

FINMA | Rapporto annuale 2014

# Vigilanza, enforcement e regolamentazione

**40** Banche e commercianti di valori mobiliari

**52** Assicurazioni

**58** Mercati

**68** *Asset Management*

**78** *Enforcement*



Il 2014 è stato caratterizzato da un'ennesima riduzione dei margini per le operazioni su interessi e commissioni, da un lieve rallentamento della crescita delle operazioni ipotecarie, nonché dal perdurare del clima di incertezza e da crescenti rischi nell'ambito delle attività di gestione patrimoniale transfrontaliera.

Nel 2014 le condizioni quadro per le banche e i commercianti di valori mobiliari in Svizzera si sono riconfermate impegnative. I proventi da interessi sono rimasti praticamente invariati in ragione del livello costantemente basso dei tassi e il dibattito sulla conformità fiscale dei clienti bancari non ha trovato un epilogo.

#### **Pressione internazionale costantemente elevata**

Nel 2014 la pressione internazionale sulle attività di gestione patrimoniale transfrontaliera è rimasta elevata, e sembra destinata a tenere occupate sia la piazza finanziaria che la FINMA anche nel corso dei prossimi anni. Dopo gli Stati Uniti, vari altri paesi hanno avviato istruttorie penali con un'ampia risonanza sull'opinione pubblica (Germania, Francia, Belgio e Argentina), oppure minacciano di varare iniziative analoghe (Israele e India). La FINMA segue con attenzione queste procedure e, nell'ambito della vigilanza nonché all'occorrenza mediante procedimenti di *enforcement*,<sup>32</sup> fa in modo che le banche valutino, gestiscano e delimitino adeguatamente i propri rischi giuridici e di reputazione anche in questo ambito.

Il programma varato a fine agosto 2013 per porre fine alla controversia fiscale<sup>33</sup> tra gli Stati Uniti e le banche svizzere ha costretto gli istituti registrati nella categoria 2 a immobilizzare risorse notevoli e a sostenere elevati costi a livello interno ed esterno, senza che finora sia stato possibile concludere alcuna procedura. A fine dicembre 2014 è scaduto il termine per la registrazione nelle categorie 3 e 4 da parte delle banche interessate.

A seguito sia della separazione da clienti privi di un adeguato stato fiscale, sia delle autodichiarazioni dei clienti nei rispettivi paesi di domicilio, vari istituti hanno registrato deflussi di averi della clientela.

In vista dello scambio automatico di informazioni previsto per il 2017/2018, questa tendenza è destinata a intensificarsi ulteriormente.

#### **Rischi di variazione dei tassi e crescita del volume ipotecario**

Alla luce del contesto caratterizzato da bassi tassi d'interesse, il monitoraggio e la gestione dei rischi di variazione dei tassi continuano a rivestire una rilevanza primaria. Di conseguenza, la FINMA ha condotto anche nel 2014 controlli in loco presso diverse banche commerciali, al fine di ottenere un quadro approfondito delle attività di gestione del rischio. Inoltre, nell'ambito di colloqui condotti con cadenza regolare con i rappresentanti delle banche, questo tema viene affrontato con coerenza. Ove necessario da una prospettiva di vigilanza, in caso di anomalie vengono disposti anche provvedimenti in ambito organizzativo, oppure viene ordinato un rafforzamento dei fondi propri.

La situazione attuale sul mercato ipotecario è caratterizzata dall'incertezza. Persiste lo scenario dei tassi ai minimi storici, il principale traino del mercato immobiliare, tuttavia la FINMA ha constatato che nel 2014 la crescita dei crediti ipotecari ha registrato un lieve rallentamento. I motivi alla base di tale tendenza sono da ricercarsi da un lato in fattori di natura politica, come l'atteggiamento nei confronti dell'immigrazione, dall'altro nell'attuazione di provvedimenti normativi: il Consiglio federale ha infatti deliberato un nuovo aumento del cuscinetto anticiclico di capitale per gli immobili residenziali. Nella fattispecie, l'innalzamento di tale cuscinetto dall'1% al 2% è entrato in vigore a fine giugno 2014. Sulla scorta dei colloqui condotti con le autorità competenti, l'Associazione svizzera dei banchieri ha inoltre apportato un adeguamento alle norme di autodisciplina per le ipoteche. Tale modifica comprende sostanzialmente

<sup>32</sup> Cfr. cap. «Gestione dei rischi giuridici in relazione agli USA», pag. 84.

<sup>33</sup> Cfr. comunicato stampa del DFF del 30 agosto 2013 (<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/index.html?lang=it&msg-id=50049>).

una riduzione della durata di ammortamento per le ipoteche di secondo rango, una precisazione della definizione di fondi propri e l'inclusione del secondo reddito in termini di solidarietà passiva, nonché l'introduzione del principio del valore più basso per la valutazione degli immobili.

Nel 2014 la FINMA ha effettuato vari controlli in loco, focalizzati in particolare sugli immobili a reddito. Da tali verifiche è emerso che nelle banche sussistono notevoli differenze per quanto concerne la valutazione della suddetta tipologia di immobili. La FINMA ha inoltre condotto presso le banche una serie di *stress test* ipotecari che indicano il potenziale di perdita in un eventuale scenario di crisi immobiliare. Gli istituti vengono così sensibilizzati su questo argomento, e nel contempo sono tenuti a includere nella propria gestione del rischio specifici scenari avversi di andamento del mercato immobiliare.

### **Flessione dei proventi da commissione e costi di esercizio stabili**

Nonostante l'andamento positivo dei mercati azionari, nel 2014 i proventi da commissione hanno evidenziato una lieve contrazione rispetto all'esercizio precedente. Analogamente agli scorsi anni, un simile andamento è riconducibile all'elevata quota di liquidità presente nella maggior parte dei portafogli clienti. I costi di esercizio sono invece rimasti stabili. Il numero di istituti in perdita si attesta invariato su livelli elevati. A evidenziare risultati deficiari sono in particolare le banche di dimensioni più contenute e quelle in procinto di chiudere la propria attività operativa.

L'inasprimento delle condizioni quadro sospinge ulteriormente il processo di concentrazione nel settore bancario. La FINMA segue da vicino le singole uscite dal mercato, senza tuttavia intervenire attivamente sulle strutture di quest'ultimo.

