

Conferenza stampa annuale del 4 aprile 2019

Thomas Bauer, Presidente del Consiglio di amministrazione

La FINMA ha compiuto dieci anni: una piazza finanziaria dinamica, un'autorità di vigilanza dinamica

Gentili Signore,
egregi Signori,

da ormai dieci anni la FINMA vigila sul mercato finanziario svizzero quale autorità di vigilanza integrata. In quest'arco di tempo, sui mercati finanziari e sulle piazze finanziarie si sono verificati vari eventi assai movimentati e dinamici, e noi, quale autorità di vigilanza, non possiamo e non vogliamo sottrarci a tale dinamismo.

La FINMA fu istituita nel bel mezzo di una crisi finanziaria. È stata una pura coincidenza. In quel momento l'istituzione della FINMA era frutto di una meditata decisione, tuttavia la crisi finanziaria ha segnato profondamente i suoi primi anni di vita. Non ci è stata concessa alcuna tregua. Fin dal primo giorno la FINMA è stata chiamata a confrontarsi con decisioni cruciali. A meno di due mesi dalla sua istituzione ha dovuto prendere un'importante decisione in merito alla trasmissione dei dati di clienti di UBS e contribuire senza indugio a far fronte alla crisi. Questa partenza a freddo ha senza ombra di dubbio accelerato il processo di maturazione della neoistituita autorità. Dal mio punto di vista, da allora la FINMA è riuscita ad affermarsi quale autorità credibile e dinamica, godendo del riconoscimento sul piano internazionale. In questo modo contribuisce in maniera decisiva al buon funzionamento della piazza finanziaria svizzera.

Il mio bilancio degli ultimi dieci anni di vigilanza sui mercati finanziari è complessivamente positivo. Al tempo stesso la FINMA è sempre disposta a chiedersi se e in che modo la qualità del suo lavoro può ulteriormente essere perfezionata. La nostra strategia, il nostro assetto organizzativo e il nostro modo di procedere non sono cristallizzati, occorre anzi interrogarsi continuamente in merito alle nuove possibilità di sviluppo e di miglioramento. Che cosa si è rivelato efficace? Che cosa deve essere adeguato? Un settore dinamico come quello finanziario necessita infatti di un'autorità di vigilanza altrettanto dinamica.

In occasione dell'odierna conferenza stampa permettetemi di tracciare criticamente un bilancio delle nostre tre attività principali – la vigilanza, l'applicazione del diritto e la regolamentazione.

Ulteriore sviluppo della vigilanza, senza soluzione di continuità

L'attività principale della FINMA è la vigilanza, e il principio più importante alla base di essa è l'orientamento al rischio. La FINMA ha ancorato il metodo della vigilanza orientata al rischio in tutti gli ambiti di sorveglianza, ossia banche, assicurazioni, società di fondi e mercati. Tale orientamento al rischio era ed è tuttora l'unico approccio logico che consente di ottenere la massima efficacia con risorse di vigilanza limitate. La ripartizione degli istituti in sei categorie in funzione delle loro dimensioni viene combinata in termini quantitativi con un rating di rischio qualitativo che tiene conto, ad esempio, della qualità del dispositivo di prevenzione del riciclaggio di denaro. Non impieghiamo pertanto le nostre risorse in modo capillare indistintamente in tutti gli ambiti, bensì ci concentriamo laddove nel quadro di una valutazione strutturata constatiamo i rischi maggiori. In sintesi, più elevato è il rischio o più problematico è il comportamento adottato, più intensiva sarà la vigilanza.

Un altro aspetto importante della vigilanza orientata al rischio è il sistema, rivelatosi efficace in Svizzera, che prevede l'impiego delle società di audit quale braccio prolungato della FINMA. Così facendo le risorse possono essere impiegate in modo mirato a seconda della necessità. La FINMA ha sviluppato ulteriormente il sistema di verifica senza soluzione di continuità e lo sta facendo tuttora. In passato varie tematiche sono state sottoposte più che altro a un esame capillare, che però non ha consentito di ottenere risultati apprezzabili. Siamo giunti alla conclusione che l'attuale sistema ha individuato troppo pochi indizi di criticità presso gli assoggettati, motivo per cui abbiamo proceduto a una serie di adeguamenti, in particolare nella pianificazione delle verifiche. In futuro le società di audit quale braccio prolungato della FINMA dovranno operare in modo ancora più mirato, maggiormente orientato al rischio e previdente, nell'intento di ridurre considerevolmente l'onere e di conseguenza i costi in questo ambito.

