✓ (legge) in corso (ordinanza)	✓ (legge) T1/12 (ordinanza)	✓ (legge) T2/12 (ordinanza)	T2/12 (legge) T1/13 (ordinanza)
	ordinanza o circolare	✓	in corso	T1/12	T2/12	T1/13
	ordinanza	✓	in corso	T1/12	T1/12	T1/12
	ordinanza	✓	in corso	T1/12	T1/12	aperta
	ordinanza o circolare	aperta	aperta	aperta	aperta	aperta

Progetto	Contatti e informazioni
Banche	
Averi non rivendicati Le banche, previa pubblicazione, devono essere in grado di liquidare tali averi, fermo restando che il ricavato della liquidazione spetterebbe alla Confederazione e i diritti non segnalati dai beneficiari a seguito della pubblicazione si estinguerebbero.	DFF
Assicuratori	
Contratto di assicurazione La revisione totale della Legge sul contratto di assicurazione intende adeguare il quadro giuridico alle mutate esigenze e garantire una tutela ragionevole e realizzabile degli assicurati. Il disegno di legge pubblicato nel settembre 2011 mira a un maggior equilibrio tra gli obblighi degli assicuratori e quelli degli assicurati.	DFF
Vigilanza in ambito assicurativo L'applicazione pratica della Legge sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione (in vigore dal 1° gennaio 2006) nella sua versione totalmente rivista, nonché gli attuali sviluppi del mercato e le tendenze internazionali in atto suggeriscono l'esigenza di un intervento normativo volto a eliminare le incongruenze. Inoltre, occorre strutturare ancora meglio il diritto sulla sorveglianza degli assicuratori nell'interesse della tutela degli assicurati e perseguire la compatibilità internazionale.	FINMA
Rendiconto sulla liquidità degli assicuratori Un esame complessivo della solvibilità deve considerare sia il capitale sia la liquidità e le relative interazioni, allo scopo di redigere circolari che formulino i principi e i requisiti minimi riguardo a tipo, contenuto e struttura di un rendiconto periodico e uniforme sulla liquidità.	FINMA
Mercati	
Investimenti collettivi di capitale Il diritto svizzero sugli investimenti collettivi di capitale deve essere allineato agli standard internazionali in materia di gestione, custodia e distribuzione degli investimenti collettivi, con l'obiettivo di potenziare la tutela degli investitori, aumentare la qualità dell'asset management in Svizzera e garantire ai prestatori di servizi svizzeri l'accesso al mercato dell'UE.	DFF
Reati borsistici e abusi di mercato Il disegno di revisione del perseguimento dei reati borsistici, pubblicato nel settembre 2011, intende innanzitutto estendere la fattispecie penale del reato di <i>insider trading</i> , nonché ampliare l'obbligo di pubblicità delle partecipazioni e migliorarne l'attuazione.	DFF

	Livello di regolamentazione	Situazione e prossime tappe				
		Elaborazione	Consultazione/ Indagine conoscitiva	Rielaborazione/ Discussione	Adozione	
	legge e ordinanza	✓ (legge) aperta (ordinanza)	✓ (legge) aperta (ordinanza)	in corso (legge) aperta (ordinanza)	aperta	aperta
	legge	✓	✓	in corso	aperta	aperta
	aperta	aperta	aperta	aperta	aperta	aperta
	circolare	aperta	aperta	aperta	aperta	aperta
	legge e ordinanza	✓ (legge) aperta (ordinanza)	in corso (legge) aperta (ordinanza)	aperta	aperta	aperta
	legge	✓	✓	in corso	aperta	aperta

STATISTICHE

(al 31 dicembre 2011)

Istituti assoggettati⁸⁴

Banche assoggettate	(2010)	2011
Banche, di cui	(326)	314
– controllate dall'estero	(121)	112
– succursali di banche estere	(36)	34
Banche Raiffeisen	(339)	328
Rappresentanze di banche estere	(48)	45

Commercianti di valori mobiliari assoggettati

Commercianti di valori mobiliari, di cui	(72)	64
– controllati dall'estero	(19)	18
– succursali di commercianti di valori mobiliari esteri	(15)	11
Rappresentanze di commercianti di valori mobiliari esteri	(40)	43
Operatori di borsa esteri riconosciuti	(139)	142