Il trend di consolidamento nel settore bancario è proseguito anche nel 2014, in uno scenario ancora caratterizzato da bassi tassi d'interesse e da una contrazione dei margini. Questi fattori hanno posto l'intero settore di fronte a sfide notevoli. A seguito del progressivo adeguamento delle basi giuridiche alla legislazione fiscale internazionale, determinati vantaggi competitivi di natura fiscale vanno inoltre perduti. La gestione dei rischi giuridici e di reputazione nell'ambito dei servizi finanziari transfrontalieri comporta altresì notevoli costi di *compliance*. Nel 2014, altre sei banche hanno cessato la loro attività, mentre per 16 istituti la procedura di uscita volontaria dal mercato è ancora in corso.

Per contro, nel 2014 è stato autorizzato soltanto un nuovo istituto bancario, un *broker* online con casa madre in Gran Bretagna. Nell'ultimo decennio il numero di banche con sede in Svizzera si è quindi ridotto di circa un quarto. Le prospettive operative per gli istituti che hanno sistemato le pendenze pregresse e sono riusciti a riposizionarsi restano immutate. Il volume d'affari nel settore bancario è rimasto complessivamente stabile anche nel 2014. Il comparto del *private banking* ha potuto riaffermare la propria posizione dominante a livello globale.

#### **La FINMA affianca le uscite dal mercato**

La FINMA adotta un approccio neutrale nei confronti dell'attuale trend di consolidamento del settore bancario, senza però intervenire attivamente nelle singole dinamiche di mercato. Il suo mandato di tutela impone tuttavia di seguire da vicino ogni singola uscita di una banca dal mercato. Se è stata presa la decisione di porre fine all'attività bancaria, la FINMA sostiene un esonero mirato dalla vigilanza bancaria. Ciò può avvenire nel momento in cui la banca non presenta più posizioni degne di protezione ed eventuali pretese di creditori sono state soddisfatte o garantite in maniera equivalente. Un esonero anticipato dalla vigilanza bancaria è altresì possibile laddove i clienti ancora presenti abbiano espresso esplicitamente l'assenso a lasciare in deposito i propri averi nonostante il venir meno dell'assoggettamento alla Legge sulle banche.

In tale ambito, la FINMA ha sempre più spesso a che fare con questioni relative a singole posizioni dei clienti e alla loro adeguata garanzia. Patrimoni non rivendicati e diventati *res nullius*, valori patrimoniali bloccati, nonché crediti in prescrizione, controversi o non alienabili richiedono soluzioni innovative e praticabili in ogni singolo caso. La FINMA si adopera al fine di accompagnare queste procedure a una rapida conclusione, mantenendo le proprie competenze di vigilanza soltanto per il tempo strettamente necessario.

**Uscite dal mercato dal 2010**

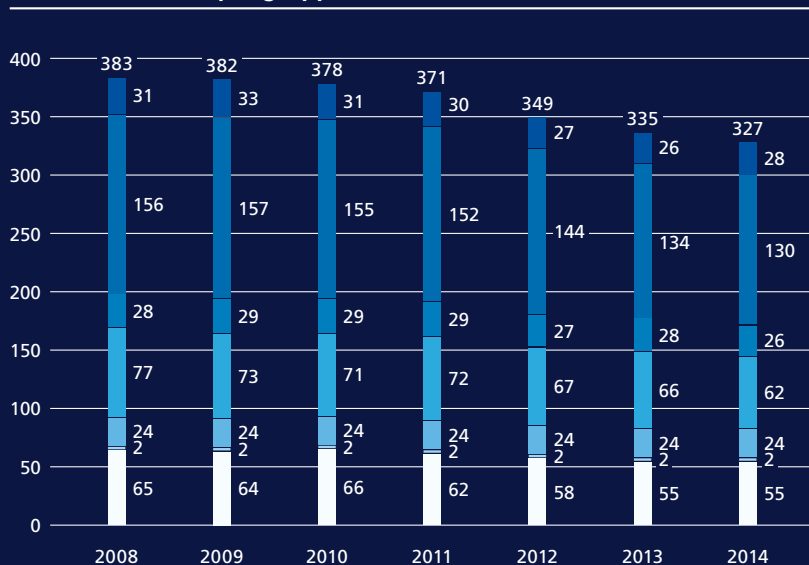
Ripartite per tipo di uscita, categoria di vigilanza e banche nazionali e/o estere

	2014	2013	2012	2011	2010
<b>Fusioni*</b>	<b>3 (0)</b>	<b>8 (6)</b>	<b>7 (5)</b>	<b>10 (3)</b>	<b>7 (6)</b>
Categoria 3 (di cui banche estere)	–	–	1 (0)	–	–
Categoria 4 (di cui banche estere)	1 (0)	2 (2)	1 (1)	5 (1)	1 (1)
Categoria 5 (di cui banche estere)	2 (0)	6 (4)	5 (4)	5 (2)	6 (5)
<b>Cessazione volontaria dell'attività operativa con obbligo di assoggettamento</b>	<b>5 (2)</b>	<b>7 (6)</b>	<b>9 (6)</b>	<b>9 (6)</b>	<b>3 (1)</b>
Categoria 3 (di cui banche estere)	–	–	–	1 (0)	–
Categoria 4 (di cui banche estere)	–	1 (0)	–	–	1 (0)
Categoria 5 (di cui banche estere)	5 (2)	6 (6)	9 (6)	8 (6)	2 (1)
<b>Liquidazione volontaria</b>	<b>3 (2)</b>	<b>1 (1)</b>	<b>3 (2)</b>	<b>3 (1)</b>	<b>2 (1)</b>
Categoria 3 (di cui banche estere)	–	–	–	–	–
Categoria 4 (di cui banche estere)	–	–	–	–	–
Categoria 5 (di cui banche estere)	3 (2)	1 (1)	3 (2)	3 (1)	2 (1)
<b>Revoca dell'autorizzazione</b>	<b>1 (0)</b>	<b>0</b>	<b>1 (1)</b>	<b>1 (0)</b>	<b>1 (1)</b>
Categoria 5 (di cui banche estere)	1 (0)	–	1 (1)	1 (0)	1 (1)
<b>Totale (di cui banche estere)</b>	<b>12 (4)</b>	<b>16 (13)</b>	<b>20 (14)</b>	<b>23 (10)</b>	<b>13 (9)</b>

\* Nel Rapporto annuale 2013, oltre alle fusioni erano riportati anche i trasferimenti patrimoniali (*asset deal*).