Nel corso degli ultimi anni la FINMA ha inoltre improntato la propria attività di vigilanza a sempre maggiore lungimiranza, in particolare negli ambiti di sorveglianza afferenti alla condotta d'affari e alla prevenzione del riciclaggio di denaro da parte degli istituti. Perché una cosa è certa: una vigilanza prevalentemente reattiva non consente di ottenere risultati soddisfacenti in una prospettiva di lungo termine. Il nostro intento non è quindi quello di intervenire solo a fronte di palesi irregolarità, bensì, dove possibile, di identificare in anticipo le aree di criticità ed esigere che gli istituti attuino opportune misure preparatorie. Ciò si traduce in un chiaro vantaggio anche per gli assoggettati e consente di aumentare la sicurezza del sistema finanziario. Come potete constatare voi stessi, nell'ultimo decennio la FINMA ha continuato a perfezionare la propria attività di vigilanza.

Enforcement: ricorso al controllo giudiziario

Se ora passiamo in rassegna l'attività di applicazione del diritto, l'*enforcement*, svolta dalla FINMA nel corso degli ultimi dieci anni, balza all'occhio una notevole evoluzione della prassi, in cui la FINMA e i tribunali hanno svolto un ruolo di primo piano. Fra le pietre miliari pubblicamente note si annoverano la conclusione di vari procedimenti: quelli avviati nei confronti di Credit Suisse concernenti le attività transfrontaliere con gli Stati Uniti e il suo dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro, quelli aperti nei confronti di UBS afferenti alle attività transfrontaliere con gli Stati Uniti e alle attività di negoziazione non autorizzate effettuate dal trader Adoboli, quelli condotti per manipolazione del LIBOR o dei cambi. Non vanno dimenticati i casi in materia di *governance* che hanno interessato Raiffeisen, KPT, Supra, Assura e Groupe Mutuel. Tutti questi procedimenti hanno portato a significativi miglioramenti sul piano dell'organizzazione interna. Casi di vasta portata hanno interessato non solo grandi imprese, bensì

anche imprese di modeste dimensioni. Abbiamo infatti condotto vari procedimenti a causa di lacune nel dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro, sette nell'ambito del fondo sovrano malese 1MDB e quattro in quello dello scandalo brasiliano Petrobras. Analogamente, i vari casi relativi alla sorveglianza del mercato hanno riguardato piuttosto gli istituti più piccoli.

Questi esempi mostrano, da un lato, che nell'ultimo decennio abbiamo applicato con coerenza le possibilità di applicazione del diritto di cui disponiamo. Ciò vale segnatamente per il divieto di esercizio della professione e la confisca degli utili, di cui la FINMA si avvale quali strumenti sanzionatori solo dal 2009. Dall'altro lato, da quanto esposto si evince che la FINMA interviene sia presso i grandi che presso i piccoli istituti. L'aspetto determinante è stato e continua a essere la rilevanza del singolo caso dal punto di vista del diritto in materia di vigilanza.

Abbiamo continuato a migliorare anche i nostri processi interni. Consentitemi di addurre un esempio di perfezionamento della nostra prassi in materia di *enforcement*. Dal 2014 adoperiamo risorse più cospicue per i procedimenti nei confronti di persone fisiche. In questo modo puntiamo a rafforzare l'effetto preventivo dell'applicazione del diritto. La nostra prassi è accompagnata e verificata dai tribunali. Contestualmente, anche la giurisprudenza si è evoluta. In tal senso il 2018 è stato un anno particolare, dal momento che, in alcuni casi afferenti al medesimo ambito tematico e oggetto di decisione simultanea, i tribunali hanno deliberato un'altra interpretazione della legge e approvato vari ricorsi contro le decisioni della FINMA. Dalle statistiche emerge infatti che il tasso di successo dei ricorsi contro le decisioni della FINMA è aumentato. Ciò è riconducibile soprattutto al fatto che nel 2014 abbiamo introdotto una prassi più rigida di divieto di esercizio della professione nei confronti di persone fisiche, con la quale però i tribunali si sono confrontati solo con un certo ritardo. Le decisioni dei tribunali ci forniscono un valido sostegno nei nostri procedimenti di *enforcement*, in quanto le disposizioni di legge sono spesso formulate in via generale e devono essere interpretate. E il punto di vista esterno dei tribunali indipendenti è per noi di primaria importanza. Per questo motivo ci orientiamo ai principi guida formulati in sede giudiziaria e adeguiamo senza indugio la nostra prassi alle sentenze principali emesse in materia.