Borse assoggettate

Borse nazionali	(3)	3
Istituzioni nazionali affini alle borse	(2)	2
Borse estere riconosciute	(45)	50
Istituzioni estere riconosciute affini alle borse	(4)	6

Investimenti collettivi di capitale assoggettati

Investimenti collettivi di capitale svizzeri

Totale investimenti collettivi di capitale svizzeri, di cui	(1400)	1403
– investimenti collettivi di capitale aperti (secondo art. 8 LICol)		
– fondi di investimento contrattuali e SICAV	(1387)	1389
– di cui solo per investitori qualificati	(627)	643
– investimenti collettivi di capitale chiusi (secondo art. 9 LICol)		
– SAIC e SICAF	(13)	14

Investimenti collettivi di capitale esteri

	(2010)	2011
Totale investimenti collettivi di capitale esteri, di cui	(5791)	6058
– eurocompatibili (UCITS)	(5439)	5754
– non eurocompatibili (non-UCITS)	(352)	304

Gestori patrimoniali (asset manager) e distributori assoggettati ai sensi della LICol

Gestori patrimoniali (asset manager)	(83)	90
Distributori	(420)	416

Imprese di assicurazione e casse malati assoggettate

Imprese di assicurazione vita, di cui	(25)	24
– imprese di assicurazione domiciliate in Svizzera	(21)	20
– succursali di imprese di assicurazione estere	(4)	4
Imprese di assicurazione danni, di cui	(126)	124
– imprese domiciliate in Svizzera (incl. 25 assicurazioni complementari contro le malattie; nel 2010: 20)	(79)	78
– succursali di imprese di assicurazione estere	(47)	46
Imprese di riassicurazione – Totale	(62)	61
– Imprese di riassicurazione	(27)	27
– Captive di riassicurazione	(35)	34

Casse malati che offrono assicurazioni complementari contro le malattie	(35)	16
Totale imprese di assicurazione e casse malati assoggettate	(248)	225

Intermediari finanziari assoggettati

Totale OAD assoggettati	(11)	12
Totale IFDS	(412)	389
Totale intermediari assicurativi registrati	(12 854)	13 191

⁸⁴ Il termine «assoggettato» non significa necessariamente che gli istituti siano sottoposti alla vigilanza della FINMA.

Società di audit e agenzie di rating riconosciute	(2010)	2011
Totale società di audit riconosciute	(115)	107
– di cui solo per intermediari finanziari direttamente assoggettati	(99)	92
Totale agenzie di rating riconosciute	(5)	5

Autorizzazioni

Banche e commercianti di valori mobiliari

Banche

Autorizzazioni di banche (art. 3 LBCR)	(8)	0
Succursali (art. 4 OBE-FINMA)	(1)	2
Rappresentanze (art. 14 OBE-FINMA)	(2)	4
Autorizzazioni suppletive (art. 3 LBCR)	(10)	8
Soppressione dell'assoggettamento	(2)	7

Commercianti di valori mobiliari

Autorizzazioni di commercianti di valori mobiliari (art. 10 LBVM)	(4)	1
Succursali (art. 41 OBVM)	(5)	0
Rappresentanze (art. 49 OBVM)	(5)	10
Autorizzazioni suppletive (art. 10 cpv. 6 LBVM e art. 56 cpv. 3 OBVM)	(3)	4
Soppressione dell'assoggettamento	(2)	2
Riconoscimento di operatori di borsa esteri	(17)	11

Borse

Riconoscimento di borse estere (incl. istituzioni estere affini alle borse)	(4)	7
---	-----	---

Investimenti collettivi di capitale

Investimenti collettivi di capitale svizzeri	(189)	103
Investimenti collettivi di capitale esteri	(1184)	907

