



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 2012

IL MANDATO DELLA FINMA

L'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA è un ente di diritto pubblico con una personalità giuridica propria. In qualità di organo di sorveglianza indipendente, la FINMA si prefigge la protezione dei creditori, degli investitori e degli assicurati nonché la tutela della funzionalità dei mercati finanziari. La protezione individuale e la tutela della funzionalità rappresentano le priorità del mandato dell'Autorità di vigilanza.

La protezione individuale è volta a tutelare i clienti dei mercati finanziari dall'insolvenza degli istituti finanziari, dalle pratiche commerciali sleali e dalla disparità di trattamento in ambito borsistico. La tutela della funzionalità del sistema mira a garantire la stabilità del sistema finanziario e a promuovere la fiducia nel buon funzionamento dei mercati finanziari. Il mandato dell'Autorità di vigilanza sui mercati finanziari va quindi oltre la garanzia della solidità finanziaria del singolo istituto. Una protezione individuale efficace e una solida tutela della funzionalità del sistema vanno indirettamente anche a beneficio della concorrenzialità e della reputazione della piazza finanziaria.

La FINMA dispone di poteri sovrani su banche, imprese di assicurazione, borse, commercianti di valori mobiliari, investimenti collettivi di capitale, distributori e intermediari assicurativi. Essa autorizza all'esercizio delle loro attività le imprese che operano nei settori sottoposti a sorveglianza 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 di autorizzazione. La FINMA è responsabile della lotta contro il riciclaggio di denaro, presta assistenza amministrativa, emette sanzioni e, ove necessario, attua procedure di risanamento e di fallimento.

La FINMA opera altresì quale 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). Essa funge da autorità di vigilanza anche nell'ambito delle offerte pubbliche di acquisto e, in particolare, da istanza di ricorso contro le decisioni della Commissione delle offerte pubbliche di acquisto (COPA). Infine, la FINMA è anche un'istanza di regolamentazione. Collabora nelle procedure legislative e, ove legittimata, emana ordinanze proprie. Con le circolari informa sull'interpretazione e l'attuazione del diritto in materia di mercati finanziari ed è competente del riconoscimento delle norme di autodisciplina.

FINMA

RAPPORTO ANNUALE 2012

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: remo eisner photographie, Berna

Stampa: Vogt-Schild Druck AG, Derendingen

Consuntivo annuale

Il consuntivo annuale 2012 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 AL DIRETTORE	8
-------------------------	---

STRATEGIA E CONTESTO

Strategia	12
Contesto economico e stabilità finanziaria	18
La FINMA nel contesto politico	20
La FINMA nel dialogo con le associazioni e le istituzioni nazionali	21
La FINMA nel dialogo internazionale	23

PUNTI CHIAVE

Misure nel mercato ipotecario	28
Operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie	30
Revisione della Legge sugli investimenti collettivi	32
Facilitazioni temporanee nel Test svizzero di solvibilità	34
Riforma e armonizzazione dell'audit	36
Rafforzamento della tutela dei clienti	38
Sviluppi normativi nell'UE e conseguenze per la Svizzera	39

VIGILANZA, ENFORCEMENT E REGOLAMENTAZIONE

BANCHE E COMMERCianti DI VALORI MOBILIARI	44
Panoramica	44
Cambiamenti nella regolamentazione delle banche	46
Risanamento e liquidazione di banche	47
Rilevanza dei controlli nella negoziazione di valori mobiliari	48
Autorizzazione bancaria per PostFinance	50

ASSICURAZIONI	51
Panoramica	51
Cambiamenti nella regolamentazione delle assicurazioni	55
Modelli interni nel Test svizzero di solvibilità	55
Assicurazioni sulla vita e settore della previdenza professionale	56
Vigilanza internazionale complessa sui gruppi assicurativi	58
MERCATI	59
Panoramica	59
Cambiamenti nella regolamentazione dei mercati	62
Investimenti collettivi di capitale esteri	64
Obblighi di controllo della banca depositaria	65
Lotta contro il riciclaggio di denaro nell'ambito della LICol e in campo assicurativo	66
ENFORCEMENT	67
Panoramica	67
Cambiamenti nella regolamentazione	71
Procedimenti a seguito di attività illegali	72
Procedimenti concernenti persone politicamente esposte	74
Statistiche relative all' <i>enforcement</i>	75

LA FINMA QUALE AUTORITÀ

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE E DIREZIONE	78
Il Consiglio di amministrazione	78
La Direzione	80
<i>Corporate governance</i>	83
PERSONALE	84
Organico e struttura del personale	84
Organigramma	86
Sviluppo interno della FINMA	88

APPENDICE

REGOLAMENTAZIONE DEI MERCATI FINANZIARI: SITUAZIONE E PROSPETTIVE	92
STATISTICHE	96
ASSISTENZA AMMINISTRATIVA	98
MoU A LIVELLO INTERNAZIONALE	99
RAPPRESENTANZA DELLA FINMA	100
IN GRUPPI DI LAVORO INTERNAZIONALI	100
GLOSSARIO	101
ACRONIMI E ABBREVIAZIONI	108



Prof. Dr. Anne Héritier Lachat,
Presidente

EDITORIALE DELLA PRESIDENTE

Tenere la rotta

La prima strategia della FINMA per il periodo dal 2009 al 2012 si è già conclusa. In questi quattro anni trascorsi dalla sua costituzione, la FINMA ha puntato innanzitutto a sviluppare ulteriormente la propria attività di vigilanza e a istituire una nuova autorità integrata. Tali priorità non ci hanno impedito di perseguire altri ambiziosi obiettivi. Infatti, se si considerano le sfide principali quali la regolamentazione *too big to fail*, la trascrizione e l'adattamento della normativa di Basilea III nel diritto svizzero e l'introduzione definitiva del Test svizzero di solvibilità (SST), tutte gestite parallelamente alle nostre attività di vigilanza correnti, l'attuazione dei primi obiettivi può essere ampiamente considerata un successo.

Dopo un'analisi approfondita del difficile contesto in cui operano gli assoggettati alla vigilanza e la FINMA, abbiamo fissato i nuovi obiettivi strategici per il periodo dal 2013 al 2016. Essi concretizzano i compiti dell'Autorità di vigilanza stabiliti a norma di legge, ossia tutelare i creditori, gli investitori, gli assicurati e la funzionalità dei mercati finanziari. Tramite la sorveglianza prudenziale, la FINMA intende incrementare la stabilità finanziaria e la resistenza alle crisi come pure promuovere l'integrità e la trasparenza nella condotta di affari degli istituti finanziari al fine di migliorare la tutela dei clienti. La FINMA mira altresì a riunire le nostre forze a livello internazionale e a collaborare in maniera efficiente sul piano nazionale con tutti i principali interlocutori. Vuole agire quale autorità in modo efficiente e con disponibilità al dialogo. In ambito normativo, perseguiamo l'obiettivo di presentare la nostra competenza specialistica in modo tale che

i progetti di regolamentazione vengano costantemente attuati nell'ottica degli obiettivi di vigilanza.

I nuovi obiettivi strategici della FINMA non costituiscono alcuno stravolgimento o cambio radicale di tendenza, bensì tengono in debita considerazione le nostre risorse limitate e la necessità di impiegare i nostri mezzi in modo efficiente ed economico, concentrandoci sul nostro compito principale: la vigilanza. Esercitiamo l'attività in base a un approccio di sorveglianza basato sui rischi, poiché la FINMA non può assicurare una sorveglianza capillare di tutti gli istituti assoggettati. Inoltre, i nostri obiettivi strategici s'iscrivono nel contesto dei mercati finanziari a livello globale e tale globalità richiede non solo una buona collaborazione, ma anche standard di regolamentazione e di sorveglianza riconosciuti, che consentano di migliorare la reputazione e la concorrenzialità della piazza finanziaria Svizzera.

Il 2012 è stato un anno avvincente e al contempo impegnativo. Sotto tale profilo, il rapporto annuale fornisce un'immagine autentica delle nostre attività e delle sfide cui abbiamo dovuto far fronte. Il 2013 non si prospetta affatto più semplice e, pertanto, è indispensabile che tutti continuino a far fruttare al meglio le proprie capacità. In questa sede vorrei altresì ringraziare tutti i collaboratori a qualsiasi livello come pure i miei colleghi del Consiglio di amministrazione e della Direzione per il prezioso operato svolto e l'impegno profuso. Se continueremo a lavorare insieme con determinazione, riusciremo a raggiungere i nostri ambiziosi obiettivi e a dimostrare che essi non sono solo meri propositi o aspirazioni velleitarie.



Prof. Dr. Anne Héritier Lachat, Presidente,
dicembre 2012

INTERVISTA AL DIRETTORE

«In situazioni impegnative dobbiamo agire in maniera rapida e coerente»

È un'impressione ingannevole oppure la FINMA si è mostrata più incisiva nel 2012? In linea generale abbiamo proseguito sul percorso tracciato. Non sussiste alcuna strategia che preveda un inasprimento della vigilanza proprio adesso. Continuiamo a concentrarci sul nostro compito principale, l'attività di sorveglianza, con un approccio basato sui rischi, ossia concentriamo la nostra attenzione laddove individuiamo i rischi maggiori secondo le nostre osservazioni e in base alle nostre conoscenze ed esperienze.

Quali sono attualmente i rischi maggiori secondo Lei? La fase di basso livello dei tassi si è ormai quasi trasformata in una vera e propria epoca di tassi ai minimi storici, che mette a dura prova soprattutto le imprese di assicurazione sulla vita e costringe anche le banche a far fronte alle pressioni sui

margini. Inoltre, sopra tutti noi pendono altre due spade di Damocle: da un lato, gli istituti finanziari svizzeri devono gestire grandi sfide dato che devono adeguare i propri modelli operativi ai rischi esistenti e, dall'altro, se la zona euro, quale nostro principale partner commerciale non ritrova una vera stabilità, un'escalation della crisi dell'euro potrebbe ripercuotersi sensibilmente sulle istituzioni finanziarie svizzere soprattutto a causa di effetti di seconda e terza onda.

Il settore finanziario stesso prevede una forte flessione, una riduzione dei posti di lavoro e uscite dal mercato: qual è il ruolo della FINMA in questo imminente riassetto del mercato? La FINMA non può né promuovere, né gestire o impedire cambiamenti nel settore. Il nostro compito consiste nell'applicare la normativa vigente nel modo più trasparente possi-

**Dr. Patrick Raaflaub,
Direttore**



bile affinché ogni operatore di mercato sappia esattamente che cosa comporta l'autorizzazione della FINMA e il relativo monitoraggio. Qualora si verifici una «falla» che mette in difficoltà singole imprese dobbiamo provvedere affinché non vengano danneggiati gli investitori, i creditori e gli assicurati. È così che assolviamo il nostro mandato legale.

Ma tenuto conto della liquidazione di Supra Assurances, degli ammonimenti a KPT e Valiant, della confisca degli utili a UBS nel caso LIBOR e ai responsabili di KPT, possiamo dire che la FINMA ha adottato uno stile più aggressivo? No, non abbiamo adottato alcun nuovo stile. Forse in passato i casi erano meno spettacolari oppure meno frequenti, ma la FINMA ha sempre attuato la propria sorveglianza in maniera coerente già prima. In un contesto economico impegnativo come quello attuale è spesso necessario agire in maniera rapida e coerente. A tal proposito ci avvaliamo dei mezzi che abbiamo a disposizione. Ad esempio, il legislatore non ha previsto che comminasse multe, ma possiamo confiscare gli utili illeciti.

Nel 2012 alla FINMA sono state assegnate nuove competenze, tra cui il risanamento e la liquidazione di banche e imprese di assicurazione. La FINMA si sta preparando a una grande «ecatombe» del settore? Personalmente, non la vedo in modo così drammatico. Grazie all'Ordinanza sull'insolvenza bancaria e a quella sul fallimento delle assicurazioni, la FINMA dispone ora di strumenti migliori con cui risanare gli istituti finanziari o liquidarli in caso di emergenza. Per quanto riguarda le banche, l'Ordinanza sull'insolvenza bancaria consente di risanare solo singoli servizi bancari centrali, anziché l'intero istituto. Essa offre inoltre alla FINMA la possibilità di coinvolgere i creditori nelle perdite, ad esempio tramite la conversione delle obbligazioni in azioni. Questa tendenza, denominata *bail-in*, è in atto anche a livello internazionale. Va menzionato che la Svizzera è uno dei primi paesi a introdurre un tale strumento. Infine, l'Ordinanza sull'insolvenza bancaria riduce il rischio che le perdite delle banche ricadano sui contribuenti.

Gli strumenti a disposizione della FINMA aumentano sempre più. Sembra che la Svizzera vada avanti mentre l'estero comincia a frenare; basti pensare ad esempio alle normative come Basilea III o Solvency II. Non sussiste il rischio che la Svizzera diventi eccessivamente regolamentata? A mio parere no. La regolamentazione crea i presupposti e definisce il quadro in cui un centro finanziario forte, affidabile e degno di fiducia può operare con buone opportunità di successo. La FINMA segue un approccio di regolamentazione molto pragmatico, il più possibile basato su principi, ma fondato su norme solo laddove necessario, anche se alcuni assoggettati a volte ci spingono a voler adottare normative ancora più precise e dettagliate. Siamo più severi quando si tratta del rispetto dei fondamentali criteri di vigilanza prudenziale come la solvibilità, i fondi propri, la liquidità o la gestione dei rischi, ma concediamo più margine di manovra per quanto attiene ai singoli prodotti, a condizione che siano rispettate la trasparenza e la chiarezza nei confronti dei clienti. Non siamo dogmatici: lo dimostra il fatto che, in considerazione del basso livello dei tassi, abbiamo concesso alle imprese di assicurazione facilitazioni temporanee per il Test svizzero di solvibilità per un periodo di tre anni.

A sentire Lei, Signor Raaflaub, le Sue parole non sembrano infondere esattamente fiducia. Quando migliorerà la situazione del settore finanziario svizzero? Mi aspetto grandi cambiamenti e non escludo un'ulteriore leggera contrazione della piazza finanziaria svizzera nei prossimi anni. A essere messi a dura prova sono innanzitutto gli assoggettati nella loro attività quotidiana, in particolare nel loro rapporto con la clientela. Nonostante tutte le difficoltà, credo vi siano buone prospettive. Grazie alla vasta rete di imprese solide e ai servizi di norma eccellenti, la piazza finanziaria riuscirà a trovare nuovi sbocchi. La rilevanza a livello internazionale sarà mantenuta e a tal proposito la FINMA intende fornire il proprio contributo tramite una regolamentazione e una vigilanza riconosciute a livello internazionale.





STRATEGIA E CONTESTO

Strategia

Attuazione degli obiettivi strategici in sintesi

Le leggi in materia di mercati finanziari delimitano chiaramente l'ambito di attività della FINMA, garantendole un certo margine di manovra che essa ha concretizzato in sette obiettivi strategici. Nel 2012 si è concluso il primo periodo strategico quadriennale e gli obiettivi sono stati ampiamente realizzati.

Attuazione della strategia dal 2009 al 2012

Obiettivo strategico	Risultati importanti
Riduzione dei rischi sistemici	<ul style="list-style-type: none">– Collaborazione determinante per la messa a punto e per l'introduzione del pacchetto di misure <i>too big to fail</i>– 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)– Allestimento e messa in vigore di prescrizioni sulla liquidità ai sensi di Basilea III per tutte le banche– Supporto nell'elaborazione di nuovi requisiti in materia di fondi propri per le banche in caso di crediti ipotecari
Miglioramento della tutela dei clienti	<ul style="list-style-type: none">– Proposta di misure concrete volte a migliorare la protezione dei clienti nella produzione e nella distribuzione di prodotti finanziari– Adozione integrale del Test svizzero di solvibilità (SST) come strumento principale per un'efficace tutela dei clienti in ambito assicurativo– L'uscita dal mercato da parte di 70 banche e commercianti di valori mobiliari tramite fusioni, restituzione della licenza o liquidazione è stata attuata in maniera organizzata e ordinata senza danneggiare i clienti
Snellimento e ottimizzazione della regolamentazione	<ul style="list-style-type: none">– Collaborazione determinante nell'implementazione a livello nazionale dei nuovi standard di Basilea III in materia di sorveglianza bancaria– Emanazione della Circolare FINMA «Margine di fondi propri e pianificazione del capitale nel settore bancario»¹ al fine di rafforzare la resistenza alle crisi da parte delle banche (a esclusione di quelle grandi)– Introduzione di norme sull'insolvenza più coerenti per le banche e le imprese di assicurazione volte a tutelare i creditori, gli investitori e gli assicurati– Rielaborazione e attuazione di un concetto unitario per il ricorso ottimizzato a società di audit

¹ Cfr. Circolare FINMA 2011/2 «Margine di fondi propri e pianificazione del capitale – banche» (<http://www.finma.ch/i/regulierung/Documents/finma-rs-2011-02-i.pdf>).

La FINMA quale autorità è nata dall'unione di tre organismi: la Commissione federale delle banche (CFB), l'Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP) e l'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro (AdC LRD). Nel primo quadriennio di attività si puntava a perfezionare l'ulteriore sviluppo e l'armonizzazione dei concetti e dei processi di sorveglianza. Tutti gli ambiti di vigilanza miravano ad ambiziosi obiettivi strategici, che per la maggior parte sono stati raggiunti. Pertanto, il primo quadriennio di strategia si può definire un successo.

Anche se tale risultato non è una garanzia per un futuro di successo e privo di intoppi, le banche

dispongono oggi di un capitale migliore sia in termini di volume che di qualità. Grazie al Test svizzero di solvibilità (SST), le imprese di assicurazione hanno potuto adottare tempestivamente misure volte al rafforzamento della propria dotazione di fondi propri. Importanti insegnamenti sono stati tratti dalla crisi finanziaria e ciò ha comportato conseguenti adeguamenti delle condizioni normative quadro. Nel complesso, nel corso di questa strategia quadriennale, la FINMA è riuscita a migliorare la tutela dei creditori, degli investitori e degli assicurati come pure a rafforzare la funzionalità dei mercati finanziari anche in periodi turbolenti.

Valutazione complessiva

La FINMA ha fornito un contributo fondamentale all'ottimizzazione delle condizioni normative quadro per far fronte ai rischi sistemici. Essa è in grado di individuarli rapidamente e di gestirli meglio. Inoltre, le grandi banche dispongono di un capitale migliore sia in termini di volume che di qualità. Pertanto, la resistenza della piazza finanziaria svizzera alle crisi è stata potenziata.

La FINMA ha attuato coerentemente gli elevati standard della sua prassi di autorizzazione, implementando un efficace concetto di sorveglianza in tutti gli ambiti. In tal modo è stata rafforzata la solidità degli intermediari finanziari e incrementata la tutela dei clienti. In particolare, nell'ambito della distribuzione dei prodotti finanziari la FINMA si è impegnata attivamente con proposte concrete al fine di migliorare la protezione della clientela.

Nell'attività di regolamentazione, la FINMA ha osservato costantemente gli obiettivi della sorveglianza integrata, armonizzando le norme ove possibile e opportuno. Esempi: le nuove ordinanze in materia di insolvenza, l'uniformazione dell'Ordinanza sul riciclaggio di denaro e la riforma dell'audit. Nel complesso, la frequenza dell'intervento a livello normativo dopo la crisi finanziaria è tuttavia aumentata, contrastando l'auspicato snellimento.

Obiettivo strategico	Risultati importanti
Vigilanza efficace ed efficiente	<ul style="list-style-type: none"> – 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 – Ulteriore sviluppo e armonizzazione intersettoriale dei procedimenti di autorizzazione e sorveglianza – Introduzione di nuovi strumenti di sorveglianza volti a rendere più efficace l'attività di vigilanza (esempi: Team Intensive Supervision, lettera rating) – Ottimizzazione dei processi interni e predisposizione di nuovi strumenti per incrementare l'efficienza nella vigilanza
Valida vigilanza di mercato ed enforcement incisivo	<ul style="list-style-type: none"> – Ridefinizione dei processi e dell'organizzazione dell'<i>enforcement</i> per un'attività unitaria 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 – Estensione della sorveglianza sui mercati e inasprimento del complesso di sanzioni nel quadro della revisione della Legge sulle borse
Posizionamento ai fini della stabilità internazionale	<ul style="list-style-type: none"> – Mantenimento degli importanti rapporti di lavoro con FSB, BCBS e IAIS per collaborare alla stesura degli standard internazionali – Notevoli progressi nel riconoscimento dell'equivalenza del regime di vigilanza svizzero sulle imprese di assicurazione rispetto alla direttiva UE Solvency II – Pubblicazione di raccomandazioni ed esecuzione di numerosi accertamenti in loco per quanto riguarda la gestione dei rischi derivanti dalle operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie – Progressi nell'intesa relativa alla strategia di risanamento e di liquidazione, elaborata unitamente a importanti organi di controllo
Consolidamento della FINMA in veste di autorità	<ul style="list-style-type: none"> – Integrazione riuscita in termini operativi e specialistici delle autorità di sorveglianza che hanno preceduto la FINMA – Ulteriore sviluppo delle strutture operative e adeguamento di tali strutture agli obiettivi strategici – Sviluppo di un modello di carriera specialistica come alternativa alla carriera direttiva

Valutazione complessiva

La FINMA ha sottoposto a verifica nonché perfezionato il concetto di sorveglianza in tutti gli ambiti. In tutte le divisioni sono stati introdotti nuovi strumenti, che vengono utilizzati progressivamente anche in altri ambiti. Inoltre, la FINMA ha migliorato i propri processi interni e introdotto nuovi strumenti informatici. Alcune di tali misure saranno implementate o produrranno effetti solo all'inizio della nuova strategia quadriennale.

In questo ambito la FINMA ha registrato alcuni progressi. La totale ridefinizione dei processi e dell'organizzazione dell'*enforcement* consente all'Autorità di vigilanza di intervenire laddove necessario in maniera omogenea e professionale. Le procedure sono gestite in modo più rapido e trasparente e in stretta collaborazione con gli altri ambiti di sorveglianza. Il repertorio di sanzioni viene sfruttato, mentre sussiste un potenziale di miglioramento a livello di durata delle procedure.

La FINMA ha saputo instaurare solidi rapporti di lavoro negli organi internazionali rilevanti, consolidando la propria reputazione quale partner competente e affidabile. L'influenza della FINMA va ben al di là delle proprie dimensioni. Inoltre sono stati sottoscritti vari importanti accordi per l'attività di vigilanza. Il riconoscimento dell'equivalenza della sorveglianza sulle imprese di assicurazione procede bene, anche se con leggero ritardo da parte dell'UE.

Affermatasi ormai come autorità di vigilanza indipendente e credibile, la FINMA adempie il proprio mandato. Dispone di chiare strutture operative e direttive. Dalla collaborazione puntuale delle tre organizzazioni precedenti si è passati a un'intensa collaborazione settoriale tra i collaboratori in un approccio globale del mercato finanziario.

I nuovi obiettivi strategici in sintesi

I nuovi obiettivi strategici per il periodo dal 2013 al 2016 illustrano in che modo la FINMA intende adempiere in futuro il proprio mandato legale e quali sono le priorità. Essi conferiscono alle attività della FINMA un orientamento a lungo termine e fissano le linee guida per l'ulteriore sviluppo della sorveglianza sui mercati finanziari. I nuovi obiettivi strategici illustrano anche le possibilità e i limiti della vigilanza. In tal modo, l'efficacia della FINMA diventa più tangibile.

Per il periodo dal 2013 al 2016, la FINMA si è prefissata cinque obiettivi strategici incentrati, alla stregua di quelli precedenti, sulla vigilanza prudenziale delle banche, delle imprese di assicurazione e degli investimenti collettivi di capitale. Mira inoltre a un miglioramento della condotta di affari degli istituti assoggettati alla sorveglianza. La collaborazione a livello nazionale e internazionale conferma la propria rilevanza, come pure la (cauta) regolamentazione dei compiti chiave dell'Autorità di vigilanza sui mercati finanziari. Infine, la FINMA ha stabilito obiettivi anche per quanto riguarda il proprio ulteriore sviluppo (la FINMA quale autorità).

I nuovi obiettivi strategici della FINMA rappresentano un ulteriore sviluppo, in termini di contenuto, degli obiettivi della prima strategia quadriennale. Tuttavia, le priorità sono in parte nuove, anche in risposta agli sviluppi del contesto. I requisiti pruden-

ziali posti agli istituti finanziari sono chiaramente definiti quale fulcro della strategia. Dopo l'introduzione delle misure sul fronte del capitale, ora acquisiscono maggiore rilevanza le conseguenze dell'approccio basato sul rischio come pure della procedura di risanamento e di insolvenza. Nella collaborazione a livello internazionale, la FINMA si limiterà a un numero contenuto di temi fondamentali e l'attività normativa dovrà essere maggiormente orientata agli standard internazionali. Nel complesso, tramite l'attuazione di una strategia credibile e professionale essa intende tutelare meglio i clienti dei mercati finanziari e consolidare la reputazione della piazza finanziaria svizzera.

I nuovi obiettivi strategici sono stati approvati dal Consiglio di amministrazione della FINMA il 17 ottobre 2012 e dal Consiglio federale il 21 novembre 2012.

Obiettivi strategici 2013-2016

Vigilanza prudenziale

Potenziare la stabilità finanziaria e la resistenza alla crisi per mezzo della vigilanza prudenziale

La stabilità e la resistenza alla crisi della piazza finanziaria svizzera saranno rafforzate tramite standard prudenziali costantemente osservati e riconosciuti a livello internazionale. Le uscite dal mercato attuate in maniera ordinata e rapida devono avvenire senza danni per i clienti del mercato finanziario.

Condotta di affari

Promuovere l'integrità, la trasparenza e la tutela dei clienti nella condotta di affari

Per rafforzare la reputazione della piazza finanziaria, promuovere una condotta di affari equa e l'integrità degli attori del mercato finanziario, la FINMA svolge in maniera coerente le procedure di autorizzazione, crea trasparenza sui vari gradi di intensità della sorveglianza e si impegna a favore di prescrizioni riconosciute a livello internazionale per la tutela dei clienti e degli investitori.

Collaborazione nazionale e internazionale

Unione delle forze a livello internazionale e collaborazione efficiente sul piano nazionale

Nelle attività internazionali la FINMA aggrega le forze e si impegna a favore degli importanti temi centrali. Nella collaborazione nazionale, il flusso di informazioni funziona in maniera efficiente e le competenze delle autorità sono chiaramente definite.

Regolamentazione

Apportare competenze specialistiche e regolamentare nell'ottica degli obiettivi di vigilanza

La FINMA analizza le attuali regolamentazioni e gli sviluppi giuridici dalla prospettiva della vigilanza sui mercati finanziari, propone modifiche significative, sostiene con il proprio know-how specialistico i progetti di regolamentazione prioritari e presenta le proprie posizioni in modo tempestivo e trasparente. Nel proprio ambito di competenza, la FINMA emana regolamentazioni solo laddove è necessario nell'ottica degli obiettivi di vigilanza.

La FINMA quale autorità

Un'autorità che agisce in modo efficiente e con disponibilità al dialogo

La FINMA fornisce la propria prestazione con l'ausilio di collaboratori competenti e integri e sulla base di processi efficienti. Essa porta avanti un dialogo obiettivo e aperto con i gruppi di interlocutori e informa l'opinione pubblica sulla propria attività.

Contesto economico e stabilità finanziaria

Anche nel 2012 l'economia non è riuscita a segnare una ripresa. Le banche centrali hanno ulteriormente ridotto il livello dei tassi già estremamente basso, adottando in parte misure straordinarie di politica monetaria. La fine della fase dei tassi d'interesse pari a zero non si delinea ancora e, pertanto, aumentano i rischi per la stabilità finanziaria. Le autorità di sorveglianza devono continuare a restare particolarmente vigili.

Nel 2012, la congiuntura a livello internazionale si è indebolita: non solo la ripresa economica nei paesi industrializzati non si è affatto verificata, ma anche la dinamica nei paesi emergenti ha notevolmente rallentato. Inoltre, nell'anno in rassegna il contesto è stato caratterizzato, come in precedenza, dalla problematica irrisolta della crisi dei paesi dell'euro.

Politica monetaria espansiva

Nel 2012 le banche centrali hanno perseguito con fermezza la loro politica monetaria estremamente espansiva, tuttavia ciò ha potuto contrastare l'andamento negativo solo in misura limitata. Diventa sempre più evidente che dopo una crisi finanziaria il basso livello dei tassi rilancia l'attività economica in misura decisamente inferiore rispetto a quanto avverrebbe in circostanze normali. Nonostante i mercati dispongano di ampia liquidità, l'insicurezza tra gli investitori continua a regnare. Anche in Svizzera le ripercussioni della debolezza dell'economia mondiale sono state maggiori rispetto alle stime: le esportazioni hanno registrato una contrazione, bloccando pressoché la crescita. Si manifestano anche i primi segnali negativi sul mercato del lavoro, anche se in proporzioni contenute.

Inasprimento del basso livello dei tassi

Il contesto generale caratterizzato da bassi tassi si è ulteriormente inasprito perlopiù in quelle economie considerate porti sicuri dagli investitori, ossia gli Stati Uniti, la Gran Bretagna, il Giappone, la Germania e la Svizzera. I tassi guida (a breve termine) delle banche centrali più importanti si collocano già da qualche tempo su minimi storici molto vicini allo zero. L'incertezza relativa alla crisi dei paesi dell'euro persiste, frammentando sempre più

i mercati dei capitali. A fronte della prospettiva di un lungo periodo caratterizzato da una debole crescita economica e da una politica monetaria espansiva con tassi di riferimento bassi, i tassi a lungo termine si sono ulteriormente ridotti.

Tale evoluzione è riscontrabile anche in Svizzera. I rendimenti delle obbligazioni della Confederazione con scadenza a breve e medio termine sono scesi notevolmente sotto l'1% e da metà 2012 alcuni rendimenti sono crollati persino in territorio negativo. Un'obbligazione decennale della Confederazione ha registrato un rendimento solo leggermente superiore allo 0,5%.²

Rischi per la stabilità finanziaria

La situazione straordinaria sul fronte dei tassi comporta grandi rischi per la stabilità finanziaria. Tutti gli indicatori preannunciano che il basso livello dei tassi si protrarrà almeno per altri due anni. Ma anche un futuro rimbalzo sorprendentemente rapido e consistente dei tassi potrebbe essere pericoloso.

Se un grande numero di tassi di interesse si colloca vicino allo zero o persino in territorio leggermente negativo, viene praticamente a mancare un'importante dimensione economica. I tassi svolgono infatti un ruolo fondamentale nelle decisioni economiche, ad esempio nella propensione al risparmio degli operatori di mercato, nelle decisioni degli investitori, nella valutazione di progetti e prodotti finanziari e così via. Per questo motivo, nell'attuale contesto di tassi pari a zero aumenta il rischio di investire il capitale e di valutare i rischi in maniera errata. Infatti, è ormai risaputo che il basso livello dei tassi negli anni antecedenti alla crisi finanziaria è stato uno dei motivi rilevanti alla base della costituzione

² Cfr. grafico, pag. 19.

di posizioni di rischio straordinariamente consistenti ed è stato proprio ciò che ha portato all'attuale crisi.

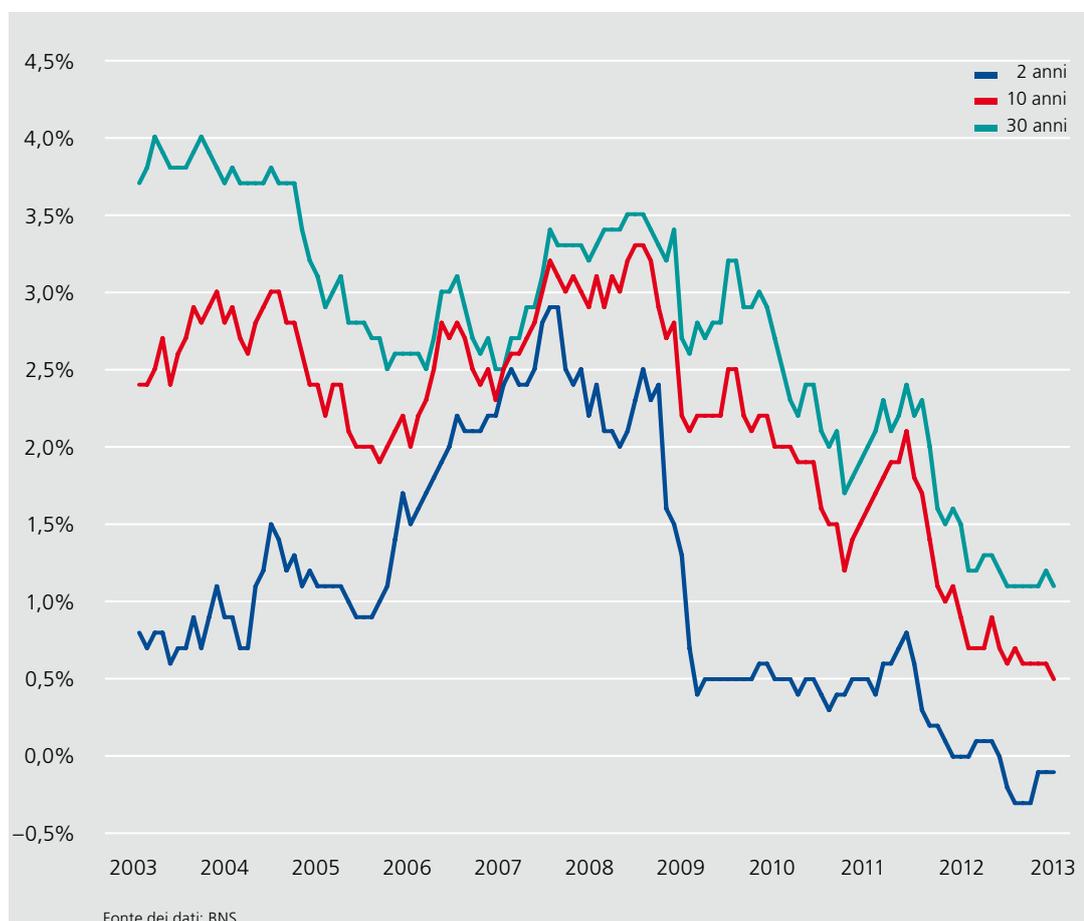
Crescente propensione al rischio

In un contesto di tassi bassi, gli investitori e gli assoggettati alla sorveglianza che cercano rendimenti più elevati sono fortemente tentati di investire in segmenti di mercato a rischio. Il fatto che nel 2012 determinati indici azionari abbiano raggiunto pressoché lo stesso livello su cui si trovavano prima della crisi finanziaria può essere interpretato come un segnale di una tale evoluzione. Anche se in fondo non sussiste una maggiore propensione al rischio, le remunerazioni a tasso fisso, come quelle offerte di consueto dalle imprese di assicurazione sulla vita

e dalle casse pensioni, possono spingere a cercare rendimenti più elevati e di conseguenza a costituire inevitabilmente posizioni di rischio. L'aumento dell'aspettativa di vita media della popolazione rafforza ulteriormente questa tendenza, dato che si allunga la durata degli obblighi di pagamento.

A fronte dei bassi rendimenti, nei fondi monetari è stato registrato un deflusso di capitale che ha causato la riduzione di un'importante base di finanziamento delle banche e inasprito la situazione sul mercato dei capitali. La situazione dei tassi influisce non solo sui passivi, ma anche sugli attivi delle banche. Di conseguenza, nel 2012 i tassi di interesse medi per le ipoteche fisse a medio e lungo termine sono scesi di nuovo in misura considerevole.