Regolamentazione: dove possibile, ridurre le complessità

Consentitemi ora di passare brevemente al terzo ambito, la regolamentazione dei mercati finanziari. Il termine «regolamentazione» è diventato una parola invisa negli ultimi tempi, in quanto viene intesa come un ostacolo alle forze di mercato, come una limitazione della capacità reddituale. In questo frangente la disapprovazione si fa nuovamente sentire. Si tratta di un fenomeno ciclico: più le crisi persistono, più accese si fanno solitamente le critiche nei confronti di un'asserita sovraregolamentazione e del presunto eccesso di zelo delle autorità. Le ricerche scientifiche condotte mostrano che la critica nei confronti della regolamentazione è, storicamente parlando, un fenomeno che risponde alle leggi della natura. In particolare col passare del tempo si lascia nel dimenticatoio il perché sia originariamente stata introdotta una determinata regolamentazione e quali rischi essa debba prevenire. E noi, quale autorità, non possiamo dimenticare, anzi, dobbiamo ricordare.

In questo contesto ci tengo a sottolineare un aspetto fondamentale: le autorità preposte alla regolamentazione sono innanzitutto il Parlamento e il Consiglio federale. La FINMA può regolamentare solo quando è sancito esplicitamente dalla legge. Ciò è possibile in alcuni ambiti tematici chiaramente definiti. In tale circostanza adempiamo il nostro mandato ed emaniamo un'ordinanza. Inoltre, la FINMA

pubblica circolari, nelle quali è fissato in che modo la legge verrà applicata. Le circolari non costituiscono pertanto un vero e proprio strumento di regolamentazione, bensì di interpretazione della legge. In esse esplichiamo la nostra interpretazione del diritto, garantendo così trasparenza, pari trattamento e calcolabilità. Sotto questo aspetto la FINMA si distingue dalle altre autorità e dai tribunali, la cui prassi si sviluppa sulla base di una molteplicità di singoli casi. Inoltre, nel quadro di un'indagine conoscitiva di ampio respiro i soggetti interessati sono chiamati a prendere posizione in merito al progetto di circolare, una possibilità molto apprezzata dal settore. Le circolari sono quindi un servizio, non una forma di dirigismo. La FINMA deve svolgere la propria attività di vigilanza, ed essa comprende anche l'interpretazione della legge, indipendentemente dalle influenze politiche. Solo così l'attività di sorveglianza della FINMA continua a essere credibile. E una vigilanza credibile è nell'interesse primario della piazza finanziaria.

In seguito alla crisi finanziaria degli anni 2007-2008 la regolamentazione bancaria è stata inasprita, e a giusto titolo, essendo state constatate palesi lacune presso tutte le banche, e non solo quelle grandi che ospitavano il focolaio della crisi. L'obiettivo sovraordinato era quello di aumentare la resilienza degli istituti finanziari nell'intento di proteggere l'economia nazionale, il quale è stato raggiunto primariamente tramite un rafforzamento dei fondi propri. Sono inoltre stati conseguiti significativi miglioramenti a livello della gestione della liquidità e del rischio, della trasparenza e della vigilanza.

Non solo la Svizzera, bensì tutte le piazze finanziarie importanti si sono prefissate di migliorare la stabilità del sistema e la protezione dei clienti, nello specifico in conformità agli standard comuni, fissati tra l'altro nel programma di Basilea III. L'introduzione di standard comuni consente alle piazze finanziarie di garantire pari condizioni in materia di concorrenza e di contrastarne le distorsioni. Anche la Svizzera ha aderito a questo programma. In ben pochi ambiti, come quello afferente al capitale per le banche di rilevanza sistemica, la legislazione svizzera esula dai nuovi standard internazionali, il che va chiaramente a posizionare la piazza finanziaria elvetica nella metà superiore dei paesi influenti. Dovremmo guardarci dallo screditare questi traguardi supplementari etichettandoli come «Swiss finish» o metterli in discussione sostenendo che sono «anticorcorrenziali». La ruota della storia non deve fare passi indietro.