Gestori patrimoniali (asset manager) e distributori ai sensi della LICol

Gestori patrimoniali (asset manager)	(15)	7
Distributori	(14)	12

Assicurazioni	(2010)	2011
Imprese di assicurazione vita, di cui	(0)	0
– imprese di assicurazione domiciliate in Svizzera	(0)	0
– succursali di imprese di assicurazione estere	(0)	0
Imprese di assicurazione contro i danni, di cui	(5)	2
– imprese di assicurazione domiciliate in Svizzera	(3)	2 ⁸⁵
– succursali di imprese di assicurazione estere	(2)	0
Imprese di riassicurazione	(2)	1
Captive di riassicurazione	(1)	1
Casse malati che offrono assicurazioni complementari contro le malattie	(1)	0
Total	(9)	4

Intermediari finanziari

Intermediari assicurativi	(550)	641
IFDS	(23)	22

Società di audit e agenzie di rating

Totale decisioni di cambio di società di audit	(66)	26
– di cui presso intermediari finanziari direttamente assoggettati	(20)	8
Riconoscimenti di società di audit	(5)	0
Cancellazioni di società di audit	(8)	7
Riconoscimento di agenzie di rating	(0)	0

Decisioni

Decisioni del Comitato di enforcement	(51)	51
Decisioni del Comitato delle offerte pubbliche di acquisto	–	7

Ricorsi e denunce

Ricorsi presentati	(27)	29
Ricorsi esperiti	(24)	42
Denunce alle autorità penali	(32)	76

⁸⁵ Per una delle due assicurazioni danni sottoposte a vigilanza nel 2011, alla chiusura redazionale la decisione non era ancora passata in giudicato oppure era pendente al Tribunale amministrativo federale.

MEMORANDUM OF UNDERSTANDING (MoU) A LIVELLO NAZIONALE E INTERNAZIONALE

Nel 2011 non sono stati conclusi o modificati MoU a livello nazionale.

MoU conclusi nel 2011 (a livello internazionale)			
MoU bilaterali			
Stato	Autorità estera	Forma	Campo di applicazione
Dubai	DFSA (Dubai Financial Services Authority)	MoU	Banche, mercati (dal 2007), assicurazioni (novità)
Stati Uniti	CID (Connecticut Insurance Department)	MoU	Assicurazioni
Stati Uniti	NYSID (New York State Insurance Department)	MoU	Assicurazioni
MoU multilaterali			
Stato	Autorità	Forma	Campo di applicazione
n/a	IAIS	MMoU	Assicurazioni
Danimarca, Finlandia, Svezia	BNS (Banca nazionale svizzera), Finanstilsynet, Danmarks Nationalbank, Finanssivalvonta, Suomen Pankki, Finansinspektionen, Sveriges Riksbank	MoU	Vigilanza e controllo di SIX x-clear
Germania	BaFin (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht) DB (Deutsche Bundesbank) BNS (Banca nazionale svizzera)	MoU	Vigilanza e sorveglianza di Eurex Clearing AG
Francia	ACP (Autorité de Contrôle Prudentiel)	MoU	<i>Supervisory college</i> Gruppo AXA
Stati Uniti	ASR (Autorità federale di sorveglianza dei revisori) PCAOB (Public Company Accounting Oversight Board)	MoU	Società di audit

RAPPRESENTANZA DELLA FINMA IN GRUPPI DI LAVORO INTERNAZIONALI

Organizzazioni e organismi internazionali⁸⁶

Financial Stability Board (FSB)

- Standing Committee on Supervision and Regulatory Cooperation
- Resolution Steering Group

Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (BCBS)

- Governors and Heads of Supervision
- International Conference of Banking Supervisors
- Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria

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

- Executive Committee
- Financial Stability Committee
- Technical Committee (direzione)

International Organization of Securities Commissions (IOSCO)

- Technical Committee
- Presidents' Committee

Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI)

- Plenum
- Expert Group A/Expert Group B

Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)

- Insurance and Private Pensions Committee
- IPPC Task Force on Insurance Statistics

Altri forum internazionali

- Integrated Financial Supervisors Conference
- Wilton Park Securities Supervision Conference/ International Cooperation and Enforcement
- Vertice dei quattro paesi germanofoni
Germania, Austria, Principato del Liechtenstein e Svizzera (settore bancario e assicurativo)
- Conférence francophone (settore assicurativo)
- Institut Francophone de la Régulation Financière (IFREFI)
- Swiss Futures and Options Association
Regulators Meeting («meeting di Bürgenstock»)

⁸⁶ L'elenco è circoscritto agli organismi nei quali siedono rappresentanti del Consiglio di amministrazione e/o della Direzione della FINMA. Inoltre, numerosi collaboratori della FINMA partecipano a gruppi di lavoro.