# Consolidamento nel settore bancario svizzero

Numero di istituti per gruppo bancario



- Commercianti di valori mobiliari
- Grandi banche
- Banche cantonali
- Banche regionali / Banche Raiffeisen
- Altre banche (incl. PostFinance)
- Banche di gestione patrimoniale
- Succursali di banche estere

## Lieve frenata dell'incremento dei prezzi immobiliari dopo il pacchetto di misure del 2014

A seguito dell'innalzamento del cuscinetto anticiclico di capitale e delle disposizioni leggermente più restrittive concernenti l'ammortamento e i parametri centrali di autodisciplina, l'incremento dei prezzi evidenzia ulteriori segnali di lieve frenata. Permangono tuttavia gli squilibri accumulati nel tempo e i rispettivi fattori trainanti.

Già nel Rapporto annuale 2013<sup>34</sup> la FINMA aveva messo in evidenza uno scenario di accumulo dei rischi a seguito dei tempi di ammortamento particolarmente lenti delle ipoteche sul mercato svizzero. Alla luce degli incentivi fiscali invariati, il problema continua a porsi: il margine di manovra di cui molti debitori ipotecari dispongono nel proprio budget viene sfruttato in misura insufficiente ai fini dell'ammortamento. La diretta conseguenza potrebbe esplicitarsi in possibili problemi di sostenibilità e quindi in episodi di insolvenza ipotecaria, ad esempio a causa di un eventuale aumento dei tassi. A seguito di un adeguamento dell'autodisciplina nel luglio 2014, si è tenuto maggiormente conto di tale rischio. Le seconde ipoteche (ovvero la parte di ipoteca con un anticipo superiore a due terzi del valore dell'oggetto) devono ora essere ammortizzate entro 15 anni anziché 20. Tale ammortamento deve inoltre avvenire in maniera quantomeno lineare, quindi non può essere pianificato soltanto per la fine del periodo dei 15 anni.

### Definizioni più rigorose nell'autodisciplina per il mercato ipotecario

Nel corso dell'anno sono altresì state inasprite alcune definizioni di centrale importanza per l'autodisciplina relativa al mercato ipotecario. L'impiego di prestiti remunerati come fondi propri del sottoscrittore di un'ipoteca è ora esplicitamente escluso. I secondi redditi sono ancora computabili ai fini del calcolo della sostenibilità soltanto in presenza di una solidarietà passiva. Inoltre, come valore dell'oggetto per il calcolo dell'anticipo secondo il principio del valore inferiore, deve essere sempre utilizzata la stima più conservativa tra quelle disponibili.

### Oculatezza nella regolamentazione

In altri paesi caratterizzati da una forte crescita ipotecaria sono state introdotte misure mirate di inasprimento del quadro normativo, che risultano in parte ancora più incisive dei provvedimenti adottati

in Svizzera. Nel nostro paese vigeva tuttavia finora un clima di incertezza sulle modalità di funzionamento e la portata delle misure varate, nonché circa l'influenza di ulteriori fattori, per esempio eventuali variazioni dei flussi migratori. Alla luce di un simile scenario, i provvedimenti puntavano a mettere sufficientemente a freno un ulteriore incremento dei livelli di rischio, senza tuttavia produrre un effetto troppo repentino sui prezzi immobiliari. Nell'ottica di una procedura graduale, nel 2014 il Consiglio federale ha innalzato il cuscinetto anticiclico di capitale dall'1% al 2% degli attivi ponderati per il rischio aventi immobili residenziali ubicati in Svizzera come oggetti in pegno. La FINMA ha espresso il proprio sostegno a favore di tale aumento.

### Prosegue il trend di lieve frenata dell'incremento dei prezzi

Sul versante dei prezzi immobiliari, nel 2014 è proseguito il trend di lieve rallentamento dell'incremento dei prezzi iniziato nel 2013. Nella media svizzera, l'aumento dei prezzi immobiliari mantiene tuttavia un ritmo più sostenuto rispetto a quello dei prezzi al consumo e della crescita economica. I grafici alle pagine 50 e 51 indicano comunque che tale frenata appare più marcata nelle regioni che negli scorsi anni avevano evidenziato tassi di crescita in parte superiori alla media. La crescita del volume ipotecario è invece finora rallentata in misura minore rispetto all'incremento dei prezzi, e nella media svizzera permane attorno a circa il 4% annuo.

### Motori del boom ancora a pieni giri

Soltanto in futuro sarà tuttavia possibile stabilire in che misura il rallentamento osservato sia effettivamente sostenibile, poiché in passato, dopo flessioni temporanee dell'incremento dei prezzi immobiliari, gli stessi sono sempre tornati a evidenziare nuove accelerazioni nell'arco di alcuni trimestri. Inoltre, significativi motori del boom finora registrato

<sup>34</sup> Cfr. Rapporto annuale FINMA 2013, cap. «Il mercato immobiliare ancora in tensione», pag. 30 segg.

permangono a pieni giri. In particolare, lo scenario caratterizzato da bassi tassi d'interesse sembra per il momento essere destinato a perdurare nell'Eurozona e quindi anche in Svizzera.

### **Rischi ancora concreti**

I livelli storicamente elevati riportati nei grafici a pagina 51 non si sono attenuati nonostante l'attuale rallentamento della crescita, e lo stesso vale per l'indebitamento ipotecario tratteggiato nel Rapporto annuale 2013<sup>35</sup>. In considerazione dell'elevata sensibilità alla congiuntura, lo stesso si può dire, con intensità ancora maggiore, anche per gli immobili a reddito, per i quali gli interessi passivi e l'ammortamento devono essere finanziati mediante i canoni di locazione correnti. In caso di aumento dei tassi di affitto in un segmento o in una regione, ad esempio a seguito di una variazione dei flussi migratori o di un cambiamento strutturale, la sostenibilità delle ipoteche può risultare a rischio.

### **Margine di manovra della FINMA**

Il rallentamento registrato indica che i provvedimenti adottati nel 2014 iniziano a produrre gli effetti auspicati. Alla luce dei rischi ancora concreti, nel 2015 la FINMA continuerà a compiere ulteriori *stress test* ipotecari e controlli in loco presso singole banche, monitorando così le modalità con cui le norme di autodisciplina vengono attuate nei casi specifici. Sulla base dei risultati ottenuti verrà poi stabilita l'effettiva necessità di adottare ulteriori provvedimenti. È tuttavia troppo presto per poter parlare di «cessato allarme» sul mercato immobiliare e ipotecario in Svizzera.