Selezione di rendimenti delle obbligazioni della Confederazione con varie scadenze (tassi a pronti a fine mese)



La domanda di finanziamenti immobiliari è rimasta elevata, e nel contempo il margine d'interessi conseguito dalle banche è esiguo. Quanto più si appiattisce la curva dei rendimenti, tanto minori saranno gli utili che potranno conseguire gli istituti finanziari dalla trasformazione delle scadenze, ossia finanziandosi a breve termine e concedendo crediti a lungo termine. In determinate circostanze, il basso livello dei tassi può addirittura spingere le banche a classificare i crediti insoluti come un problema meno urgente, dato che gli incassi sarebbero comunque esigui. Anche la capacità dei clienti di pagare gli

interessi e di ammortizzare i debiti potrebbe essere sopravvalutata.

Un simile contesto economico è impegnativo. È possibile che gli assoggettati alla sorveglianza siano obbligati ad abbandonare gli attuali campi di attività per seguire nuove vie che permettano di conseguire un rendimento più elevato. La crisi finanziaria del 2008 ha dimostrato che i rischi sono stati riconosciuti come tali solo dopo che si erano già concretizzati. Pertanto, una maggiore attenzione da parte delle autorità di vigilanza diventa particolarmente opportuna.

La FINMA nel contesto politico

Anche nel 2012 la FINMA ha dovuto sottoporre vari rendiconti al Governo e al Parlamento. I temi centrali sono stati la conclusione dell'attuale strategia della FINMA e l'elaborazione di quella nuova per il prossimo quadriennio. L'Autorità di vigilanza ha inoltre illustrato la propria attività in materia di sorveglianza per numerose tematiche specialistiche.

Ogni anno la FINMA discute il rapporto annuale con le Commissioni della gestione (CdG) delle Camere federali. Questo è l'appuntamento centrale per lo scambio di informazioni con l'alta vigilanza parlamentare, in cui vengono trattate non solo le questioni riguardanti l'anno passato, ma anche le tematiche attuali.

Parlamento: attività di vigilanza e processo decisionale indipendente

Nell'incontro del 2012, la Presidente della FINMA ha tematizzato l'importanza del processo decisionale indipendente dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari. La FINMA opera in un ambito caratterizzato dagli interessi divergenti dei diversi gruppi di interlocutori. Tra i suoi compiti rientra la concessione o il ritiro di autorizzazioni, la conduzione di procedure, l'emanazione di sanzioni fino alla liquidazione e molte altre attività. Pertanto è di primaria importanza che la FINMA, analogamente a un tribunale, possa prendere le proprie decisioni in maniera indipendente, senza

essere influenzata dai rispettivi interlocutori. Un'influenza non è infatti nell'interesse pubblico.

Il Direttore della FINMA ha segnalato alle CdG anche i limiti dell'attività di sorveglianza. In mancanza di una base legale sufficiente, l'Autorità di vigilanza non è in grado di agire: non può rilasciare autorizzazioni, né ritirarle e neppure eseguire altri atti in materia di diritto prudenziale. Pertanto, se la FINMA constata che le basi legali non sono sufficienti negli ambiti d'importanza centrale per l'esercizio del proprio mandato, è suo dovere segnalarlo. L'Autorità di vigilanza ha individuato una chiara necessità di intervento per quanto riguarda la tutela dei clienti e degli investitori, segnalando più volte la carenza di condizioni quadro regolamentari in materia di tutela dei clienti.³

In questo capitolo rientrano altresì le indagini della FINMA nell'ambito del fallimento di Lehman Brothers nel mese di settembre 2008 e le relative conseguenze per molti investitori anche in Svizzera. Nel 2012 tale tematica è stata oggetto di

³ Cfr. cap. «Rafforzamento della tutela dei clienti», pag. 38 seg., e cap. «Revisione della Legge sugli investimenti collettivi», pag. 32 segg.

varie interrogazioni dell'alta vigilanza parlamentare alla FINMA. Ad accendere il dibattito pubblico era stato un documento dell'Autorità di vigilanza giunto all'opinione pubblica tramite un'indiscrezione. Si trattava di un rapporto intermedio dove erano menzionate gravi fattispecie che avevano indotto la FINMA ad avviare una procedura. Dopo i primi accertamenti e sulla base di una valutazione preliminare e sommaria della fattispecie sino a tal momento, l'Autorità di vigilanza aveva deciso di avviare una procedura, che però in seguito ha dovuto chiudere, dato che le accuse in materia di diritto prudenziale non avevano trovato riscontro. Questo spiega la discrepanza tra le indiscrezioni giunte all'opinione pubblica sul rapporto intermedio e il rapporto finale ufficiale che la FINMA ha pubblicato sul caso Lehman Brothers.

Consiglio federale: temi attuali e strategia della FINMA

Oltre alla LFINMA, il Consiglio federale deve approvare il rapporto di gestione e gli obiettivi strategici della FINMA. Almeno una volta all'anno, la FINMA si incontra con il Consiglio federale. Nella riunione del 2012, la Presidente della FINMA ha presentato al Consiglio federale un rapporto sull'attuazione annuale degli obiettivi strategici, informandolo altresì sulla brillante conclusione del primo quadriennio di strategia dal 2009 al 2012. Inoltre, il Consiglio federale ha colto l'occasione per discutere le attuali tematiche della piazza finanziaria. La Presidente della FINMA ha illustrato al Consiglio federale i nuovi obiettivi strategici per il periodo dal 2013 al 2016, che quest'ultimo ha approvato in data 21 novembre 2012.

La FINMA nel dialogo con le associazioni e le istituzioni nazionali

In considerazione dell'ampia gamma di mansioni, la FINMA è costantemente in contatto con un cospicuo numero di interlocutori nazionali. La legge prescrive che la FINMA è tenuta a informare in merito alla propria attività di sorveglianza, stabilendone altresì i limiti, ad esempio laddove il segreto d'ufficio prevale su altri interessi. Per quanto consentito, la FINMA persegue una politica di informazione aperta e trasparente nei confronti degli assoggettati alla sorveglianza, degli altri interlocutori e dell'opinione pubblica. In tal modo essa intende migliorare la comprensione per i temi di vigilanza e le questioni

normative come pure sensibilizzare alle tematiche dei mercati finanziari.

I contatti con quasi cento istituzioni e associazioni, tra cui le autorità di sorveglianza, le autorità di perseguimento penale, altre autorità e uffici della Confederazione nonché le associazioni degli assoggettati hanno luogo in varie forme e a cadenza regolare. Sono rilevanti anche i contatti con le associazioni economiche, le associazioni professionali, le associazioni del personale, le associazioni dei consumatori e gli organi di mediazione (ombudsman) dei diversi ambiti di vigilanza.

Nel 2012 nei vari ambiti di vigilanza sono stati tematizzati i seguenti punti chiave:

Banche

- Operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie
- Accordi per l'applicazione di un'imposta liberatoria e trattative per l'accesso al mercato
- Settore ipotecario: regolamentazione e autodisciplina
- Misure per rafforzare la tutela dei clienti
- Sicurezza informatica

Banche cantonali

- Regolamentazione dei fondi propri Basilea III
- Mercato immobiliare e direttive sui crediti garantiti da pegno immobiliare dell'Associazione svizzera dei banchieri (ASB)
- Operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie
- Strategia del denaro pulito

Banche estere

- Imposta liberatoria / convenzioni sulla doppia imposizione
- Operazioni transfrontaliere e accesso ai mercati
- Esposizioni infragruppo

Imprese di assicurazione

- Attuazione SST e facilitazioni temporanee
- Sviluppo di Solvency II in Europa
- Attuazione del nuovo concetto di vigilanza
- Riconoscimento dell'equivalenza della sorveglianza sulle imprese di assicurazione da parte dell'UE

Borse

- Nuova versione del concetto di sorveglianza SIX Group
- Esigenze di regolamentazione per le strutture dei mercati finanziari come SIX x-clear e SIX SIS nel contesto europeo
- Collegamento di SIX SIS a TARGET2-Securities
- Nuovi servizi di SIX Swiss Exchange

Investimenti collettivi di capitale

- Adeguamento della direttiva sulla trasparenza di Swiss Funds Association (SFA)
- Modifica dell'opuscolo modello e del contratto modello
- Coinvolgimento nelle trattative con le autorità di vigilanza estere
- Direttive per i fondi monetari
- Direttive sulle informazioni importanti per gli investitori

Società di audit

- Riforma dell'audit

La FINMA nel dialogo internazionale

Gli organismi internazionali di standardizzazione (*standard-setting bodies*) hanno acquisito notevole rilevanza. La partecipazione in tali organi offre alla FINMA la possibilità di contribuire a influire sul quadro normativo internazionale, rappresentando al contempo gli interessi in materia di vigilanza della Svizzera.

La FINMA è interessata a partecipare negli organismi internazionali di standardizzazione, anche se non può collaborare con tutti nella stessa misura. È pertanto necessario trovare un equilibrio adeguato tra la concentrazione sugli interessi principali e la collaborazione a temi secondari che a determinate circostanze influiranno sulla Svizzera in un secondo momento.

Financial Stability Board

Il Financial Stability Board (FSB) coordina lo sviluppo e la gestione di misure volte a mantenere la stabilità tra gli organismi di standardizzazione specifici dei settori ed è l'anello di congiunzione al G20. La Banca nazionale svizzera (BNS) e la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI) rappresentano la Svizzera nel Comitato direttivo del FSB. La FINMA collabora strettamente con entrambe le istituzioni per quanto riguarda le questioni del FSB ed è rappresentata in vari gruppi di lavoro. Inoltre, il Direttore della FINMA rappresenta la Svizzera nello Standing Committee on Supervisory and Regulatory Cooperation, che si occupa del coordinamento.

Nel 2012 l'ulteriore sviluppo delle disposizioni in materia di risanamento e di insolvenza (*recovery and resolution*) è stato uno dei temi principali del FSB. I requisiti di base approvati nel 2011 per un processo di risanamento e di liquidazione ben organizzato delle banche sistemiche globali (*global systemically important banks* [G-SIB]) sono stati concretizzati. Il FSB ha altresì stabilito una tabella di marcia per l'attuazione delle misure; ulteriori temi del FSB come la rilevanza sistemica delle imprese di assicurazione e di altri istituti finanziari sono stati trattati in organi specifici dei settori e presentati al Comitato direttivo del FSB.

Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria

Nell'organo più elevato del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (BCBS) la Svizzera è rappresentata dalla FINMA e dalla BNS. Per la FINMA, il responsabile della divisione Banche ha la presidenza della High-Level Task Force on Governance Arrangements (TFGA). Anche la presidenza del gruppo di lavoro «Disclosure» è della FINMA. Inoltre i collaboratori della FINMA partecipano a gruppi di lavoro incentrati su temi quali l'allestimento dei conti, la sorveglianza macroprudenziale e la lotta contro il riciclaggio di denaro.

Nel 2012 il BCBS si è occupato principalmente di completare gli standard di Basilea III. In particolare sono stati affrontati argomenti quali le questioni relative al *liquidity coverage ratio* (LCR), ossia l'indice di liquidità a breve termine, e il monitoraggio dell'indice di leva finanziaria (*leverage ratio*)⁴. L'accento è stato posto anche sul miglioramento delle prescrizioni relative alla copertura mediante fondi propri del portafoglio di negoziazione e delle cartolarizzazioni. Per capire meglio le differenze tra gli attivi ponderati per il rischio sono state eseguite numerose analisi di portafogli test in collaborazione con le banche. A fronte dei recenti avvenimenti⁵, il BCBS ha altresì intensificato gli sforzi volti al rafforzamento della normativa sui rischi operativi delle banche. Inoltre sono stati portati a termine i lavori sugli obblighi di dichiarazione in relazione alla composizione del capitale e ai requisiti patrimoniali per le operazioni bancarie con controparti centrali.

Associazione internazionale degli organi di vigilanza nel settore assicurativo

Il Direttore della FINMA è membro del Comitato esecutivo dell'Associazione internazionale degli organi di vigilanza nel settore assicurativo (IAIS) e

⁴ Cfr. cap. «Cambiamenti nella regolamentazione delle banche», pag. 46 seg.

⁵ Cfr. cap. «Rilevanza dei controlli nella negoziazione di valori mobiliari», pag. 48 seg.

altri collaboratori della FINMA partecipano attivamente a comitati e gruppi di lavoro a vari livelli.

All'assemblea generale tenutasi in ottobre 2012, la IAIS ha approvato l'*Insurance Core Principle 9* sul tema *supervisory review and reporting*, concludendo la revisione avviata nel 2003 dei 26 principi fondamentali per una vigilanza e regolamentazione efficace delle imprese di assicurazione. La IAIS si è inoltre occupata di elaborare i criteri di identificazione dei gruppi assicurativi aventi rilevanza sistemica globale (*global systemically important insurers* [G-SII]) e di preparare le misure per limitare i relativi rischi. Criteri e misure corrispondenti dovrebbero essere disponibili prima del vertice del G20 in agenda per aprile 2013. L'indagine conoscitiva pubblica per la metodologia di identificazione delle possibili G-SII si è conclusa nel luglio 2012, mentre quella per le misure proposte per le G-SII a metà dicembre 2012.⁶

Per quanto riguarda la vigilanza sui gruppi assicurativi che operano a livello internazionale è stato raggiunto un traguardo importante con la pubblicazione della seconda edizione del *ComFrame*⁷ *Concept Papers* nel luglio 2012. In futuro il *ComFrame* rappresenterà a livello internazionale le basi con cui l'autorità di vigilanza nazionale registrerà globalmente i rischi qualitativi e quantitativi dei gruppi assicurativi.

Organizzazione Internazionale delle Autorità di controllo dei mercati finanziari

L'Organizzazione Internazionale delle Autorità di controllo dei mercati finanziari (IOSCO) si prodiga al fine di incrementare l'efficienza e la trasparenza dei mercati finanziari. La Svizzera è rappresentata nel Consiglio della IOSCO dalla Presidente della FINMA, mentre altri collaboratori della FINMA partecipano a vari sottocomitati. L'attenzione è focalizzata sui mercati secondari e sugli investimenti collettivi di capitale. La IOSCO valuta anche le possibili normative per gli istituti e i settori finanziari finora non assoggettati alla vigilanza.

Lo sviluppo di una metodologia per il monitoraggio e la riduzione dei rischi sistemici sui mercati dei valori mobiliari è stato il tema principale del

2012. La IOSCO si è occupata soprattutto anche dei rischi derivanti dagli *hedge fund* e da altri istituti finanziari d'importanza sistemica (*systemically important financial institutions* [SIFI]) al di fuori dei settori bancario e assicurativo. La regolamentazione delle infrastrutture dei mercati finanziari ha costituito un ulteriore nodo tematico. La IOSCO vaglia inoltre la possibilità di ampliare gli standard della collaborazione internazionale tramite una revisione del Multilateral Memorandum of Understanding (IOSCO MMoU). Dal 1° gennaio 2013 sarà tenuto un elenco dei paesi che non soddisfano gli attuali standard. Con lo status di firmatario «A» la Svizzera soddisfa i requisiti. Nel settembre 2012, a seguito delle irregolarità nella determinazione del LIBOR⁸, la IOSCO ha inoltre attivato una task force, in cui la FINMA è rappresentata dal responsabile della divisione Servizi strategici. Questa task force ha allestito la direttiva per la creazione di *benchmark*.

Altre forme di dialogo internazionale

L'UE è un attore importante nel quadro dei lavori di regolamentazione per gli operatori svizzeri dei mercati finanziari e dunque anche per la FINMA. In relazione alle questioni attuali sulla regolamentazione e sulla sorveglianza, la FINMA è in stretto e regolare contatto con le autorità di vigilanza europee – Autorità bancaria europea (EBA), Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA) e Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) – nonché con gli esperti della Commissione europea.⁹

Una forma rilevante per l'attività concreta di sorveglianza è rappresentata dai collegi di vigilanza (*supervisory college*), in cui le autorità di vigilanza locali e del paese ospitante di un grande gruppo bancario o assicurativo internazionale si confrontano in merito a questioni concrete in materia di sorveglianza.¹⁰

Conferenza internazionale delle autorità di vigilanza integrate sui mercati finanziari

Nel giugno 2012 la FINMA è stata ospite della 14^a Conferenza internazionale delle autorità di

⁶ Cfr. <http://www.iaisweb.org/G-SIIs-988> (in inglese).

⁷ *Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups*.

⁸ Cfr. cap. «Enforcement», «Panoramica», «Procedimento contro UBS in relazione al LIBOR e altri tassi di riferimento», pag. 67 seg.

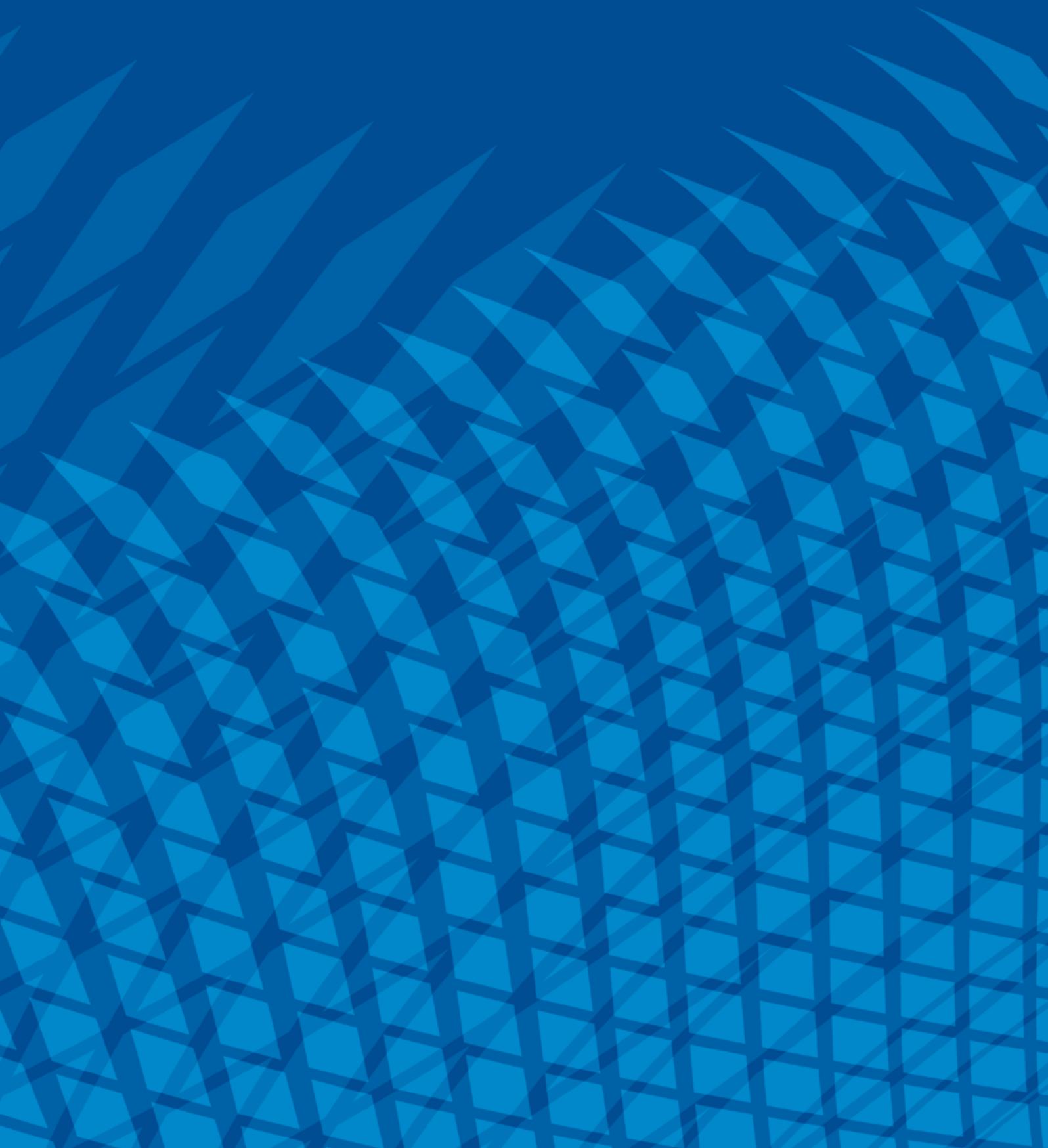
⁹ Cfr. cap. «Vigilanza internazionale complessa sui gruppi assicurativi», «Processo di riconoscimento dell'equivalenza ancora in corso», pag. 58.

¹⁰ Cfr. cap. «Vigilanza internazionale complessa sui gruppi assicurativi», pag. 58.

vigilanza integrate sui mercati finanziari (IFSC). L'IFSC è un forum delle autorità di vigilanza che, come la FINMA, sorvegliano banche, imprese di assicurazione e mercati e che dunque perseguono un approccio intersettoriale per il monitoraggio dei mercati finanziari. All'IFSC 2012 si sono incontrati rappresentanti di alto grado delle autorità di 16 paesi, tra cui anche Canada, Gran Bretagna, Germania, Austria, Singapore e Australia. In un quadro informale, i dirigenti delle autorità di vigilanza integrate sui mercati finanziari hanno discusso delle questioni relative all'arbitraggio normativo.



PUNTI CHIAVE



Misure nel mercato ipotecario

I rischi sul mercato immobiliare e ipotecario permangono elevati. Non si delineano ancora importanti cambiamenti nel contesto macroeconomico tali da segnare un'inversione di tendenza. Di conseguenza, anche nel 2012, per far fronte alla situazione, la FINMA ha reagito sia sul piano del diritto prudenziale che a livello normativo.

Nel 2011 l'Associazione svizzera dei banchieri (ASB) ha rivisto le proprie direttive per la verifica, la valutazione e la gestione di crediti garantiti da pegno immobiliare, precisando i criteri qualitativi per la concessione di crediti da parte delle banche. Tale autodisciplina non ha però avuto un impatto notevole sull'effettiva concessione di crediti; pertanto, la FINMA si prodiga per l'introduzione di criteri qualitativi più restrittivi.

Valori limite quantitativi nell'autodisciplina

Un gruppo di lavoro composto dai rappresentanti del Dipartimento federale delle finanze (DFF), dell'ASB e della FINMA ha allestito standard minimi quantitativi per i finanziamenti ipotecari, affinché venga applicata una soglia inferiore alle disposizioni sui fondi propri e sugli ammortamenti, che le banche avevano allentato sempre più:

- per i nuovi affari e gli aumenti del credito, i richiedenti devono fornire almeno il 10% del valore di anticipazione dell'immobile in fondi propri di qualità primaria, ossia che non provengano dal prelievo anticipato o dalla costituzione in pegno degli averi del secondo pilastro.
- In futuro il prestito ipotecario dovrà essere ammortizzato entro al massimo 20 anni a due terzi del valore di anticipazione dell'immobile.

Di primo acchito tali criteri non sembrano così limitanti, anche perché qualche anno fa questi requisiti minimi rappresentavano la *best practice*. Tuttavia, alla luce dell'inasprimento della concorrenza tra le banche, del livello dei tassi persistentemente basso e dei prezzi degli immobili in continuo incremento, negli ultimi anni le banche hanno rinunciato sempre più spesso ad applicare tali criteri alla concreta attività quotidiana, creando così una nuova cerchia

di beneficiari di credito che in condizioni normali del mercato non avrebbero mai potuto permettersi l'acquisto di un immobile. Inoltre, l'impiego sproporzionato di fondi della previdenza per il finanziamento immobiliare comporta rischi patrimoniali per il futuro: se i prezzi degli immobili dovessero crollare, il capitale previdenziale apportato sarebbe a rischio.

La FINMA ha approvato le Direttive dell'ASB concernenti i requisiti minimi per i finanziamenti ipotecari¹¹ come standard di base in materia di diritto di sorveglianza. I nuovi criteri minimi relativi ai fondi propri e agli ammortamenti sono entrati in vigore il 1° luglio 2012.

Requisiti più elevati in materia di fondi propri nell'ordinanza

Contestualmente al riconoscimento da parte della FINMA dell'autodisciplina quale standard minimo, il Consiglio federale ha creato un collegamento tra tali direttive e l'Ordinanza sui fondi propri (OFoP) delle banche. Nell'OFoP il Consiglio federale ha stabilito un fattore di ponderazione del rischio del 100% da applicare all'importo complessivo del credito nel caso in cui i requisiti minimi dell'ASB non venissero rispettati. Inoltre, il fattore di ponderazione del rischio per le tranche di credito di oltre l'80% del valore di anticipazione è stato aumentato in generale dal 75 al 100%. Un chiaro segnale che le banche devono concedere i crediti in maniera oculata.

Dal 1° luglio 2012 è inoltre stato ancorato nell'OFoP il principio di un margine di capitale anticiclico. La BNS può chiedere al Consiglio federale di obbligare le banche a detenere capitale proprio aggiuntivo, allo scopo di potenziare la resistenza del settore bancario a fronte dei rischi derivanti da una crescita eccessiva del credito oppure di contra-

¹¹ Cfr. «Direttive concernenti i requisiti minimi per i finanziamenti ipotecari» di giugno 2012 (http://shop.sba.ch/999985_i.pdf).

stare quest'ultima. La FINMA viene previamente consultata in merito alla proposta da sottoporre al Consiglio federale e può inoltrare la sua presa di posizione.

Primi effetti delle misure

Le prime reazioni delle banche e dei beneficiari di credito indicano che le nuove disposizioni hanno prodotto in modo relativamente rapido un certo effetto nella direzione auspicata. Per le persone con modesti fondi propri e scarsa sostenibilità sembra dunque che sia diventato più difficile ottenere il finanziamento di un immobile. Le banche possono continuare a concedere finanziamenti al di fuori delle direttive, ma in considerazione dei maggiori requisiti in materia di fondi propri questa prassi è ora per esse meno allettante.

Le ipoteche erogate dalle imprese di assicurazione non rientrano in queste prescrizioni. Le operazioni ipotecarie delle imprese di assicurazione nel patrimonio vincolato devono soddisfare specifici criteri qualitativi e quantitativi già dal 2006.¹² La FINMA dispone annualmente la verifica delle imprese di assicurazione da parte di società di audit e sia nel 2010 che nel 2011 ha svolto ampi controlli in loco. Da tali accertamenti emerge che la concessione di ipoteche da parte delle imprese di assicurazione non necessita di una regolamentazione più severa.

Stress test: il portafoglio ipotecario sul banco di prova

Dal 2011 la FINMA ha intensificato gli stress test sul portafoglio ipotecario delle banche, allo scopo di quantificare quali perdite insorgono se cambiano i parametri economici fondamentali quali il livello dei tassi, la disoccupazione, il prezzo degli immobili o il prodotto interno lordo. Nella rispettiva analisi degli scenari (di stress), i parametri macroeconomici vengono stabiliti e poi integrati in un sistema di misura della perdita, che si basa su un modello specifico per l'istituto in questione e su un modello della FINMA. Il sistema di misura della perdita indica quanto è elevato il potenziale di perdita. Di norma, la plausibilità e la precisione dello scenario sono rilevate

tramite un raffronto con le crisi avvenute in passato in Svizzera e all'estero. Queste analisi degli scenari consentono alla FINMA di ottenere una panoramica globale coerente, dato che i test sono effettuati contemporaneamente per più istituti. Inoltre, la FINMA discute con ogni istituto assoggettato i risultati emersi dalle analisi dell'istituto stesso e dal rispettivo raffronto con la situazione dei fondi propri. Il raffronto degli stress test calcolati all'interno delle banche e basati sui criteri della FINMA indica in alcuni casi che molte banche stimano il potenziale di perdita in misura chiaramente inferiore rispetto all'autorità di vigilanza. Gli stress test accrescono la sensibilità nella stima dei rischi in caso di una crisi immobiliare, il che confluirà nelle decisioni operative dei singoli istituti.

Il potenziale di perdita cumulato sull'arco di cinque anni per un portafoglio ipotecario in uno scenario di recessione si colloca in una fascia tra il 2 e il 4% dei prestiti. In uno scenario più estremo, con i prezzi degli immobili che scendono del 30-40% in singole regioni, il potenziale di perdita può superare il 5%.

Correzione all'approccio IRB per le ipoteche su immobili residenziali

Già da molto tempo, la FINMA constata che i fondi propri minimi da apportare per le ipoteche su immobili residenziali scendono continuamente al di sotto del livello calcolato dall'approccio in base al rating interno (IRB) basato su un modello. Ciò è riconducibile alle peculiarità di tale sistema, che si fonda su modelli di calcolo interni e che attualmente viene utilizzato da tre istituti, tra cui le due grandi banche. Per molti anni sono stati registrati relativamente pochi default creditizi e rispettive perdite contenute. Di conseguenza, l'approccio IRB, sensibile al rischio e basato su dati storici, ha causato una progressiva diminuzione della copertura tramite fondi propri.

Tra l'altro, dalle analisi degli stress test la FINMA ha constatato che gli attuali requisiti minimi, pari all'8% delle posizioni ponderate per il rischio IRB, non risultano più sufficienti dalla prospettiva pru-

¹² Art. 79 cpv. 1 lett. g OS e Circolare FINMA 2008/18 «Direttive di investimento – assicuratori» (in particolare nn. 282-305).

denziale per uno scenario estremo. Pertanto, con effetto dal 1° gennaio 2013 l’Autorità di vigilanza ha inasprito per le banche IRB i requisiti minimi in materia di fondi propri per le proprietà d’abitazione ad uso proprio.¹³ Gli inasprimenti sono specifici a livello di singolo istituto e considerano l’attuale copertura così come il profilo di rischio del portafoglio di immobili residenziali. A prescindere dalla situazione specifica della banca, questi criteri più severi riducono in misura considerevole la grande

discrepanza tra i requisiti secondo l’approccio IRB e quelli dell’approccio standard. Considerato che per le grandi banche tale giro di vite è anche sinonimo di un aumento sostanziale del fabbisogno di capitale complessivo a causa del regime *too big to fail*, la FINMA ha concesso alle tre banche IRB periodi di transizione per l’attuazione completa dei nuovi requisiti minimi in materia di fondi propri per le proprietà d’abitazione ad uso proprio.

Operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie

Nel 2012 la FINMA ha effettuato un controllo sulle modalità con cui gli istituti gestiscono i rischi derivanti dalle operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie. In diversi procedimenti di *enforcement* la FINMA ha constatato che alcuni istituti hanno violato i propri obblighi in materia di diritto di vigilanza a causa di una carente gestione del rischio. Il caso della banca Wegelin & Co. illustra ampiamente la drastica portata dei rischi *cross-border*.

Il 22 ottobre 2010 la FINMA ha pubblicato il documento «Posizione della FINMA sui rischi giuridici e di reputazione nelle operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie»¹⁴, in cui espone le proprie aspettative nei confronti delle banche. Il tema è stato altresì discusso in occasione di numerosi colloqui in materia di vigilanza, da cui è emerso un incremento della sensibilizzazione alla problematica delle operazioni *cross-border* per una maggioranza degli assoggettati alla vigilanza. Alcuni istituti si sono tuttavia limitati a registrare, contenere e monitorare i rischi sotto il profilo prudenziale, trascurando spesso quelli in materia di diritto civile, fiscale o penale che possono essere altrettanto fondamentali in una valutazione orientata al rischio. Secondo la FINMA, per essere adeguata, la gestione del rischio necessita di un approccio integrale. Di conseguenza, il 19 giugno 2012 la FINMA ha pubblicato le risposte alle domande più frequenti (FAQ)¹⁵ degli assoggettati alla vigilanza in merito ai rischi giuridici e di reputazione nelle operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie.

Vari procedimenti di enforcement

Dal 2011 la FINMA ha incaricato vari istituti bancari di sottoporre a una verifica interna indipendente singoli comparti delle loro operazioni finanziarie transfrontaliere.¹⁶ In seguito a tali accertamenti sono stati avviati procedimenti di *enforcement*, alcuni dei quali già conclusi nel 2012. La FINMA ha sistematicamente aperto procedimenti laddove sussistevano dubbi circa l’adeguatezza della politica aziendale e dell’organizzazione nonché sull’eventualità che i rischi giuridici e di reputazione non fossero registrati, limitati e controllati in modo appropriato. Il criterio di valutazione consisteva nel verificare che l’istituto bancario o il gruppo finanziario non si fosse esposto direttamente e non avesse esposto i propri collaboratori a rischi non più sostenibili. In varie decisioni la FINMA è giunta alla conclusione che alcuni istituti bancari hanno gravemente violato i propri obblighi sotto il profilo del diritto di sorveglianza per quanto riguarda la garanzia di un’attività irreprensibile e l’adeguatezza dell’organizzazione amministrativa. Nel quadro delle sanzioni emesse, la FINMA ha tra

¹³ Visto l’art. 4 cpv. 3 LBCR.

¹⁴ Cfr. http://www.finma.ch/i/finma/publikationen/Documents/positionspapier_rechtsrisiken_i.pdf.

¹⁵ Cfr. <http://www.finma.ch/i/faq/beaufsichtigte/pagine/faq-grenzueberschreitendes-geschaefit.aspx>.

¹⁶ Cfr. Rapporto annuale 2011 FINMA, pag. 22 (http://www.finma.ch/i/finma/publikationen/Documents/finma_jb_2011_i.pdf).

l'altro disposto in questi casi che la banca eseguisse un'analisi approfondita dei rischi nelle operazioni transfrontaliere e sviluppasse un piano per la rilevazione sistematica di tali rischi.

Scorporo delle attività operative USA della banca Wegelin

A causa degli affari condotti con clienti statunitensi, la Banca Wegelin & Co. è stata obbligata a scorporare e a cessare la propria attività operativa. Nel gennaio 2012 Raiffeisen Svizzera società cooperativa ha rilevato tutte le attività aziendali della banca privata di San Gallo ad eccezione delle operazioni transfrontaliere con clienti statunitensi. Questa transazione è riconducibile all'escalation nelle indagini del Dipartimento di giustizia americano nei confronti di Wegelin per quanto riguarda le attività con patrimoni USA presumibilmente non dichiarati al fisco. Poco dopo aver concluso la transazione, la banca Wegelin è stata formalmente imputata negli Stati Uniti.

La transazione prevedeva una separazione giuridica e operativa delle attività USA dalle altre attività di Wegelin. Le attività non USA sono state trasferite a Notenstein Banca Privata SA, la quale in seguito è stata rilevata da Raiffeisen. Al termine dell'operazione, a Wegelin restavano solo le attività USA, che porta tuttora avanti. Da allora, il Gruppo Raiffeisen dispone di un'affiliata di private banking con sedi in tutta la Svizzera.

L'iniziativa per il perfezionamento della transazione ha preso le mosse dalle società coinvolte. Il compito della FINMA si è limitato alla verifica del procedimento sotto il profilo prudenziale. A tal proposito occorre assicurare che la banca Wegelin restante fosse in grado di far fronte alle conseguenze in termini finanziari e operativi derivanti dall'accusa del Dipartimento di giustizia americano, come pure garantire che la nuova Notenstein Banca Privata SA fosse integrata in modo tale da non esporre il Gruppo Raiffeisen a rischi di contagio relativamente ai rischi USA. La FINMA ha disposto una serie di condizioni alla transazione e alle società coinvolte.

Il 3 gennaio 2013 la banca Wegelin ha comunicato di aver patteggiato con il Dipartimento di

giustizia americano un accordo. In tale contesto ha ammesso di aver violato il diritto statunitense aprendo e gestendo conti e depositi per conto di contribuenti americani. La banca Wegelin si è inoltre impegnata a pagare una multa di 57,8 milioni di dollari statunitensi.

FATCA: nuovi rischi giuridici in vista

L'introduzione del *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA)¹⁷ può comportare nuovi rischi giuridici e di reputazione per effetto delle incertezze del diritto che ne derivano. Il FATCA consiste in disposizioni in materia di diritto fiscale statunitense applicabili a livello extraterritoriale, estratte dall'*Hiring Incentives to Restore Employment Act* emanato il 18 marzo 2010. Con il FATCA gli Stati Uniti perseguono la notifica alle autorità fiscali statunitensi (Internal Revenue Service [IRS]) di tutti i conti esteri delle persone fiscalmente imponibili negli Stati Uniti. In alternativa sarà prelevata un'imposta alla fonte del 30% su tutti i pagamenti provenienti dagli Stati Uniti, che dal 2017 sarà estesa anche ai ricavi lordi da vendite e ai pagamenti non provenienti dagli Stati Uniti. Le disposizioni del FATCA entrano in vigore per fasi successive a partire dal gennaio 2013.