GLOSSARIO⁸⁷

Annualità variabili	Prodotto di assicurazione sulla vita con sicurezza di investimento. Rappresenta una forma di assicurazione di rendita vincolata a parti di fondi di investimento a fronte di un premio unico o del versamento regolare di premi, con una prestazione minima garantita.
Basilea III	Per rafforzare la resistenza del settore bancario, alla fine del 2010 il Comitato di Basilea ha emanato norme generali più severe in materia di fondi propri e di liquidità. Le principali novità sono: – miglioramento della qualità, composizione e trasparenza della base di fondi propri; – requisiti patrimoniali più severi per il rischio d'insolvenza a fronte di operazioni su derivati, pensionistiche e di cessione temporanea di titoli; – nuovo requisito di capitale per il rischio di perdite di valore di mercato di derivati fuori borsa; – integrazione dei requisiti patrimoniali basati sul rischio con una quota di indebitamento massimo non ponderata (cfr. «<i>Leverage ratio</i>»); – misure di riduzione della prociclicità e di promozione degli ammortizzatori anticiclici; – misure di lotta ai rischi sistemici, con particolare attenzione alle banche di rilevanza sistemica; – introduzione di standard globali in materia di liquidità.
Capitale convertibile	Cfr. « <i>Contingent convertible capital</i> (CoCo Bonds o CoCos)».
Common equity tier 1 capital (CET1)	<i>Common equity</i> definisce il patrimonio di qualità primaria ovvero i fondi propri di alta qualità in grado di assorbire le perdite. Il CET1 è costituito dal capitale versato, dalle riserve palesi e dagli utili riportati (cfr. « <i>Risk-Weighted Asset [RWA]</i> »).
Contingent convertible capital (CoCo Bond o CoCos)	Il <i>Contingent convertible capital</i> è il capitale di terzi che in determinate condizioni (<i>contingent</i>) è convertibile (<i>convertible</i>) in capitale proprio. Ha lo scopo di migliorare la situazione di una banca in caso di crisi, preparando in tempi economicamente favorevoli l'accesso ai fondi propri supplementari. Al raggiungimento di condizioni prestabilite (<i>trigger</i>), si procede alla conversione obbligatoria.
E-money	La valuta elettronica, insieme al denaro delle banche di emissione e alla moneta scritturale delle banche commerciali, costituisce una terza forma, relativamente nuova, di denaro. Si tratta di un valore monetario sotto forma di credito nei confronti dell'emittente che – è salvato su un supporto dati, – viene emesso a fronte di un importo in denaro di valore non inferiore all'ammontare monetario emesso, e – viene accettato come mezzo di pagamento da imprese diverse dall'emittente. L' <i>e-money</i> si distingue chiaramente dalle procedure elettroniche di accesso ai depositi bancari, quali i pagamenti mediante carte di debito o di credito.

⁸⁷ Spiegando concetti importanti, il presente glossario vuole essere uno strumento di aiuto alla lettura. Non pretende di essere esaustivo né di avere valore giuridico.