Con cadenza semestrale la FINMA ha inoltre condotto con le grandi banche un'approfondita analisi del potenziale di perdita, con la quale sono stati simulati gli effetti di uno scenario di stress sui parametri di capitale. Nel 2014 in questa analisi è stato integrato lo scenario di stress della Banca centrale europea; è così apparso evidente che l'analisi del potenziale di perdita della FINMA si basa su ipotesi più rigorose e che le grandi banche svizzere avrebbero ampiamente superato lo *stress test* dell'Unione europea.

<sup>35</sup> Cfr. Rapporto annuale FINMA 2013, cap. «Il mercato immobiliare ancora in tensione», pag. 30 segg.



L'attività di regolamentazione della FINMA si è svolta anche nel 2014 all'insegna dell'attuazione in Svizzera del pacchetto internazionale di riforme Basilea III. Tale pacchetto è costituito dagli standard minimi internazionali per le banche, appositamente rimodulati per gli ambiti specifici di fondi propri e liquidità.

Nell'ambito dei fondi propri, la FINMA ha disciplinato il calcolo e la pubblicazione del *leverage ratio* in linea con gli standard minimi internazionali. Con il *leverage ratio*, le quote di fondi propri ponderate per il rischio vengono integrate con un semplice correttivo non orientato al rischio, allo scopo di evitare un indebitamento eccessivo del settore bancario nonché destabilizzanti processi di riduzione dell'indebitamento. Per quanto riguarda la liquidità sono stati introdotti in particolare requisiti per il mantenimento a breve termine della stessa, nello specifico mediante una quota da pubblicare da parte della banca, il cosiddetto *Liquidity Coverage Ratio* (LCR). Con la revisione dell'Ordinanza sulla liquidità, in presenza di problemi di liquidità la FINMA avrà inoltre la possibilità, in futuro, di disporre opportuni provvedimenti correttivi e di sostegno a breve termine.

#### **Attuazione del *leverage ratio***

Con il *leverage ratio*, Basilea III definisce i requisiti in materia di fondi propri non ponderati, espressi da un rapporto minimo da adempiere tra i fondi propri di base di una banca e il suo impegno complessivo. Quest'ultimo comprende la totalità delle posizioni iscritte a bilancio e fuori bilancio. Nel 2014 la Svizzera ha recepito le norme di Basilea III per il calcolo dell'impegno complessivo nella Circolare FINMA 2015/3<sup>36</sup>. Le bozze di tale circolare sono state elaborate in seno a un gruppo di lavoro nazionale. Inoltre è stato effettuato con circa 40 istituti un *test reporting* volto a chiarire tempestivamente eventuali questioni interpretative. Nel quadro di un periodo di osservazione a livello internazionale, dal 2015 il *leverage ratio* dovrà essere pubblicato da tutti gli istituti. Tali sviluppi hanno richiesto anche una revisione parziale della Circolare FINMA 2008/22<sup>37</sup>. Soltanto a partire dal 2018 il *leverage ratio* andrà costituire un requisito obbligatorio. Il livello minimo del *leverage ratio* verrà stabilito dal BCBS nel 2017; durante il periodo di osservazione, l'aspettativa si colloca al 3%.

#### **Attuazione della quota di liquidità a breve termine**

Con la revisione dell'Ordinanza sulla liquidità e la revisione totale della Circolare FINMA 2013/6<sup>38</sup> (ora Circolare FINMA 2015/2<sup>39</sup>), i requisiti quantitativi di Basilea III in materia di mantenimento a breve termine della liquidità sono stati recepiti nel diritto svizzero sotto forma di LCR. Il *Liquidity Coverage Ratio* (LCR), fissato in via definitiva nel gennaio 2013 a livello internazionale, garantisce che, in caso di carenze di liquidità nel breve periodo, le banche dispongano di una riserva di liquidità sufficientemente elevata. In concreto, il requisito posto al LCR consiste nel detenere una posizione specifica costituita da determinati valori patrimoniali liquidi di elevata qualità. Nella fattispecie, tale posizione deve risultare superiore rispetto a un significativo deflusso di liquidità che si verifica in una predeterminata situazione di stress della durata di 30 giorni.

Affinché il settore bancario possa adeguarsi per tempo al nuovo quadro normativo, già nel 2012 è iniziata un'apposita attività di rendicontazione delle banche all'attenzione della FINMA. Il LCR sarà introdotto a partire dal 2015 con un grado di adempimento del 60%, destinato ad essere innalzato gradualmente fino al 100% nel 2019. Le banche di rilevanza sistemica dovranno adempiere il LCR al 100% già dal 2015. Il LCR dovrà essere pubblicato a decorrere dal medesimo esercizio. In una fase successiva, nel 2015 la FINMA avvierà un *test reporting* sulla quota strutturale di liquidità (*Net Stable Funding Ratio* [NSFR]), volta a conseguire una struttura di finanziamento sana e congruente sotto il profilo delle scadenze. Il NSFR dovrà essere introdotto dal 2018 come standard quantitativo minimo nell'ambito della *roadmap* internazionale di Basilea III, andando a integrare il LCR.

<sup>36</sup> Cfr. Circolare FINMA 2015/3 «*Leverage ratio*» (<http://www.finma.ch/f/regulierung/Documents/finma-rs-15-03-f.pdf>, in francese).

<sup>37</sup> Cfr. Circolare FINMA 2008/22 «Pubblicazione – banche» (<http://www.finma.ch/f/regulierung/Documents/finma-rs-08-22-f.pdf>, in francese).

<sup>38</sup> Cfr. Circolare FINMA 2013/6 «Liquidità – banche» (<http://www.finma.ch/f/regulierung/Documents/finma-rs-13-06-i.pdf>), sostituita dalla Circolare FINMA 2015/2 «Rischio di liquidità – banche», cfr. nota 39.

<sup>39</sup> Cfr. Circolare FINMA 2015/2 «Rischio di liquidità – banche» (<http://www.finma.ch/f/regulierung/Documents/finma-rs-2015-02-f.pdf>, in francese).

---

## Attuazione del principio di proporzionalità

Il principio di proporzionalità costituisce un fattore che consente alle banche di determinare autonomamente le modalità con cui – in funzione delle dimensioni dell’istituto e a seconda di tipologia, estensione, complessità e grado di rischio delle attività operative – esse possono attuare esattamente i requisiti fissati. Tale riduzione della complessità per le piccole banche è ancorata esplicitamente, ad esempio, nella nuova regolamentazione in materia di liquidità a livello sia di ordinanza, sia di circolare FINMA. La circolare 2015/2 trova applicazione per i requisiti sia qualitativi che quantitativi posti alla liquidità. Nell’ambito della rielaborazione della circolare sono state precisate le esatte modalità con cui il principio di proporzionalità deve essere applicato alle attività operative ai fini dell’attribuzione del rischio di liquidità. Inoltre, è stata tenuta in debita considerazione anche una riduzione della complessità per determinati aspetti del LCR.