In linea di principio, a meno che non rientrino in una disposizione derogatoria, gli istituti finanziari esteri (*foreign financial institutions* [FFI]) quali ad esempio le banche, le imprese di assicurazione e i fondi devono stipulare un contratto con l'IRS entro il 31 dicembre 2013, in cui si impegnano a notificare in dettaglio agli Stati Uniti i conti dei clienti statunitensi e a implementare i sistemi di *compliance* del FATCA.

L'attuazione del FATCA causa costi elevati a livello mondiale. Inoltre, permangono incertezze tali da comportare potenzialmente rischi giuridici e di reputazione per gli istituti finanziari in questione. La Svizzera ne è particolarmente interessata in considerazione della propria piazza finanziaria interconnessa a livello internazionale. Pertanto, secondo la FINMA è indispensabile rilevare e monitorare anche i rischi connessi al FATCA come pure limitarli tramite appositi provvedimenti.

¹⁷ Cfr. Rapporto annuale 2011 FINMA, pag. 23 (http://www.finma.ch/i/finma/publikationen/Documents/finma_jb_2011_i.pdf).

Nel quadro dell'attuazione del FATCA perseguita a livello globale, tramite la stipula di una convenzione il Dipartimento del tesoro statunitense ha offerto anche alla Svizzera la possibilità di beneficiare di facilitazioni e di una maggiore certezza del diritto e, in ultima analisi, di ridurre i costi di attuazione del FATCA. Come contropartita gli Stati contraenti si impegnano a creare i presupposti all'interno del proprio paese al fine di implementare in maniera impeccabile il sistema FATCA. Nel modello del trattato internazionale svizzero con gli Stati Uniti, il futuro scambio di dati non dovrà avvenire tramite una raccolta dati centrale, bensì nella prassi normale tra gli FFI coinvolti e l'IRS, ovvero in casi eccezionali

tramite domande raggruppate nell'assistenza amministrativa in materia fiscale.

Nel frattempo, sotto la direzione della Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI) e tra l'altro con il sostegno della FINMA è stato negoziato un trattato internazionale per l'applicazione agevolata della normativa americana FATCA, che è stato parafato il 3 dicembre 2012. A tale proposito farà seguito il processo di approvazione del Parlamento e un eventuale referendum facoltativo in materia di trattati internazionali in Svizzera, mentre negli Stati Uniti il trattato internazionale è di esclusiva competenza del governo.

Revisione della Legge sugli investimenti collettivi

La Legge sugli investimenti collettivi è entrata in vigore il 1° gennaio 2007, ma nel 2012 ha già dovuto essere sottoposta a revisione a causa di vari progetti di regolamentazione soprattutto nell'UE.

Sulla base delle esperienze maturate nel corso della crisi finanziaria sono stati avviati diversi progetti di regolamentazione nell'ambito degli investimenti collettivi di capitale. L'11 novembre 2010 il Parlamento europeo ha varato la direttiva AIFM¹⁸, che sottopone tassativamente alla vigilanza tutti i gestori di investimenti collettivi di capitale non soggetti alla direttiva OICVM, ossia i cosiddetti non-OICVM. Anche i gestori di Stati terzi come la Svizzera sottostanno alla direttiva AIFM non appena amministrano un non-OICVM europeo o distribuiscono nell'UE un non-OICVM di uno Stato terzo.

Obiettivi della revisione della Legge sugli investimenti collettivi

A fronte di questo contesto, l'11 marzo 2011 il Consiglio federale ha deciso una revisione urgente della Legge sugli investimenti collettivi (LICol). La bozza è andata in consultazione al Parlamento nella sessione estiva e autunnale 2012 ed è stata approvata il 27 settembre 2012. L'entrata in vigore

della revisione della LICol è prevista per il 1° marzo 2013. Gli obiettivi dichiarati della revisione della LICol erano una migliore tutela degli investitori, l'incremento della qualità dell'asset management svizzero e una maggiore concorrenzialità della piazza finanziaria elvetica.

Novità nella gestione degli investimenti collettivi di capitale

In linea di principio ora tutti i gestori patrimoniali di investimenti collettivi di capitale svizzeri ed esteri sottostanno tassativamente alla LICol. È fatta eccezione per i piccoli gestori patrimoniali fino a una determinata soglia, i quali amministrano esclusivamente fondi per investitori qualificati. Questi ultimi possono assoggettarsi alla LICol in via facoltativa, a condizione che lo richieda il paese in cui è stato costituito o viene distribuito l'investimento collettivo di capitale. Questa regolamentazione è chiara, trasparente e corrisponde agli standard internazionali. Inoltre, è ora possibile che i gestori patrimoniali

¹⁸ Alternative Investment Fund Managers Directive (AIFMD).

esteri facciano autorizzare le loro succursali in Svizzera. Questa prassi non corrisponde agli standard internazionali, rende più difficile l'attività di sorveglianza della FINMA e fa sì che i sottoscrittori di investimenti collettivi di capitale gestiti da una succursale non godano della stessa tutela degli altri investitori. Bisognerà attendere per vedere in quale misura ciò influirà sull'obiettivo auspicato con la revisione della LICol di incrementare la qualità della gestione patrimoniale.

Novità nella custodia degli investimenti collettivi di capitale

La banca depositaria può ora delegare la custodia degli strumenti finanziari soltanto a depositari terzi o collettivi sottoposti a vigilanza. Ne è esclusa la custodia obbligatoria in un luogo in cui non è consentito il trasferimento a un depositario terzo o collettivo sottoposto a vigilanza, laddove ad esempio ciò sia prescritto da norme giuridiche tassative o dalle modalità del prodotto di investimento. La responsabilità della banca depositaria per quanto attiene alla delega dei compiti è stata inasprita, rendendo responsabile la banca depositaria delle operazioni di selezione, istruzione e controllo dei mandatari. In tal modo, la tutela degli investitori è stata rafforzata nell'ambito della custodia.

Novità nella distribuzione degli investimenti collettivi di capitale

E' inoltre stata intensificata la tutela dei clienti nella distribuzione di fondi agli investitori ordinari. In futuro tutti i titolari dell'autorizzazione e i terzi coinvolti nella distribuzione saranno soggetti all'obbligo di allestire un verbale. Sono anche state sancite nuove prescrizioni relative alla trasparenza delle commissioni. La distribuzione di fondi esteri agli investitori ordinari presuppone, come è avvenuto finora, la designazione di un rappresentante e di un ufficio di pagamento come pure l'autorizzazione del prodotto da parte della FINMA. Tutti i rappresentanti e gli uffici di pagamento sono ora tenuti a ottenere l'autorizzazione da parte della FINMA prima di concludere il proprio mandato. Pertanto,

i rappresentanti e/o gli agenti di pagamento non possono semplicemente disdire il proprio mandato se il fondo estero è in difficoltà. Con tale disposizione la FINMA evita che gli investitori perdano il proprio interlocutore in Svizzera. Inoltre, dato che ora la FINMA deve tassativamente stipulare accordi di cooperazione con tutte le autorità di vigilanza rilevanti ai fini della distribuzione, il controllo della distribuzione da parte della FINMA stessa sarà più efficiente. Infine, la distribuzione di fondi esteri a investitori qualificati sarà regolamentata seppure in modo sommario. Pertanto, anche gli investitori qualificati avranno un rappresentante quale interlocutore in Svizzera.

Novità a livello di prodotti

Sebbene inizialmente la regolamentazione di prodotti non fosse oggetto della revisione della LICol, il Parlamento ha apportato modifiche anche in questo ambito. Nella LICol è stato infatti prescritto esplicitamente che il Consiglio federale può ammettere cosiddetti fondi a investitore unico per le imprese di assicurazione assoggettate alla vigilanza, gli enti di diritto pubblico e gli istituti di previdenza con tesoreria professionale. I fondi a investitore unico sono veicoli che hanno un singolo investitore e che in determinate circostanze sono gestiti da quest'ultimo. Con tale modifica sarà quindi ulteriormente ampliato il concetto di investimenti collettivi di capitale. Tuttavia, queste strutture non soddisfano due delle quattro caratteristiche che contraddistinguono un investimento collettivo di capitale, ossia la gestione da parte di terzi e la collettività.

È stato altresì allentato l'attuale divieto di eseguire operazioni in fondi immobiliari con persone vicine, che vieta ai fondi immobiliari di vendere valori immobiliari alle persone vicine o di acquistarli da queste ultime. Il divieto era motivato dal fatto che il valore di mercato degli immobili è difficile da rilevare e di conseguenza, in caso di operazioni con persone vicine, sussiste il rischio che i valori immobiliari vengano alienati o acquisiti a un prezzo non conforme a quello di mercato. Ora, con il consenso della FINMA, un fondo immobiliare può cedere o acquistare valori

immobiliari da persone vicine. I criteri che regolano questa eccezione saranno sanciti dal Consiglio federale nell'Ordinanza sugli investimenti collettivi (OICol).

Conseguenze poco chiare per l'accesso al mercato

Allo stato attuale non è ancora chiaro se l'accesso al mercato europeo sarà mantenuto nonostante la revisione della LICol. In particolare, si tratta di stabilire se i gestori patrimoniali svizzeri

di investimenti collettivi di capitale possono continuare a effettuare la gestione patrimoniale di fondi non-OICVM esteri oppure se possono ottenere al più presto dal 2015 il passaporto europeo. Si vedrà se le autorità UE qualificheranno la LICol come normativa equivalente alla direttiva AIFM. Non è inoltre ancora stato deciso se, nel quadro dell'attuazione della direttiva AIFM, determinati Stati membri dell'UE introdurranno nella rispettiva legislazione nazionale ulteriori requisiti per la distribuzione di prodotti a Stati terzi.

Facilitazioni temporanee nel Test svizzero di solvibilità

A fronte del persistente basso livello dei tassi e dei ritardi nelle iniziative normative in corso all'estero, la FINMA ha deciso di allentare le disposizioni nell'ambito del Test svizzero di solvibilità (SST) per un periodo di tre anni.

Al centro delle facilitazioni si collocano due ambiti: da un lato, è stata adeguata la curva dei rendimenti per l'attualizzazione degli impegni assicurativi e, dall'altro, sono stati ridotti i valori soglia il cui mancato raggiungimento comporta un intervento da parte della FINMA, con conseguente richiesta alle imprese di assicurazione di adottare misure correttive. Per poter modificare la curva dei rendimenti, il Consiglio federale ha sottoposto a revisione l'Ordinanza sulla sorveglianza (OS). A tale proposito e in merito alla temporanea riduzione dei valori soglia, la FINMA ha pubblicato una nuova circolare¹⁹. Entrambe le disposizioni sono entrate in vigore il 1° gennaio 2013.

Contesto dei tassi quale fattore scatenante

Il persistente basso livello dei tassi causa considerevoli difficoltà in particolare alle imprese di assicurazione sulla vita: il finanziamento delle garanzie dei tassi derivanti dai contratti di assicurazione correnti rappresenta una grande sfida. Nel 2011 la FINMA ha concesso una prima agevolazione riguardo al SST definendo un tasso di interesse a lungo termine per la curva dei rendimenti del franco svizzero. Questo

approccio è stato preso a prestito dal regime di Solvency II ed è noto con il nome di *ultimate forward rate* (UFR). Nel 2012 tale provvedimento è stato esteso nel SST alle valute estere più importanti.

A fronte della nuova flessione considerevole dei tassi nel corso del 2012, la FINMA ha deciso di accantonare la rigida regolamentazione per la valutazione degli impegni assicurativi e di introdurre facilitazioni temporanee nel SST.

Valutazione più flessibile degli impegni assicurativi

In conformità all'OS, finora i rendimenti delle obbligazioni della Confederazione erano il parametro di riferimento per determinare la curva dei rendimenti *risk-free* nel SST. Con la revisione parziale dell'OS al 1° gennaio 2013, il Consiglio federale ha creato le premesse necessarie affinché in periodi di tassi straordinariamente bassi la FINMA possa ammettere anche curve di rendimento che non siano prive del rischio di controparte.

La nuova circolare consente alla FINMA di rimpiazzare i rendimenti delle obbligazioni della Confederazione, che finora costituivano la base

¹⁹ Cfr. Circolare FINMA 2013/2 «Facilitazioni SST» (<http://www.finma.ch/i/regulierung/anhoerungen/Documents/finma-rs-13-02-i.pdf>).

esclusiva per la determinazione della curva dei rendimenti, con i tassi *swap*. Questa agevolazione avviene in conformità a Solvency II. Per evitare effetti distortivi al momento della sottoscrizione di nuovi affari, le facilitazioni sono limitate agli affari esistenti. Ai fini della trasparenza, oltre al SST facilitato, le imprese di assicurazione devono inoltrare alla FINMA anche un conto testimone, in cui sono escluse le facilitazioni.

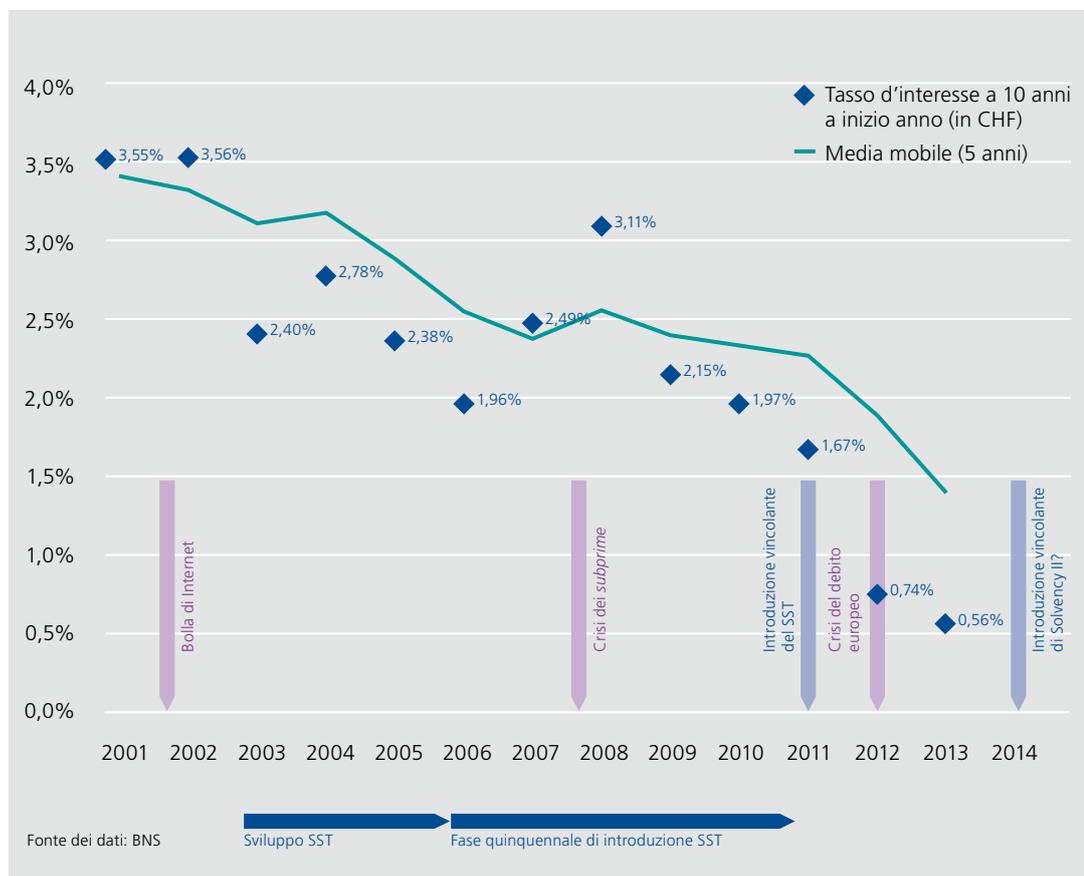
Soglie di intervento più basse

Quale ulteriore facilitazione saranno modificati temporaneamente i valori soglia di intervento. Al riguardo la FINMA rinuncia ad adottare i provvedimenti previsti ai sensi del SST in caso di mancato raggiungimento di determinati valori soglia e concede alle imprese di assicurazione scadenze

più lunghe per raggiungere di nuovo i valori soglia target. Ora, in determinate circostanze, la FINMA rinuncia ad esempio a vietare a un'impresa di assicurazione con un quoziente SST tra l'80 e il 100% il pagamento di dividendi o l'assegnazione di eccedenze agli assicurati. Inoltre, le imprese con un quoziente SST di oltre il 60% possono continuare a stipulare nuovi contratti assicurativi, sempreché risultino soddisfatte determinate condizioni.

Entrambe le misure rappresentano un'agevolazione tangibile per le imprese interessate. Le norme sancite dalla circolare avranno una validità di tre anni. Dal 2016 gli assicuratori dovranno avvalersi di nuovo delle curve di rendimento prive di rischio per la valutazione di tutti i loro impegni e si applicheranno nuovamente le soglie di intervento originarie.

Andamento dei tassi nel contesto economico e nuove norme in materia di solvibilità



Riforma e armonizzazione dell'audit

Nella loro funzione di *longa manus* della FINMA, le società di audit costituiscono un pilastro importante del sistema di vigilanza svizzero. Affinché venga utilizzato un approccio unitario per la verifica di tutti gli istituti finanziari assoggettati alla vigilanza, la FINMA ha snellito le basi giuridiche dell'audit.

Con la riforma dell'audit, la FINMA intende armonizzare l'audit, incrementarne il valore aggiunto per la vigilanza sui mercati finanziari e rafforzare la comprensione dei ruoli delle società di audit. In futuro, la FINMA avrà quindi una maggiore influenza sul mandato conferito alle società di audit, le quali, nella loro funzione di *longa manus* dell'Autorità di vigilanza, sono chiamate ad agire in maniera opportuna e coerente. Al 1° gennaio 2013 le dodici circolari sull'audit delle autorità di sorveglianza che hanno preceduto la FINMA sono state sostituite da due nuove circolari: la Circolare 2013/3 «Attività di audit»²⁰ e la Circolare 2013/4 «Società di audit e auditor responsabili»²¹.

Approccio orientato al rischio anche per le società di audit

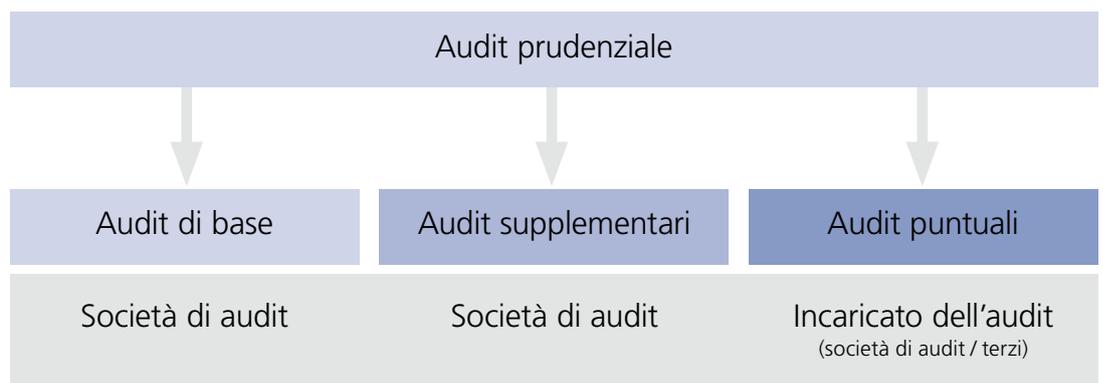
I concetti di sorveglianza della FINMA prevedono che la vigilanza e la verifica avvengano secondo un coerente approccio orientato al rischio. La FINMA gestisce il ricorso alle società di audit in linea con tali concetti di vigilanza. L'intensità e gli strumenti di sorveglianza sono stabiliti per ogni singolo istituto assoggettato. È altresì precisata l'interazione tra la

vigilanza diretta da parte della FINMA e la verifica da parte della società di audit.

Le società di audit esercitano le proprie mansioni nell'interesse dell'Autorità di vigilanza sui mercati finanziari. Ora la FINMA impone che le verifiche siano maggiormente lungimiranti e richiede l'inoltro di un'analisi dei rischi contenente una stima indipendente della situazione dei rischi dell'istituto sorvegliato sotto il profilo prudenziale. L'obiettivo consiste nell'ottenere una stima migliore della situazione dei rischi dell'istituto sottoposto a verifica.

Netta separazione tra audit prudenziale e revisione contabile

A livello concettuale è stata introdotta una netta separazione tra audit prudenziale e revisione contabile. Nell'audit prudenziale le società di audit adottano un'ottica orientata al futuro, verificano se le prescrizioni in materia di diritto di vigilanza sono state rispettate e valutano se sussistono le condizioni affinché tali prescrizioni siano adempiute a medio termine. Le società di audit vengono impiegate in un processo modulare dell'audit prudenziale in maniera orientata agli obiettivi e ai rischi.



²⁰ Cfr. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-13-03-d.pdf> (in tedesco).

²¹ Cfr. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-13-04-d.pdf> (in tedesco).

L'audit di base verte sui requisiti di base sotto il profilo prudenziale. A titolo integrativo, la FINMA può predisporre un audit supplementare qualora ciò sia necessario a fronte degli attuali sviluppi o del cambiamento della situazione di rischio degli assoggettati. Si ricorre all'audit puntuale quando sono richieste le conoscenze di specialisti o qualora un assoggettato abbia registrato un evento straordinario. Le società di audit devono fornire alla FINMA chiare affermazioni sugli accadimenti nella propria attività di audit. È altresì indispensabile indicare anche le stime su attuali fattispecie rilevanti sotto il profilo prudenziale e sul loro possibile impatto.

Nuovo ordinamento delle competenze di vigilanza

A fronte di tale contesto e in considerazione delle esperienze degli ultimi quattro anni, anche le competenze nella sorveglianza delle società di audit saranno sottoposte a una nuova regolamentazione. Allo stato attuale la FINMA vigila sulle società di audit per quanto attiene all'audit prudenziale, mentre la competenza per la revisione contabile è stata attribuita all'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR). Queste due competenze di sorveglianza, finora separate, saranno riunite per tappe successive presso l'ASR.

I membri del Consiglio di amministrazione dell'ASR e della FINMA hanno varato una proposta per il nuovo ordinamento delle competenze. Nel giugno 2012, il Consiglio federale ha emanato la rispettiva decisione di principio secondo cui la sorveglianza integrale sulle società di audit verrà trasferita all'ASR. La riforma mira a evitare i dop-pioni, a creare strutture più efficienti, a riunire le conoscenze specialistiche e la qualità della vigilanza nonché a potenziare l'intero sistema di sorveglianza sui mercati finanziari.

La tabella di marcia del nuovo ordinamento

Il trasferimento delle competenze dalla FINMA all'ASR avverrà in due fasi. Dal 1° settembre 2012 le due autorità di vigilanza collaborano in modo più stretto. Sulla base delle attuali basi giuridiche è stata inoltre già trasferita una prima competenza: dall'inizio di settembre 2012 l'ASR è responsabile della sorveglianza nell'ambito della revisione contabile per le banche quotate in borsa, le imprese di assicurazione, gli investimenti collettivi di capitale e altri titolari dell'autorizzazione secondo la Legge sugli investimenti collettivi. L'assunzione delle restanti responsabilità da parte dell'ASR avrà luogo in una seconda fase, non appena il Parlamento avrà deciso le necessarie modifiche di legge.

Rafforzamento della tutela dei clienti

Nel febbraio 2012 la FINMA ha pubblicato un documento di posizione²² sulla regolamentazione della produzione e della distribuzione di prodotti finanziari, in cui ha accertato che il diritto vigente non tutela in modo adeguato i clienti dei mercati finanziari.

Già nel rapporto sulla distribuzione²³ dell'ottobre 2010, la FINMA ha constatato che il diritto vigente non tutela in misura sufficiente i clienti dei fornitori di servizi finanziari.

Nel suo documento di posizione del febbraio 2012, la FINMA ha proposto l'introduzione di regole di condotta e prescrizioni sui prodotti unitarie e intersettoriali per gli operatori finanziari. In tal modo mira a compensare lo squilibrio di informazioni tra clienti e offerenti di prodotti finanziari. In particolare, i clienti devono essere informati sulle opportunità e i rischi già prima dell'acquisto di un prodotto finanziario. Le proposte della FINMA si riferiscono sia alla produzione che alla distribuzione di prodotti finanziari e sono indirizzate alle banche, alle imprese di assicurazione, alle direzioni di fondi, ai gestori patrimoniali e ad altri operatori di mercato. In linea di principio sono considerati prodotti finanziari tutti gli strumenti distribuiti e negoziati nel mercato finanziario svizzero. Inoltre, attraverso una segmentazione si intende tenere in debita considerazione il divario di conoscenze ed esperienze tra clienti professionali e clienti privati.

Regole di condotta e di organizzazione per gli operatori finanziari

Nel documento di posizione della FINMA l'argomento centrale sono le regole di condotta uniformi: prima di consigliare a un cliente l'acquisto di un prodotto, un operatore finanziario deve verificare se tale strumento è adeguato al cliente. Se un operatore finanziario distribuisce a un cliente prodotti senza fornire una consulenza, deve comunque accertarsi che il prodotto sia adeguato al cliente, mentre se un cliente incarica di propria iniziativa un operatore finanziario di acquistare un prodotto (*execution only*), all'operatore deve essere consentito di omettere la verifica dell'appropriatezza. Inoltre va

assicurato che i conflitti di interesse vengano resi pubblici. Le nuove norme mirano a creare trasparenza sulle prestazioni di un operatore e sui costi connessi.

Regole sui prodotti finanziari

La FINMA ritiene importante che gli operatori finanziari mettano a disposizione dei clienti una documentazione completa e comprensibile del prodotto. In particolare, gli offerenti di prodotti finanziari standardizzati come le azioni, le obbligazioni e i prodotti strutturati devono sottostare all'obbligo di allestire un prospetto. Tale documento deve contenere tutte le informazioni fondamentali sul prodotto e sul relativo offerente nonché creare trasparenza sui rischi a cui un cliente si espone acquistando tale prodotto finanziario. Affinché i clienti privati possano comprendere gli strumenti finanziari più complessi come i prodotti strutturati o le assicurazioni sulla vita legate a fondi così come essere informati sui costi diretti e indiretti di questi prodotti, la FINMA richiede altresì di allestire brevi e sintetiche descrizioni dei prodotti stessi.

Estensione mirata della vigilanza

Affinché le regole di condotta e gli obblighi di informazione proposti siano effettivamente attuati nella prassi, la FINMA ritiene necessaria un'estensione mirata dei propri compiti di vigilanza. Pertanto, in futuro i gestori patrimoniali potranno esercitare le loro ampie competenze decisionali sull'investimento dei patrimoni dei clienti solo previa autorizzazione da parte della FINMA. I consulenti alla clientela dovranno altresì dimostrare le proprie conoscenze in merito alle regole di condotta vigenti e le proprie conoscenze specialistiche tramite un esame obbligatorio e corsi di perfezionamento periodici. Inoltre, gli offerenti con sede all'estero che forniscono servizi ai

²² Cfr. documento di posizione della FINMA sulle regole di distribuzione «Regolamentazione della produzione e della distribuzione di prodotti finanziari» (<http://www.finma.ch/i/finma/publikationen/Documents/pos-vertriebsregeln-20120224-i.pdf>).

²³ Cfr. rapporto sulla distribuzione della FINMA «Regolamentazione della produzione e della distribuzione di prodotti finanziari a clienti privati – stato attuale, lacune e possibili opzioni» (in tedesco) (<http://www.finma.ch/d/regulierung/anhoerungen/Documents/diskussionspapier-vertriebsregeln-20101110-d.pdf>).

clienti svizzeri dovranno sottostare alle stesse regole imposte agli offerenti svizzeri.

Migliorare l'applicazione dei diritti

Oltre alle presenti novità in materia di diritto prudenziale, la FINMA ritiene indispensabile adottare provvedimenti anche a livello di diritto civile. I clienti privati rinunciano spesso a far valere i propri diritti davanti a un tribunale a causa dei costi elevati. Per questo motivo, nel documento di posizione la FINMA chiede che venga migliorata anche l'applicazione dei diritti dei clienti privati nei confronti degli operatori finanziari.

Lavori legislativi per una legge sui servizi finanziari

Sulla base dei lavori preliminari della FINMA, nel marzo 2012 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) unitamente al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e la FINMA di valutare la necessità di intervento a livello normativo e di allestire una bozza di consultazione in merito a una nuova legge sui servizi finanziari. La bozza dovrebbe essere disponibile nell'autunno 2013.

Sviluppi normativi nell'UE e conseguenze per la Svizzera

La regolamentazione dei mercati finanziari dell'UE è attualmente in fase di totale rielaborazione e ciò avrà immediate e crescenti conseguenze per la piazza finanziaria svizzera. In alcuni ambiti l'impatto sarà particolarmente marcato, poiché il diritto UE mira a requisiti di equivalenza o alla validità extraterritoriale.

Dalla crisi finanziaria del 2007-2008, l'UE sottopone a un'ampia revisione la propria normativa in materia di mercati finanziari, allo scopo di incrementarne la trasparenza, migliorare la sorveglianza e l'applicazione della normativa, rafforzare la capacità di resistere alle crisi e la stabilità del settore finanziario come pure promuovere il senso di responsabilità degli operatori di mercato e aumentare la tutela dei clienti.

Molteplici nuove singole regole dell'UE

L'UE adegua il proprio quadro giuridico mediante una serie di singole norme. Nel suo insieme, tali norme aumenteranno considerevolmente il livello di regolamentazione, in particolare nell'ambito della tutela dei clienti. Saranno sottoposti per la prima volta alla vigilanza sui mercati finanziari anche settori finora non regolamentati, come ad esempio lo *shadow banking* o la negoziazione di materie prime. Dato che la normativa sarà armonizzata quanto più possibile a livello europeo, i margini di attuazione

nazionali diminuiscono drasticamente, aprendo così la via al *single European rulebook*. Alcune procedure legislative sono già state concluse, mentre in altri ambiti si delineano chiari ritardi, ad esempio per la revisione della direttiva sui fondi propri (*Capital Requirements Directive IV* [CRD IV]) nel settore bancario per l'attuazione degli standard minimi di Basilea III oppure l'attuazione della direttiva Solvency II in ambito assicurativo.

Gli Stati terzi devono essere equivalenti

Pressoché tutti i nuovi progetti di regolamentazione dell'UE comprendono norme che illustrano le modalità con cui l'UE intende trattare gli Stati terzi come la Svizzera. Nello specifico si tratta del miglioramento della cooperazione in materia di vigilanza, ma anche dell'accesso al mercato o di agevolazioni normative per le società che intendono effettuare affari nell'UE. A tal proposito l'UE pone determinate condizioni: in particolare deve essere dimostrato a cadenza regolare che la normativa e

la sorveglianza nello Stato terzo siano equivalenti ai rispettivi standard europei. Inoltre deve sussistere una sufficiente collaborazione tra le autorità di vigilanza. Oltre a ciò, è possibile che debbano essere soddisfatti standard internazionali nel quadro della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo come pure per lo scambio di informazioni sul piano fiscale. Tendenzialmente questa estensione e tale armonizzazione costituiscono un inasprimento delle norme di accesso al mercato UE. Come contropartita, la regolamentazione degli Stati terzi consente a determinate società di ottenere il passaporto europeo e dunque di operare sull'intero mercato interno dell'UE senza che lo Stato terzo debba direttamente recepire il diritto europeo. A titolo di esempio sono menzionate quattro norme concrete per gli Stati terzi:

- la direttiva Solvency II esige l'equivalenza nel comparto della sorveglianza sulle imprese di riassicurazione e sui gruppi assicurativi. In cambio concede agevolazioni normative e riconosce la sorveglianza sui gruppi della FINMA o rinuncia a una propria sorveglianza europea sui gruppi europei.
- La direttiva AIFM (*Alternative Investment Fund Managers Directive*) esige una normativa equivalente e la sorveglianza di banche depositarie che desiderano assumere la funzione di sede di custodia per i fondi di investimento alternativi ai sensi della direttiva AIFM.
- Nel quadro della revisione della direttiva MiFID II (*Markets in Financial Instruments Directive II*) sono in discussione normative armonizzate per gli Stati terzi per la fornitura di servizi finanziari a clienti non qualificati nell'UE.
- Anche la regolamentazione EMIR (*European Market Infrastructure Regulation*) prevede requisiti di equivalenza della normativa e della

sorveglianza come pure della cooperazione in materia di vigilanza per le infrastrutture. Ciò riguarda nello specifico le controparti centrali (*central counterparty* [CCP]) derivanti dagli Stati terzi che intendono operare nell'UE o gli operatori di mercato che desiderano essere accettati quali membri della stanza di compensazione (*clearing member*).

Diritto alla validità extraterritoriale della normativa UE

La normativa UE mira ad avere validità extraterritoriale in parte anche senza riferimento territoriale diretto con l'UE, laddove le attività degli operatori di mercato degli Stati terzi come la Svizzera possano avere effetti sull'UE. Ciò si applica ad esempio alle transazioni su derivati OTC: in caso di considerevoli effetti sul mercato finanziario europeo sussiste l'obbligo di compensazione tramite controparti centrali e l'obbligo di rendicontazione al registro delle transazioni (*trade repositories*). Inoltre, devono essere adottate misure volte a ridurre i rischi per i derivati per i quali non avviene alcuna compensazione centrale. Costituiscono un altro esempio del diritto alla validità extraterritoriale gli obblighi di notifica ai sensi del regolamento relativo alle vendite allo scoperto (*short selling*) e taluni aspetti dei contratti derivati aventi a oggetto la copertura del rischio di inadempimento dell'emittente *credit default swap* (CDS). In entrambi i casi l'UE rinuncia in parte all'applicazione della propria normativa se sussiste l'equivalenza nella regolamentazione e nella sorveglianza come pure una sufficiente cooperazione in materia di vigilanza. Va menzionato che la normativa statunitense sui derivati presenta altresì effetti extraterritoriali paragonabili o persino di più ampio respiro.



VIGILANZA, *ENFORCEMENT* E REGOLAMENTAZIONE



BANCHE E COMMERCianti DI VALORI MOBILIARI

Panoramica

Contrazione dei margini, incertezza nelle operazioni transfrontaliere e un atteggiamento generale di prudenza negli investimenti hanno contraddistinto il 2012. Si delineano però i primi segnali di un consolidamento della piazza bancaria svizzera.

Nel 2012 le condizioni quadro economiche per le banche e i commercianti di valori mobiliari in Svizzera si sono ulteriormente deteriorate. La fase di basso livello dei tassi è proseguita in modo invariato causando ulteriori perdite sui proventi nelle operazioni sui margini di interessi per le banche. La discussione sull'attività di consulenza transfrontaliera, e dunque sul dibattito fiscale connesso, ha seguito a diffondere incertezza tra la clientela estera. La situazione si è acuita nel corso del 2012 in quanto è emerso un numero sempre maggiore di dati su clienti di banche svizzere rubati e consegnati all'estero. Le incertezze sui mercati azionari e i bassi rendimenti sulle piazze obbligazionarie hanno spinto ancor più alla cautela gli investitori, facendo contrarre ulteriormente i proventi da commissioni delle banche.

Conseguenze della crisi dell'euro e del debito sovrano

L'inasprimento della crisi dell'euro e del debito sovrano nel corso del 2012 si è palesata in modo particolare presso le banche che presentano un'elevata interdipendenza finanziaria con società del gruppo all'estero. In più casi la FINMA ha rafforzato la sorveglianza presso tali istituti, ad esempio esigendo rendiconti più frequenti ed estesi sulle esposizioni interbancarie e verso l'estero. Le transazioni con le holding estere sono seguite in tempo reale al fine di poter reagire rapidamente in caso di sostanziali deflussi di sostanza e capitale all'estero.

