

Conferenza stampa annuale del 27 marzo 2012

Prof. Dr. Anne Héritier Lachat
Presidente del Consiglio di Amministrazione

La FINMA, un'autorità di vigilanza indipendente

Dopo un anno di attività come Presidente del Consiglio di amministrazione della FINMA, in un contesto in cui la situazione globale non accenna a migliorare e le sfide si accumulano (tema su cui è incentrato l'intervento del Direttore), ho deciso di intrattenervi brevemente sull'indipendenza della FINMA. Perché?

Non perché sia a rischio o venga messa in discussione, ma perché costituisce una condizione indispensabile per lo svolgimento di un'attività di vigilanza efficace e il raggiungimento degli obiettivi di protezione che la legge ci impone. L'indipendenza non è un valore solo morale o filosofico; non è semplicemente e unicamente la possibilità di prendere decisioni, l'assenza di vincoli o l'autonomia. L'indipendenza si incarna a diversi livelli. Il rapporto annuale 2011 non tratta direttamente questo aspetto, ma in realtà esso permea tutte le nostre attività e definisce l'organizzazione della FINMA. Il tema centrale è stato strutturato attorno a quattro quesiti.

Primo quesito: indipendenza rispetto a chi?

La FINMA, che gode di una personalità giuridica propria, è innanzitutto indipendente dal potere politico (Parlamento e Governo) e da altre autorità con cui collabora su un piano di uguaglianza. Inoltre, per meglio dire, soprattutto è indipendente dagli assoggettati alla vigilanza, vale a dire dai diversi intermediari finanziari che sorveglia nell'interesse dei creditori, degli assicurati, degli investitori e del buon funzionamento dei mercati finanziari. Nessuna di queste entità o individui dispone di un potere gerarchico o di altro tipo sulla FINMA, come sancito dalla legge: "La FINMA esercita la sua attività in modo autonomo e indipendente" (art. 21 LFINMA). La legge definisce pertanto in maniera limpida e indiscutibile l'indipendenza della FINMA, la cui semplice evocazione non è tuttavia sufficiente, in quanto ogni giorno la FINMA è chiamata a meritarsi questo statuto: dal Consiglio di amministrazione alla Direzione fino al sorvegliante, ognuno deve farsi testimone di questa indipendenza tramite il proprio operato. Altrimenti, la legge resterà lettera morta.

Secondo quesito: come garantire concretamente questa indipendenza?

L'indipendenza della FINMA è caratterizzata da tre aspetti: funzionale, istituzionale e finanziario. Vediamo come si presentano concretamente.

Primo, nessuno può impartire istruzioni alla FINMA. Noi decidiamo in modo indipendente dal Consiglio federale e dal Parlamento, nel quadro legislativo fissato da quest'ultimo. In tale contesto, la FINMA non è legata alle mode del momento e tantomeno alla politica quotidiana. Questa indipendenza funzionale non era propria alle istituzioni che l'hanno preceduta. Eppure, il fatto di non essere sottoposti a istruzioni costituisce un elemento fondamentale per l'esercizio di un'efficace attività di vigilanza.

Secondo, è fondamentale che l'organizzazione interna dell'Autorità, ossia la sua *governance*, le consenta di agire in modo efficace e di prendere decisioni con serenità e preveda una ripartizione adeguata dei compiti, ma anche e soprattutto un controllo delle diverse funzioni. Per questa ragione il ruolo del Consiglio di amministrazione della FINMA è cruciale. Il Consiglio opera sostanzialmente nell'ombra, senza cercare la notorietà, ma costituisce l'elemento portante di una buona *governance*.

Il Consiglio di amministrazione fissa la strategia, procede a interinare le norme, prende decisioni di grande portata, approva i budget e sorveglia la Direzione. La responsabilità che deriva da queste attività di considerevole importanza rende necessaria una composizione equilibrata del Consiglio, in cui i professionisti dei mercati finanziari affiancano e lavorano insieme a personalità indipendenti da quest'ultimi. Un accostamento di questo tipo funziona solo se una cultura di dialogo aperta e critica può instaurarsi e se un'informazione di qualità arricchisce la riflessione e le decisioni del gruppo. La costituzione di comitati del Consiglio consente inoltre di sfruttare in modo più diretto le competenze dei relativi membri e di preparare le sedute plenarie. L'investimento in termini di tempo e il dispendio di energia è notevole, ma è il prezzo da pagare se l'intento è garantire un contrappeso a una Direzione che vogliamo essere forte. Infatti, poiché l'intera attività operativa, escluse le decisioni di grande portata, è di competenza della Direzione, è fondamentale disporre di un valido ed efficace sistema di *checks and balances*.