---

## Cambiamenti nella regolamentazione delle banche

I principali sviluppi registrati nel 2014 nella regolamentazione delle banche, soprattutto a livello internazionale, si sono tradotti in diversi adeguamenti delle circolari FINMA.

Circolare FINMA	Progetto di regolamentazione			Modifiche	Entrata in vigore il
	Tipologia	Contenuto/oggetto	Obiettivi/motivi		
Direttive contabili – banche (15/1)	Revisione totale	Disposizioni di esecuzione per la presentazione dei conti ai sensi dell'Ordinanza sulle banche	Revisione totale dell'Ordinanza sulle banche a seguito delle nuove disposizioni in materia di presentazione dei conti del Codice delle obbligazioni entrate in vigore il 1° gennaio 2013	Elaborazione sostanziale delle disposizioni di esecuzione	1.1.2015
Rischio di liquidità – banche (15/2)	Revisione totale	Quota di liquidità a breve termine (LCR) in conformità con Basilea III	Revisione parziale dell'Ordinanza sulla liquidità per quanto riguarda il LCR, ai fini dell'implementazione degli standard internazionali di Basilea III	Prime disposizioni di esecuzione in materia di LCR	1.1.2015
Leverage ratio (15/3)	Nuova regolamentazione	Calcolo del <i>leverage ratio</i>	Attuazione degli standard internazionali di Basilea III	–	1.1.2015
Pubblicazione – banche (08/22)	Revisione parziale	Requisiti di pubblicazione in materia di <i>leverage ratio</i> e LCR	Attuazione degli standard internazionali di Basilea III	Prime disposizioni di esecuzione sulla pubblicazione del <i>leverage ratio</i> e del LCR	1.1.2015

Nel corso dei prossimi anni è previsto il recepimento nel diritto nazionale di ulteriori adeguamenti degli standard internazionali secondo Basilea III, con relativa entrata in vigore tra il 2016 e il 2019. In tale novero rientrano in particolare i requisiti in materia di pubbli-

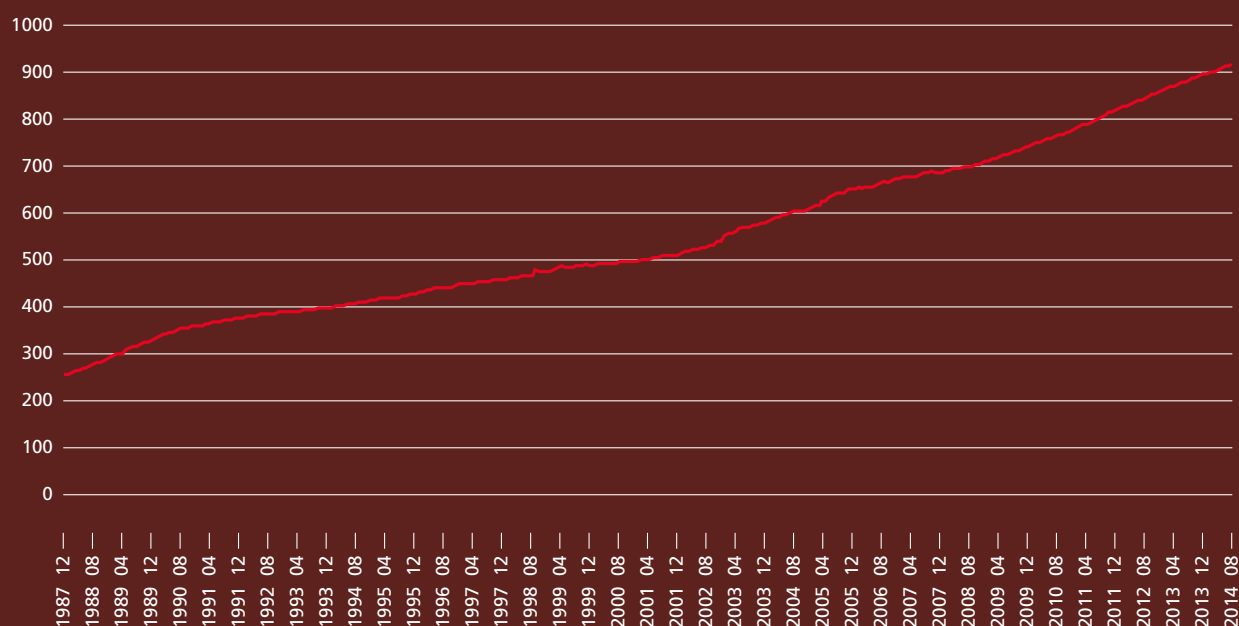
cazione sottoposti a revisione (2016), i requisiti rivisti in materia di fondi propri in relazione a derivati, controparti centrali e quote di fondi (2017), nonché i primi standard di Basilea III sulla ripartizione dei rischi (2019).

## In sintesi: mercato ipotecario e immobiliare

Nel 2014 l'incremento dei prezzi immobiliari ha evidenziato segnali di rallentamento nelle regioni e nei segmenti di mercato che negli anni precedenti avevano registrato tassi di crescita particolarmente elevati. Per quanto riguarda i volumi ipotecari, finora non si è osservato alcun rallentamento. Inoltre, in passato i rallentamenti dell'incremento dei prezzi sono spesso stati di breve durata, soprattutto laddove perduravano i fattori trainanti come l'attuale persistente scenario caratterizzato da tassi d'interesse molto bassi. Gli squilibri instauratisi a seguito dei livelli dei prezzi storicamente elevati rimangono invariati.