Pressione sui margini nel settore *retail*

La pressione sui margini nelle operazioni ipotecarie permane elevata. Non è praticamente possibile ridurre ulteriormente i tassi di interesse sui depositi dei clienti, e i tassi dei prestiti ipotecari hanno continuato a scendere per tutto il 2012. A seguito del persistere già ormai da anni della fase di basso livello

dei tassi, sempre più ipoteche fisse pluriennali con interessi elevati e prestiti obbligazionari giungono a scadenza e possono essere rifinanziate con tassi di interesse attualmente decisamente inferiori. Ne consegue una flessione dei proventi che lascia segni profondi nei conti economici delle banche attive prevalentemente nelle operazioni sui tassi.

Le contromisure, come ad esempio una forte crescita del credito o l'offerta di crediti a lungo termine con tassi di interesse leggermente più elevati, consentono un lieve allentamento della situazione reddituale solo a breve termine, mentre a medio-lungo termine comportano rischi di default e di variazione dei tassi, che devono essere attentamente monitorati.

Crediti, politica di investimento e consulenza alla clientela in primo piano

Per quanto riguarda il monitoraggio delle banche *retail*, anche nel 2012 la FINMA si è concentrata sulla qualità del portafoglio creditizio. Oltre ai provvedimenti in relazione ai rischi nel mercato ipotecario²⁴, la FINMA ha condotto *supervisory review*²⁵ presso otto banche *retail*. Le analisi si sono focalizzate, oltre che sulle operazioni ipotecarie, anche sui crediti aziendali. L'elevata rilevanza posta sull'analisi e il monitoraggio dei rischi di variazione dei tassi è rimasta immutata. In virtù di un nuovo sistema interno di rilevamento vengono individuate in maniera più precisa le banche con elevati rischi di tasso. La situazione dei rischi è stata poi tematizzata con varie banche esposte in maniera sostanziale. In singoli casi la FINMA ha disposto l'apporto di fondi propri aggiuntivi a causa degli aumentati rischi. Ciononostante, nel complesso la dotazione di fondi propri delle banche *retail* è relativamente buona.

La FINMA ha posto l'accento anche su un altro elemento centrale della sua attività di sorveglianza,

²⁴ Cfr. cap. «Misure nel mercato ipotecario», pag. 28 segg.

²⁵ Cfr. Rapporto annuale 2011 FINMA, pag. 39 (http://www.finma.ch/i/finma/publikationen/Documents/finma_jb_2011_i.pdf).

ossia la consulenza in materia di investimento, concentrandosi sul rispetto delle direttive di investimento interne della banca, l'informazione e la spiegazione ai clienti come pure la considerazione del profilo di rischio del cliente nell'attività di consulenza. Inoltre, la FINMA ha sottoposto a un'analisi più approfondita le direttive e le disposizioni interne nel quadro delle operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie²⁶. Nel quadro delle *supervisory review*, l'Autorità di vigilanza ha eseguito ispezioni in loco presso 14 banche di gestione patrimoniale. Infine, la FINMA ha effettuato accertamenti sul trattamento delle persone politicamente esposte (PEP)²⁷.

Consolidamento del mercato nella gestione patrimoniale

La contrazione dei proventi delle attività di gestione patrimoniale e consulenza che si protrae da alcuni anni si ripercuote sui diversi gruppi bancari e per ora non si prospetta alcuna inversione di tendenza. Aumenta pertanto la massa critica necessaria agli istituti per portare avanti un'attività operativa durevolmente redditizia, e sempre più spesso questa soglia non viene raggiunta. In particolare, le banche di modeste dimensioni si ritirano sempre più dalle attività bancarie con obbligo di autorizzazione, offrendo eventualmente solo servizi di consulenza nelle operazioni di gestione patrimoniale. Anche le banche estere chiudono le proprie affiliate o succur-

sali in Svizzera e si concentrano sul core business nel proprio paese di origine. Al riassetto del mercato contribuiscono anche gli istituti più grandi, nello specifico tramite acquisizioni e fusioni. Nel 2012 oltre una dozzina di istituti hanno cessato definitivamente le proprie attività con obbligo di autorizzazione e un'ulteriore dozzina è attualmente in fase di cessazione. Non sempre la chiusura di una banca avviene su iniziativa di quest'ultima. Gli istituti che presentano una scarsa dotazione di fondi propri con prospettive reddituali negative o i cui requisiti per l'autorizzazione sono messi in questione vengono assistiti dal Team Intensive Supervision (TIS)²⁸. L'obiettivo a cui mira il team è quello di raggiungere una situazione adeguata in un'ottica di lungo periodo oppure un piano consensuale per la cessazione delle attività con obbligo di autorizzazione.

Tenuto conto del contesto economico, il numero di richieste di licenza per una banca o un commerciante di valori mobiliari si è ulteriormente ridotto. Nonostante il calo delle banche attive, l'onere per l'Autorità di vigilanza non è diminuito. L'accompagnamento degli istituti durante una liquidazione o una fusione o nel corso della cessazione dell'attività con obbligo di autorizzazione necessita di ingenti risorse. Per la FINMA è di fondamentale importanza che i creditori siano tutelati fino alla restituzione della licenza bancaria e l'esonero dalla vigilanza.

Nuova prassi giudiziaria nell'ambito delle retrocessioni

Il 30 ottobre 2012 il Tribunale federale ha emanato una sentenza di principio sulle retrocessioni.²⁹ La sentenza stabilisce che le commissioni di portafoglio che le banche ottengono nell'esercizio della loro funzione quale gestore patrimoniale spettano fondamentalmente ai clienti. Quale autorità di vigilanza, la FINMA non è competente della valutazione e dell'attuazione delle pretese di diritto civile tra gli assoggettati e i loro clienti. Tuttavia, l'adempimento sistematico di tutti gli obblighi determinanti in materia di diritto civile da parte degli assoggettati è parte integrante dei requisiti prudenziali per l'esercizio di un'attività irreprensibile. Ciò significa che le banche devono essere organizzate e gestite in modo tale che sia garantito l'adempimento di tutti i loro obblighi contrattuali. Con la pubblicazione della Comunicazione FINMA 41 (2012) «Misure prudenziali – Retrocessioni»³⁰ la FINMA ha informato in merito alle proprie aspettative in materia di vigilanza nei confronti di tutti gli operatori di mercato per quanto attiene a questa tematica.

²⁶ Cfr. cap. «Operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie», pag. 30 segg.

²⁷ Cfr. cap. «Procedimenti concernenti persone politicamente esposte», pag. 74.

²⁸ Cfr. Rapporto annuale 2011 FINMA, pag. 41 (http://www.finma.ch/i/finma/publikationen/Documents/finma_jb_2011_i.pdf).

²⁹ Sentenza del Tribunale federale 4A_127/2012 e 4A_141/2012 del 30 ottobre 2012 (alla chiusura redazionale non ancora pubblicata nella Raccolta Ufficiale).

³⁰ Cfr. Comunicazione FINMA 41 (<http://www.finma.ch/i/finma/publikationen/Lists/ListMitteilungen/Attachments/48/finma-mitteilung-41-2012-i.pdf>).

Cambiamenti nella regolamentazione delle banche

Il 2012 è stato un anno intenso sul fronte normativo: numerose leggi, ordinanze e circolari di cui sono state gettate le basi in seguito alla crisi finanziaria sono state concretizzate.

La modifica della Legge sulle banche (LBCR) per regolamentare la problematica del *too big to fail* è entrata in vigore il 1° marzo 2012. Successivamente il Consiglio federale ha deciso di modificare l'Ordinanza sui fondi propri e l'Ordinanza sulle banche per integrarvi i dettagli tecnici relativi al progetto *too big to fail*. Tali ordinanze sono state messe in vigore per il 1° gennaio 2013, dopo l'approvazione da parte dell'Assemblea federale.

Too big to fail: il ruolo di precursore della Svizzera

Secondo la normativa *too big to fail*, le banche con rilevanza sistemica devono costituire maggiori fondi propri entro il 2018, soddisfare prescrizioni più severe sulla liquidità e ripartire i propri rischi in modo migliore rispetto alle altre banche. Inoltre, le banche con rilevanza sistemica devono essere organizzate in modo tale che in caso di un'imminente insolvenza non mettano a rischio la funzionalità dell'economia del paese e sia possibile attuare correttamente un risanamento o una liquidazione della banca in questione.

Le modifiche di accompagnamento della legislazione fiscale sono volte allo sviluppo di un mercato dei capitali svizzero ben funzionante e alla promozione delle obbligazioni CoCo (*contingent convertible bond*) in Svizzera. Tali strumenti del capitale di conversione svolgono un ruolo centrale nella pianificazione di emergenza delle banche sistemiche in Svizzera e conferiscono alla Svizzera lo status di pioniera nella gestione normativa della crisi finanziaria a livello internazionale.

«Basilea puro»

L'attuazione in Svizzera delle nuove prescrizioni internazionali in materia di fondi propri di Basilea III si fonda sulla revisione dell'Ordinanza sui fondi propri (OFoP) e su varie circolari della FINMA³¹, parimenti

entrate in vigore il 1° gennaio 2013. La definizione dei fondi propri computabili è stata modificata e i fondi propri necessari sono stati incrementati. Inoltre, entro il 2018 saranno introdotte, per tappe successive, concrete prescrizioni sulla liquidità e un indice di leva finanziaria (*leverage ratio*).

Sotto la direzione della FINMA, le nuove prescrizioni sui fondi propri sono state elaborate all'interno di un gruppo di lavoro a livello nazionale, in cui erano direttamente rappresentate tutte le parti interessate. L'OFoP contiene anche i nuovi standard pubblicati dal BCBS solo a metà 2012 in materia di fondi propri necessari per i crediti bancari nei confronti delle controparti centrali e di pubblicità sui fondi propri computabili. L'attuazione svizzera degli standard minimi di Basilea corrisponde ora integralmente alle disposizioni internazionali. Con la denominazione «Basilea puro» è stato abrogato il cosiddetto *Swiss finish*: questo argomento è stato il più discusso del progetto di regolamentazione, come dimostrato dalle innumerevoli richieste avanzate durante l'indagine conoscitiva pubblica. Per attenuare gli oneri di conversione connessi al «Basilea puro», gli istituti dispongono di una lunga fase di transizione sino alla fine del 2018.

Nuova Ordinanza sulla liquidità

Sempre in un gruppo di lavoro composto dai rappresentanti di tutti gli interlocutori a livello nazionale sono stati effettuati i primi passi per l'attuazione in Svizzera delle nuove prescrizioni sulla liquidità secondo Basilea III. Le nuove norme in materia di liquidità sono state estrapolate dall'Ordinanza sulle banche e regolamentate in un'apposita ordinanza separata. La nuova Ordinanza sulla liquidità è integrata da una circolare FINMA³², che concretizza la prassi di vigilanza. A metà 2013 sarà introdotto un rendiconto sul nuovo *liquidity coverage ratio* (LCR) internazionale, allo scopo di sostituire gli attuali

³¹ Cfr. Comunicato stampa della FINMA del 18 luglio 2012 «La FINMA pubblica delle circolari sull'attuazione di Basilea III e di TBTF» (<http://www.finma.ch/i/aktuell/pagine/mm-rs-umsetzung-b2-tbtf-20120718.aspx>).

³² Cfr. Circolare FINMA 2013/6 «Liquidità – banche» (in tedesco) (<http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/rs-liquiditaet-banken-d.pdf>).

requisiti relativi alla liquidità complessiva tramite il LCR quale nuovo standard di liquidità. Le nuove informazioni quantitative saranno integrate da requisiti qualitativi per la gestione del rischio di liquidità. Queste ultime saranno introdotte nel 2014. La

nuova regolamentazione delle prescrizioni sulla liquidità sarà trattata in un progetto pluriennale e le prescrizioni internazionali di Basilea III saranno implementate per tappe successive.

Risanamento e liquidazione di banche

Con la nuova Ordinanza sull'insolvenza bancaria la FINMA dispone dal 2012 di un quadro giuridico per risanare le banche e liquidarle in caso di emergenza. Nell'anno in rassegna le grandi banche hanno inoltrato alla FINMA dei piani per consentire la stabilizzazione senza l'aiuto statale.

Da alcuni anni la FINMA lavora a una profonda modernizzazione del diritto in materia di risanamento bancario. Le basi sono costituite dalla revisione delle disposizioni in materia di risanamento sancite dalla Legge sulle banche (LBCR) del 1° settembre 2011. Il 1° novembre 2012 sono entrate in vigore anche le disposizioni di esecuzione relative all'Ordinanza FINMA sull'insolvenza bancaria (OIB-FINMA). Con la OIB-FINMA, l'Autorità di vigilanza diventa l'organo preposto al risanamento e al fallimento, dotato di tutte le competenze per risanare e liquidare le banche, i commercianti di valori mobiliari e le centrali di emissione di obbligazioni fondiarie. La OIB-FINMA riunisce le prescrizioni esecutive sulla procedura di risanamento e di fallimento, crea maggiore trasparenza e rafforza sia la certezza del diritto che la prevedibilità.

Capitale convertibile e banca transitoria

La OIB-FINMA, oltre alle prescrizioni relative al fallimento adattate e riprese dalla precedente Ordinanza FINMA sul fallimento bancario (OFB-FINMA), prevede ora anche nuove norme sulla procedura di risanamento. Quale elemento centrale, i creditori potranno partecipare alle perdite attraverso misure come la conversione del capitale di terzi in capitale proprio oppure la riduzione del credito (*bail-in*). Tali misure integrano il capitale convertibile (*contingent convertible capital*), che deve essere mantenuto

in misura considerevole soprattutto dalle banche svizzere con rilevanza sistemica.

Il risanamento di capitale ottenuto in tal modo non esclude tuttavia ristrutturazioni aggiuntive. Sussistono infatti chiare prescrizioni esecutive sul trasferimento di singoli servizi bancari a una banca transitoria, al fine di garantire che determinate prestazioni bancarie, in particolare le funzioni sistemiche, possano essere mantenute in caso di crisi.

Procedura più rapida

La procedura è stata accelerata considerevolmente. La FINMA si impegna a coordinare le procedure in particolare con le autorità e gli organi esteri. A condizione che ciò sia nell'interesse dei creditori, la FINMA può ora riconoscere decreti di fallimento e provvedimenti esteri anche in assenza di reciprocità con l'altro Stato. Tale prassi migliora la stabilità finanziaria non solo in Svizzera, ma anche nelle economie estere. Con la OIB-FINMA, l'Autorità di vigilanza colma un'importante lacuna nel diritto bancario, compiendo un ulteriore passo avanti verso un risanamento credibile delle banche.

Piani di risanamento delle grandi banche

Le nuove disposizioni sono in corso di attuazione dall'inizio del 2012 nel quadro di una pianificazione di risanamento e di insolvenza (*recovery and resolution*) per entrambe le grandi banche. Verso la

fine del 2012, UBS e Credit Suisse hanno inoltrato alla FINMA i rispettivi piani di risanamento, in cui illustrano le modalità di stabilizzazione della banca in caso di crisi e di prosecuzione delle proprie attività senza l'aiuto statale. La FINMA coordina il processo di liquidazione globale per entrambe le banche. In cooperazione con le principali autorità di vigilanza e risanamento estere, essa ha infatti elaborato una strategia di liquidazione globale, che sarà attuata in caso di crisi sulla base di un piano di liquidazione specifico dell'istituto. Le due grandi banche termi-

neranno i lavori nel quadro di tale piano presumibilmente nel 2013.

La Svizzera è così uno dei primi paesi a soddisfare nel complesso le disposizioni decise dal G20 *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*³³ del FSB dell'ottobre 2011. Al contempo, la OIB-FINMA risulta in gran parte equivalente alla bozza della direttiva UE *Framework for the Recovery and Resolution of Credit Institutions and Investment Firms*.

Rilevanza dei controlli nella negoziazione di valori mobiliari

A novembre 2012 la FINMA ha concluso il procedimento di *enforcement* avviato nei confronti di UBS a causa delle massicce perdite accusate dalla banca nell'autunno 2011 per effetto di attività di negoziazione non autorizzate da parte di un *trader*. Già nel dicembre 2011 la FINMA aveva reso noto in una comunicazione le proprie aspettative riguardo alla gestione di tali rischi da parte degli operatori di mercato.

Le autorità di vigilanza hanno reagito rapidamente quando UBS aveva accusato una perdita pari a USD 2,3 miliardi a causa di transazioni non autorizzate effettuate dalla sua *investment bank* londinese. La FINMA e la sua omologa britannica, la Financial Services Authority (FSA), hanno incaricato una parte terza di condurre un'indagine indipendente sulla fattispecie. Sulla base dei risultati emersi dagli accertamenti, il 2 febbraio 2012 la FINMA e la FSA hanno annunciato l'apertura di un procedimento di *enforcement* nei confronti di UBS, con l'obiettivo di verificare l'appropriatezza dei controlli sulle negoziazioni di UBS come pure l'adempimento delle prescrizioni svizzere. I due procedimenti sono stati svolti separatamente, seppure in un regime di stretta cooperazione.

La FINMA critica le gravi carenze nell'ambito del controllo

Il 26 novembre 2012 la FINMA e la FSA hanno concluso i procedimenti. Dall'indagine operata dalla FINMA sono emerse gravi carenze nella gestione dei

rischi e nell'ambito del controllo da parte di UBS. Tali lacune hanno contribuito a far sì che per un lungo periodo di tempo la banca non fosse in grado di individuare o impedire le attività di negoziazione che hanno causato la perdita.

Subito dopo aver preso conoscenza delle attività di negoziazione fraudolente, la FINMA ha disposto misure preventive volte a contenere i rischi operativi di UBS. Le misure immediate comprendevano restrizioni di capitale e un divieto di acquisizione per l'*investment bank*. Inoltre, ogni singola nuova iniziativa di una certa entità che l'*investment bank* vuole effettuare deve essere preventivamente autorizzata dalla FINMA.

Per garantire che le carenze di UBS venissero effettivamente colmate, alla fine del procedimento la FINMA ha posto ulteriori condizioni alla banca, designando contestualmente un responsabile dell'inchiesta indipendente e incaricando una società di audit di controllare l'attuazione delle misure da parte di UBS. La FINMA valuta altresì l'eventualità di incrementare la copertura di fondi

³³ Cfr. http://www.financial-stabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf (in inglese).

propri dei rischi operativi di UBS. I risultati del procedimento di *enforcement* sono stati pubblicati in un rapporto riassuntivo³⁴ del 21 novembre 2012.

Chiare aspettative sugli operatori di mercato

Già nel dicembre 2011 la FINMA aveva esposto le proprie aspettative nei confronti del management di tutte le banche per quanto riguarda la gestione futura di questo tipo di rischi operativi.³⁵ Per controllare effettivamente le attività di negoziazione ed evitare le operazioni non autorizzate, è necessaria una procedura sistematica a vari livelli. La tutela da tali perdite è in primo luogo compito del vertice gerarchico della banca che deve garantire un'organizzazione efficace delle negoziazioni e un controllo globale dei rischi. Il sistema dei controlli interni con rispettivo rendiconto deve essere in grado di dare l'allarme tempestivamente. Se le mansioni di controllo vengono assegnate a terzi esterni devono essere adottati particolari provvedimenti tesi ad assicurare costantemente uno svolgimento corretto e completo dei controlli.

Sistemi di controllo poco efficaci

La FINMA ha richiesto a tutte le banche con significative attività di negoziazione una presa di posizione dettagliata sui singoli aspetti della Comunicazione FINMA. Ciò ha consentito di ottenere una buona visione d'insieme dei sistemi di controllo esistenti sulla tutela da operazioni di negoziazione non consentite.

Sono state constatate varie differenze tra la prassi in uso presso la banca e i requisiti della FINMA in vari ambiti. Sussistono diversi controlli per individuare le operazioni di negoziazione non autorizzate, ma spesso manca una visione d'insieme del sistema di controllo e dei rispettivi risultati come pure una stima adeguata dell'efficacia dei controlli. Inoltre, spesso mancano anche chiare indicazioni dettagliate concernenti quali transazioni sono consentite a un singolo *trader*.

Su tale base la FINMA ha approfondito la propria attività di vigilanza in maniera mirata. In alcuni casi è stato disposto che una società di audit analizzasse precisamente i controlli nella negoziazione di valori mobiliari.

³⁴ Cfr. «Summary Report: FINMA Investigation into the Events surrounding Trading Losses of USD 2.3 billion incurred by the Investment Banking Division of UBS AG in London» (in inglese) (<http://www.finma.ch/d/aktuell/Documents/ubs-summary-report-20121121.pdf>).

³⁵ Le attuali conoscenze e le esperienze maturate dai casi precedenti sono state riunite nella Comunicazione FINMA 31 «Operazioni di negoziazione non autorizzate – Banche» (in tedesco) (cfr. <http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Lists/ListMitteilungen/Attachments/5/finma-mitteilung-31-2011-d.pdf>), in cui si illustra l'applicazione delle Circolari FINMA esistenti sulla gestione del rischio per le banche ai fini della tutela da operazioni di negoziazione non consentite.

Autorizzazione bancaria per PostFinance

La FINMA ha concesso a PostFinance l'autorizzazione a operare in qualità di banca e di commerciante di valori mobiliari. L'autorizzazione entrerà in vigore non appena saranno soddisfatte tutte le condizioni, in particolare lo scorporo dell'azienda in una società anonima. PostFinance sarà assoggettata alla stessa severa vigilanza a cui sottostanno gli altri istituti finanziari di simili dimensioni e complessità.

Quale unità autonoma della Posta Svizzera, PostFinance è responsabile del settore operativo dei servizi finanziari. Negli scorsi anni PostFinance si è trasformata in uno degli operatori finanziari più importanti sul mercato *retail* svizzero. La sua gamma di servizi comprende una vasta offerta di prodotti di pagamento, risparmio, finanziamento, investimenti e previdenza.

Nessuno status speciale per PostFinance

Al fine di tenere conto delle attuali strutture e sviluppi, la Legge sulle poste e la Legge sull'organizzazione della Posta sono state sottoposte a revisione. Quest'ultima prevede lo scorporo di PostFinance in una società anonima di diritto privato, assoggettata alla vigilanza della FINMA. Nell'ottobre 2011 PostFinance ha inoltrato alla FINMA una richiesta di autorizzazione per operare in qualità di banca e di commerciante di valori mobiliari.

PostFinance deve soddisfare gli stessi requisiti in materia di diritto prudenziale di qualsiasi altro istituto finanziario di simili dimensioni e complessità. Il retroscena o la proprietà statale non giustificano alcuno status speciale. A fronte di tale situazione, il Consiglio di amministrazione della FINMA ha concesso l'autorizzazione il 6 dicembre 2012, ma essa entrerà in vigore solo quando tutti i presupposti saranno ampiamente soddisfatti.

Elevati requisiti in materia di diritto prudenziale

Sulla base dell'attuale modello operativo di PostFinance e dell'incarico di approvvigionamento di base nelle operazioni di pagamento, viene conferita particolare rilevanza ai requisiti prudenziali relativi ai fondi propri necessari, alla gestione dei

rischi, alla *corporate governance* e alla prevenzione del riciclaggio di denaro. Al fine di garantire integralmente la tutela dei creditori e degli investitori, la FINMA sottoporà PostFinance ad approfondita verifica su base continuativa per quanto riguarda la sua connessione strutturale e finanziaria al gruppo della Posta.

Attività creditizia non concessa

Con l'assoggettamento alla FINMA, PostFinance può effettuare tutte le attività nei limiti del quadro giuridico per le banche e i commercianti di valori mobiliari, a condizione che ne risultino soddisfatti i rispettivi requisiti. Tuttavia, le attività creditizie restano vietate a PostFinance in considerazione di una disposizione nella Legge sull'organizzazione della Posta.

Già dal 1° dicembre 2011 la Posta Svizzera è sottoposta alla vigilanza diretta della FINMA in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro. L'assoggettamento diretto ha posto fine all'attuale regime di organismo di autodisciplina interna di PostFinance. Se in futuro PostFinance sarà sorvegliata dalla FINMA quale banca e commerciante di valori mobiliari, la vigilanza in materia di lotta al riciclaggio di denaro rientrerà nella normale sorveglianza bancaria. La Posta e le proprie agenzie opereranno allora nel quadro della Legge sul riciclaggio di denaro quale «personale ausiliario» di PostFinance.

ASSICURAZIONI

Panoramica

Anche nel 2012 il settore assicurativo svizzero è stato confrontato con il perdurare della fase di bassi tassi di interesse, la cui fine non è per il momento ancora in vista. Particolarmente sotto pressione sono risultate le imprese di assicurazione sulla vita.

Il tema dominante dell'intero settore assicurativo, come del resto già negli anni precedenti, erano i bassi tassi di interesse. E a metà 2012 la situazione si è ulteriormente acuita. Nel 2012 il rendimento delle obbligazioni della Confederazione con scadenza decennale è oscillato tra 50 e 60 punti base. A risentire in modo particolarmente marcato del lungo perdurare di questa fase di bassi tassi sono state le imprese di assicurazione sulla vita. Anche se queste hanno adeguato la propria offerta e propongono in misura sempre maggiore prodotti con livelli di interessi garantiti più bassi, saranno necessari ancora anni prima che i bilanci ne risultino alleggeriti in misura sostanziale. Per tale motivo la FINMA ha introdotto temporaneamente facilitazioni nell'ambito del Test svizzero di solvibilità (SST)³⁶. Da una verifica capillare delle riserve statutarie delle imprese di assicurazione sulla vita è emerso un quadro eterogeneo: diversi operatori utilizzano in parte tassi di valutazione irrealisticamente elevati. La FINMA rafforzerà la propria vigilanza in questo ambito e sta vagliando una concretizzazione dell'apposita circolare³⁷ in materia.

Per quanto concerne la crisi del debito pubblico, *in primis* nei cosiddetti paesi GIIPS³⁸, le posizioni dirette detenute dagli assicuratori svizzeri nei titoli di stato di questi emittenti permangono limitate. Singoli gruppi assicurativi sono tuttavia fortemente esposti attraverso le proprie filiali locali. Da una prospettiva consolidata questi rischi risultano tollerabili per tali gruppi. Cionondimeno, appaiono preoccupanti eventuali effetti secondari: qualora la crisi del debito pubblico dovesse ad esempio estendersi alle banche europee, ne risulterebbero particolarmente colpite soprattutto numerose imprese di assicurazione sulla vita che detengono in portafoglio obbligazioni bancarie UE.

Nella vigilanza sui gruppi assicurativi, anno dopo anno le attività internazionali vanno intensifican-

do. Importanti concetti chiave al riguardo sono gli stress test nell'UE, la definizione delle assicurazioni di rilevanza sistemica globale (G-SII) e i *supervisory college*, nel cui ambito la situazione delle imprese di assicurazione viene trattata da parte di diverse autorità di vigilanza.³⁹

A livello europeo l'introduzione vincolante della direttiva Solvency II, originariamente prevista per il 1° novembre 2012, è stata posticipata a inizio 2014. Con tutta probabilità, anche questa scadenza non potrà essere rispettata. A ciò si aggiunge il fatto che ad oggi è ancora incerto quali requisiti in materia

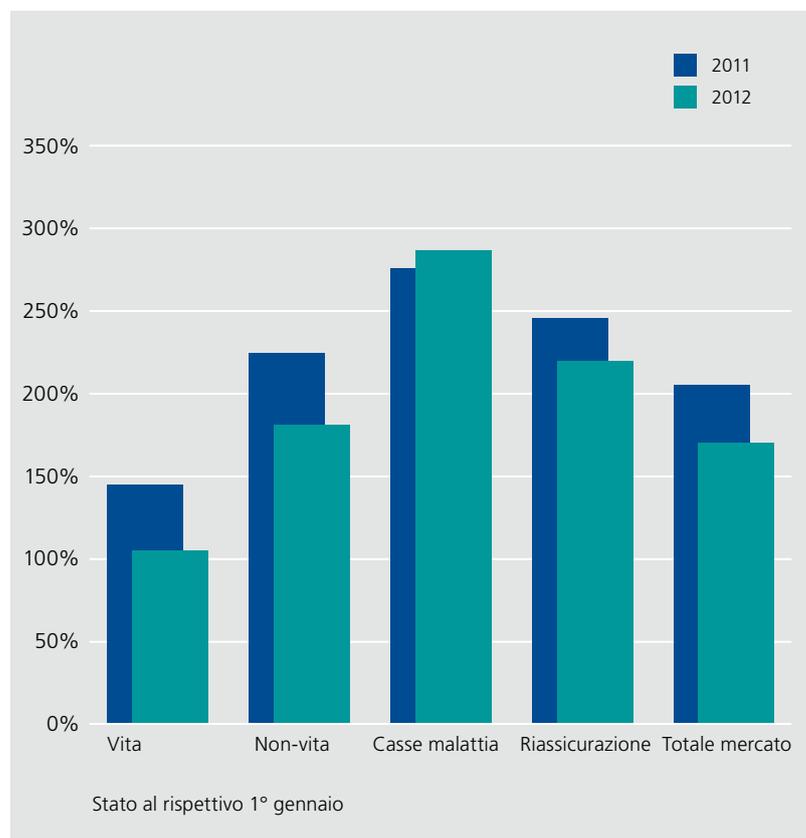
³⁶ Cfr. cap. «Facilitazioni temporanee nel Test svizzero di solvibilità», pag. 34 seg.

³⁷ Cfr. Circolare FINMA 2008/43 «Provvisori tecniche – assicurazione vita» (<http://www.finma.ch/i/regulierung/Documents/finma-rs-2008-43-i.pdf>).

³⁸ Grecia, Italia, Irlanda, Portogallo e Spagna.

³⁹ Cfr. cap. «Vigilanza internazionale complessa sui gruppi assicurativi», pag. 58.

Evoluzione dei coefficienti SST



di fondi propri e principi di valutazione trovano applicazione secondo Solvency II.

Assicurazioni sulla vita: rafforzamento della capacità di assunzione del rischio

La situazione attuale delle imprese di assicurazione sulla vita è fonte di preoccupazione per la FINMA, la quale ha pertanto nettamente intensificato la propria attività di vigilanza a tutela degli assicurati. In particolare, a causa del contesto di bassi tassi di interesse, le imprese di assicurazione sulla vita sono sempre meno in grado di coprire con investimenti a basso rischio le garanzie riconosciute agli assicurati. Di conseguenza, il quoziente SST medio degli assicuratori vita è ulteriormente sceso a 105%. A seguito dell'introduzione vincolante del SST e dei relativi provvedimenti adottati dagli assicuratori è stato possibile rafforzare le dotazioni di fondi propri e ridurre i rischi. Sui mercati dei capitali, nel 2012 si sono registrate unicamente turbolenze di portata modesta, e i risultati di rischio sono stati buoni. In media nel 2012 le imprese di assicurazione sulla vita hanno quindi conseguito buoni risultati. Nel 2012 non hanno tuttavia praticamente pagato dividendi, trattenendo gli utili per rafforzare la propria capacità di assunzione del rischio.

Le imprese di assicurazione sulla vita faticano a vendere nuove polizze di assicurazioni individuali, in quanto le prestazioni offerte sono poco vantaggiose per i nuovi clienti. In considerazione dei bassi tassi di interesse è molto difficile distribuire nuovi prodotti con garanzia dei tassi. Il settore offre nuovi prodotti con una garanzia, ma abbinati a opzioni che riducono il rischio per le imprese di assicurazione.

Nel segmento della previdenza professionale la domanda è sempre alta. Tuttavia, anche in questo ambito le elevate garanzie costituiscono una sfida di enorme portata. Come conseguenza, singoli operatori di mercato hanno cessato la propria attività e trasferito i propri portafogli di assicurati ad altri assicuratori. La FINMA approva e sorveglia tali attività.

Assicurazioni danni: buoni risultati ed elevata solvibilità

La situazione degli assicuratori attivi nel ramo danni si presenta nel complesso in toni molto positivi. Nonostante il difficile contesto generale, anche nel 2011 gli assicuratori danni sono riusciti ancora una volta a conseguire buoni risultati, registrando una crescita dei premi di circa l'1,5% (rettificata per gli effetti valutari e per i fattori una tantum). Gli assicuratori del ramo danni si collocano globalmente bene a livello di solvibilità: il coefficiente di solvibilità aggregato conformemente al SST è pari al 181%⁴⁰, quello secondo Solvency I al 430%. La FINMA ha regolarmente verificato le riserve delle imprese di assicurazione danni, senza riscontrare peraltro problemi di particolare rilevanza.

Poiché nel 2011 Alba Compagnia d'Assicurazioni Generali SA e Phenix, compagnia d'assicurazioni SA sono state integrate in Helvetia Compagnia Svizzera d'Assicurazioni SA, nonché a seguito della cessazione delle attività di assicurazione da parte della succursale di Polygon, il numero degli assicuratori danni sottoposti a vigilanza ha subito una temporanea contrazione. Nel 2012 è stata tuttavia concessa un'autorizzazione di esercizio a un'impresa di assicurazione svizzera e a una succursale, cosicché il numero complessivo ammonta ora a 123 imprese.

Nel 2012 la FINMA ha condotto con coerenza ispezioni in loco anche nell'ambito della vigilanza sugli assicuratori del ramo danni, ad esempio laddove sono state constatate o presunte delle irregolarità oppure secondo il principio dei controlli a campione. Nel corso di oltre 30 verifiche, la FINMA ha esaminato questioni quali le riserve attuariali, il rispetto dei piani operativi o l'impiego di strumenti finanziari derivati.

A luglio 2012 il Tribunale federale⁴¹ ha confermato la decisione della FINMA, la quale aveva conferito un'autorizzazione a GVB Assurances Privées SA. A seguito di tale sentenza, Assurance immobilière Berne (AIB) ha potuto trasferire con effetto dal 31 dicembre 2012 il suo intero portafoglio di assicurazioni private alla propria affiliata GVB Assurances Privées SA. Il procedimento è stato

⁴⁰ Dati delle imprese di assicurazione.

⁴¹ DTF 2C 94/2012 del 3 luglio 2012.

condotto in stretta collaborazione dalla FINMA e dalla Segreteria della Commissione della concorrenza (COMCO).

Riassicurazioni: un anno favorevole

A differenza del 2011, caratterizzato da un numero straordinariamente elevato di catastrofi naturali, nel 2012 l'entità dei grandi sinistri è stata palesemente più modesta. Il sinistro più importante è costituito dall'uragano Sandy, che a fine ottobre 2012 si è abbattuto sulla costa orientale degli Stati Uniti provocando danni dell'ordine di circa 25 miliardi di dollari statunitensi⁴². Le conseguenze dell'uragano non dovrebbero comunque comportare difficoltà preoccupanti per il comparto delle riassicurazioni. L'andamento positivo dei sinistri ha fatto sì che gli utili delle imprese di riassicurazione registrassero un forte aumento a livello mondiale. Il capitale proprio è cresciuto ulteriormente in base a tutti gli standard contabili riconosciuti a livello internazionale, attestandosi su un nuovo massimo storico. In un contesto caratterizzato da bassi tassi di interesse, questo parametro viene tuttavia sovrastimato a causa dell'influenza che esso esercita in modo unilaterale sugli attivi di bilancio. Un aumento dei tassi di premio è stato riscontrato soprattutto in quei segmenti che nell'anno precedente avevano registrato sinistri straordinariamente elevati.

La situazione della solvibilità delle imprese di riassicurazione in Svizzera è sempre buona. A seguito dei grandi sinistri del 2011 il quoziente SST è tuttavia sceso in media al 220%. L'esperienza mostra però che le società svizzere di riassicurazione sono in grado di assorbire agevolmente grandi sinistri di tale portata e che la loro solvibilità non è a rischio. Per alcune di esse è tuttavia apparso chiaramente che avevano sottostimato le conseguenze di simili effetti nel loro bilancio. Si sono quindi resi necessari adeguamenti a livello di portafoglio, ad esempio attraverso la riduzione dell'esposizione verso le catastrofi naturali o il reperimento di ulteriori coperture di retrocessione.