Tuttavia, il moltiplicarsi a livello mondiale dei requisiti normativi ha generato anche una maggiore complessità. In questo ambito riteniamo che il dispositivo normativo possa essere ulteriormente ottimizzato. Al riguardo abbiamo non solo praticato l'autoriflessione, bensì anche analizzato le critiche obiettive e costruttive. Quale autorità dinamica dobbiamo sempre essere aperti ai miglioramenti. Ci siamo dunque prefissati di riconoscere e rimuovere le complessità superflue nel sistema normativo nel suo insieme, e ci stiamo impegnando in tal senso. A titolo di esempio posso citare il regime per le piccole banche recentemente introdotto. Al momento stiamo conducendo un progetto pilota con 68 piccoli istituti bancari, i quali devono disporre di una buona capitalizzazione e di una valida gestione. Come contropartita beneficiano di determinate agevolazioni normative che non vanno però a minare la loro sicurezza e stabilità. Le agevolazioni riguardano il calcolo dei parametri come pure la pubblicazione delle informazioni.

Anche indipendentemente dal regime per le piccole banche la FINMA esamina sempre in quali ambiti, nel rispetto dei suoi obiettivi di vigilanza, può concedere agevolazioni, per esempio nelle norme in materia di *online on-boarding*, nel maggiore orientamento dell'attività di audit ai rischi e nelle nuove tec-

nologie. Le parole chiave in questo contesto sono «*sandbox*» e «autorizzazione nell'ambito della tecnofinanza». Gli ambiti in cui invece per definizione non possono essere concesse agevolazioni sono la buona condotta d'affari e la prevenzione del riciclaggio di denaro.

Se guardo complessivamente agli ultimi dieci anni della regolamentazione della FINMA, constato che essa ha avviato la propria attività in un periodo segnato da gravi difficoltà, adempiendo il mandato assegnatole in modo efficace e conformemente alla volontà del legislatore. Ha trovato il giusto equilibrio tra costanza e dinamismo e ha instaurato un dialogo costruttivo con il settore finanziario e gli esponenti della politica. La sua credibilità e la sua indipendenza sono una componente essenziale del marchio di qualità della nostra piazza finanziaria. E negli anni a venire ci impegneremo con tutte le nostre forze affinché continuino a esserlo.

La FINMA, un'autorità snella

Permettetemi di aggiungere ancora due parole sulla FINMA quale autorità. La fusione delle tre autorità che hanno preceduto la FINMA, ossia l'Ufficio federale delle assicurazioni private, la Commissione federale delle banche, e l'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro, in un'unica, integrata autorità è ben riuscita. L'assetto della vigilanza e le dimensioni della FINMA risultano nell'insieme armoniosi. Il Consiglio di amministrazione della FINMA stabilisce, fra le altre cose, le dimensioni dell'autorità. Negli ultimi cinque anni l'organico della FINMA è rimasto invariato e nel raffronto internazionale essa continua a risultare un'autorità strutturata in modo snello che impiega processi efficienti. È nostra premura adoperarci affinché ciò non cambi. Con l'introduzione della Legge sugli istituti finanziari ci verranno tuttavia attribuiti alcuni nuovi compiti nell'ambito della gestione patrimoniale indipendente. Per poter adempiere questi compiti aggiuntivi è previsto un moderato potenziamento delle nostre risorse a partire dal 2019.

Anche la FINMA ha compiuto importanti progressi sulla via di una maggiore digitalizzazione. Nel 2018 ha messo in funzione la cosiddetta Piattaforma di rilevamento e di richiesta, grazie alla quale più di 850 istituti assoggettati e le rispettive società di audit possono trasmetterci dati in formato elettronico. Ciò consente loro di presentare le domande rinunciando al supporto cartaceo e di trasmettere i dati relativi alla vigilanza in forma completamente elettronica. In questo modo, la trasmissione di dati tra gli istituti assoggettati, le società di audit e la FINMA acquista maggiore efficienza.

In sintesi: dopo una turbolenta partenza dieci anni fa, la FINMA ha continuato a evolversi. Nel quadro di tale sviluppo siamo stati in grado di soddisfare i requisiti di una vigilanza sul mercato finanziario credibile e coerente. Non per questo però ci adageremo sugli allori, anzi, continueremo a tenere d'occhio il nostro mandato: essere indipendenti, dinamici e in costante dialogo con l'economia e la politica.