### Andamento dei crediti ipotecari

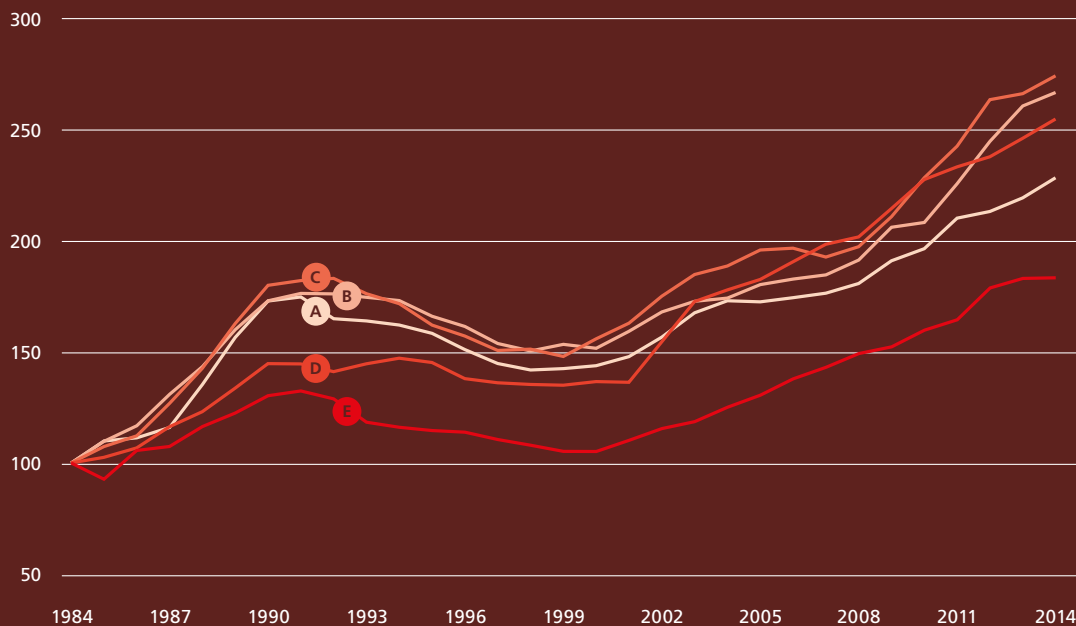
in mld CHF



Fonte: bilancio mensile dettagliato della BNS (fino a ottobre 2014).

### Cinque regioni di mercato con prezzi degli immobili residenziali ancora in crescita nel 2014

Indice: 1984 = 100

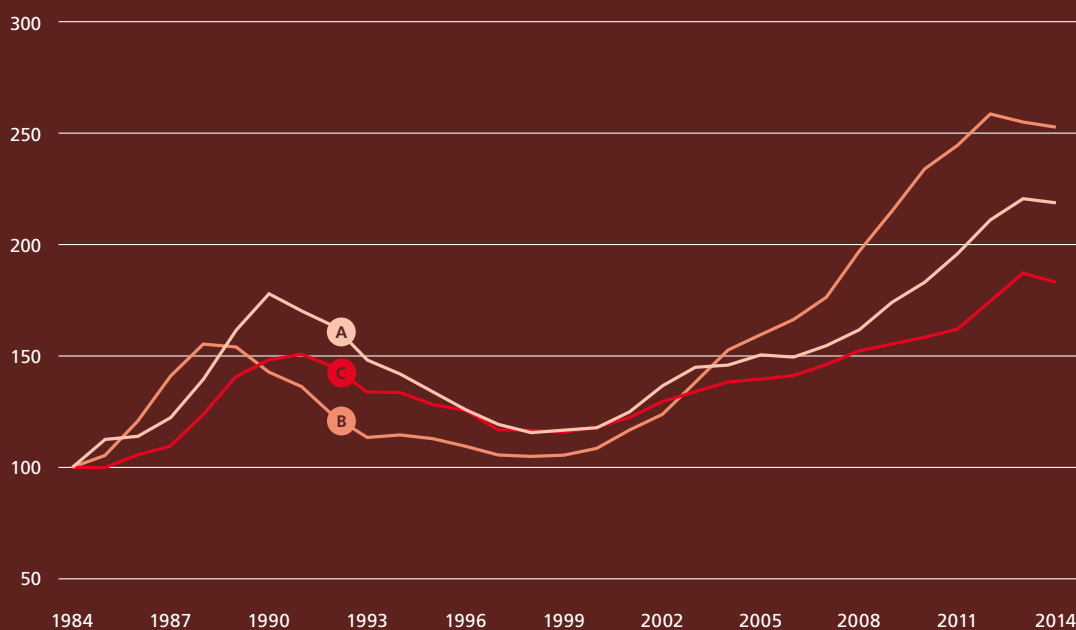


Fonte: FINMA, sulla base dei dati del Bollettino mensile di statistica della BNS (dicembre 2014).

- A Svizzera nordoccidentale
- B Svizzera orientale
- C Svizzera meridionale
- D Ticino
- E Svizzera occidentale

### Tre regioni di mercato con prezzi degli immobili residenziali in calo nel 2014

Indice: 1984 = 100



Fonte: FINMA, sulla base dei dati del Bollettino mensile di statistica della BNS (dicembre 2014).

- A Zurigo
- B Lago di Ginevra
- C Berna

I bassi tassi d'interesse e gli sviluppi internazionali hanno caratterizzato l'attività di vigilanza in ambito assicurativo del 2014. Malgrado il livello basso dei tassi, la maggior parte degli assicuratori ha presentato una solvibilità sufficientemente elevata pur non avvalendosi delle facilitazioni temporanee nel SST. Sul piano internazionale, la FINMA ha collaborato attivamente ai nuovi standard della IAIS, mentre a livello nazionale si è concentrata sulla verifica delle riserve e sui relativi processi attuati dagli assicuratori.

Il persistere della fase caratterizzata da bassi tassi d'interesse pone ancora una volta il settore assicurativo di fronte a una grande sfida. Nella fattispecie, il basso livello dei tassi fa sì che soprattutto gli assicuratori sulla vita investano sempre più spesso in categorie d'investimento con rendimenti correnti più elevati. La FINMA segue da vicino questa evoluzione. Un'attenzione particolare viene posta sulla condotta degli assicuratori in ambito immobiliare e ipotecario.

Nel contesto del *Financial Sector Assessment Program* (FSAP)<sup>40</sup>, il Fondo monetario internazionale ha valutato in maniera perlopiù positiva la stabilità del mercato assicurativo svizzero nonché la relativa regolamentazione e vigilanza. Dalla verifica FSAP sono emerse preziose raccomandazioni, che confluiscono nell'ulteriore sviluppo del quadro normativo e di vigilanza: con la sua attuazione vengono contemporaneamente adempiuti determinati requisiti posti alla vigilanza assicurativa svizzera in relazione all'obiettivo perseguito di equivalenza con il quadro normativo UE di *Solvency II*<sup>41</sup>. Di conseguenza, gli attuali strumenti di vigilanza verranno adeguati e ne saranno introdotti di nuovi. I nuovi strumenti sarebbero ad esempio l'autovalutazione della situazione di rischio e del fabbisogno di capitale (*Own Risk and Solvency Assessment* [ORSA]) nonché nuovi obblighi in materia di pubblicazione.