In Svizzera sono presenti vari riassicuratori che da alcuni anni si trovano in una situazione di cosiddetto

run off. La gestione operativa procede in modo perlopiù positivo e la situazione finanziaria delle imprese migliora grazie alla minore esposizione, agli utili derivanti dallo scioglimento di contratti e a ulteriori fattori. Grazie al piano di liquidazione, la FINMA ha a disposizione un importante strumento di vigilanza in grado di prendere in considerazione su base individuale le società in questione.

Entro la fine del 2012 le imprese di riassicurazione dovevano implementare integralmente la Circolare FINMA 2011/3 «Riserve tecniche – riassicurazione»⁴³. Tutte le imprese dovevano inoltrare alla FINMA entro il 30 giugno 2012 le indicazioni relative al rispettivo piano di esercizio e la documentazione sulle riserve tecniche. Dall'analisi dei dati inoltrati è emerso che in tale momento la maggior parte delle società non soddisfaceva ancora appieno i requisiti della circolare.

Assicurazioni malattia: problemi a livello di governance e di riserve tecniche

La vigilanza sulle assicurazioni malattia con attività complementari ai sensi della Legge sul contratto di assicurazione (LCA) è incentrata da un lato sui prodotti distribuiti e dall'altro sugli assicuratori malattia in quanto istituti. Sul versante dei prodotti, la FINMA autorizza le tariffe e le condizioni di assicurazione; per quanto concerne la sorveglianza sulle singole imprese, verifica invece la regolarità della rendicontazione a livello di situazione reddituale, solvibilità e investimenti di capitale, conducendo altresì rilevamenti e controlli orientati al rischio. Le informazioni così acquisite forniscono un quadro chiaro e circostanziato per quanto concerne la situazione dei singoli assoggettati alla vigilanza, con la conseguente possibilità per la FINMA di adottare gli opportuni provvedimenti in materia.

Dal 2010 la FINMA verifica sistematicamente tutti i piani operativi delle assicurazioni malattia. I risultati sono stati problematici soprattutto nella distribuzione di prodotti le cui tariffe vengono fissate in funzione dell'età di ingresso. In determinati casi la FINMA ha constatato situazioni di sottodotazione delle riserve, tanto che le società in questione

⁴² Stime delle principali imprese di riassicurazione.

⁴³ Cfr. <http://www.finma.ch/i/regulierung/Documents/finma-rs-2011-03-i.pdf>.

sono state chiamate a presentare appositi piani per l'integrazione delle stesse. Nel novembre 2012 la FINMA ha dovuto porre in liquidazione Supra Assurances SA, in quanto questa assicurazione malattia presentava un deficit di riserve tecniche di oltre CHF 500 milioni. Per poter tutelare adeguatamente gli oltre 70 000 assicurati nel ramo complementare di Supra, la FINMA ha disposto il trasferimento dell'intero portafoglio di assicurati all'interno di Assura SA. I membri del consiglio di amministrazione sono stati inoltre sospesi alla luce dei considerevoli problemi a livello di *corporate governance*. Assura fa capo alla stessa holding a cui appartiene anche Supra.

La FINMA ha effettuato alcune ispezioni in loco, incentrate in modo mirato su tematiche di *corporate governance* e riserve attuariali. Nel 2012 è stato concluso il procedimento amministrativo a carico di KPT Assicurazioni SA e di tre dei suoi dirigenti. A seguito di gravi violazioni degli obblighi, la FINMA ha imposto a due ex membri del consiglio di amministrazione il divieto di esercitare un'attività dirigenziale nel settore finanziario per un periodo

di quattro anni e ordinato la confisca dei compensi da loro indebitamente percepiti. Mentre la disposizione nei confronti di KPT è passata in giudicato, due ex membri del consiglio di amministrazione hanno interposto ricorso, e i rispettivi procedimenti sono attualmente pendenti davanti al Tribunale amministrativo federale. La FINMA ha designato un soggetto incaricato di dirigere temporaneamente KPT, ed entro pochi mesi è stato possibile ricostituire un nuovo consiglio di amministrazione e stabilizzare di conseguenza la situazione.

Dall'inizio del 2012 è entrato in vigore il nuovo regime di finanziamento ospedaliero. Da allora la FINMA conduce regolarmente rilevamenti per valutare gli effetti prodotti sulle prestazioni e sull'importo dei premi. I primi risultati sono ancora di modesta portata, in quanto, a causa del clima di incertezza sulle tariffe, molti ospedali hanno inviato soltanto poche fatture, soprattutto nel corso del primo semestre del 2012. Prima che la FINMA possa eventualmente decretare adeguamenti tariffari, saranno necessarie una base di dati affidabile e previsioni ben consolidate.

Swiss Qualitative Assessment II

Nell'ambito delle sue attività di vigilanza qualitativa, nel 2012 la FINMA ha portato a termine il secondo Swiss Qualitative Assessment (SQA II), incentrato prevalentemente sui gruppi assicurativi e sugli altri assicuratori inseriti nelle categorie di rischio più elevate. Oltre a feedback concreti per i singoli assicuratori, nel 2013 la FINMA pubblicherà una panoramica di mercato contenente anche i risultati acquisiti in base al SQA II. Le osservazioni della FINMA indicano che le imprese di assicurazione prestano generalmente maggiore attenzione ad aspetti quali *corporate governance*, *risk management* e controlli interni, mentre in alcuni ambiti sussiste ancora un chiaro fabbisogno di miglioramento, come nella rendicontazione da presentare al consiglio di amministrazione e nella sensibilizzazione dei collaboratori verso le questioni in materia di rischio e obblighi di *compliance*.

Cambiamenti nella regolamentazione delle assicurazioni

Le principali nuove disposizioni normative introdotte nel 2012 hanno costituito le basi giuridiche per le facilitazioni in ambito SST, la nuova Ordinanza sul fallimento delle assicurazioni e la nuova Circolare sulla liquidità degli assicuratori.

Nel dicembre 2012 il Consiglio federale ha modificato le disposizioni in materia di valutazione conforme al mercato degli impegni assicurativi, secondo le quali la FINMA ha concesso alle imprese di assicurazione facilitazioni temporanee in ambito SST.⁴⁴

Ordinanza FINMA sul fallimento delle assicurazioni

Dal 1° settembre 2011 la FINMA è responsabile dell'apertura e della conduzione dei fallimenti a carico delle imprese di assicurazione. La Legge sulla sorveglianza degli assicuratori (LSA) disciplina tuttavia la procedura fallimentare soltanto in modo sommario. Per questo motivo la FINMA ha regolamentato in dettaglio tale iter, fissandolo nell'Ordinanza FINMA sul fallimento delle assicurazioni (OFA-FINMA). La nuova ordinanza, in vigore dal 1° gennaio 2013, persegue l'obiettivo di consentire una procedura di fallimento rapida ed efficiente, garantendo al contempo

un'adeguata certezza del diritto. Per tutelare gli assicurati dai rischi di insolvenza delle assicurazioni, i loro crediti vengono tacitati ai sensi della Legge federale sulla esecuzione e sul fallimento (LEF) ancora prima di quelli dei creditori di prima classe (ad esempio lavoratori dipendenti). Inoltre, la FINMA può autorizzare il liquidatore del fallimento a distribuire agli assicurati i proventi del patrimonio vincolato ancora prima dell'entrata in vigore della graduatoria.

Liquidità delle assicurazioni

Il rischio di liquidità costituisce uno dei rischi fondamentali che le imprese di assicurazione sono tenute a rilevare, contenere e monitorare adeguatamente. La Circolare FINMA 2013/5 «Liquidità degli assicuratori»⁴⁵ sancisce i requisiti posti al *risk management* e formula i principi per la determinazione del rischio di liquidità degli assicuratori e per la relativa rendicontazione.

Modelli interni nel Test svizzero di solvibilità

La FINMA continua a riconoscere un'elevata priorità alla verifica dei modelli interni. Sino a fine 2012 l'Autorità di vigilanza ha assunto decisioni a carico di due terzi delle imprese di assicurazione che intendono adottare un modello interno per il calcolo dei quozienti SST.

Dal 1° gennaio 2011 il SST è integralmente in vigore, e numerose imprese di assicurazione intendono computare i rispettivi quozienti SST sulla base di un modello completamente o parzialmente interno. Poco meno di 70 società, vale a dire approssimativamente la metà delle imprese di assicurazione soggette all'obbligo del SST, hanno nel frattempo depositato presso la FINMA il proprio modello. I requisiti posti a questi modelli interni sono fissati nella OS e nella Circolare FINMA 2008/44 «SST»⁴⁶. La base per la verifica

dei modelli interni è costituita dalla «Guida pratica: processo di verifica dei modelli interni di rischio»⁴⁷.

La verifica di un modello interno rappresenta un processo laborioso in termini di complessità e di tempo. Una valutazione efficiente presuppone inoltre un modello stabile e ben documentato. L'esito della verifica può sfociare in un'approvazione, un'approvazione subordinata a condizioni accessorie (ad esempio un termine massimo) oppure un rigetto. Nei casi in cui il modello interno non sia stato ancora con-

⁴⁴ Cfr. cap. «Facilitazioni temporanee nel Test svizzero di solvibilità», pag. 34 seg.

⁴⁵ Cfr. <http://www.finma.ch/i/regulierung/Documents/finma-rs-13-05-i.pdf>.

⁴⁶ Cfr. <http://www.finma.ch/d/regulierung/Documents/finma-rs-2008-44.pdf> (in tedesco).

⁴⁷ Cfr. <http://www.finma.ch/d/beaufsichtigte/versicherungen/schweizer-solvenztest/Documents/wl-pruefungskonzept-sst-d.pdf> (in tedesco).

trollato in via definitiva e non si individuino evidenti punti deboli, la FINMA rilascia un'autorizzazione provvisoria per l'esecuzione dei calcoli del SST per l'anno successivo.

Circa due terzi delle richieste presentate nel 2012 sono state approvate, perlopiù a tempo determinato o in subordine a determinate condizioni. La FINMA

ne accompagna poi l'implementazione nell'ambito di un processo di miglioramento dei modelli. In una prima fase l'accento è stato posto su una verifica di natura esclusivamente documentale. L'integrazione del modello all'interno dell'organizzazione e dei processi dell'impresa di assicurazione vengono in seguito esaminati nell'ambito di ispezioni in loco.

Assicurazioni sulla vita e settore della previdenza professionale

Come inevitabile conseguenza dell'attuale contesto economico, il sistema del secondo pilastro e le imprese di assicurazione sulla vita sono chiamati ad affrontare sfide di enorme portata.

Il secondo pilastro comprende in Svizzera complessivamente CHF 776 miliardi di investimenti di capitale, di cui CHF 157 miliardi sono detenuti dalle imprese di assicurazione sulla vita private, che sono assoggettate alla vigilanza della FINMA. I rendimenti degli investimenti privi di rischio si sono insediati stabilmente su un livello tanto basso da rappresentare un minimo storico assoluto. I livelli attuali risultano addirittura più depressi di quelli registrati durante la pluriennale fase di bassi tassi di interesse che ha caratterizzato il Giappone negli anni '90, il cosiddetto «scenario Giappone».

Flessione significativa dei volumi dei premi

Dopo un trend di crescita costante durante tutti gli anni '80 e '90 del secolo scorso, il volume dei premi lordi raccolti dalle imprese svizzere di assicurazione sulla vita ha registrato negli ultimi dieci anni una notevole flessione (cfr. grafico a pag. 57).

L'assicurazione collettiva nel quadro della previdenza professionale è riuscita a mantenere una sostanziale stabilità dei volumi in virtù del suo carattere di assicurazione sociale e della correlata obbligatorietà. Per contro la previdenza individuale ha perso consistentemente terreno e le attività estere sono state quasi integralmente trasferite dalle succursali alle affiliate. Attualmente le assicurazioni collettive nel quadro della previdenza professionale

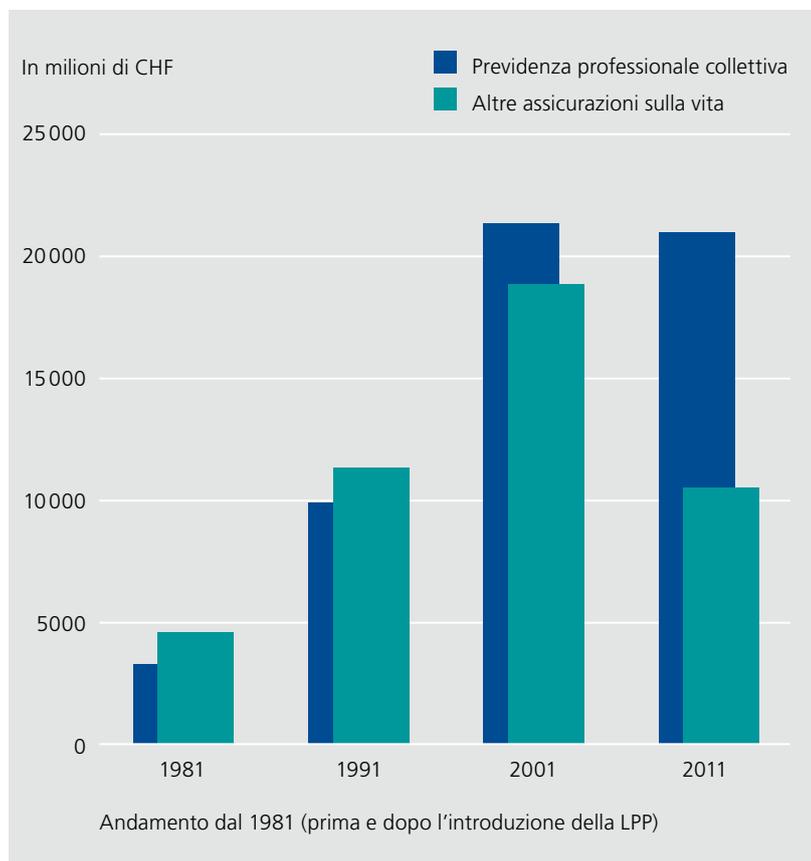
incidono in Svizzera per quasi il 70% del volume di affari delle imprese di assicurazione sulla vita.

Poiché il secondo pilastro costituisce *de facto* un'assicurazione sociale, la FINMA sottopone gli istituti attivi in questo campo a una vigilanza particolarmente intensa, soprattutto per quanto concerne l'entità della forbice di oscillazione dei rischi assicurati. La FINMA dedica altresì un'attenzione specifica alla solvibilità, alla gestione quantitativa e qualitativa dei rischi e alla *governance* delle imprese di assicurazione sulla vita, nonché alla sicurezza dei capitali raccolti.

L'assicurazione collettiva nel quadro della previdenza professionale ha una massa critica

L'importo degli impegni assunti dall'assicurazione collettiva nel quadro della previdenza professionale è attualmente pari a CHF 137 miliardi, con 1,6 milioni di lavoratori dipendenti assicurati e oltre 200.000 persone che percepiscono una rendita. La FINMA considera quindi questa assicurazione come un fattore critico per la funzionalità del sistema previdenziale e per tale motivo attribuisce un'elevata importanza alla pubblicazione e al commento del materiale di dati rilevato annualmente. La trasparenza così ottenuta grazie alla divulgazione di questi dati da parte delle imprese di assicurazione sulla vita, peraltro promossa attivamente nel corso degli anni dalla FINMA e in

Volumi dei premi lordi degli assicuratori sulla vita svizzeri



precedenza dall'Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP), si ripercuote positivamente sul comportamento degli assicuratori stessi.

La FINMA crea trasparenza

La FINMA allestisce inoltre con cadenza annuale un proprio rapporto dettagliato⁴⁸, nel quale passa in rassegna il contesto e gli sviluppi socioeconomici determinanti e di rilevanza critica per gli istituti di previdenza assicurati presso le imprese di assicurazione sulla vita, nonché per i rispettivi assicurati. In tale ambito viene allestita una panoramica di importanti indicatori quali i premi di rischio, i costi di esercizio, i redditi degli investimenti di capitale, la valutazione degli impegni assicurativi e la partecipazione degli assicurati alle eccedenze conseguite, prestando particolare attenzione alle opportunità e ai rischi individuabili.

In un apposito allegato separato, lo schema previdenza professionale⁴⁹, i soggetti interessati trovano una rappresentazione dettagliata degli indicatori relativi al conto economico e al bilancio, quali ad esempio investimenti di capitale, costi e politica di distribuzione. Questi elementi mettono in evidenza i punti di forza e di debolezza delle imprese di assicurazione sulla vita attive nel campo della previdenza professionale, rendendo possibili confronti con la concorrenza, i quali a loro volta risultano particolarmente utili anche per tutte le imprese alla ricerca di una solida copertura previdenziale per i propri collaboratori.

La FINMA lavora anno dopo anno all'ulteriore sviluppo del rapporto di pubblicazione e, laddove necessario, i dati vengono esplicitati in maggiore dettaglio e nuovi sviluppi sono affrontati.

⁴⁸ Cfr. «La previdenza professionale presso le imprese di assicurazione vita – Pubblicazione della contabilità 2011» (in tedesco) (http://www.finma.ch/d/beaufsichtigte/versicherungen/betriebsrechnung-bv/Documents/BVG-Offenlegungsbericht-2011_d.pdf).

⁴⁹ Cfr. schema previdenza professionale 2011 (in tedesco) (http://www.finma.ch/d/beaufsichtigte/versicherungen/betriebsrechnung-bv/Documents/Offenlegungsschema_2011_d.xls).

Vigilanza internazionale complessa sui gruppi assicurativi

Nell'ambito della vigilanza assicurativa, la FINMA si concentra in misura sostanziale sulla sorveglianza dei grandi gruppi e conglomerati assicurativi. In tale ambito va assumendo una rilevanza sempre maggiore la collaborazione con le altre autorità di vigilanza di tutto il mondo.

Il monitoraggio dei gruppi e dei conglomerati assicurativi assoggettati alla vigilanza della FINMA viene attuato già da diverso tempo in funzione del rischio. L'attività di vigilanza si concentra infatti per circa due terzi sui tre maggiori gruppi e nella fattispecie su quegli ambiti di rischio che, in base alle esperienze e alle conoscenze della FINMA, richiedono maggiore attenzione. Alla gestione del rischio e al sistema di controllo interno viene peraltro attribuita una rilevanza sempre maggiore alla luce della crescente complessità delle strutture e delle transazioni.

Collegi globali ed europei

In passato la collaborazione internazionale tra autorità di vigilanza si limitava sostanzialmente a una riunione annuale nell'ambito dei *supervisory college* a livello globale e/o dei *college of supervisors* regionali a livello europeo. Durante questi incontri, i gruppi assicurativi vengono analizzati e valutati in modo approfondito dalla prospettiva delle attività di vigilanza. Nel 2012 la FINMA ha tenuto collegi con Basilese, Helvetia, Nationale Suisse, Swiss Life, Swiss Re e Zurich Insurance Group. Nel 2012, grazie a frequenti contatti bilaterali e multilaterali, lo scambio fra le autorità di vigilanza si è nel complesso notevolmente intensificato.

Costante aumento delle richieste di dati

Il numero e il volume delle richieste di dati registrano un costante aumento a livello internazionale. Soprattutto l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA)

indirizza alla FINMA un numero sempre maggiore di richieste di assistenza. Finora la FINMA ha fornito dati esclusivamente in forma aggregata e anonimizzata, ma sempre più spesso vengono richiesti dati aziendali specifici. Prima di dare seguito a tali istanze, la FINMA si accerta tuttavia che i dati in questione possano essere utilizzati esclusivamente per finalità di sorveglianza, facendo altresì in modo che vengano garantite la sicurezza dei dati e la riservatezza degli stessi.

Processo di riconoscimento dell'equivalenza ancora in corso

Già 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'equiparabilità alla sorveglianza UE. Il riscontro di equivalenza espresso dall'EIOPA è stato positivo, mentre la Commissione UE non ha ancora espresso la propria decisione formale al riguardo. Poiché l'introduzione della direttiva Solvency II nell'UE è stata per il momento differita al 2014 e al contempo la direttiva UE Omnibus II appare ancora in alto mare, attualmente risulta impossibile portare a conclusione anche il processo di riconoscimento dell'equivalenza tra la vigilanza svizzera e quella dei paesi UE. L'EIOPA nutre una riserva per quanto concerne gli obblighi di pubblicità delle imprese e dei gruppi di assicurazione nei confronti del pubblico, in quanto in Svizzera tali obblighi risultano attualmente presenti soltanto in modo sommario. La FINMA sta pertanto lavorando allo sviluppo di un apposito quadro normativo per gli obblighi di pubblicità degli assicuratori.

MERCATI

Panoramica

Nel 2012 la FINMA ha intensificato la propria attività di vigilanza nella divisione Mercati, *in primis* a carico degli assoggettati alla sorveglianza ai sensi della Legge sugli investimenti collettivi di capitale. Nella fattispecie, la FINMA ha concentrato la propria attenzione sull'organizzazione dei fondi esteri distribuiti in Svizzera, ha verificato se le banche depositarie dei fondi svizzeri esercitano in modo adeguato la loro funzione di controllo e ha esaminato maggiormente in dettaglio i processi relativi alle decisioni d'investimento da parte dei fondi svizzeri.

Nel campo degli investimenti collettivi di capitale, la FINMA ha rafforzato la propria vigilanza a carico degli investimenti collettivi di capitale di diritto sia estero che svizzero. Per i primi la FINMA ha verificato l'effettiva presenza di un'organizzazione equivalente a quella degli investimenti collettivi di capitale svizzeri e quindi in grado di garantire un analogo livello di tutela degli investitori.⁵⁰ Per quanto concerne gli investimenti collettivi di capitale di diritto elvetico, la FINMA ha condotto in particolare una verifica approfondita delle banche depositarie, concentrando la propria attenzione sull'adeguatezza delle modalità con cui questi istituti adempiono i propri obblighi di controllo nei confronti della direzione del fondo.⁵¹

Processi di decisione degli investimenti in primo piano

Ai fini della tutela degli investitori è particolarmente importante che le decisioni di allocazione per gli investimenti collettivi di capitale vengano assunte in maniera conforme alle disposizioni di legge. La FINMA ha verificato in particolare i fondi per i quali è stato impiegato non solo un gestore patrimoniale, ma anche un consulente d'investimento. La direzione di un fondo d'investimento contrattuale può delegare le decisioni di allocazione a terzi qualora ciò avvenga in modo appropriato e il soggetto incaricato sia un gestore patrimoniale assoggettato alla vigilanza. Per contro, un consulente d'investimento non deve essere di per sé assoggettato alla sorveglianza, ma al contempo non può assumere decisioni d'investimento, bensì esprimere soltanto raccomandazioni.

Nell'ambito della propria verifica, la FINMA ha accertato che determinati consulenti d'investimento esercitano un'attività che esula dalla pura consulenza. Ciò avviene ad esempio quando il gestore patrimoniale recepisce le proposte del consulente d'investimento senza aver effettuato le dovute verifiche, oppure laddove il gestore si limiti a verificare le proposte del consulente soltanto per quanto concerne il rispetto del contratto del fondo. In altri casi la FINMA ha constatato che il consulente d'investimento influenzava le decisioni operative in modo determinante, ad esempio rivestendo una competenza decisionale direttamente all'interno del comitato d'investimento. La FINMA ha adottato i necessari provvedimenti, facendo in modo che in futuro l'attività dei consulenti d'investimento in questione sia limitata esclusivamente alla funzione di consulenza.

Intensificazione della lotta contro il riciclaggio di denaro

La FINMA ha intensificato la propria attività di vigilanza nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Oltre alle verifiche annuali in loco, presso gli organismi di autodisciplina (OAD) l'Autorità di vigilanza ha condotto anche una o più riunioni bilaterali di sorveglianza, durante le quali non solo sono stati discussi i risultati del controllo annuale, ma sono stati affrontati e risolti anche problemi attuali in materia di sorveglianza.

La FINMA ha esaminato criticamente anche gli scostamenti dei regolamenti degli OAD dalle disposizioni dell'Ordinanza FINMA sul riciclaggio di denaro (ORD-FINMA), constatando che gli OAD non hanno in

⁵⁰ Cfr. cap. «Investimenti collettivi di capitale esteri», pag. 64.

⁵¹ Cfr. cap. «Obblighi di controllo della banca depositaria», pag. 65.

parte recepito nei propri regolamenti i nuovi obblighi introdotti nel 2011 per gli intermediari finanziari. Tra l'altro, è stata spesso rilevata la mancanza dell'obbligo dell'intermediario finanziario di stabilire criteri per la segnalazione di relazioni di affari che comportano rischi superiori. Sotto questo aspetto rientra ad esempio la complessità delle strutture, in particolare in caso di ricorso a società di sede. Nell'ambito dei trasferimenti di denaro e di valori, adesso l'intermediario finanziario è altresì tenuto ad apporre il proprio nominativo e indirizzo sulla ricevuta di versamento. La FINMA ha sollecitato gli OAD in questione ad adeguare opportunamente i propri regolamenti.

Vigilanza maggiormente orientata al rischio in ambito borsistico

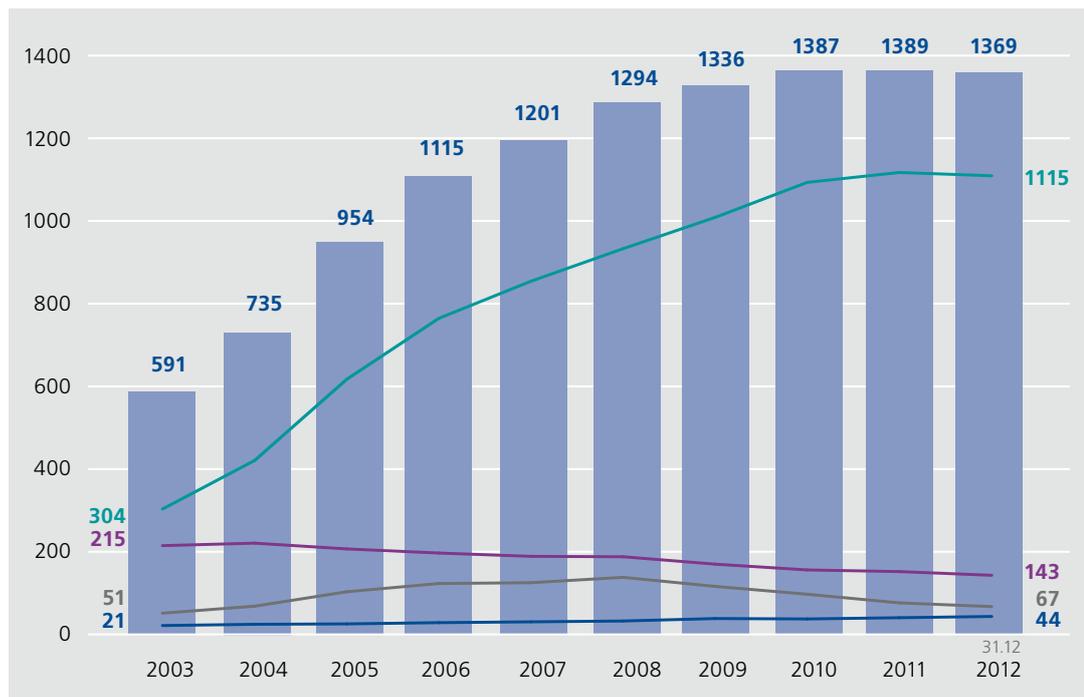
L'intensificazione dell'attività di vigilanza della FINMA nell'ambito delle borse e dell'infrastruttura post-negoziante è stata tangibile da parte degli assoggettati *in primis* attraverso un maggior numero di contatti diretti; la FINMA ha inoltre aumentato la domanda di informazioni più precise. I processi di sorveglianza sono stati ridefiniti in funzione di un maggiore orientamento al rischio, con un conseguente adeguamento agli altri settori di vigilanza della FINMA. Gli istituti assoggettati vengono ora classificati in diverse categorie di vigilanza in funzione delle loro dimensioni, complessità e rischio. Per i più importanti di essi viene inoltre condotta

con cadenza annuale un'apposita valutazione del rischio, utilizzando come parametro di riferimento i requisiti normativi e gli standard internazionali. I processi di monitoraggio e l'impiego degli strumenti di vigilanza definiti nella LFINMA sono gestiti dalla FINMA attraverso la categoria di vigilanza e la valutazione del rischio.

Conseguenze per i gestori patrimoniali causate dalla revisione parziale della Legge sugli investimenti collettivi

Infine la FINMA ha informato in modo mirato e attraverso diversi canali di comunicazione i gestori patrimoniali di investimenti collettivi di capitale circa le possibili conseguenze della revisione parziale della Legge sugli investimenti collettivi. Era tra l'altro atteso un sensibile aumento delle domande di autorizzazione per l'attività di gestore patrimoniale di investimenti collettivi di capitale. Per questo l'Autorità di vigilanza ha reso noti sia i requisiti contenutistici posti a una domanda di nuova autorizzazione, sia la tempistica complessiva del relativo processo, potenziando l'organizzazione preposta all'approvazione. A seguito di questa vasta e approfondita campagna di comunicazione, il livello qualitativo delle domande di autorizzazione ha registrato un sensibile miglioramento, consentendo alla FINMA di attuare una gestione più rapida ed efficiente delle richieste.

Andamento del numero di investimenti collettivi di capitale svizzeri aperti tra il 2003 e il 2012, classificati in base alle diverse tipologie di fondo

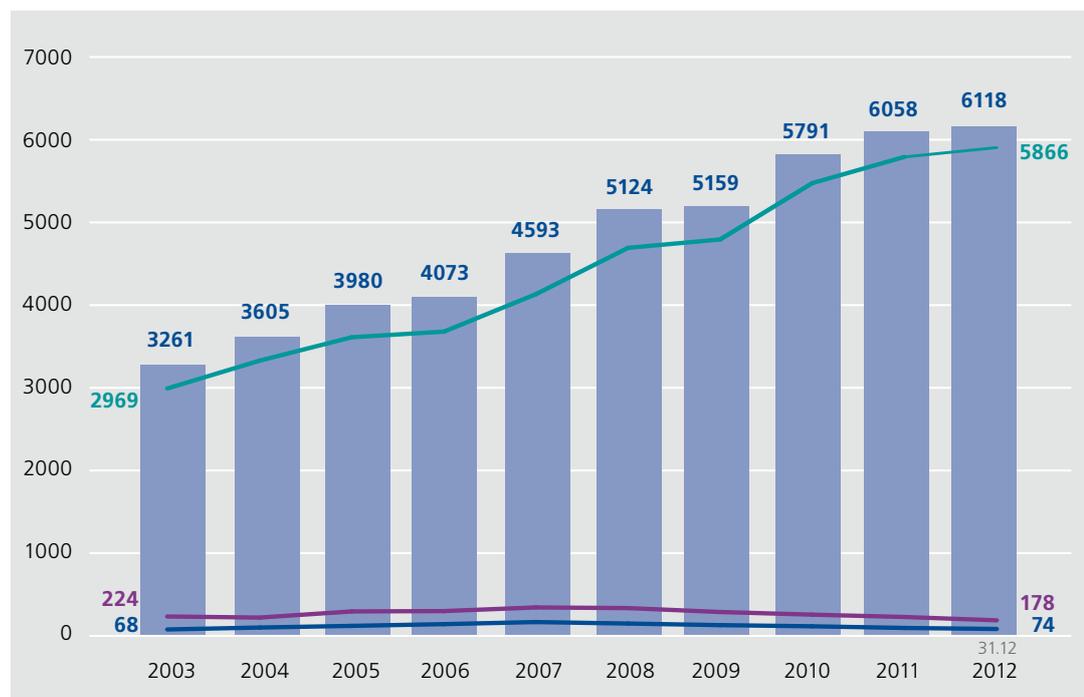


- Totale investimenti collettivi di capitale aperti in Svizzera
- Altri fondi per investimenti tradizionali
- Altri fondi per investimenti alternativi
- Fondi immobiliari
- Fondi in valori mobiliari

Nell'ambito dei prodotti, per la prima volta dal 2003 si è registrata una flessione del numero degli investimenti collettivi di capitale svizzeri. La ragione è da ricercarsi in particolare nelle liquidazioni. Per

quanto riguarda gli investimenti di capitale aperti svizzeri approvati nel 2012, si osserva chiaramente una tendenza orientata a nuovi fondi obbligazionari.

Andamento del numero di investimenti collettivi di capitale esteri tra il 2003 e il 2012



- Totale investimenti collettivi di capitale esteri
- OICVM
- Non-OICVM per investimenti tradizionali
- Non-OICVM per investimenti alternativi

Cambiamenti nella regolamentazione dei mercati

Nell'ambito degli investimenti collettivi di capitale e nella vigilanza sulle borse come pure nel campo della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo la FINMA ha assunto nuove competenze e quindi nuovi compiti.

Con l'entrata in vigore il 1° settembre 2011 del progetto legislativo di garanzia dei depositi, la FINMA è ora competente anche dell'apertura del fallimento e della conduzione della relativa procedura a carico di determinati titolari dell'autorizzazione ai sensi della Legge sugli investimenti collettivi. Questa competenza deve ora essere concretizzata in dettaglio.

Ordinanza FINMA sul fallimento degli investimenti collettivi di capitale

Nell'ambito degli investimenti collettivi di capitale, la FINMA era già competente dei fallimenti di direzioni di fondi, società in accomandita per investimenti collettivi di capitale (SAIC), società di investimento a capitale variabile (SICAV) e società di investimento a capitale fisso (SICAF). Con l'entrata in vigore, in data 1° marzo 2013, della LICol nella sua versione rivista, la FINMA assumerà la competenza anche per i gestori patrimoniali di investimenti collettivi di capitale. In futuro la procedura fallimentare sarà esplicitata nell'Ordinanza FINMA sul fallimento degli investimenti collettivi di capitale (OFICol-FINMA), il cui obiettivo è quello di consentire una procedura di fallimento efficace e non eccessivamente onerosa. La nuova ordinanza tiene in considerazione anche le peculiarità delle diverse forme giuridiche degli investimenti collettivi di capitale, come ad esempio la SICAV. Il progetto della OFICol-FINMA, la cui indagine conoscitiva era stata avviata il 10 luglio 2012, è stato in prevalenza approvato. È stato espresso particolare apprezzamento nei confronti della maggiore trasparenza e quindi della più elevata sicurezza giuridica apportate dalle disposizioni di esecuzione. La OFICol-FINMA entrerà in vigore il 1° marzo 2013 contestualmente alla versione rivista della Legge sugli investimenti collettivi.

Direttive per i fondi monetari

Il 1° luglio 2011 sono entrate in vigore le *Guidelines on a common definition of European money market funds*⁵² del Comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari (CESR)⁵³. A partire da tale momento, tutti i fondi monetari europei sono tenuti ad adempiere i requisiti sanciti da tali direttive. La FINMA ha riconosciuto come standard minimi le direttive della Swiss Funds Association (SFA) in materia di fondi monetari⁵⁴, entrate in vigore il 1° luglio 2012. In questo modo anche in Svizzera sono stati realizzati requisiti uniformi, con un contestuale miglioramento della tutela degli investitori. Tali direttive trovano applicazione per i fondi in valori mobiliari ai sensi degli art. 53 segg. LICol nonché per gli altri fondi per investimenti tradizionali ai sensi dell'art. 70 segg. LICol. Le direzioni dei fondi o le SICAV sono tenute ad attenersi alle disposizioni di tali direttive. Tutti gli strumenti classificati come fondi del mercato monetario e caratterizzati da un'apposita dicitura in tal senso nel proprio nome devono ottemperare ai requisiti fissati dalle direttive stesse.