La funzione di membro del Consiglio è talvolta frustrante, in particolare perché si impone il bisogno di confidenzialità assoluta e di collegialità. Il fatto che ci esprimiamo all'esterno con un'unica voce non significa che prendiamo sempre decisioni unanimi. Discussioni intense e talvolta animate sono la ragione d'essere del Consiglio di amministrazione della FINMA. Inoltre, la funzione impone a giusto titolo numerose limitazioni (segnatamente per quanto riguarda l'ambito finanziario e professionale e la detenzione delle partecipazioni), ma è pur sempre appassionante. Questa passione è indispensabile. In questa sede colgo l'occasione per ringraziare pubblicamente i miei colleghi per il loro impegno in nome della causa comune e per il loro sostegno. Senza di loro, la lotta permanente tesa a mantenere i diversi equilibri sarebbe certamente più difficile.

Terzo, la FINMA dispone di risorse finanziarie proprie per le sue attività. Essa si finanzia tramite gli emolumenti e le tasse che versano gli assoggettati alla vigilanza. Questo sistema di finanziamento consente di tutelare la nostra indipendenza. Un finanziamento statale ci sottoporrebbe infatti a tutte le restrizioni budgetarie che ne derivano e darebbe adito a pressioni politiche. L'ancoramento nella legge e nell'ordinanza dei costi che gli assoggettati devono sostenere ci esenta dall'essere alla mercé di quest'ultimi. Tale sistema ci consente infine di documentare il costo dei nuovi compiti che il legislatore ci impone.

Tuttavia, il fatto che l'indipendenza sia garantita a diversi livelli non fa della FINMA un elettrone libero privo di controllo; a questo punto si pone il

Terzo quesito: chi sorveglia il sorvegliante?

Non ci muoviamo in un contesto privo di regole, al contrario operiamo unicamente nel quadro legale fissato dal Parlamento; il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati esercitano infatti l'alta vigilanza sulla FINMA. Discutiamo il nostro rapporto annuale una volta all'anno insieme alla Commissione della gestione del Parlamento, che può inoltre procedere ad esaminare il nostro intervento in casi particolari (come quello di UBS nel 2009) e che dispone di ampie competenze a livello dell'informazione.

Il Consiglio federale non può impartirci istruzioni, ma approva i nostri obiettivi strategici e il nostro rapporto annuale; nomina e destituisce il Presidente e i membri del Consiglio di amministrazione.

In quanto autorità pubblica, siamo inoltre tenuti a rendere conto alla collettività del nostro operato; per questa ragione seguiamo una politica generale di informazione pubblica, sia attraverso il nostro sito Internet, sia tramite la stampa e contatti più mirati con i diversi partecipanti, gli *stakeholder*. Tuttavia, il segreto d'ufficio ci impone un rigoroso riserbo per quanto riguarda i casi particolari, che non approfondiamo in questa sede.

Infine, nei casi particolari, i tribunali possono esaminare le nostre decisioni. Gli assoggettati hanno infatti la facoltà di impugnarle davanti al giudice. Per questa ragione dobbiamo badare a che le nostre decisioni siano conformi al diritto.

Le mie argomentazioni sfociano nel quarto, legittimo quesito:

Indipendenza perché?

In breve, l'indipendenza è indispensabile perché ci consente di compiere al meglio la nostra missione di vigilanza nonché decidere e agire in totale indipendenza e autonomia.

Appare evidente che nessuna autorità di vigilanza, per quanto possa essere sofisticata, per quanto indipendente, sarà mai in grado di garantire una sicurezza assoluta. L'autorità di regolamentazione / l'autorità di sorveglianza non tanto agisce quanto piuttosto reagisce e rimane sempre "one curve behind", come dicono gli "esperti". Un'autorità di vigilanza che subisce un'influenza esterna non è però un'alternativa plausibile.

Non dobbiamo tuttavia neanche perdere di vista il fatto che l'indipendenza non è data per scontato né è considerata un privilegio, ma resta pur sempre una responsabilità che implica uno sforzo continuo teso a perpetuare il proprio senso.

Il concetto dell'indipendenza della FINMA verrà, spero, concretamente illustrato nell'intervento del Direttore.