In uno scenario caratterizzato dagli sviluppi globali, come la prevista introduzione degli standard di capitale (*Insurance Capital Standards* [ICS]) per i gruppi assicurativi attivi a livello internazionale (*Internationally Active Insurance Groups* [IAIG])<sup>42</sup>, nel complesso la FINMA ha approfondito i rapporti di collaborazione sul piano internazionale. In particolare sono stati portati ulteriormente avanti i *supervisory college*<sup>43</sup> per i gruppi internazionali, i quali si sono

evoluti diventando una preziosa piattaforma per lo scambio di informazioni tra le autorità di vigilanza coinvolte.

Un elemento centrale per la tutela degli assicurati in Svizzera e all'estero è costituito da sufficienti riserve tecniche, che costituiscono la base per la definizione dell'importo legale del patrimonio vincolato. In considerazione del contesto di mercato impegnativo, la FINMA continua a verificare con particolare cura che le riserve tecniche vengano determinate in modo corretto e che l'importo legale del patrimonio vincolato sia costantemente coperto tramite attivi.

#### Assicurazione sulla vita: sviluppi divergenti presso le singole imprese

In linea di principio, la maggior parte degli assicuratori sulla vita ha potuto mantenere la propria situazione economica su livelli di stabilità nonostante un'ulteriore diminuzione dei tassi d'interesse nel corso del 2014. Da un'impresa di assicurazione all'altra sono tuttavia stati riscontrati sviluppi di diverso tenore. Le sfide poste al *management*, soprattutto sotto il profilo della gestione del rischio, sono nettamente aumentate a seguito delle attuali condizioni di mercato. Gli impegni a lungo termine, caratterizzati in parte da garanzie ancora elevate, devono essere gestiti in modo tale da poter essere mantenuti nonostante le condizioni di mercato sfavorevoli per le imprese di assicurazione. In un simile contesto, processi inadeguati di gestione del rischio possono tradursi in gravi effetti sul bilancio e, in ultima analisi, in pregiudizi concreti per i contraenti assicurativi. Lo scenario risulta particolarmente impegnativo per gli assicuratori sulla vita di dimensioni molto ridotte, in quanto per essi risulta difficoltoso attuare le necessarie misure di gestione del rischio già sotto il mero profilo delle risorse. La FINMA segue l'evoluzione dell'intero comparto con particolare attenzione.

<sup>40</sup> Cfr. cap. «Valutazione della piazza finanziaria svizzera», pag. 24.

<sup>41</sup> Cfr. glossario, pag. 119.

<sup>42</sup> Cfr. cap. «La FINMA e gli organi di standardizzazione internazionali», sezione «Associazione internazionale degli organi di vigilanza nel settore assicurativo», pag. 20.

<sup>43</sup> Cfr. glossario, pag. 119.

### Assicurazione contro i danni: buona redditività

Nel 2014 è stata concessa l'autorizzazione a quattro nuove succursali di imprese di assicurazione estere<sup>44</sup>. Due compagnie di piccole dimensioni attive nel ramo danni<sup>45</sup> hanno potuto essere esonerate dall'obbligo di vigilanza; in particolare, il portafoglio assicurativo di una delle due imprese è stato trasferito alla Compagnia Svizzera di Riassicurazioni SA.

Il risultato degli assicuratori del ramo danni è stato buono anche nel 2014, con un *combined ratio*<sup>46</sup> ancora favorevole, pari in media al 94%. Le verifiche condotte sulle riserve tecniche hanno evidenziato un solido livello di accantonamenti per le imprese di assicurazione di tutti i rami. Anche sul versante della solvibilità, l'assicurazione contro i danni si colloca su una buona posizione di forza, con un quoziente SST medio del 193%.

### Assicurazione malattie complementare: confermati gli effetti del nuovo finanziamento ospedaliero

Nel 2013 la FINMA aveva riferito in merito alle conseguenze del nuovo finanziamento ospedaliero<sup>47</sup> introdotto il 1° gennaio 2012 e agli effetti delle riduzioni di premio disposte. Alla luce dei dati aggiornati, nel 2014 la FINMA ha nuovamente verificato in maniera approfondita gli effetti di questa innovazione. I risparmi sui costi resi noti nel 2013 hanno trovato conferma, sebbene gli effetti auspicati si siano concretizzati in maniera duratura soprattutto per il prodotto «Reparto comune in tutta la Svizzera». Per le coperture «Reparto semiprivato» e «Reparto privato», i risparmi conseguiti sono stati in parte nuovamente neutralizzati a seguito del rincaro. Presso singoli assicuratori la FINMA ha imposto nuove riduzioni tariffarie per il prodotto «Reparto comune in tutta la Svizzera».

Per quanto concerne le valutazioni delle riserve, nel ramo delle assicurazioni malattie complementari nel 2014 la FINMA ha posto l'accento sui rischi di longevità e sulle attività del ramo infortuni. Tramite controlli in loco e un'intensificazione dell'attività di vigilanza in singoli casi, la FINMA si è concentrata in particolare sulle prassi operative di concessione degli sconti, nonché sugli affari con la clientela commerciale.

### Riassicurazione: situazione finanziaria solida in uno scenario di mercato sempre più difficoltoso

Nel 2014 è stata concessa l'autorizzazione a due nuove imprese di riassicurazione di dimensioni medio-grandi<sup>48</sup>. Nel contempo è stato possibile esonerare dalla vigilanza un riassicuratore *captive*<sup>49</sup>, mentre un riassicuratore è stato rilevato da un'impresa di assicurazione del ramo danni a seguito di un'operazione di fusione<sup>50</sup>.

Il contesto di mercato internazionale permane difficile. Fattori quali un basso numero di sinistri per catastrofi, un eccesso di capacità sul mercato riassicurativo e un crescente trasferimento del capitale verso il mercato dei titoli (per esempio nel caso dei *cat bond*) producono un effetto tendenzialmente negativo sulle attività di riassicurazione. Ciononostante, la situazione finanziaria dei riassicuratori in Svizzera può essere definita globalmente solida.