Borse: riforma dei derivati OTC

A seguito della crisi finanziaria, all'interno di diversi organi internazionali (*in primis* il G20 e il FSB) sono stati compiuti sforzi volti a riformare il mercato degli strumenti derivati negoziati fuori borsa (cosiddetti derivati OTC), ai fini di un incremento della trasparenza e di una contestuale riduzione dei rischi sistemici. La decisione centrale del vertice del G20 di Pittsburgh del 2009 comporta ripercussioni anche per la Svizzera. All'interno di un gruppo di lavoro trasversale a varie autorità, la FINMA ha pertanto analizzato in dettaglio la necessità di una regolamentazione volta a implementare le decisioni del G20. Sulla base di questi lavori, il

⁵² Cfr. http://www.esma.europa.eu/system/files/10_049.pdf (in inglese).

⁵³ Oggi: Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (European Securities and Markets Authority [ESMA]).

⁵⁴ Cfr. Direttive relative ai fondi del mercato monetario del 6 giugno 2012 (in tedesco) (<https://www.sfa.ch/self-regulation/fund-management?action=download&type=document&id=384>).

28 agosto 2012 il Consiglio federale ha poi incaricato il DFF di mettere a punto un progetto di consultazione, con l'obiettivo di creare in Svizzera una regolamentazione di derivati OTC e infrastrutture dei mercati finanziari equivalente a quella degli altri spazi giuridici rilevanti. Le infrastrutture dei mercati finanziari come le borse sono sostanzialmente già assoggettate alla vigilanza della FINMA. Al fine di promuovere la stabilità del mercato finanziario e tutelare gli investitori deve essere messo a punto un quadro di vigilanza commisurato ai rischi e riconosciuto a livello internazionale.

Lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo

Dopo oltre due anni di lavoro, il Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI) ha pubblicato, nel febbraio 2012, i suoi nuovi standard sottoposti a revisione. Il 18 aprile 2012 il Consiglio federale ha preso atto del risultato e incaricato contestualmente il DFF di costituire un gruppo di lavoro interdipartimentale, di cui fa parte anche la FINMA. Il mandato conferito a questo gruppo consiste nella definizione di proposte per l'attuazione delle raccomandazioni riviste del GAFI, nonché nella messa a punto di un progetto di consultazione entro il primo trimestre 2013.

Le 40 nuove raccomandazioni del GAFI comportano considerevoli conseguenze per gli intermediari finanziari. Esse tengono conto del mandato esteso dell'organizzazione internazionale volto a contrastare il finanziamento e la proliferazione delle armi di distruzione di massa. Uno dei punti focali della revisione degli standard consisteva nell'inserimento dei reati fiscali nel catalogo dei crimini preliminari al riciclaggio di denaro. Il GAFI ha inoltre adottato come standard l'approccio basato sul rischio, in virtù del quale gli Stati sono obbligati ad analizzare i propri rischi sul piano nazionale ed eventualmente ad adottare ulteriori provvedimenti per fare fronte a livelli di rischio elevati. Il GAFI esige altresì maggiore trasparenza per le società. Gli Stati sono quindi tenuti a garantire la piena accessibilità alle informazioni concernenti gli aventi diritto economico di una persona giuridica. Al contempo sono stati precisati anche i relativi obblighi degli intermediari finanziari. Infine, sono stati innalzati anche gli obblighi di diligenza che gli intermediari finanziari sono tenuti ad adottare nella gestione dei rapporti con le persone politicamente esposte (PEP)⁵⁵ sia a livello nazionale che in seno a organizzazioni internazionali.

⁵⁵ Cfr. cap. «Procedimenti concernenti persone politicamente esposte», pag. 74.

Investimenti collettivi di capitale esteri

Gli investimenti collettivi di capitale esteri sono tenuti a dotarsi di una struttura organizzativa equivalente a quella dei loro omologhi nazionali, in quanto gli investitori dei primi devono godere di una tutela almeno pari agli investitori dei secondi.

Qualora investimenti collettivi di capitale esteri vengano distribuiti pubblicamente in Svizzera o a partire dalla Svizzera, i documenti rilevanti quali prospetto di vendita, statuti o contratto del fondo devono essere sottoposti preventivamente all'approvazione della FINMA. L'approvazione viene tra l'altro concessa soltanto se la direzione del fondo o la società estera adempiono le disposizioni in materia di organizzazione, diritti degli investitori e politica d'investimento in maniera equivalente a quanto previsto dalla Legge sugli investimenti collettivi di capitale. La finalità ultima di questa disposizione consiste nel fornire ai sottoscrittori di investimenti collettivi di capitale esteri una tutela equiparabile a quella di cui godono gli investitori in investimenti collettivi di capitale svizzeri.

Delega a terzi

Un importante aspetto organizzativo è la delega di attività. Qualora un titolare dell'autorizzazione deleghi le proprie funzioni a soggetti terzi, gli obblighi di vigilanza (quali il rispetto delle disposizioni in materia di fondi propri) trovano applicazione in linea di principio soltanto a suo carico. La delega di attività a terzi non può pertanto elidere l'adempimento degli obblighi in materia di vigilanza. In particolare è necessario evitare che, a seguito di esternalizzazioni di ampia portata, il titolare dell'autorizzazione divenga un involucro vuoto che non risulta più in grado di soddisfare autonomamente i propri requisiti prudenziali. Ad esempio, per quanto in Svizzera la direzione di un fondo abbia facoltà di delegare una parte dei compiti, essa può tuttavia incaricare esclusivamente persone adeguatamente qualificate. La direzione del fondo deve altresì garantire le istruzioni, il monitoraggio e il controllo circa l'esecuzione del mandato in questione. Le decisioni di investimento possono essere inoltre delegate

esclusivamente a gestori patrimoniali assoggettati a una vigilanza riconosciuta.

Scenari problematici

Alla FINMA sono state sottoposte con frequenza sempre maggiore richieste da parte di investimenti collettivi di capitale esteri le cui strutture destavano dubbi in relazione all'effettiva equivalenza dell'organizzazione della direzione o della società del fondo con le disposizioni della Legge sugli investimenti collettivi di capitale. Al fine di accertare tali casi, la FINMA intrattiene regolarmente rapporti di collaborazione con le singole autorità di vigilanza estere competenti. In particolare, vengono spesso riscontrati i seguenti scenari:

- la direzione estera del fondo delega attività a terzi, senza tuttavia disporre individualmente di personale adeguato a livello qualitativo o quantitativo per poter selezionare, istruire e monitorare correttamente le persone incaricate.
- La direzione estera del fondo delega le decisioni d'investimento a un gestore patrimoniale svizzero. In tale ambito viene tuttavia riscontrata un'identità personale tra i due suddetti soggetti. Si pone quindi la domanda se tali direzioni di fondi siano in grado di assolvere i propri compiti in materia di diritto di vigilanza e se in questi scenari risulti possibile attuare un'adeguata azione di sorveglianza degli incaricati.
- La direzione estera del fondo si avvale di un consulente d'investimento svizzero, il quale tuttavia di fatto viene non solo coinvolto per attività di consulenza nella gestione patrimoniale, ma assume materialmente anche decisioni d'investimento. Tali decisioni possono tuttavia essere delegate soltanto a gestori patrimoniali assoggettati alla vigilanza.

Obblighi di controllo della banca depositaria

La banca depositaria svolge un ruolo decisivo nella tutela degli interessi degli investitori che sottoscrivono strumenti collettivi di capitale. A essa competono infatti determinati obblighi di controllo nei confronti della direzione del fondo e/o della SICAV.

La banca depositaria riveste un'importanza cardinale per quanto concerne gli investimenti collettivi di capitale. Essa è infatti responsabile della custodia del patrimonio del fondo, dell'emissione e del riscatto delle quote, nonché del traffico dei pagamenti. La banca depositaria esercita inoltre primarie funzioni di controllo sulla direzione del fondo e sulla SICAV, verificando ad esempio se le decisioni d'investimento, il calcolo del valore netto d'inventario (NAV) e il prezzo di emissione e di riscatto delle quote sono conformi alle disposizioni di legge e al regolamento del fondo, e se i proventi vengono utilizzati con le modalità previste dal regolamento stesso.

Obblighi di controllo in parte disattesi

Nell'ambito di una verifica dettagliata a carico delle banche depositarie, la FINMA ha constatato che queste assolvono i propri obblighi di controllo con diversi livelli qualitativi e non sempre con la necessaria indipendenza. La FINMA ha pertanto incaricato le società di audit di sottoporre le banche depositarie a una verifica approfondita. I risultati hanno evidenziato che alcuni di questi istituti presentano carenze a livello organizzativo, risorse insufficienti o funzioni di controllo inadeguate. Di conseguenza, la FINMA ha sollecitato le suddette banche depositarie a ovviare alle rispettive inadempienze, in modo da poter esercitare un'attività di controllo più efficace, con un conseguente miglioramento della tutela degli investitori.

La banca depositaria deve essere organizzata in modo adeguato

Per poter adempiere i propri compiti, in particolare per quanto attiene alla funzione di controllo, la banca depositaria deve essere organizzata in maniera opportuna ed efficace. Ciò significa tra

l'altro che essa deve disporre di un organico numericamente sufficiente, ben qualificato e dotato di diritto di firma, oltre che di un adeguato regime di sostituzioni. Agli impiegati della banca depositaria a cui sono demandate funzioni di custodia e di controllo è fatto divieto di assolvere contemporaneamente funzioni che sono state delegate alla banca depositaria stessa.

Al fine di evitare conflitti d'interesse, la FINMA esige anche l'implementazione di sufficienti separazioni a livello funzionale e spaziale, soprattutto laddove la gestione patrimoniale degli investimenti collettivi di capitale viene delegata alla banca depositaria. Ad esempio, si constata un'insufficienza se per il controllo del computo del NAV la banca depositaria si basa sostanzialmente sulle valutazioni della direzione del fondo, senza effettuare calcoli propri o svolgendo tale attività soltanto in misura superficiale. In linea di principio, la banca depositaria è infatti tenuta a effettuare un controllo sia dei valori netti d'inventario che dei prezzi di emissione e di riscatto in maniera indipendente dalla direzione del fondo. I NAV devono essere plausibilizzati in occasione di ogni pubblicazione.

Inoltre, la banca depositaria deve controllare in modo approfondito gli investimenti collettivi di capitale, con intervalli commisurati alle caratteristiche di ogni singolo fondo. Per poter assolvere questi compiti, la banca depositaria deve altresì essere indipendente dalla direzione del fondo o dalla SICAV.

Lotta contro il riciclaggio di denaro nell'ambito della LICol e in campo assicurativo

Nell'ambito della revisione della Legge sugli investimenti collettivi di capitale è stata emendata anche la Legge sul riciclaggio di denaro. Le direzioni di fondi che gestiscono conti di quote o distribuiscono esse stesse quote di investimenti collettivi di capitale sono ora equiparate a intermediari finanziari. Anche le imprese di assicurazione del ramo danni, qualora erogano crediti ipotecari, sottostanno alla Legge sul riciclaggio di denaro.

In Svizzera i crediti ipotecari non vengono concessi soltanto dalle banche, bensì anche dalle imprese di assicurazione. Alla Legge sul riciclaggio di denaro (LRD) sono tuttavia assoggettate esplicitamente soltanto le assicurazioni sulla vita, ma non quelle dei rami danni e malattia.

Le assicurazioni che erogano crediti e ipoteche sottostanno alla LRD

Poiché la Legge sul riciclaggio di denaro contempla anche la concessione di crediti e menziona esplicitamente anche quelli ipotecari, le imprese di assicurazione che erogano questi prodotti sono comunque soggette alla LRD, anche se non risultano attive nel ramo vita. Per questo motivo, le attività di verifica e di vigilanza che finora venivano condotte soltanto sulle imprese di assicurazione sulla vita sono state estese a tutte le assicurazioni che distribuiscono crediti e ipoteche. Il rispetto delle disposizioni previste dalla normativa in materia di riciclaggio di denaro viene verificato da parte di società di audit esterne autorizzate dalla FINMA. La vigilanza sulle imprese di assicurazione in questione può essere espletata direttamente dalla FINMA oppure attraverso l'organismo di autodisciplina dell'Associazione Svizzera d'Assicurazioni (OAD-ASA), il quale con cadenza regolare sottopone alla FINMA resoconti circostanziati circa le proprie attività.

Direzioni di fondi e asset manager

Nell'ambito della revisione parziale della Legge sugli investimenti collettivi di capitale è stato precisato che le direzioni di fondi sono assoggettate alla Legge sul riciclaggio di denaro non soltanto se gestiscono conti di quote, bensì anche qualora distribuiscono esse stesse quote di investimenti collettivi di capitale. Finora nella prassi erano escluse dal campo di applicazione della LRD praticamente tutte le direzioni di fondi, in quanto queste gestiscono conti di quote soltanto in rari casi. Questa situazione risultava innanzitutto inconciliabile con gli standard internazionali, e in seconda battuta costituiva anche una disparità di trattamento non giustificabile nei confronti delle altre società assoggettate alla LICol. Poiché non sono previste disposizioni transitorie, nel corso del 2012 la FINMA ha utilizzato i propri contatti con le direzioni dei fondi per sensibilizzare le stesse circa questo cambiamento. In tal modo le direzioni dei fondi dovrebbero essere in grado di introdurre con debito anticipo i provvedimenti di natura organizzativa imposti dalla LRD.

ENFORCEMENT

Panoramica

Nel 2012 la divisione Enforcement ha condotto, parallelamente a vari accertamenti di ampia o minore portata, anche numerosi procedimenti a carico di istituti e persone fisiche. Al contempo, l'organico è stato ulteriormente ampliato.

Nel 2012, all'interno della divisione Enforcement sono stati creati dieci nuovi posti di lavoro. Questo ampliamento di organico ha consentito alla FINMA di condurre un maggior numero di accertamenti e di procedimenti, a fronte di una contestuale riduzione della durata di questi ultimi. Nel 2012 la FINMA si è avvalsa dell'intero repertorio di strumenti messi a sua disposizione dalla LFINMA e dalle leggi in materia di mercati finanziari, applicandolo in maniera mirata e in linea con la sua politica di *enforcement* per tutti gli ambiti di vigilanza e tutte le categorie di assoggettati.

Ampia attività a tutela degli investitori

La percezione esterna delle attività di *enforcement* della FINMA è sostanzialmente caratterizzata dal numero e dalla qualità delle disposizioni emanate, nonché dalle decisioni pubblicate dalle autorità di ricorso che verificano in sede giudiziaria le decisioni della FINMA. Cionondimeno, determinate prestazioni essenziali vengono erogate già nelle fasi antecedenti alla procedura effettiva, nell'ambito della collaborazione con i settori preposti alla vigilanza. Nella fattispecie, la divisione Enforcement ha condotto vari procedimenti su operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie⁵⁶ e sanzionato varie banche colpevoli di aver ottemperato in misura insufficiente ai propri obblighi di accertamento nell'individuazione delle PEP⁵⁷. A ciò si sono aggiunti procedimenti molto complessi e impegnativi sotto il profilo tecnico nell'ambito della manipolazione dei corsi borsistici e nel campo delle assicurazioni malattia.

Le indagini sul caso delle ingenti perdite di UBS dovute ad attività di negoziazione non autorizzate da parte di un *trader* operativo a Londra hanno messo in luce notevoli carenze a livello della gestione dei rischi e dei sistemi di controllo di UBS. La FINMA ha pertanto disposto drastiche misure di vigilanza nei confronti di UBS.⁵⁸

Procedimento contro UBS in relazione al LIBOR e altri tassi di riferimento

Nel 2012 la FINMA ha condotto il procedimento a carico di UBS in relazione alla comunicazione dei tassi di interesse, con particolare riferimento al LIBOR⁵⁹. Il LIBOR è riconosciuto come il principale tasso di riferimento al mondo per tassi in diverse valute ed è gestito dalla British Bankers' Association (BBA). Gli utili o le perdite di numerosi prodotti su tassi (come ipoteche e crediti) dipendono infatti dalle variazioni del LIBOR. Nell'ambito di un procedimento formale a carico di UBS, la FINMA ha verificato se nell'ambito della comunicazione dei tassi di interesse (con particolare riferimento al LIBOR) fossero state violate le disposizioni del diritto svizzero in materia di vigilanza. Nella fattispecie, la FINMA si è concentrata su tre ambiti:

- influenza sulla comunicazione dei tassi di interesse a vantaggio delle proprie posizioni di negoziazione;
- direttive impartite sulla comunicazione dei tassi di interesse per minimizzare l'impatto della crisi finanziaria sulla reputazione della banca;
- sistemi di controllo relativi alla comunicazione dei tassi di interesse.

Parallelamente al procedimento avviato dalla FINMA, hanno svolto indagini anche la Financial Services Authority (FSA) britannica, l'autorità americana di vigilanza sui mercati finanziari di merci Commodity Futures Trading Commission (CFTC) nonché il Dipartimento di giustizia americano (DoJ). Il 19 dicembre 2012 UBS ha raggiunto un accordo con le tre autorità suindicate, impegnandosi al pagamento di multe per un importo di circa CHF 1,4 miliardi. L'affiliata giapponese UBS Securities Japan Co. Ltd. si è inoltre dichiarata colpevole nei confronti del DoJ per il capo di accusa di *wire fraud*⁶⁰.

Durante il periodo oggetto dell'indagine, i *trader* di UBS hanno sollecitato in numerosi casi i collaboratori della banca addetti alla comunicazione dei tassi

⁵⁶ Cfr. cap. «Operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie», pag. 30 segg.

⁵⁷ Cfr. cap. «Procedimenti concernenti persone politicamente esposte», pag. 74.

⁵⁸ Cfr. cap. «Rilevanza dei controlli nella negoziazione di valori mobiliari», pag. 48 seg.

⁵⁹ *London interbank offered rate*.

⁶⁰ Frode mediante l'impiego di strumenti di comunicazione elettronici.

(*submitter*) affinché indicassero valori superiori o inferiori, allo scopo di favorire le posizioni delle negoziazioni in proprio. Le richieste in tal senso sono in prevalenza riconducibili a un singolo *trader*, operativo dal 2006 al 2009 a Tokyo. Lo stesso *trader* ha interpellato anche collaboratori di banche terze e *broker* indipendenti al fine di manipolare la comunicazione del LIBOR di banche terze. Negli anni 2007 e 2008 alcuni membri di UBS con funzione di quadro hanno impartito direttive inopportune ai *submitter*, con lo scopo di influenzare positivamente la percezione del merito di credito di UBS. Notevoli carenze a livello dei sistemi di controllo nella comunicazione del LIBOR all'interno di UBS hanno impedito la scoperta delle ripetute manipolazioni e una reazione adeguata da parte della banca.

Nell'operato scorretto descritto erano coinvolti numerosi collaboratori e un numero limitato di diri-

genti. La FINMA non ha trovato riscontri secondo cui l'allora top management di UBS fosse a conoscenza delle richieste improprie da parte dei *trader* o dell'intromissione nella comunicazione dei tassi per tutelare la reputazione dell'istituto.

Il 19 dicembre 2012 la FINMA ha concluso il procedimento nei confronti di UBS. L'Autorità di vigilanza ha constatato una grave violazione delle leggi svizzere in materia di mercati finanziari da parte di UBS. La FINMA ha ammonito UBS per grave violazione dei requisiti in materia di irreprensibilità e organizzazione, imponendo alla banca l'implementazione di una serie di misure di *compliance*. In questo contesto l'istituto aveva già adottato autonomamente vari provvedimenti a livello organizzativo e di personale. Ai sensi dell'articolo 35 LFINMA, la FINMA ha disposto la confisca a favore della Confederazione dei proventi per un controvalore di CHF 59 milioni.

Ulteriori accertamenti e procedimenti nel corso del 2012

La FINMA ha condotto numerosi accertamenti sia di modesta sia di vasta portata, indispensabili ai fini di un'adeguata tutela degli investitori. Nella fattispecie, sono state condotte indagini sui vari comportamenti sul mercato. La FINMA è inoltre intervenuta laddove nutriva sospetti circa la conduzione di attività abusive, caratterizzate da un elevato potenziale di danno per gli investitori. Non appena individuate simili violazioni, la FINMA ha provveduto a liquidare le società in questione o a interdirne le attività.

Crowd financing: nel 2012 le attività di sollecitazione di finanziatori attraverso piattaforme Internet hanno registrato un forte incremento. Nella misura in cui un intermediario finanziario si limiti alla pura intermediazione di finanziatori senza raccogliere direttamente capitali, le sue attività non costituiscono una violazione delle norme in materia di vigilanza. Tuttavia, chi accetta depositi a titolo professionale da oltre 20 persone necessita di un'apposita autorizzazione da parte della FINMA. Quest'ultima rammenta altresì che gli investitori agiscono in questo ambito a proprio rischio e pericolo, invitando quindi alla massima prudenza e raccomandando di informarsi in dettaglio circa il partner di affari in questione. Di norma il livello di rischio aumenta in misura proporzionale all'utile prospettato.

Vendita di penny stock: numerose lamentele da parte di clienti hanno riguardato l'impiego di metodi aggressivi nella vendita di azioni di aziende fittizie o di società prossime al fallimento. Le elevate commissioni richieste dai venditori non corrispondevano assolutamente al valore intrinseco delle azioni. Qualora si tratti di un collocamento sul mercato primario, i venditori rivestono il ruolo di ditte di emissione, e in tale funzione devono ottenere un'apposita autorizzazione presso la FINMA come commercianti di valori mobiliari.

Commercianti di divise on-line: nel 2012 la FINMA ha riscontrato un costante aumento del numero di società con sede all'estero che, indicando un indirizzo di contatto in Svizzera, propongono ai clienti di effettuare per loro conto operazioni di commercio di divise attraverso Internet, senza disporre in Svizzera della necessaria licenza bancaria. Anche se queste aziende hanno la propria sede formale all'estero, la FINMA può intervenire laddove esse dispongano di una succursale di fatto in Svizzera, in quanto operano a tutti gli effetti in un ambito soggetto ad autorizzazione sul territorio elvetico. In assenza di un tale legame con la Svizzera, la FINMA non può invece intervenire.

Obblighi ai sensi della LRD: nel 2012 la FINMA è stata chiamata a occuparsi assiduamente delle violazioni degli obblighi di diligenza ai sensi della Legge sul riciclaggio di denaro. A causa di carenze a livello organizzativo o della mancanza di sufficienti conoscenze specialistiche, numerosi intermediari direttamente sottoposti alla FINMA (IFDS) hanno incontrato difficoltà nell'ottemperanza degli obblighi previsti dalla LRD. Alcuni di questi IFDS hanno cessato la propria attività operativa, mentre per altri la FINMA è stata costretta a regolamentare la situazione nell'ambito di un procedimento amministrativo coercitivo. Sebbene in generale gli istituti bancari abbiano assolto i propri doveri formali, in molti casi non hanno invece adempiuto i propri obblighi di diligenza materiali.⁶¹ Queste carenze a livello di diligenza sono peraltro correlate con rischi giuridici e di reputazione.

Asset manager: spesso i gestori patrimoniali che amministrano investimenti collettivi di capitale hanno una consapevolezza insufficiente circa i loro obblighi a livello di organizzazione e di notifica nei confronti della FINMA. Nell'ambito dei casi affrontati nel corso del 2012 è stato possibile attuare l'auspicato miglioramento in collaborazione con le sezioni specialistiche della FINMA competenti della vigilanza prudenziale, peraltro senza la necessità di ricorrere a procedimenti amministrativi coercitivi.

Superamento della soglia di CHF 5 miliardi da parte di commercianti di valori mobiliari per conto proprio: due intermediari finanziari hanno superato regolarmente il volume di transazione consentito ai commercianti per conto proprio senza disporre di un'apposita autorizzazione. I due intermediari hanno quindi commesso una violazione dell'obbligo di autorizzazione ai sensi della Legge sulle borse in qualità di commercianti di valori mobiliari. Nell'ambito del procedimento di *enforcement* esperito, la FINMA ha ribadito che la soglia di CHF 5 miliardi fissata nella Circolare FINMA 2008/5 «Commerciante di valori mobiliari»⁶² è imprescindibile per sorvegliare con efficacia il commercio in conto proprio con posizioni molto consistenti. In entrambi i casi le parti hanno presentato ricorso contro le decisioni della FINMA, e i relativi procedimenti sono attualmente pendenti davanti al Tribunale amministrativo federale.

Divieto di esercizio della professione: in caso di violazione del diritto di vigilanza da parte di persone fisiche, la FINMA può sanzionare le stesse con un divieto di esercizio della professione. La FINMA è stata costretta all'adozione di questo grave provvedimento nei confronti di organi societari resisi colpevoli di pesanti violazioni delle disposizioni in materia di vigilanza. La FINMA ha comminato un divieto di esercizio della professione anche a carico di un ex CEO che non disponeva né delle competenze tecnico-specialistiche, né tantomeno delle qualità caratteriali necessarie per la conduzione di un istituto bancario.

⁶¹ Cfr. cap. «Procedimenti a seguito di attività illegali», pag. 72 seg.

⁶² Cfr. <http://www.finma.ch/i/regulierung/Documents/finma-rs-2008-05-i.pdf>.

Procedure di insolvenza

Gli effetti della crisi finanziaria del 2008 hanno portato anche nel 2012 alla presentazione di numerose richieste di riconoscimento di misure estere di insolvenza. La FINMA ha riconosciuto i primi di questi decreti di fallimento e misure di risanamento, pur applicando la nuova procedura semplificata, secondo cui il patrimonio situato in Svizzera può essere messo a disposizione della massa di insolvenza estera senza preventivo svolgimento di una procedura in Svizzera.⁶³

Sebbene la FINMA abbia condotto i primi procedimenti di insolvenza a carico di imprese di assicurazione e società di investimento collettivo, la sua attività di *enforcement* nel settore delle insolvenze si concentra *in primis* su banche e commercianti di valori mobiliari privi di autorizzazione.

Procedure di ricorso: buona percentuale di successo della FINMA

In vista della sua Conferenza dei giuristi, aperta al pubblico, la FINMA ha analizzato le sentenze concernenti le proprie decisioni e delibere. Questa analisi interna, che abbraccia il periodo di tempo tra il 2009 e la fine del 2012, evidenzia che nella maggior parte dei casi i ricorsi contro le decisioni della FINMA sono stati rigettati dai tribunali di competenza. Nella maggioranza dei casi le delibere e le decisioni della FINMA dimostrano quindi di poter superare il vaglio dei giudici chiamati a esprimersi in merito. Dal 2009 il Tribunale amministrativo federale ha confermato le posizioni della FINMA in

oltre l'80% dei casi, mentre per il Tribunale federale questa quota è superiore al 70%. I ricorsi sottoposti al giudizio di un tribunale hanno riguardato in larga parte i procedimenti di *enforcement* e le decisioni concernenti la fornitura di assistenza amministrativa nell'ambito di transazioni di borsa.

Pubblicità delle partecipazioni e comportamenti verificatisi sul mercato

Nell'ambito delle proprie attività di vigilanza sul mercato, nel 2012 la FINMA ha effettuato numerosi accertamenti per presunti casi di *insider trading*. Le indagini hanno portato alla luce un numero comparativamente elevato di indizi circa operazioni possibilmente perseguibili in sede penale. I casi sospetti riguardavano praticamente solo persone non attive nei campi soggetti alla vigilanza della FINMA. Nei confronti di 20 individui è stata sporta denuncia presso le autorità penali cantonali.

La modifica della prassi operativa annunciata nel 2010 dalla FINMA, che nell'ambito dei doveri di notifica delle partecipazioni prevede l'obbligo di segnalare con coerenza tutti i casi oggettivamente sospetti relativi a violazioni aventi rilevanza penale, compresi i casi bagatella, ha comportato nel 2012 una sensibile intensificazione delle attività in questo ambito. La FINMA ha inoltre portato a conclusione le pratiche relative a numerosi casi sospetti risalenti all'anno precedente. Nel complesso, nel 2012 la FINMA ha denunciato al DFF 47 casi di presunte violazioni degli obblighi di notifica ai sensi della legislazione sulle borse.

⁶³ Art. 37g LBCR.

Cambiamenti nella regolamentazione

Nel corso dell'estate 2012 il Parlamento ha approvato senza alcuna modifica la proposta del Consiglio federale per la revisione della Legge sulle borse⁶⁴. Le disposizioni modificate entreranno presumibilmente in vigore nella prima metà del 2013.

Con la revisione della Legge sulle borse (LBCR), sia nell'ambito del diritto di vigilanza che in quello del diritto penale vengono introdotte norme che forniscono una definizione più ampia dei comportamenti considerati come abuso di mercato e istituiscono nuove competenze. In futuro le attività di *insider trading* e manipolazione del mercato saranno vietate ai sensi del diritto di vigilanza per tutti gli operatori di mercato. Il divieto di manipolazione del mercato continua a configurarsi come la fattispecie penalmente perseguibile e, oltre alle simulazioni, comprende anche transazioni reali con carattere manipolatorio. La FINMA costituisce in questo ambito l'unica autorità in Svizzera tesa a garantire il rispetto e l'attuazione delle norme volte a impedire abusi di mercato. Ai fini dell'imposizione del divieto, la FINMA porrà l'accento *in primis* sui casi in cui l'integrità di mercato è stata violata in modo sensibile.

Circolare «Regole di condotta sul mercato» in fase di rielaborazione

Il Consiglio federale viene investito della competenza di emanare disposizioni sui comportamenti ammessi ai sensi del diritto in materia di vigilanza. L'Ordinanza sulle borse (OBVM) viene pertanto adeguata di conseguenza. Alla luce della revisione della legge e della relativa ordinanza, la FINMA promuove inoltre una rielaborazione approfondita della sua Circolare 2008/38 «Regole di condotta sul mercato»⁶⁵. La pubblicazione da parte della FINMA delle disposizioni di esecuzione relative alle fattispecie di divieto a cui sono assoggettati tutti gli operatori di mercato è attesa presumibilmente per metà 2013. Agli obblighi a livello organizzativo che saranno inclusi nella circolare rivista continueranno a essere assoggettati, come in precedenza, soltanto gli istituti sottoposti alla vigilanza della FINMA.

Nuovi reati preliminari al riciclaggio di denaro

La fattispecie penalmente perseguibile dell'*insider trading* viene estesa. Sia per l'*insider trading* che per la manipolazione dei corsi borsistici vengono ora definite fattispecie equiparate a reati preliminari del riciclaggio di denaro. Inoltre, la competenza per il perseguimento di questi reati passa ora dalle autorità penali cantonali al Ministero pubblico della Confederazione. Ai fini di una competenza congiunta nell'azione di contrasto degli abusi di mercato, assume una rilevanza fondamentale la collaborazione tra la FINMA e il Ministero pubblico della Confederazione. I primi preparativi al riguardo sono già stati implementati.

Emendamenti mirati del diritto in materia di pubblicità delle partecipazioni e di offerte pubbliche di acquisto

L'ambito di applicazione dell'obbligo di pubblicità delle partecipazioni e di inoltro delle offerte pubbliche di acquisto è stato ampliato nel quadro della revisione della LBVM. Ora devono essere rese di pubblico dominio anche le partecipazioni in società con sede all'estero ma i cui titoli di partecipazione sono quotati, del tutto o in parte, in Svizzera come piazza principale. Inoltre la competenza per la sospensione dei diritti di voto, con la quale deve essere garantito il rispetto degli obblighi di notifica e di offerta sanciti dalla Legge sulle borse, non è più in capo al giudice, bensì alla FINMA e/o alla Commissione delle offerte pubbliche di acquisto (COPA). È stato altresì abrogato il premio di controllo nelle offerte pubbliche di acquisto. Infine, il numero di diritti di voto necessari nel procedimento davanti alla COPA affinché gli azionisti qualificati possano acquisire qualità di parte è stato innalzato dal 2 al 3%. La COPA provvederà ad adeguare la propria ordinanza in funzione di questo valore soglia innalzato.

⁶⁴ Cfr. Rapporto annuale 2011 FINMA, pag. 60 (http://www.finma.ch/i/finma/publikationen/Documents/finma_jb_2011_i.pdf).

⁶⁵ Cfr. <http://www.finma.ch/i/regulierung/Documents/finma-rs-2008-38-i.pdf>.

La FINMA ha inoltre approvato un emendamento dell'Ordinanza commissionale OPA (O-COPA) per quanto concerne le offerte di scambio volontarie, il quale entrerà presumibilmente in vigore contestualmente agli adeguamenti apportati alla Legge sulle borse sottoposta a revisione. In occasione di un'offerta di scambio volontaria, un offerente è tenuto a proporre un pagamento esclusivamente in contanti soltanto se nei dodici mesi antecedenti alla pubblica-

zione dell'offerta egli ha acquistato in contanti titoli di partecipazione per un volume pari o superiore al 10% del capitale azionario o di partecipazione della società target, e/o se a partire dalla pubblicazione dell'offerta fino alla conclusione della stessa egli ha acquistato in contanti titoli di partecipazione della società target. La Circolare COPA n.4 «Offerte pubbliche di scambio volontarie»⁶⁶ finora in vigore viene abrogata.

Procedimenti a seguito di attività illegali

Oltre alla funzione di vigilanza a carico degli istituti autorizzati, la FINMA è chiamata a imporre il rispetto delle leggi in materia di mercati finanziari anche nei confronti degli offerenti di servizi finanziari che, pur non disponendo di un'autorizzazione della FINMA, necessitano per legge di un'apposita licenza.

La FINMA non è in grado di sorvegliare e controllare in modo sistematico e proattivo le persone e le società che offrono servizi finanziari pur essendo prive di autorizzazione, riconoscimento, abilitazione o registrazione. Di conseguenza, gli accertamenti e i provvedimenti coercitivi vengono di norma adottati soltanto dopo che all'autorità è stata segnalata un'irregolarità o un'eventuale attività illegale. Il punto di partenza per gli accertamenti a carico di offerenti abusivi di servizi finanziari è spesso costituito da richieste e lamentele di clienti, ma anche da segnalazioni di autorità penali, di autorità di vigilanza estere come pure da elementi acquisiti autonomamente nell'ambito di procedimenti in corso o dai *mass media*.

La FINMA stabilisce delle priorità circa le segnalazioni provenienti dal pubblico

Alla FINMA pervengono ogni anno varie centinaia di segnalazioni circa possibili attività illegali. Ognuna di esse viene scrupolosamente esaminata ma, in ragione delle limitate risorse disponibili, la FINMA è costretta a stabilire delle priorità. La FINMA interviene laddove sussistano elementi concreti da cui si evince che gli investitori e/o i loro capitali sono

gravemente a rischio, ad esempio a causa di una pratica di affari scorretta o perché vengono promessi rendimenti irrealisticamente elevati. Questo accade spesso in presenza di sistemi piramidali. Un'elevata priorità è riconosciuta anche ai casi in cui pervengono segnalazioni da parte di diverse persone, in cui il numero di investitori interessati è molto elevato, o in cui le somme di denaro in questione risultano ingenti. Inoltre la FINMA interviene tempestivamente se qualcuno promuove le proprie attività utilizzando il logo protetto della FINMA o afferma fraudolentemente di disporre di un'autorizzazione dell'Autorità di vigilanza.

Priorità accordata al ripristino di una situazione di conformità

La procedura adottata per la gestione delle segnalazioni pervenute varia in misura sensibile in funzione del singolo caso. Innanzitutto viene sempre verificata la possibilità di ripristinare una situazione conforme alla legge senza dover avviare un procedimento. Per le società in questione, ciò è possibile modificando il proprio modello operativo, adeguando contratti o attività pubblicitarie, collocandosi volontariamente in liquidazione oppure

⁶⁶ Cfr. <http://www.takeover.ch/legaltexts/detail/id/184> e <http://www.takeover.ch/legaltexts/overview/lang/it>.

ottenendo le necessarie autorizzazioni o l'affiliazione a un OAD. Il requisito preliminare è in ogni caso che una società e/o il suo modello operativo evidenzino un sostanziale livello di serietà, senza che al contempo i capitali degli investitori appaiano in alcun modo a rischio. Non è inoltre ammessa la presenza di elementi tali da indicare la presenza di reati, e le parti coinvolte devono adottare un atteggiamento cooperativo nonché reagire con rapidità e onestà. Qualora questa soluzione in via consensuale non risulti possibile, la FINMA valuta la possibilità di avviare un procedimento di *enforcement*.