Front running (anche «forward trading»)	Si definisce <i>front running</i> o negoziazione anticipata lo sfruttamento a proprio vantaggio di informazioni riservate su future transazioni dei clienti. Dietro questo tipo di comportamento si configurano elementi di abuso di informazioni e di violazione dell'obbligo di lealtà.
Leverage ratio (quota di indebitamento massimo)	Rapporto tra i fondi propri e il capitale di terzi. Come prescrizione regolamentare, si definisce <i>leverage ratio</i> anche il requisito minimo di fondi propri in rapporto all'impegno complessivo delle grandi banche svizzere. Si tratta di un indicatore non ponderato per il rischio.
Margine di capitale anticiclico	Il margine di capitale anticiclico mira ad aumentare la resistenza del settore bancario in considerazione dei rischi derivanti da una crescita eccessiva del credito, obbligando le banche, nell'eventualità di detta circostanza, a detenere fondi propri supplementari. Ciò aumenta la capacità delle banche di assorbire eventuali perdite sui crediti nelle fasi di flessione congiunturale, ma rende al contempo i crediti più costosi per i clienti, con un conseguente freno alla domanda. In caso di recessione, il margine di capitale anticiclico viene ridotto o soppresso e i fondi liberi possono essere nuovamente utilizzati per la concessione di crediti. Il margine di capitale anticiclico è parte integrante della normativa di Basilea III.
Multilateral trading facility (MTF)	Un sistema multilaterale di negoziazione è gestito da un'impresa di investimento o da un operatore del mercato che consente l'incontro, al suo interno, di interessi multipli di acquisto e di vendita di terzi relativi a strumenti finanziari (cfr. articolo 4 comma 1 cifra 15 MiFID).
Non-UCITS (cfr. anche «UCITS»)	Non-UCITS sono gli investimenti collettivi di capitale non assoggettati alla direttiva europea UCITS. La direttiva UCITS definisce in modo standardizzato i requisiti validi in tutta Europa per gli investimenti collettivi destinati al pubblico (cfr. anche «Undertakings for Collective Investments in Transferable Securities [UCITS]»).
Normativa di Basilea	La normativa di Basilea è un accordo multilaterale relativo ai requisiti patrimoniali delle banche. Nel 1988, il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (BCBS) ha emanato l'accordo sui fondi propri Basilea I. Nel 2004 è seguito Basilea II con ampie integrazioni. Le novità introdotte nel 2010 sulla scorta delle esperienze maturate con la crisi finanziaria del 2008 sono denominate Basilea III (cfr. «Basilea III»).
Quoziente SST	Il quoziente SST si ottiene dividendo il capitale sopportante i rischi per il capitale previsto. Esso indica, per il proprio profilo di rischio individuale, la percentuale di capitale di rischio necessario coperta da fondi propri.

<i>Recovery, resolution e resolvability</i> (risanamento, risanamento forzato e possibilità di scioglimento)	– Il termine <i>recovery</i> designa la stabilizzazione di un'impresa per iniziativa della stessa, vale a dire il suo risanamento. – Il termine <i>resolution</i> definisce il risanamento forzato di un'impresa da parte dell'autorità. – Il termine <i>resolvability</i> indica la possibilità per un'impresa di essere sciolta o liquidata.
Rilevanza sistemica	I rischi sistemici sono rischi derivanti da singoli operatori di mercato che compromettono la stabilità dell'intera economia («sistema»). Le imprese che svolgono funzioni alle quali il sistema economico non può rinunciare o che non possono essere assolte da altre imprese si definiscono «di rilevanza sistemica». Un esempio di funzione di rilevanza sistemica è l'esecuzione delle operazioni di pagamento da parte delle banche.
<i>Risk-Weighted Asset</i> (RWA)	Posizioni o attivi ponderati per il rischio. La ponderazione del rischio presuppone che non tutti i crediti o investimenti siano altrettanto rischiosi. Le posizioni meno rischiose richiedono una minore copertura con fondi propri, mentre per i crediti a maggior rischio tale copertura deve essere più consistente. Dall'introduzione di Basilea II i RWA rappresentano la principale base di misurazione per le quote di capitale come il CET1 (cfr. «Normativa di Basilea» e « <i>Common equity tier 1 capital</i> [CET1]»).
<i>Scalping</i>	Si definisce <i>scalping</i> lo sfruttamento della reazione attesa da parte degli operatori di mercato e dei corsi dei valori mobiliari essendo a conoscenza della prossima pubblicazione di raccomandazioni di investimento.
Solvency II	Il termine Solvency II rimanda innanzitutto alla direttiva 2009/138/CE del 25 novembre 2009 dell'UE concernente l'accesso e l'esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (solvibilità II). Spesso questo termine viene utilizzato anche per indicare il metodo economico e ponderato per il rischio adottato per la valutazione della dotazione di capitale di un'impresa di assicurazione, contenuto nella direttiva. Solvency II persegue in Europa un obiettivo equiparabile, dal punto di vista quantitativo, a quello del SST in Svizzera.
Swap OTC	Uno swap è un accordo sullo scambio di pagamenti a scadenze future determinate o al verificarsi di un evento. L'importo dei singoli pagamenti è concordato in modo definitivo o dipende dal valore rispettivo di uno o più sottostanti (art. 25 cpv. 4 lett. o OICol-FINMA). Uno swap si definisce OTC (<i>over-the-counter</i>) se è negoziato fuori borsa o al di fuori di un altro mercato regolamentato aperto al pubblico (art. 25 cpv. 4 lett. m OICol-FINMA).