Procedimento di *enforcement* laddove necessario

Qualora elementi concreti e oggettivi indichino un'attività illegale di intermediazione finanziaria e sussistano chiari indizi secondo cui i capitali degli investitori sono in pericolo, la FINMA apre un procedimento di *enforcement*. La FINMA interviene con decisione anche laddove constati di aver ricevuto informazioni non veritiere, in presenza di comportamenti non cooperativi oppure in totale assenza di collaborazione di una controparte. Al fine di accertare le circostanze in loco e garantire che gli interessi degli investitori non siano ulteriormente messi a repentaglio, la FINMA può designare un incaricato dell'inchiesta dotato di competenze quale organo societario. Qualora sussista il sospetto

che non solo siano state violate le disposizioni del diritto in materia di mercati finanziari, ma siano stati compiuti anche crimini o delitti, la FINMA coordina il proprio intervento ove possibile con le autorità penali. In certi casi, il coordinamento si protrae fino a un intervento congiunto in loco da parte delle autorità coinvolte. La FINMA attribuisce comunque costantemente la priorità assoluta alla rimozione delle irregolarità e al ripristino di una situazione di conformità.

Pubblicazione nella «lista negativa»

Qualora una società priva di autorizzazione non disponga, ad esempio, di una presenza fisica in Svizzera oppure le persone responsabili non risultino reperibili, la FINMA non può di norma effettuare i propri accertamenti e disporre o applicare i provvedimenti necessari. In un simile caso, il nominativo della società o della persona viene pubblicato nell'apposito elenco degli istituti non autorizzati⁶⁷ nel sito Internet della FINMA. Ai fini dell'inserimento in questa lista deve sussistere una chiara relazione dell'istituto non autorizzato con la Svizzera. Tale relazione si configura già se l'istituto indica nella propria corrispondenza o sulla propria pagina Internet un indirizzo svizzero fittizio, un numero di telefono elvetico, oppure se nella propria immagine verso l'esterno utilizza la bandiera rossocrociata così come immagini della Svizzera.

⁶⁷ Cfr. <http://www.finma.ch/i/sanktionen/unbewilligte-institute/pagine/default.aspx>.

Procedimenti concernenti persone politicamente esposte

A seguito degli eventi che hanno caratterizzato la «Primavera araba», nei mesi di gennaio e febbraio 2011 il Consiglio federale ha disposto mediante apposite ordinanze il blocco dei valori patrimoniali di persone politicamente esposte di Tunisia, Egitto e Libia. La FINMA ha tratto spunto da questa circostanza per verificare il rispetto delle disposizioni in materia di diritto di vigilanza da parte degli istituti che effettuavano le notifiche.

L'emanazione delle ordinanze di blocco da parte del Consiglio federale ha indotto la FINMA a verificare presso venti banche il rispetto delle disposizioni in materia di diritto di vigilanza⁶⁸ per quanto concerne le relazioni di affari con persone politicamente esposte (PEP) di Tunisia, Egitto e Libia. A seguito di tali controlli, la FINMA ha aperto procedimenti di *enforcement* nei confronti di sei istituti.⁶⁹

Accertamenti carenti sotto il profilo qualitativo

Nell'ambito dei procedimenti la FINMA ha constatato che per varie relazioni di affari PEP gli accertamenti condotti dalle banche circa i retroscena delle relazioni stesse o delle singole transazioni risultavano insufficienti. Nella fattispecie, tali verifiche erano troppo superficiali in considerazione dei rischi legati a dette relazioni, oppure le indicazioni raccolte non erano state plausibilizzate in modo sufficiente. A causa della mancanza di una corretta definizione del concetto di PEP nelle direttive interne alle banche, ovvero a causa della carenza di ricerche sufficientemente accurate, due banche non sono state assolutamente in grado di riconoscere lo status di PEP delle relazioni di affari in questione.

I procedimenti hanno evidenziato che le banche inadempienti hanno spesso riposto una fiducia eccessiva soprattutto nei loro clienti di vecchia data, dichiarandosi con troppa facilità soddisfatte delle dichiarazioni da essi rilasciate. Di norma gli istituti in questione non avevano compiuto sforzi di sorta per verificare le indicazioni fornite dai clienti, dimostrando un'avversione generalizzata al dovere di suffragare e plausibilizzare con ricerche proprie le informazioni ricevute dai clienti nel quadro del proprio obbligo di accertamento. Nell'ambito delle proprie verifiche, condotte perlopiù in ritardo, le banche in questione si sono accontentate di un livello di probabilità relativamente basso e di un grado di credibilità altrettanto carente.

Procedimenti e insegnamenti tratti

Nell'ambito dei procedimenti di *enforcement* esperiti, le banche si sono generalmente dimostrate cooperative e hanno riconosciuto di aver commesso degli errori. Al momento dell'apertura del procedimento la maggior parte degli istituti aveva già adottato efficaci provvedimenti volti a una migliore identificazione e gestione delle relazioni PEP. Per questo motivo, in tutti i procedimenti PEP le decisioni della FINMA si sono limitate alla constatazione delle carenze riscontrate.

⁶⁸ Art. 6 LRD; art. 12 cpv. 3 e 14 ORD-FINMA.

⁶⁹ Cfr. rapporto d'inchiesta FINMA del 10 novembre 2011 «Obblighi di diligenza delle banche svizzere in relazione ai valori patrimoniali di "persone politicamente esposte"» (in tedesco) (http://www.finma.ch/d/aktuell/Documents/bericht_peg-abk1%C3%A4rung_20111110_d.pdf).

Statistiche relative all'*enforcement*

La divisione Enforcement raccoglie numerosi elementi dai quali è possibile evincere la violazione di disposizioni in materia di diritto di vigilanza, con la conseguente apertura di procedimenti amministrativi coercitivi. I procedimenti di *enforcement* vengono conclusi prevalentemente con l'adozione di una decisione e solo di rado archiviati, con o senza rimborso delle spese. Nelle sue decisioni la FINMA spesso non solo constata che si siano verificate violazioni delle disposizioni di legge, ma prescrive anche provvedimenti finalizzati a rimuovere le irregolarità riscontrate o a prevenire recidive.

La violazione del diritto in materia di vigilanza da parte degli istituti assoggettati concerne prevalentemente l'organizzazione, la garanzia di un'attività irreprensibile e gli obblighi di condotta e di diligenza.

Gli intermediari finanziari in questione sono tenuti al ripristino della situazione conforme alle norme.

Nei procedimenti contro l'intermediazione finanziaria abusiva, le fattispecie riscontrate con maggiore frequenza sono l'accettazione illecita di depositi pubblici e/o la negoziazione illegale di valori mobiliari. Il procedimento pone fine a queste attività, perlopiù attraverso la liquidazione da parte della FINMA delle società coinvolte.

I provvedimenti contro le persone fisiche consistono spesso nell'imposizione di un divieto di pubblicità, che nei casi particolarmente gravi viene anche reso noto in forma pubblica. La FINMA commina inoltre divieti di esercizio della professione di diversa durata, così come una confisca degli utili conseguiti.

Statistiche relative alle attività di *enforcement*

	Aperti al 1° gennaio 2012	Aperture	Chiusure	Aperti al 31 dicembre 2012
Procedimenti di <i>enforcement</i> contro				
titolari di un'autorizzazione	25	25	33	17
altri	8	24	20	12
Liquidazioni				
soggetti autorizzati	1	1	0	2
istituti non autorizzati	38	10	19	29
Fallimenti				
titolari di un'autorizzazione	9	2	1	10
istituti non autorizzati	112	14	33	93
Riconoscimento di provvedimenti esteri in materia di insolvenza				
titolari di un'autorizzazione	2	7	0	9
istituti non autorizzati	3	3	0	6
Riconoscimento di provvedimenti esteri in materia di risanamento				
titolari di un'autorizzazione	0	2	0	2
istituti non autorizzati	0	0	0	0





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 amministrazione

Prof. Dr. Anne Héritier Lachat	Presidente
Paul Müller	Vicepresidente
Dr. Eugenio Brianti	Membro
Prof. Dr. Yvan Lengwiler	Membro
Charles Pictet	Membro ⁷⁰
Joseph L. Rickenbacher	Membro
Franz Wipfli	Membro
Prof. Dr. Eddy Wymeersch	Membro ⁷¹
Prof. Dr. Jean-Baptiste Zufferey	Membro

La Dr. Monica Mächler ha rassegnato le dimissioni a fine settembre 2012 dalla carica di Vicepresidente e membro del Consiglio di amministrazione della FINMA.⁷² Come suo successore in

seno al Consiglio di amministrazione, il 28 settembre 2012 il Consiglio federale ha nominato Franz Wipfli, conferendo contestualmente la nomina di Vicepresidente a Paul Müller.⁷³

⁷⁰ Charles Pictet si è dimesso a fine ottobre 2012 dalla carica di membro del Consiglio di amministrazione.

⁷¹ Il Prof. Dr. Eddy Wymeersch si è dimesso a fine dicembre 2012 dalla carica di membro del Consiglio di amministrazione.

⁷² Cfr. <http://www.finma.ch/i/aktuell/pagine/mm-ruecktritt-maechler-20120319.aspx>.

⁷³ Cfr. <http://www.finma.ch/i/aktuell/pagine/mm-wahl-vr-finma-20120928.aspx>.



Da sinistra a destra:
**Joseph L. Rickenbacher, Prof. Dr. Jean-Baptiste Zufferey,
Dr. Eugenio Brianti, Prof. Dr. Anne Héritier Lachat,
Charles Pictet, Paul Müller, Prof. Dr. Eddy Wymeersch,
Franz Wipfli, Prof. Dr. Yvan Lengwiler**

Comitati del Consiglio di amministrazione

Nella cerchia dei suoi membri, il Consiglio di amministrazione costituisce un Comitato di verifica e di rischio, un Comitato per le nomine 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.

Comitati permanenti del Consiglio di amministrazione e relativi membri al 31 dicembre 2012

	Prof. Dr. Anne Héritier Lachat	Paul Müller	Dr. Eugenio Brianti	Prof. Dr. Yvan Lengwiler	Joseph L. Rickenbacher	Franz Wipfli	Prof. Dr. Eddy Wymeersch	Prof. Dr. Jean-Baptiste Zufferey
Comitato di verifica e di rischio			●		Presidenza	●		●
Comitato per le nomine	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.



Da sinistra a destra:
Dr. David Wyss, Andreas Zdrenyk, Mark Branson,
Dr. Patrick Raaflaub, Dr. Urs Zulauf, Dr. René Schnieper,
Yann Wermeille

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
Dr. David Wyss	Responsabile della divisione Enforcement
Andreas Zdrenyk	Responsabile della divisione Operations
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 ampia 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	
----------------	--

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

Con effetto dal 1° luglio 2012 la FINMA ha posto in vigore modifiche puntuali su aspetti specifici del Codice di condotta e adeguamenti del Regolamento di organizzazione. I suddetti emendamenti riguardano le disposizioni in materia di ricusazione, le regole di incompatibilità, le norme in caso di passaggio di un collaboratore da e a un assoggettato alla vigilanza, le disposizioni in materia di detenzione di partecipazioni e l'introduzione di un diritto di segnalazione in caso di irregolarità.

Le disposizioni in materia di ricusazione sono state regolamentate in maniera uniforme per tutte le persone attive per conto della FINMA, ovvero collaboratori e membri del Consiglio di amministrazione, con contestuale integrazione delle stesse nel Codice di condotta.

Precisazione delle regole di incompatibilità per il Consiglio di amministrazione

Finora era previsto che i membri del Consiglio di amministrazione della FINMA non potessero ricoprire presso assoggettati alla vigilanza la funzione né di membro della Direzione, né tantomeno di presidente o vicepresidente del consiglio di amministrazione. Per la partecipazione in qualità di membri ad altri organi era altresì necessaria l'approvazione del Consiglio di amministrazione della FINMA. Ora qualsiasi carica in seno a organi societari di assoggettati di rilevanza sistemica o comunque di dimensioni molto grandi è invece inconciliabile con il mandato di membro del Consiglio di amministrazione della FINMA.

Disposizioni in caso di passaggio da e a un assoggettato alla vigilanza

In caso di passaggio di membri del Consiglio di amministrazione, della Direzione e dei quadri supe-

riori da un assoggettato alla FINMA, per la durata di un anno questi possono essere informati e anche partecipare alle discussioni su questioni riguardanti il loro ex datore di lavoro, ma non possono essere messi a parte del processo decisionale. In caso invece di passaggio di un collaboratore della FINMA a un assoggettato, al momento della stipula del contratto egli ha ora l'obbligo di informare il proprio superiore gerarchico, il quale è poi chiamato a decidere circa la necessità di adottare provvedimenti quali esonero, trasferimento o ricusazione al fine di evitare conflitti d'interesse.⁷⁴

Divieto di detenzione di valori mobiliari di assoggettati

La detenzione di partecipazioni per collaboratori di assoggettati alla vigilanza da parte di collaboratori della FINMA non è più ammessa. Parimenti, la detenzione di valori mobiliari di assoggettati non è ora più ammessa nemmeno nell'ambito di mandati di gestione patrimoniale.⁷⁵

Diritto di segnalazione in caso di irregolarità

Il Codice di condotta contempla ora un diritto di segnalazione in caso di irregolarità, allineandosi così agli standard internazionali applicati alle autorità di vigilanza.⁷⁶

⁷⁴ Art. 12 e 15 Codice di condotta della FINMA (in tedesco) (<http://www.finma.ch/d/regulierung/gesetze/Documents/finma-verhaltenskodex-d.pdf>).

⁷⁵ Art. 6 Codice di condotta della FINMA (in tedesco) (<http://www.finma.ch/d/regulierung/gesetze/Documents/finma-verhaltenskodex-d.pdf>).

⁷⁶ Art. 15 Codice di condotta della FINMA (in tedesco) (<http://www.finma.ch/d/regulierung/gesetze/Documents/finma-verhaltenskodex-d.pdf>).

PERSONALE

Organico e struttura del personale

Il tetto massimo autorizzato dal Consiglio di amministrazione per il 2012 era pari a 481 posti di lavoro a tempo pieno. Nel 2012 la FINMA ha impiegato in media 477 collaboratori, per un totale di 442 posti a tempo pieno. Circa il 19% del personale lavorava a tempo parziale. Per il 2013 il Consiglio di amministrazione ha autorizzato un organico di 481 posti a tempo pieno.

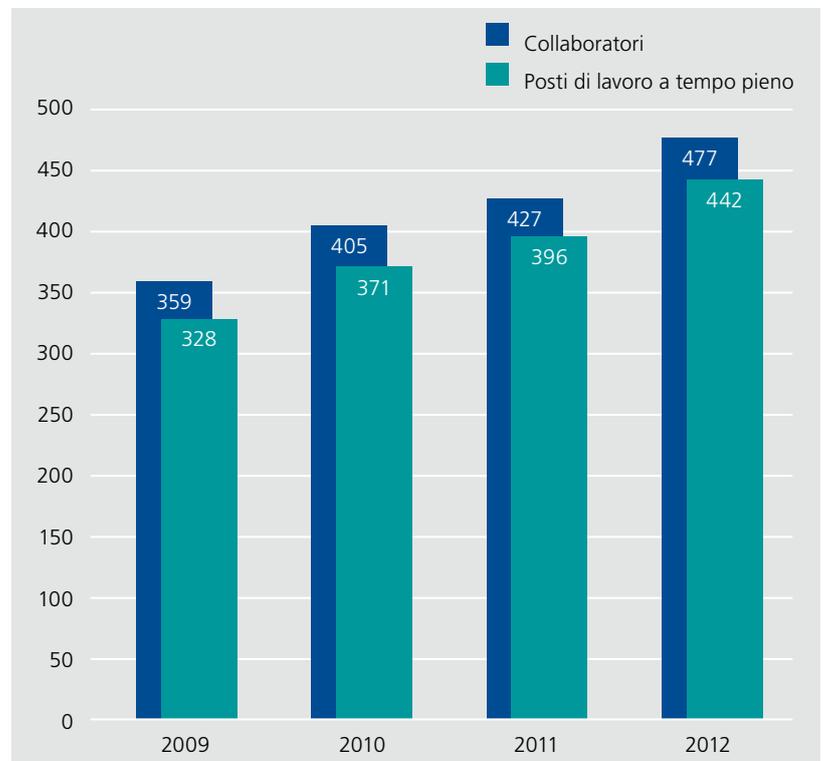
L'età media dei collaboratori operativi nel 2012 era di 41 anni. Circa il 68% del personale aveva un'età compresa tra 30 e 49 anni, il 20% era costituito da collaboratori esperti ultracinquantenni e il 12% da nuove leve.

188 collaboratori (38%) ricoprono una funzione di quadro. Presso la FINMA rientrano in questa

categoria le funzioni direttive e tutte le mansioni specialistiche che si collocano nelle fasce salariali da 1 a 3. Il 36% dei quadri ha una mansione di dirigenza. La percentuale di donne con mansioni dirigenziali si aggira attorno al 18%. Nel 2012 la quota complessiva di donne all'interno dell'organizzazione era del 38%.

Nel 2012 la fluttuazione (senza pensionamenti) è stata pari al 10%. Si colloca pertanto su livelli nettamente inferiori rispetto a quelli dell'anno precedente. A tale proposito vanno menzionate le misure di fidelizzazione del personale (*secondment*, perfezionamento professionale, sviluppo del potenziale). Nel 2012 la FINMA ha proceduto a ulteriori adeguamenti in tre divisioni.

Effettivo medio del personale

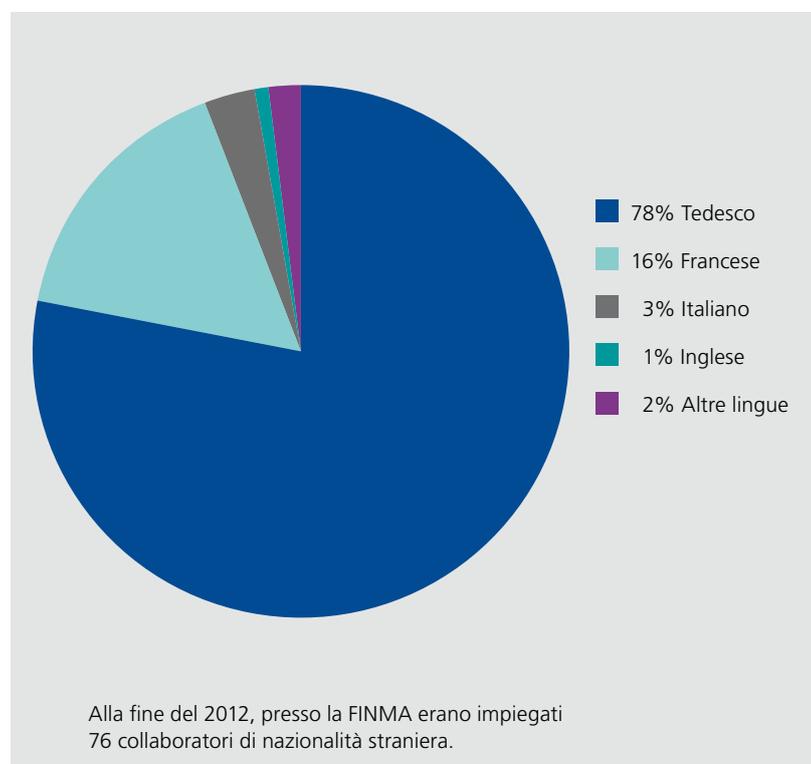


Nella sua strategia per il personale, la FINMA punta al conseguimento di un mix ottimale: oltre a giovani specialisti all'inizio della loro carriera, l'Autorità di vigilanza necessita infatti di collaboratori esperti che vantano una comprovata esperienza pratica, nonché di specialisti con un curriculum pluriennale nel campo della vigilanza. Questa strategia si traduce necessariamente in un certo tasso di ricambio a livello di organico. Per i giovani neo-laureati la FINMA stima un tempo di permanenza compreso fra tre e quattro anni. Di conseguenza, il tasso di fluttuazione in questo segmento risulta più elevato. La FINMA è consapevole del fatto che, dopo qualche anno di esperienza, i collaboratori più giovani ricercano ulteriori possibilità di carriera e che essa pertanto assolve, in un certo senso, una funzione formativa.

In ragione della situazione del mercato del lavoro, tuttora critica, la FINMA è costantemente alla ricerca di professionisti di comprovata esperienza, che, a carriera avanzata, desiderano intraprendere una nuova sfida nell'ambito della vigilanza. La possibilità di operare nel settore della vigilanza nel corso di una carriera nel settore finanziario acquista sempre più importanza.

Nel quadro dell'applicazione della sua «roadmap HR»⁷⁷, la FINMA continua a intraprendere considerevoli sforzi al fine di continuare a proporsi come un datore di lavoro allettante e di potenziare le possibilità di sviluppo per i collaboratori attraverso iniziative mirate.

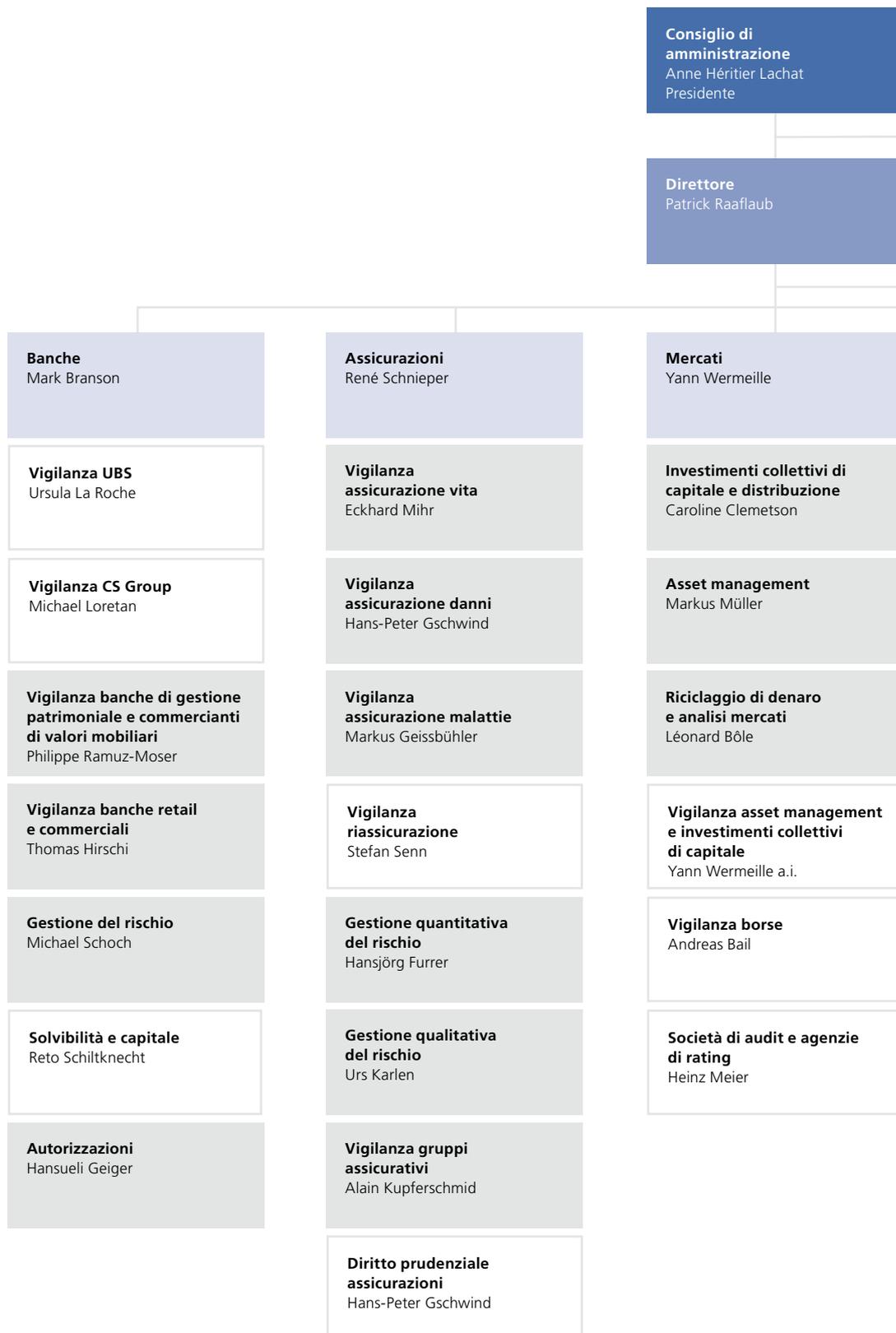
Ripartizione linguistica



⁷⁷ Cfr. cap. «Sviluppo interno della FINMA», pag. 88 seg.

ORGANIGRAMMA

(al 31 dicembre 2012)



Revisione interna
Nicole Achermann

Segreteria generale
Nina Arquint

Enforcement
David Wyss

Accertamenti
Patric Eymann

Procedimenti
Regine Kocher-Wolfensberger

Insolvenza
Michel Kähr

Servizi operativi
Silvana Infanti

Servizi strategici
Urs Zulauf

International Policy
Urs Zulauf a.i.

Cooperazione internazionale
Marco Franchetti

Regolamentazione
Mirjam Eggen

General Counsel's Office
Claudia Fritsche

Diritto e compliance
Renate Scherrer-Jost
Kathrin Tanner

Accounting
Stephan Rieder

Operations
Andreas Zdrenyk

Facility Management e acquisti
Albert Gemperle

Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
Daniel Benninger

Finanze
Daniel Heiniger

Risorse umane
Giovanni Weber

Enterprise Architecture
Wolfgang Hoffmann

Sistema di controllo interno e Enterprise Risk Management
Patrick Tanner

Programma e portafoglio dei progetti legati allo sviluppo interno
Andreas Zdrenyk

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

Sviluppo interno della FINMA

La FINMA annovera tra i propri sviluppi interni implementati nel 2012 una serie di importanti progetti a livello organizzativo e infrastrutturale, come ad esempio l'esternalizzazione delle attività informatiche a Swisscom IT Services. Nell'ambito delle risorse umane, importanti tappe sono state rappresentate dalla messa a punto di una «roadmap HR» e di un modello delle competenze, così come dall'introduzione di un monitoraggio delle uscite dall'organico.

Dopo che lo scorso anno erano state poste le fondamenta per un nuovo *Human Resources Management (HRM)*⁷⁸, nel 2012 la FINMA ha implementato ulteriori provvedimenti concreti in questo ambito, con il varo di una «roadmap HR» caratterizzata da priorità chiaramente definite. Un importante provvedimento è costituito dall'ottimizzazione dei processi di selezione, dell'accordo sugli obiettivi e della valutazione delle prestazioni.

Colloqui con i collaboratori in uscita

Affinché i responsabili della FINMA possano individuare tempestivamente gli sviluppi in seno all'organico, ad esempio a livello di fluttuazione del personale, adottando eventualmente gli opportuni provvedimenti, nel 2012 la FINMA ha introdotto un sondaggio elettronico per il personale in uscita. A partire da gennaio 2013, i collaboratori che lasciano la FINMA saranno invitati a indicare mediante un questionario on-line in forma anonima i motivi della loro partenza. Il sondaggio viene gestito da un'azienda esterna specializzata in questo ambito. L'anonimato è garantito in qualsiasi momento in virtù del metodo di rilevamento e dell'analisi condotta esternamente.

Il monitoraggio delle uscite costituisce un importante elemento di base ai fini della fidelizzazione dei collaboratori, in quanto attraverso questo strumento è possibile indagare sulle cause alla base degli sviluppi a livello di organico. Il monitoraggio fornisce inoltre importanti indicatori ai fini del controlling strategico del personale, e non da ultimo consente di ridurre o almeno attenuare un'eventuale disposizione negativa dei collaboratori uscenti nei confronti del datore di lavoro.

Formazione per la conduzione di colloqui

Con l'avvio della serie di seminari «Gestire con successo colloqui impegnativi», i collaboratori della FINMA hanno l'opportunità di allenare e di migliorare le loro capacità di comunicazione, nella fattispecie nell'ambito della conduzione di trattative. Oltre alle tecniche di una conduzione dei colloqui orientata ai risultati, nell'ambito di questa serie di seminari i collaboratori imparano in particolare a gestire le obiezioni e le situazioni difficoltose.

Progetti a livello organizzativo e infrastrutturale

Nel 2012 la FINMA ha portato avanti una serie di importanti progetti a livello organizzativo e infrastrutturale, finalizzati all'armonizzazione e alla stabilizzazione di processi e sistemi. L'obiettivo è quello di poter gestire stakeholder, attività operative e documenti in modo ancora più standardizzato, strutturato e misurabile all'interno di tutta la FINMA. La conclusione dei singoli progetti è prevista per il 2013.

Esternalizzazione a Swisscom IT Services

Nel 2012 la totalità delle attività informatiche della FINMA è stata oggetto di un bando di gara pubblica di appalto. Oltre alla gestione delle applicazioni, questi servizi comprendono anche la predisposizione di computer, stampanti e telefoni, nonché dell'intera rete informatica e del centro di calcolo. Quattro provider di servizi IT hanno presentato una domanda di partecipazione al bando di gara OMC e, dopo il vaglio della fase di preselezione, tre di essi sono stati ammessi alla fase effettiva di offerta. A maggio 2012 le aziende selezionate hanno presentato entro i termini utili le loro offerte

⁷⁸ Cfr. Rapporto annuale 2011 FINMA, pag. 74 (http://www.finma.ch/i/finma/publikationen/Documents/finma_jb_2011_i.pdf).

definitive, e a giugno 2012 il comitato di progetto ha deciso di avviare trattative contrattuali concrete in esclusiva con Swisscom IT Services. A fine luglio 2012 la FINMA ha infine assunto la propria decisione definitiva di assegnazione a favore di tale provider. Il mandato in questione comprende un volume di CHF 28,8 milioni nell'arco di cinque anni e si suddivide nei seguenti ambiti prestazionali:

- un progetto di trasformazione per il trasferimento delle prestazioni infrastrutturali finora gestite internamente presso la FINMA o erogate dall'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT), di importo pari a CHF 1,9 milioni;
- prestazioni operative ricorrenti con cadenza annuale negli ambiti di terminali delle postazioni di lavoro, telefonia di rete fissa, reti informatiche, centro di calcolo e gestione delle applicazioni, per un volume complessivo annuo compreso tra CHF 4,5 milioni e CHF 5,5 milioni;
- servizi di sviluppo e di consulenza in ambito IT da definire separatamente ogni anno, per un volume complessivo annuo di CHF 0,65 milioni.

A inizio settembre 2012 la FINMA ha dato ufficialmente il via al progetto di trasformazione. Il primo provvedimento è consistito nella sostituzione di tutti i terminali delle postazioni di lavoro dei collaboratori FINMA. Entro la fine del 2013 tutti i singoli gruppi di prestazioni saranno trasferiti a Swisscom IT Services con cadenza trimestrale, con la contestuale dotazione dell'infrastruttura IT delle più moderne componenti tecnologiche. La scelta a favore di Swisscom IT Services consente la gestione dell'intera infrastruttura di base IT nel corso dei prossimi anni con livelli qualitativi analoghi e/o maggiori, con una contestuale espansione della stessa in funzione delle esigenze future. In questo modo è stato possibile contenere o addirittura eliminare del tutto alcuni rischi operativi che si sono acuiti nel corso degli ultimi anni. La sezione IT della FINMA resta comunque l'interlocutore diretto dei collaboratori FINMA per tutte le questioni, i problemi e le richieste di modifica.



APPENDICE



REGOLAMENTAZIONE DEI MERCATI FINANZIARI: SITUAZIONE E PROSPETTIVE

(al 31 dicembre 2012)

Progetto

Intersettoriale

Servizi finanziari

In base a un documento di posizione della FINMA del febbraio 2012, nel marzo 2012 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di elaborare le basi necessarie per migliorare la tutela dei clienti nella distribuzione dei prodotti finanziari.

Infrastruttura dei mercati finanziari

Per salvaguardare la concorrenzialità della piazza finanziaria svizzera e rafforzare la stabilità finanziaria è necessario che la Svizzera attui nel modo più completo possibile e contestualmente ad altre piazze finanziarie gli impegni del G20 e le raccomandazioni del Financial Stability Board (FSB) sul commercio di derivati OTC. Inoltre, la regolamentazione concernente l'infrastruttura dei mercati finanziari deve essere adeguata agli standard internazionali.

Lotta al riciclaggio di denaro

Nel febbraio 2012, il Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI) ha emanato una revisione parziale degli standard per la lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo come pure per la lotta al finanziamento delle armi di distruzione di massa. Nell'aprile 2012, il Consiglio federale ha incaricato un gruppo di lavoro interdipartimentale, sotto la direzione del Dipartimento federale delle finanze, di elaborare delle proposte per la relativa applicazione. Inoltre, tramite obblighi di diligenza estesi, il Consiglio federale intende impedire che le banche e gli altri intermediari finanziari accettino fondi non dichiarati fiscalmente.

Audit

La vigilanza sulle società di audit, finora disgiunta, nell'ambito della revisione contabile e della verifica prudenziale sarà accorpata e concentrata presso l'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR).

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. Le pretese degli aventi diritto non annunciatisi a seguito della pubblicazione si estinguerebbero.

Allestimento dei conti

Le norme sull'allestimento dei conti sono state modificate a livello legislativo tramite la revisione del diritto azionario e del diritto in materia di rendiconto. A tale scopo si rendono necessarie disposizioni di esecuzione del Consiglio federale e della FINMA.

	Livello di regolamentazione	Situazione e prossime tappe		
		Consultazione / Indagine conoscitiva	Adozione	Entrata in vigore prevista
	legge	aperta	aperta	aperta
	legge	T2/13	aperta	aperta
	legge	T1/13	aperta	aperta
	legge	aperta	aperta	aperta
	legge e ordinanza	T3/09 (legge)/ aperta (ordinanza)	aperta	aperta
	ordinanza e circolare	aperta	aperta	aperta

Progetto

Imprese di assicurazione

Contratti di assicurazione

La revisione totale della Legge sul contratto di assicurazione è tesa ad adeguare il quadro giuridico alle mutate esigenze e a 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.

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, attualmente in fase di accertamento. L'obiettivo è 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.

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.

Insolvenze degli investimenti collettivi di capitale

Il 1° settembre 2011 la FINMA è anche l'autorità competente per le insolvenze degli investimenti collettivi di capitale. A tale scopo occorrono disposizioni di esecuzione della FINMA.

Reati borsistici e abusi di mercato

La revisione del perseguimento dei reati borsistici mira in primo luogo a estendere la fattispecie penale del reato di *insider trading*, nonché ad ampliare l'obbligo di pubblicità delle partecipazioni e migliorarne l'attuazione.

	Livello di regolamentazione	Situazione e prossime tappe		
		Consultazione / Indagine conoscitiva	Adozione	Entrata in vigore prevista
	legge	T1/09	aperta	aperta
	aperta	aperta	aperta	aperta
	legge e ordinanza	T3/11 (legge)/ T4/12 (ordinanza)	T3/12 (legge)/ T1/13 (ordinanza)	T1/13
	ordinanza	T3/12	T4/12	T1/13
	legge e ordinanza	T1/10 (legge)/ T4/12 (ordinanza)	T3/12 (legge)/ aperta (ordinanza)	aperta

STATISTICHE

(al 31 dicembre 2012)

Operatori del mercato finanziario assoggettati⁷⁹

Banche assoggettate	(2011)	2012	Gestori patrimoniali (asset manager) e distributori assoggettati ai sensi della LICol	(2011)	2012
Banche, di cui	(314)	305	Gestori patrimoniali (asset manager)	(90)	99
– controllate dall'estero	(112)	103	Distributori	(416)	365
– succursali di banche estere	(34)	32			
Banche Raiffeisen	(328)	321			
Rappresentanze di banche estere	(45)	48			
			Imprese di assicurazione e casse malati assoggettate		
Commercianti di valori mobiliari assoggettati			Imprese di assicurazione vita, di cui	(24)	23
Commercianti di valori mobiliari, di cui	(64)	59	– imprese di assicurazione domiciliate in Svizzera	(20)	19
– controllati dall'estero	(18)	17	– succursali di imprese di assicurazione estere	(4)	4
– succursali di commercianti di valori mobiliari esteri	(11)	12	Imprese di assicurazione danni, di cui	(124)	123
Rappresentanze di commercianti di valori mobiliari esteri	(43)	46	– imprese domiciliate in Svizzera (incl. 21 assicurazioni complementari malattia [2011: 25])	(78)	81
Operatori di borsa esteri riconosciuti	(142)	127	– succursali di imprese di assicurazione estere	(46)	42
			Imprese di riassicurazione – totale	(61)	61
Borse assoggettate			– imprese di riassicurazione	(27)	27
Borse nazionali	(3)	3	– riassicuratori captive	(34)	34
Istituzioni nazionali affini alle borse	(2)	2	Casse malati che offrono assicurazioni complementari malattia	(16)	15
Borse estere riconosciute	(50)	49	Totale imprese di assicurazione e casse malati assoggettate	(225)	222
Istituzioni estere riconosciute affini alle borse	(6)	5			
			Intermediari finanziari assoggettati		
Investimenti collettivi di capitale assoggettati			Totale OAD assoggettati	(12)	12
<i>Investimenti collettivi di capitale svizzeri</i>			Totale IFDS	(389)	380
Totale investimenti collettivi di capitale svizzeri, di cui	(1403)	1383	Totale intermediari assicurativi registrati	(13 191)	13 911
– investimenti collettivi di capitale aperti (secondo art. 8 LICol)					
– fondi di investimento contrattuali e SICAV	(1389)	1369			
– di cui solo per investitori qualificati	(643)	640	Società di audit e agenzie di rating riconosciute		
– investimenti collettivi di capitale chiusi (secondo art. 9 LICol)			Totale società di audit riconosciute	(107)	102
– SAIC e SICAF	(14)	14	– di cui solo per intermediari finanziari direttamente sottoposti	(92)	86
			Totale agenzie di rating riconosciute	(5)	5
<i>Investimenti collettivi di capitale esteri</i>					
Totale investimenti collettivi di capitale esteri, di cui	(6058)	6118			
– eurocompatibili (OICVM)	(5754)	5866			
– non eurocompatibili (non-OICVM)	(304)	252			

⁷⁹ Il termine «assoggettato» non significa necessariamente «assoggettato alla vigilanza prudenziale».

Autorizzazioni

Banche e commercianti di valori mobiliari

	(2011)	2012
<i>Banche</i>		
Autorizzazioni di banche (art. 3 LBCR)	(0)	4
Succursali (art. 4 OBE-FINMA)	(2)	0
Rappresentanze (art. 14 OBE-FINMA)	(4)	6
Autorizzazioni suppletive (art. 3 ^{ter} LBCR)	(8)	13
Soppressione dell'assoggettamento	(7)	4
<i>Commercianti di valori mobiliari</i>		
Autorizzazioni di commercianti di valori mobiliari (art. 10 LBVM)	(1)	1
Succursali (art. 41 OBVM)	(0)	1
Rappresentanze (art. 49 OBVM)	(10)	7
Autorizzazioni suppletive (art. 10 cpv. 6 LBVM e art. 56 cpv. 3 OBVM)	(4)	2
Soppressione dell'assoggettamento	(2)	5
Riconoscimento di operatori di borsa esteri	(11)	6

Borse

Riconoscimento di borse estere (incl. istituzioni estere affini alle borse)	(7)	0
---	-----	---

Investimenti collettivi di capitale

Investimenti collettivi di capitale svizzeri	(103)	90
Investimenti collettivi di capitale esteri	(907)	685

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

Gestori patrimoniali (asset manager)	(7)	9
Distributori	(12)	10

Assicurazioni

	(2011)	2012
Imprese di assicurazione sulla vita, di cui	(0)	0
– imprese di assicurazione domiciliate in Svizzera	(0)	0
– succursali di imprese di assicurazione estere	(0)	0
Imprese di assicurazione danni, di cui	(2)	2
– imprese di assicurazione domiciliate in Svizzera	(2)	2
– succursali di imprese di assicurazione estere	(0)	0
Imprese di riassicurazione	(1)	1
Riassicuratori captive	(1)	2
Casse malati che offrono assicurazioni complementari malattia	(0)	0
Totale	(4)	5

Intermediari finanziari

Intermediari assicurativi	(641)	781
IFDS	(22)	17

Società di audit e agenzie di rating

Totale decisioni di cambio di società di audit	(26)	69
– di cui presso intermediari finanziari direttamente sottoposti	(8)	20
Riconoscimenti di società di audit	(0)	4
Cancellazioni di società di audit	(7)	9
Riconoscimento di agenzie di rating	(0)	0

Decisioni

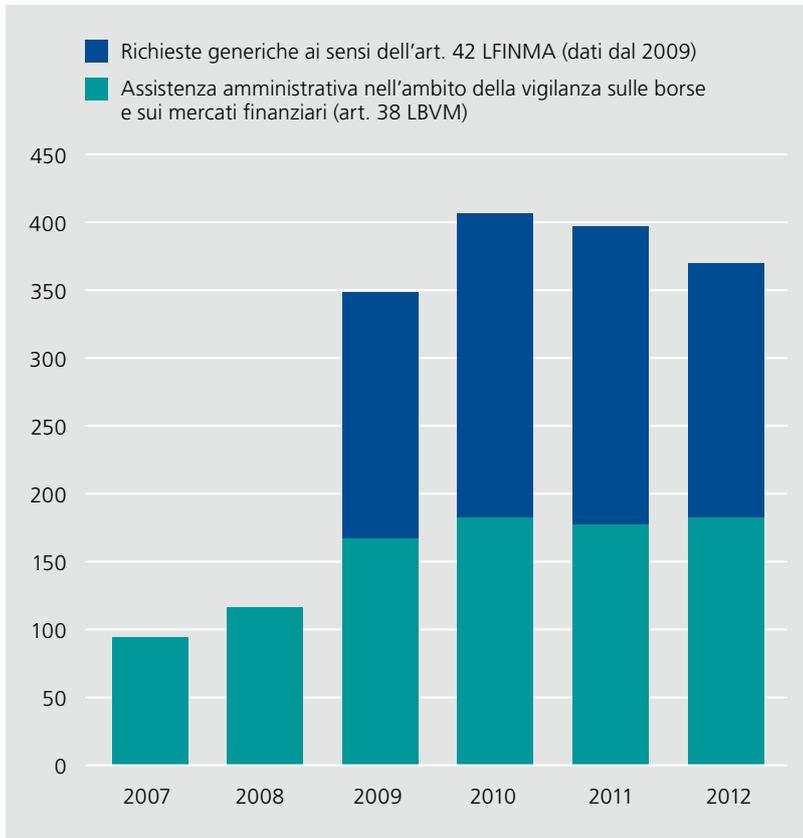
Decisioni del Comitato di enforcement	(51)	58
Decisioni del Comitato delle offerte pubbliche di acquisto	(7)	1

Ricorsi e denunce

Ricorsi presentati	(29)	29
Ricorsi evasi	(42)	35
Denunce alle autorità penali	(76)	73

ASSISTENZA AMMINISTRATIVA

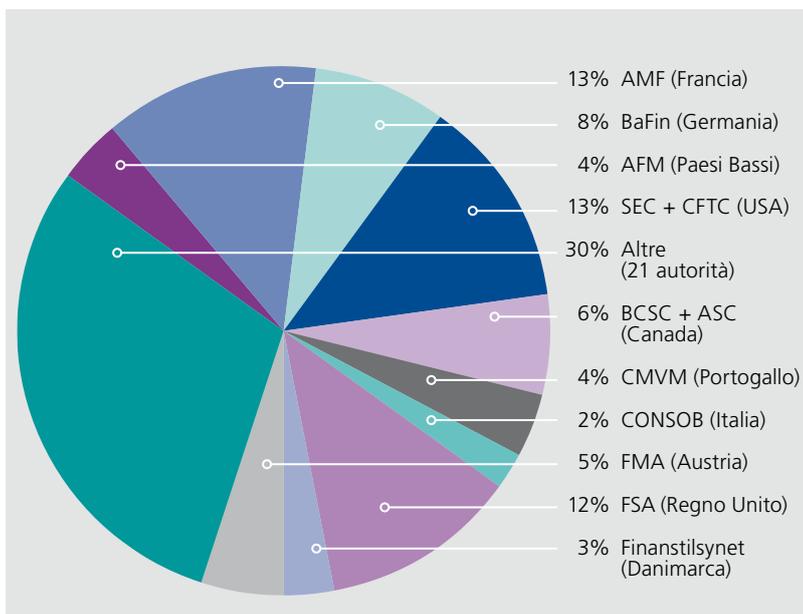
Richieste di assistenza amministrativa 2007-2012



Nel corso del 2012, 71 autorità di vigilanza estere hanno inoltrato alla FINMA 378 richieste di assistenza amministrativa concernenti 278 istituti. 185 di queste domande riguardavano possibili abusi. Le richieste attinenti all'ambito della vigilanza sulle borse e sul mercato sono state trattate sulla base dell'art. 38 LBVM, mentre le altre domande, che riguardavano per esempio l'ambito della vigilanza sulle banche e sulle assicurazioni, si riferivano all'art. 42 LFINMA.

Il numero di richieste inoltrate annualmente alla FINMA sembra essersi stabilizzato. Soprattutto in ambito borsistico le richieste presentano tuttavia un elevato grado di complessità, con un conseguente allungamento dei tempi delle rispettive procedure. La collaborazione internazionale tra le autorità di vigilanza si estende inoltre sempre più spesso ad altre questioni correlate alle attività transfrontaliere di intermediari finanziari, per esempio aspetti quali la regolamentazione applicabile, l'assoggettamento giuridico, la vigilanza consolidata o la stabilità finanziaria. Un aumento altrettanto marcato viene registrato dal numero di richieste avanzate da autorità estere che sono responsabili della vigilanza consolidata di istituti con sede in Svizzera e che intendono esaminare direttamente tali istituti al di fuori del proprio paese.

Richieste di assistenza in ambito borsistico suddivise per autorità



Nonostante la base legale di carattere restrittivo, la FINMA evade comunque le richieste di assistenza amministrativa nell'ambito della vigilanza sulle borse e sul mercato con piena soddisfazione delle autorità di vigilanza estere, come dimostrato dalle statistiche allestite annualmente dalla IOSCO.

MoU A LIVELLO INTERNAZIONALE

Memoranda of Understanding (MoU) conclusi nel 2012			
Stato	Autorità estere	Forma	Campo di applicazione
Irlanda	Central Bank and Financial Services Authority (In precedenza Central Bank of Ireland)	MMoU	<i>Supervisory college</i> XL Group
Italia	ISVAP (Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private e di Interesse Collettivo)	MMoU	<i>Supervisory college</i> Gruppo Generali
Regno Unito	FSA (Financial Services Authority)	MMoU	Vigilanza e controllo di ICE Clear Europe Ltd.
Regno Unito	FSA (Financial Services Authority)	MMoU	Vigilanza e controllo di LCH.Clearnet Ltd.
UE	EIOPA (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali)	MoU	Assicurazioni
UE	ESMA (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati)	MoU	Accordi di cooperazione concernenti fondi di investimento alternativi (compresi <i>hedge fund</i> , fondi di <i>private equity</i> e fondi immobiliari)
USA	Pennsylvania Insurance Department	MMoU	<i>Supervisory college</i> ACE Ltd.
USA	SEC (U.S. Securities and Exchange Commission)	MoU	Organismi di autodisciplina (EDGA Exchange, Inc., EDGX Exchange, Inc., International Securities Exchange, LLC)

RAPPRESENTANZA DELLA FINMA IN GRUPPI DI LAVORO INTERNAZIONALI

Organizzazioni e organismi internazionali⁸⁰

Financial Stability Board (FSB)

- Standing Committee on Supervisory 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 (fino ad agosto 2012)
- Technical Committee (direzione; fino a settembre 2012)

Organizzazione Internazionale delle Autorità di controllo dei mercati finanziari (IOSCO)

- Consiglio della IOSCO
- Presidents' Committee

Altri forum internazionali

- Vertice dei quattro paesi germanofoni Germania, Austria, Principato del Liechtenstein e Svizzera (settoe bancario e assicurativo)
- Integrated Financial Supervisors Conference
- Multilateral Contact Group on Derivates Regulation
- Wilton Park Securities Supervision Conference/ International Cooperation and Enforcement

⁸⁰ 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 attivamente a gruppi di lavoro.

GLOSSARIO

Approccio standard per i rischi di credito (banche)	Approccio non soggetto ad autorizzazione per il calcolo dei fondi propri necessari per i rischi di credito.
Attivi ponderati per il rischio (RWA)	La ponderazione per il rischio si basa sul principio secondo cui non tutti i crediti o tutti gli investimenti presentano gli stessi rischi. 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 proprio.
Bail-in	Conversione di capitale di terzi in capitale proprio o rinuncia ai crediti a seguito della disposizione di un'autorità competente.
Banca depositaria	La banca depositaria custodisce il patrimonio del fondo, gestisce l'emissione e il riscatto delle quote e il traffico dei pagamenti degli investimenti collettivi di capitale, oltre a verificare se la direzione del fondo o la SICAV operano in modo conforme alle disposizioni di legge e al regolamento del fondo. La banca depositaria deve essere un istituto bancario ai sensi della LBCR.
Basilea III	Per rafforzare la resistenza del settore bancario, alla fine del 2010 il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria ha emanato norme generali più severe in materia di fondi propri e di liquidità. Le principali novità sono: <ul style="list-style-type: none">– miglioramento della qualità, composizione e trasparenza della base di fondi propri,– requisiti in materia di fondi propri 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 in materia di fondi propri 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.
Basilea puro	Sinonimo per il recepimento integrale degli standard minimi internazionali, come ad esempio l'introduzione nella regolamentazione svizzera degli standard in materia di fondi propri del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria.

<p>Contingent convertible bond (CoCo bond o CoCo)</p>	<p>I <i>contingent convertible bond</i> sono il capitale di terzi che in determinate condizioni (<i>contingent</i>) è convertibile (<i>convertible</i>) in capitale proprio. Questo capitale a conversione obbligatoria (<i>contingent convertible capital</i>) ha lo scopo di migliorare la situazione di una banca o di consentirne la liquidazione 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.</p>
<p>CRD IV</p>	<p>Con la <i>Capital Requirements Directive IV</i>, la Commissione UE ha presentato a luglio 2011 un pacchetto legislativo per l'intensificazione della regolamentazione del settore bancario. La proposta sostituisce le attuali direttive in materia di fondi propri (direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE) con una direttiva e un regolamento. La direttiva disciplina l'autorizzazione per le attività di deposito, mentre il regolamento fissa i requisiti di vigilanza applicabili per i singoli istituti. Contestualmente alla CRD IV saranno implementati nell'UE anche i requisiti minimi di Basilea III.</p>
<p>Credit default swap (CDS)</p>	<p>Strumenti finanziari derivati che consentono di gestire e negoziare i rischi di insolvenza di crediti, obbligazioni ecc.</p>
<p>Derivati OTC</p>	<p>Strumenti finanziari derivati che vengono negoziati al di fuori di una borsa valori o di un altro mercato regolamentato aperto al pubblico.</p>
<p>Direttiva AIFM</p>	<p>La Direttiva 2011/61/UE definisce le modalità di autorizzazione, le attività correnti e la trasparenza dei gestori di fondi di investimento alternativi (i cosiddetti non-OICVM) che amministrano e/o distribuiscono tali strumenti nell'UE.</p>
<p>EMIR</p>	<p>La <i>European Market Infrastructure Regulation</i> (regolamento [UE] n. 648/2012) stabilisce una regolamentazione armonizzata per le transazioni su strumenti derivati effettuate fuori borsa (OTC). In particolare, il regolamento prevede per gli operatori di mercato l'obbligo di effettuare il <i>clearing</i> attraverso una controparte centrale (<i>central counterparty</i> [CCP]) nonché di notificare tutte le operazioni su derivati in un apposito registro pubblico delle transazioni. Il regolamento definisce inoltre in maniera uniforme i requisiti per l'autorizzazione e la vigilanza di determinate infrastrutture del mercato finanziario.</p>
<p>Esposizioni interbancarie</p>	<p>Concessione di crediti o altri impegni tra istituti bancari.</p>

FATCA	Acronimo di <i>Foreign Account Tax Compliance Act</i> . Questa norma statunitense è stata varata il 18 marzo 2010 nell'ambito dell' <i>Hiring Incentives to Restore Employment Act</i> (HIRE Act) come emendamento dell' <i>Internal Revenue Code</i> (legge fiscale federale statunitense). A partire dal gennaio 2013 il FATCA entrerà in vigore e dovrà quindi essere attuato a livello mondiale, benché gli obblighi di versamento dell'imposta alla fonte, da esso previsti, decorrano soltanto da gennaio 2014. Il FATCA contiene disposizioni finalizzate all'implementazione di uno scambio di dati a livello mondiale per quanto concerne i contribuenti fiscalmente imponibili negli Stati Uniti. Il 4 dicembre 2012 la Svizzera ha parafato un accordo per l'applicazione agevolata del FATCA. La relativa votazione in Parlamento è prevista per l'estate 2013.
Infrastrutture dei mercati finanziari	Con il termine di infrastrutture dei mercati finanziari vengono designate, a livello di negoziazione (<i>trading</i>), compensazione (<i>clearing</i>) e regolamento (<i>settlement</i>), tre strutture essenziali, ovvero le borse e le istituzioni analoghe alle borse, le controparti centrali (CCP) e infine i sistemi di regolamento e di gestione delle operazioni su titoli. Se le CCP e i sistemi di regolamento e di gestione delle operazioni su titoli si collocano a valle della negoziazione e partecipano quindi al suo ulteriore sviluppo, si parla di infrastrutture di post-trading.
Infrastrutture di post-trading	Cfr. «Infrastrutture dei mercati finanziari».
Internal ratings-based approach (approccio IRB)	Approccio basato su rating bancari interni e stime parametriche di rischio della banca, al fine di determinare i requisiti in materia di fondi propri per i rischi di credito. Questo approccio richiede un'apposita autorizzazione da parte della FINMA.
Leverage ratio (indice di leva finanziaria)	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. Il <i>leverage ratio</i> non è un indicatore ponderato per il rischio.
LIBOR	Il LIBOR, acronimo di <i>London interbank offered rate</i> , costituisce l'indice di riferimento di maggiore rilevanza a livello mondiale per i tassi di interesse a breve termine. Il LIBOR viene gestito dall'associazione di categoria British Bankers' Association (BBA) ed è calcolato per dieci valute (dollaro australiano [AUD], dollaro canadese [CAD], franco svizzero [CHF], corona danese [DKK], euro [EUR], lira sterlina [GBP], yen giapponese [JPY], dollaro neozelandese [NZD], corona svedese [SEK], dollaro statunitense [USD]) e per 15 durate (<i>overnight</i> , 1s[settimana], 2s, 1m[ese], 2m, 3m, 4m, 5m, 6m, 7m, 8m, 9m, 10m, 11m, 12m). Ogni giorno vengono quindi rilevati e pubblicati 150 tassi di riferimento. Per ogni valuta, un numero di istituti bancari definito dalla BBA (il cosiddetto <i>panel</i>) comunica quotidianamente i tassi di interesse a cui ognuno di essi è disposto ad assumere un prestito a termine non garantito. Ogni banca

<p>LIBOR (continuazione)</p>	<p>di un <i>panel</i> (una cosiddetta <i>panel bank</i>) è tenuta a basare le proprie indicazioni sulla seguente domanda (traduzione): «A quale tasso di interesse potreste prendere a prestito dei fondi se doveste richiedere e quindi accettare offerte sul mercato interbancario per un congruo importo subito prima delle ore 11 del mattino (ora locale di Londra)?» Il quarto superiore e inferiore delle indicazioni fornite dalle <i>panel bank</i> viene scartato ai fini del calcolo (cosiddetto <i>trimming</i>) e viene poi effettuata una media dei valori rimanenti. Il risultato (<i>fixing</i>) viene calcolato da Thomson Reuters e pubblicato alle ore 11.30 circa (orario di Londra).</p>
<p>Liquidity coverage ratio (LCR)</p>	<p>Questo indicatore di breve termine della liquidità costituisce un nuovo parametro quantitativo ai sensi di Basilea III. In uno scenario di stress predefinito, il LCR è definito dal rapporto tra lo stock di attività liquide di elevata qualità (ad es. titoli di stato di rating elevato) e il totale dei deflussi di cassa netti. Il requisito prevede che il valore del rapporto non sia inferiore al 100%.</p>
<p>MiFID II</p>	<p>Nell'ottobre 2011 la Commissione UE ha presentato un pacchetto di legge per la revisione della Direttiva sui mercati degli strumenti finanziari (<i>Markets in Financial Instruments Directive</i> [MiFID], direttiva 2004/39/CE), costituito da una direttiva e un regolamento. La MiFID comprende in particolare regole specifiche circa l'organizzazione e la gestione delle borse valori e dei rispettivi operatori. Nella direttiva vengono inoltre fissate norme di condotta a tutela degli investitori nell'ambito dell'erogazione dei servizi finanziari.</p>
<p>Modello interno (assicurazioni)</p>	<p>Sistema adottato da un'impresa di assicurazione per la quantificazione dei rischi in relazione alla solvibilità secondo i principi del SST, sulla base del profilo di rischio specifico della compagnia stessa. Le imprese di assicurazione possono utilizzare del tutto o in parte modelli interni, a condizione che questi siano stati approvati dalla FINMA.</p>
<p>Modello standard (assicurazioni)</p>	<p>Modello di rischio predisposto dalla FINMA per la determinazione della solvibilità secondo i principi del SST. Sono previsti modelli standard per i rami assicurativi vita, danni e malattia, mentre riassicurazioni e gruppi assicurativi hanno l'obbligo di adottare modelli interni.</p>
<p>Non-OICVM</p>	<p>Non-OICVM sono gli investimenti collettivi di capitale non assoggettati alla direttiva europea OICVM. La direttiva OICVM definisce in modo standardizzato i requisiti validi in tutta Europa per gli investimenti collettivi destinati al pubblico (cfr. anche OICVM).</p>
<p>Normativa di Basilea</p>	<p>La normativa di Basilea è un accordo multilaterale relativo ai requisiti in materia di fondi propri 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»).</p>

OICVM	Organismi d'investimento collettivo in valori mobiliari. La direttiva OICVM definisce requisiti standardizzati validi in tutta Europa per gli investimenti collettivi destinati al pubblico.
Omnibus II	La direttiva europea Omnibus II, il cui iter legislativo è attualmente ancora in corso, ha l'obiettivo di apportare adeguamenti mirati alla direttiva Solvency II. In prima istanza devono essere tenuti in debita considerazione i poteri ampliati e le competenze dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA), neocostituita a gennaio 2011. Inoltre, sono previste anche modifiche sul piano contenutistico per quanto concerne i requisiti in materia di vigilanza posti agli assicuratori.
Patrimonio vincolato	Nel patrimonio vincolato devono essere garantite le pretese derivanti dai contratti assicurativi. In caso di fallimento dell'impresa di assicurazione, con il ricavato del patrimonio vincolato vengono tacitati in prima istanza i crediti basati sui contratti di assicurazione. Solo in seguito la parte eventualmente eccedente confluisce nella massa fallimentare. Il valore degli investimenti di capitale del patrimonio vincolato deve coprire in ogni momento le pretese derivanti dai contratti assicurativi. Gli investimenti di capitale del patrimonio vincolato sono pertanto regolamentati da apposite disposizioni nell'Ordinanza sulla sorveglianza (OS) e nelle circolari FINMA.
Penny stock	Azioni il cui valore nominale risulta inferiore a un'unità della valuta locale. In Svizzera si tratta quindi delle azioni che posseggono un valore nominale inferiore a un franco svizzero (spesso CHF 0,01). Negli Stati Uniti sono considerate <i>penny stock</i> le azioni con quotazioni inferiori a USD 5. A seguito dei volumi di negoziazione spesso esigui, questi titoli sono non di rado oggetto delle mire degli speculatori. Le <i>penny stock</i> sono di norma caratterizzate da un'elevata volatilità e da una esigua liquidità e risultano quindi molto rischiose e altamente speculative.
Persone politicamente esposte (PEP)	Con il concetto di PEP vengono designate le seguenti persone che rivestono funzioni pubbliche preminenti all'estero: capi di Stato e di governo, politici di spicco a livello nazionale, alti funzionari negli ambiti di amministrazione, giustizia, esercito e partiti a livello nazionale, nonché gli organi superiori di aziende pubbliche di rilevanza nazionale. Sono altresì considerate PEP le persone e le aziende che per motivi familiari, personali od operativi risultano chiaramente vicine alle suddette persone. Gli intermediari finanziari sono tenuti a controllare e monitorare con particolare attenzione le relazioni di affari con le PEP.

<p>Recovery, resolution and resolvability (risanamento, risanamento forzato e possibilità di liquidazione)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – 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.
<p>Regole di paesi terzi</p>	<p>Le cosiddette regole UE dei paesi terzi stabiliscono per le società con sede al di fuori dell'UE le condizioni di vigilanza applicabili ai fini dell'avvio e dell'esercizio delle proprie attività operative sul territorio dell'UE o nei confronti di clienti UE. Questo aspetto comprende le questioni per la cooperazione in materia di vigilanza in relazione ai suddetti operatori attivi a livello transfrontaliero.</p>
<p>Riconoscimento di equivalenza</p>	<p>Nell'ambito dei riconoscimenti di equivalenza, la Commissione UE verifica se in un determinato ambito la regolamentazione e la vigilanza di uno Stato terzo sono equiparabili a quelle dell'UE. In presenza di tale fattispecie vengono riconosciute (anche in modo combinato) agevolazioni normative, una collaborazione più stretta sul piano della vigilanza o un accesso diretto al mercato dell'UE. Il concetto di equivalenza varia a seconda dei diversi ambiti normativi. Nella vigilanza in ambito assicurativo la Svizzera punta a conseguire un riconoscimento di equivalenza con la direttiva europea Solvency II. Nella fattispecie si tratta di agevolazioni normative nel campo della riassicurazione e per il calcolo della solvibilità a livello di singole società. L'obiettivo è anche il riconoscimento vincolante della vigilanza svizzera a livello di gruppo per i gruppi assicurativi elvetici.</p>
<p>Rilevanza sistemica</p>	<p>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 assolve 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.</p>
<p>Shadow banking</p>	<p>Un sistema di intermediazione creditizia e di trasformazione della liquidità e delle scadenze che viene attuato con l'impiego della leva finanziaria da parte delle aziende e con attività, del tutto o in parte, al di fuori del sistema bancario regolamentato (esempi: <i>hedge fund</i>, società veicolo).</p>
<p>Solvency II</p>	<p>Il termine Solvency II rimanda innanzitutto alla direttiva 2009/138/CE del 25 novembre 2009 dell'UE in materia di accesso ed 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 svizzero.</p>

Supervisory college	Incontro di rappresentanti di autorità di vigilanza internazionali per la discussione di tematiche di sorveglianza a carico di un istituto attivo a livello multinazionale.
Supervisory review	Interventi in loco di collaboratori della FINMA presso istituti sottoposti a sorveglianza. La finalità di tali interventi consiste nella stima approfondita dei rischi su tematiche specifiche, senza tuttavia sostituire in alcun modo le attività di revisione da parte delle società di audit nominate ai sensi del diritto di vigilanza.
Swiss finish	Concetto che indica gli scostamenti delle normative svizzere dagli standard minimi internazionali, come ad esempio gli standard in materia di fondi propri del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria. Di norma tali scostamenti si concretizzano in inasprimenti delle norme internazionali.
Test svizzero di solvibilità (SST)	Il SST è uno strumento di vigilanza con cui si misura la solvibilità degli assicuratori dal punto di vista economico e basato sul 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 il rischio) e i fondi propri necessari (capitale previsto), questi ultimi determinati in funzione dei rischi assunti.
Too big to fail (TBTF)	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.
Valore netto d'inventario (NAV)	Il valore netto d'inventario è dato dal valore commerciale degli investimenti, al netto degli impegni eventuali.
Vendite allo scoperto (short selling)	Vendita di strumenti finanziari di cui la parte venditrice non dispone nel momento in cui viene effettuata l'operazione, ma che si procura in vista del successivo termine di consegna.
Vigilanza prudenziale	La vigilanza prudenziale mira innanzitutto a garantire la sicurezza della solvibilità, un adeguato controllo dei rischi nonché una gestione scrupolosa degli affari. 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 ABBREVIAZIONI

AdC LRD	Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro (autorità precedente alla FINMA)	CHF	Franco svizzero
AFM	Autoriteit Financiële Markten (Paesi Bassi)	CMVM	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (Portogallo)
AIFM	<i>Alternative Investment Fund Managers Directive</i> (Direttiva UE sui gestori di fondi di investimento alternativi)	CoCo	<i>Contingent convertible bond</i>
AMF	Autorité des marchés financiers (Francia)	CONSOB	Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Italia)
ASA	Associazione Svizzera d'Assicurazioni	COMCO	Commissione della concorrenza
ASB	Associazione Svizzera dei Banchieri	COPA	Commissione delle offerte pubbliche di acquisto
ASC	Alberta Securities Commission (Canada)	CRD	<i>Capital Requirements Directive</i> (Direttiva sui fondi propri)
ASR	Autorità federale di sorveglianza dei revisori	DFE	Dipartimento federale delle finanze
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Germania)	DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision (Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria)	DoJ	U.S. Department of Justice (Dipartimento di giustizia americano)
BCSC	British Columbia Securities Commission (Canada)	DTF	Decisione del Tribunale federale
BNS	Banca Nazionale Svizzera	EBA	European Banking Authority (Autorità bancaria europea)
CCP	Controparte centrale (<i>central counterparty</i>)	EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali)
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali	EMIR	European Market Infrastructure Regulation
CDS	<i>Credit default swap</i>	ENA	Comitato di enforcement della FINMA
CESR	Committee of European Securities Regulators (Comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari)	ESMA	European Securities and Markets Authority (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati)
CFB	Commissione federale delle banche (autorità precedente alla FINMA)	FATCA	<i>Foreign Account Tax Compliance Act</i>
CFTC	U.S. Commodity Futures Trading Commission	FFI	<i>Foreign financial institutions</i> (Istituti finanziari esteri)
		FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari

FMA	Österreichische Finanzmarktaufsicht (Austria)	LCR	<i>Liquidity coverage ratio</i>
FSA	Financial Services Authority (Regno Unito)	LEF	Legge federale dell'11 aprile 1889 sulla esecuzione e sul fallimento (RS 281.1)
FSB	Financial Stability Board	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)
GAFI	Gruppo di azione finanziaria internazionale (Financial Action Task Force – FATF)	LIBOR	<i>London interbank offered rate</i>
G-SIB	<i>Global systemically important banks</i> (banche di rilevanza sistemica globale)	LICoI	Legge federale del 23 giugno 2006 sugli investimenti collettivi di capitale (Legge sugli investimenti collettivi; RS 951.31)
G-SII	<i>Global systemically important insurers</i> (assicuratori di rilevanza sistemica globale)	LPP	Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (RS 831.40)
IAIS	International Association of Insurance Supervisors (Associazione internazionale degli organi di vigilanza nel settore assicurativo)	LRD	Legge federale del 10 ottobre 1997 relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo nel settore finanziario (Legge sul riciclaggio di denaro; RS 955.0)
IFDS	Intermediari finanziari direttamente sottoposti	LSA	Legge federale del 17 dicembre 2004 sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione (Legge sulla sorveglianza degli assicuratori; RS 961.01)
IFSC	Integrated Financial Supervisors Conference	MiFID	<i>Markets in Financial Instruments Directive</i> (Direttiva sui mercati degli strumenti finanziari)
IOSCO	International Organization of Securities Commissions (Organizzazione Internazionale delle Autorità di controllo dei mercati finanziari)	MMoU	Multilateral Memorandum of Understanding
IRB	<i>Internal ratings-based</i>	MoU	Memorandum of Understanding
IRS	Internal Revenue Service (autorità tributaria statunitense)	NAV	Valore netto d'inventario (<i>net asset value</i>)
LBCR	Legge federale dell'8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio (Legge sulle banche; RS 952.0)	OAD	Organismo di autodisciplina
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 d'assicurazione (Legge sul contratto d'assicurazione; RS 221.229.1)		

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)	OICol	Ordinanza del 22 novembre 2006 sugli investimenti collettivi di capitale (Ordinanza sugli investimenti collettivi; RS 951.311)
OBVM	Ordinanza del 2 dicembre 1996 sulle borse e il commercio di valori mobiliari (Ordinanza sulle borse; RS 954.11)	OICol-FINMA	Ordinanza dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari del 21 dicembre 2006 sugli investimenti collettivi di capitale (Ordinanza FINMA sugli investimenti collettivi; RS 951.312)
O-COPA	Ordinanza commissionale del 21 agosto 2008 sulle offerte pubbliche di acquisto (Ordinanza commissionale; RS 954.195.1)	OICVM	Organismi d'investimento collettivo in valori mobiliari
OFA-FINMA	Ordinanza dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari del 17 ottobre 2012 sul fallimento delle imprese di assicurazione (Ordinanza FINMA sul fallimento delle assicurazioni; RS 961.015.2)	ORD-FINMA	Ordinanza dell'8 dicembre 2010 dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari sulla prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo (Ordinanza FINMA sul riciclaggio di denaro; RS 955.033.0)
OFICol-FINMA	Ordinanza dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA sul fallimento degli investimenti collettivi di capitale (Ordinanza FINMA sul fallimento degli investimenti collettivi di capitale)	OS	Ordinanza del 9 novembre 2005 sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione private (Ordinanza sulla sorveglianza; RS 961.011)
OFoP	Ordinanza del 1° giugno 2012 sui fondi propri e la ripartizione dei rischi delle banche e dei commercianti di valori mobiliari (Ordinanza sui fondi propri; RS 952.03)	OTC	<i>Over the counter</i>
OIB-FINMA	Ordinanza dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari del 30 agosto 2012 sull'insolvenza di banche e commercianti di valori mobiliari (Ordinanza FINMA sull'insolvenza bancaria; RS 952.05)	PEP	Persone politicamente esposte
		SAIC	Società in accomandita per investimenti collettivi di capitale
		SEC	U.S. Securities and Exchange Commission
		SFA	Swiss Funds Association
		SFI	Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali
		SICAF	Società d'investimento a capitale fisso

SICAV	Società d'investimento a capitale variabile
SIFI	<i>Systemically important financial institutions</i> (istituti finanziari d'importanza sistemica globale)
SQA	Swiss Qualitative Assessment
SST	Swiss Solvency Test (Test svizzero di solvibilità)
TBTF	<i>Too big to fail</i>
TIS	Team Intensive Supervision
UFAP	Ufficio federale delle assicurazioni private (autorità precedente alla FINMA)
UFIT	Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione
UFR	<i>Ultimate forward rate</i>
WTO	World Trade Organization (Organizzazione Mondiale del Commercio – OMC)

VALORI FONDAMENTALI DELLA FINMA

Un'attività di vigilanza coerente

La FINMA esplica una funzione di vigilanza volta a proteggere i clienti dei mercati finanziari e la funzionalità della piazza finanziaria svizzera. Assolve i suoi compiti impiegando gli strumenti dell'autorizzazione, della sorveglianza, dell'*enforcement* e della regolamentazione. 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 alle circostanze.