Test svizzero di solvibilità (SST)	Il SST è uno strumento di vigilanza con cui si misura la solvibilità degli assicuratori in funzione di un modello economico e ponderato per il rischio. Il SST, introdotto nel 2006 in seguito alla revisione completa della Legge sulla sorveglianza degli assicuratori, ha lo scopo di giudicare la situazione finanziaria delle imprese di assicurazione in base al rapporto tra i fondi propri computabili (capitale sopportante i rischi) e i fondi propri necessari (capitale previsto), questi ultimi determinati in funzione dei rischi assunti.
Too big to fail	Un'impresa viene classificata <i>too big to fail</i> se il suo eventuale fallimento potrebbe pregiudicare la stabilità dell'intera economia nazionale. Lo Stato è quindi costretto a salvare una tale impresa. Al centro del dibattito si collocano i rischi sistemici derivanti da tali imprese.
Trigger	Condizioni prestabilite. Cfr. « <i>Contingent convertible capital</i> (CoCo Bond o CoCos)».
Undertakings for Collective Investments in Transferable Securities (UCITS)	La direttiva UCITS definisce requisiti standardizzati validi in tutta Europa per gli investimenti collettivi destinati al pubblico. Italiano: Organismo di investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM).
Valore netto di inventario	Il valore netto di inventario di un investimento collettivo di capitale risulta dal valore venale degli investimenti dopo deduzione degli impegni eventuali (cfr. art. 83 cpv. 2 LICol).
Vigilanza prudenziale	La vigilanza prudenziale mira innanzitutto a garantire la sicurezza della solvibilità, un adeguato controllo dei rischi nonché una gestione ed amministrazione irreprensibile. La vigilanza prudenziale contribuisce pertanto indirettamente anche a tutelare la funzionalità dei mercati finanziari e la competitività della piazza finanziaria svizzera. La vigilanza prudenziale sulle banche, le imprese di assicurazione e gli altri intermediari finanziari si basa sull'obbligo di autorizzazione di una determinata attività, sulla costante verifica delle condizioni di autorizzazione, nonché su altre fattispecie regolamentate.

ACRONIMI E ABBREVIAZIONI⁸⁸

AIFMD	Alternative Investment Fund Managers Directive (Direttiva UE sui gestori di fondi di investimento alternativi)	LFINMA	Legge federale del 22 giugno 2007 concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari; RS 956.1)
ASB	Associazione svizzera dei banchieri	LICol	Legge federale del 23 giugno 2006 sugli investimenti collettivi di capitale (Legge sugli investimenti collettivi; RS 951.31)
ASR	Autorità federale di sorveglianza dei revisori	LPP	Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (RS 831.40)
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision (Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria)	LSA	Legge federale del 17 dicembre 2004 sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione (Legge sulla sorveglianza degli assicuratori; RS 961.01)
BNS	Banca nazionale svizzera	MiFID	Markets in Financial Instruments Directive
CdG	Commissioni della gestione	MMoU	Multilateral Memorandum of Understanding
CET	Commissione dell'economia e dei tributi	MoU	Memorandum of Understanding
CFB	Commissione federale delle banche (autorità precedente alla FINMA)	OAD	Organismo di autodisciplina
ComFrame	Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups	OBE-FINMA	Ordinanza dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari del 21 ottobre 1996 sulle banche estere in Svizzera (Ordinanza FINMA sulle banche estere; RS 952.111)
DFF	Dipartimento federale delle finanze	OBVM	Ordinanza del 2 dicembre 1996 sulle borse e il commercio di valori mobiliari (Ordinanza sulle borse; RS 954.11)
EBA	European Banking Authority	OFoP	Ordinanza del 29 settembre 2006 sui fondi propri e la ripartizione dei rischi per le banche e i commercianti di valori mobiliari (Ordinanza sui fondi propri; RS 952.03)
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority	OICol	Ordinanza del 22 novembre 2006 sugli investimenti collettivi di capitale (Ordinanza sugli investimenti collettivi; RS 951.311)
ENA	Comitato di enforcement	OS	Ordinanza del 9 novembre 2005 sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione private (Ordinanza sulla sorveglianza; RS 961.011)
FATCA	U.S. Foreign Account Tax Compliance Act	PCAOB	Public Company Accounting Oversight Board
FATF/GAFI	Financial Action Task Force – Gruppo di azione finanziaria internazionale (FATF/GAFI)	PEP	Persone politicamente esposte
FIRST	FINMA Insurance Reporting and Supervising Tool	PIIGS	Portogallo, Italia, Irlanda, Grecia e Spagna
FSA	Financial Services Authority (Gran Bretagna)	SAIC	Società in accomandita per investimenti collettivi di capitale
FSB	Financial Stability Board	SFA	Swiss Funds Association
FSC	Financial Stability Committee	SFI	Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali
G-SIB	Global systemically important bank	SICAF	Società di investimento a capitale fisso
G-SII	Global systemically important insurer	SICAV	Società di investimento a capitale variabile
IAIG	Internationally Active Insurance Group	SQA	Swiss Qualitative Assessment
IAIS	International Association of Insurance Supervisors – Associazione internazionale degli organi di vigilanza assicurativa	TIS	Team Intensive Supervision
ICP	Insurance Core Principles		
IFDS	Intermediari finanziari direttamente sottoposti		
IOSCO	International Organization of Securities Commissions		
KIID	Key Investor Information Document		
LBCR	Legge federale dell'8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio (Legge sulle banche; RS 952.0)		
LBVM	Legge federale del 24 marzo 1995 sulle borse e il commercio di valori mobiliari (Legge sulle borse; RS 954.1)		
LCA	Legge federale del 2 aprile 1908 sul contratto di assicurazione (Legge sul contratto di assicurazione; RS 221.229.1)		

⁸⁸ I termini illustrati nel glossario e i relativi acronimi non sono riportati nell'elenco degli acronimi.

VALORI FONDAMENTALI DELLA FINMA

Coerenza dell'attività di vigilanza

La FINMA esplica una funzione di vigilanza volta a proteggere i clienti dei mercati finanziari e la funzionalità della piazza finanziaria svizzera. Assolve ai suoi compiti impiegando gli strumenti dell'autorizzazione, della sorveglianza, della regolamentazione e dell'*enforcement*. Nell'espletamento della sua attività di vigilanza persegue un approccio basato sul rischio, assicurandosi di operare con continuità e prevedibilità. Cura il dialogo con gli assoggettati, le autorità, le associazioni e altre importanti istituzioni a livello nazionale e internazionale.

Indipendenza dei processi decisionali

La FINMA è indipendente sotto il profilo operativo, istituzionale e finanziario ed esercita una funzione sovrana nell'interesse pubblico. Opera in un ambito caratterizzato dagli interessi divergenti dei diversi gruppi di interlocutori. In tale contesto prende posizione autonomamente e agisce sulla base del mandato legale conferitole, prendendo le decisioni in modo indipendente e adeguato alla situazione.

Senso di responsabilità dei collaboratori

I collaboratori della FINMA si distinguono per senso di responsabilità, integrità e determinazione. Lavorano in modo indipendente, mostrando elevata flessibilità e capacità di adattamento. Sono competenti e capaci di gestire opposizioni e situazioni complesse. Sanno recepire i cambiamenti del contesto in cui operano avviando tempestivamente misure concrete adeguate alla situazione.