Oltre ad altri sei paesi, l'Associazione nazionale statunitense dei commissari di vigilanza in ambito assicurativo (National Association of Insurance Commissioners [NAIC]) ha riconosciuto la Svizzera come giurisdizione qualificata per la vigilanza sulla riassicurazione. Per la piazza riassicurativa elvetica ciò riveste un'indubbia valenza positiva, in quanto costituisce il requisito preliminare affinché le imprese di riassicurazione con sede in Svizzera non debbano più coprire la totalità delle riserve per i contratti con le loro compagnie assicurative statunitensi, ma possano beneficiare di disposizioni agevolate.

### Adeguamenti previsti nel reporting di vigilanza per le imprese di assicurazione

Gli scorsi anni i requisiti normativi posti alle imprese di assicurazione sono aumentati. Dallo scoppio della crisi finanziaria, la FINMA pone un accento particolare sugli obblighi d'informazione e di pubblicazione degli operatori di mercato coinvolti, al fine di poter stimare i rischi in modo più efficiente e adottare per tempo le opportune contromisure. Alla luce dei fatti, gli attuali rapporti da inoltrare all'Autorità di vigilanza vengono analizzati in chiave critica nell'ambito di un lavoro di progetto. Tale progetto esamina una ridefinizione del *reporting* di vigilanza sotto il profilo contenutistico e strutturale con il coinvolgimento del settore assicurativo. Nei compiti rientrano anche considerazioni sull'equivalenza nel contesto internazionale.

<sup>44</sup> ERGO Versicherung Aktiengesellschaft, Düsseldorf, succursale di Zurigo; Euler Hermes Europe SA, Bruxelles, succursale di Wallisellen; European Mutual Association for Nuclear Insurance, Evere (Bruxelles), succursale di Zugo; UNIQA Österreich Versicherungen AG, Vienna, succursale di Zurigo.

<sup>45</sup> NBM-Amstelland Insurance Company AG e "La Svizzera" Società Anonima di Assicurazioni Generali (trasferimento di portafoglio).

<sup>46</sup> Cfr. glossario, pag. 117.

<sup>47</sup> Cfr. Rapporto annuale FINMA 2013, cap. «Gli effetti del nuovo finanziamento ospedaliero», pag. 56 seg.

<sup>48</sup> Coface Re SA e Ikano Re AG.

<sup>49</sup> SRV REINSURANCE COMPANY SA.

<sup>50</sup> La XL Assicurazioni Svizzera SA ha acquisito la Vitodurum Società di Riassicurazione SA.

Ad oggi la FINMA ha verificato gran parte dei modelli interni richiesti per la determinazione della solvibilità secondo lo Swiss Solvency Test (SST). In molti casi le autorizzazioni sono state concesse a tempo determinato. In un'ottica di ulteriore sviluppo dei modelli, la FINMA intrattiene un intenso scambio con le imprese di assicurazione.

La maggior parte delle imprese di assicurazione ha presentato una richiesta per l'impiego di un modello interno di valutazione e/o di rischio. La FINMA ha provveduto a verificare gran parte di tali modelli, prendendo una prima decisione al riguardo. Dal punto di vista della FINMA, soltanto pochi di essi potevano essere approvati senza riserve. In molti casi le approvazioni<sup>51</sup> sono state concesse a tempo determinato. Le imprese di assicurazione sono invitate a migliorare i propri modelli entro la scadenza del termine fissato affinché gli stessi risultino conformi sotto ogni punto di vista ai requisiti in materia di vigilanza. La FINMA segue attivamente il processo di miglioramento dei modelli e con cadenza regolare svolge colloqui con le imprese interessate, le quali a loro volta illustrano lo stato di implementazione dei piani correttivi.

#### Controlli in loco

Parallelamente alle suddette attività, la FINMA effettua controlli in loco, in occasione dei quali si fa presentare integralmente o parzialmente un modello di valutazione o di rischio. In questo modo la FINMA acquisisce importanti elementi supplementari circa l'operatività e il funzionamento del modello in questione. In questo modo è inoltre possibile valutare con maggiore accuratezza se i risultati del Test svizzero di solvibilità (SST) vengono effettivamente utilizzati ai fini della gestione operativa dell'impresa.

#### Gestione delle modifiche ai modelli

Ai sensi dell'Ordinanza sulla sorveglianza (OS), le modifiche sostanziali apportate ai modelli sono soggette all'obbligo di autorizzazione. Per la gestione di tali modifiche, la FINMA ha pubblicato un'apposita guida pratica<sup>52</sup>, la quale contempla in particolare una spiegazione circostanziata del concetto di essenzialità e una descrizione del processo, che va dalla richiesta fino all'implementazione vincolante delle modifiche al modello.

#### Processo di autorizzazione in fase di rielaborazione

Le esperienze raccolte mostrano che la verifica dei modelli interni è un processo che assorbe molto tempo. Pertanto, in un'ottica di impiego delle risorse efficiente e orientato al rischio, la FINMA sta lavorando alla rielaborazione sostanziale dell'iter di autorizzazione.

Lo sviluppo e la gestione operativa di un modello interno rappresentano sotto molteplici punti di vista un processo oneroso anche per un'impresa di assicurazione. Non di rado un modello interno consente di valutare la situazione del rischio in maniera solo marginalmente migliore rispetto a un modello standard (debitamente adeguato). La FINMA sta pertanto valutando se, per motivi di efficienza, in un numero sempre maggiore di casi non sia opportuno il ritorno a un modello standard.

#### Sviluppi a livello europeo

Nel contesto di *Solvency II*, anche le imprese di assicurazione europee potranno utilizzare modelli interni. Nel raffronto con la Svizzera, in Europa i requisiti formali per l'adozione di un modello interno risultano tuttavia nettamente più elevati. Ad esempio, a livello europeo la presentazione della richiesta deve sempre essere corredata da una perizia sulla validazione del modello e da conteggi comparativi con il modello standard. La FINMA continua a seguire con attenzione gli sviluppi in Europa.

<sup>51</sup> La FINMA ha concesso un'autorizzazione senza riserve nel 10% dei casi e un'autorizzazione subordinata a condizioni accessorie nel 50% dei casi, mentre nel 40% dei casi è stato espresso un rifiuto.

<sup>52</sup> Guida pratica per le modifiche di modelli nel SST, edizione del 24 aprile 2014 (<http://www.finma.ch/f/beauftragte/versicherungen/schweizer-solvenztest/Documents/wl-modellaeenderungen-sst-f.pdf>, in francese).



Nel bilancio di un'impresa di assicurazione, le riserve tecniche ne indicano gli impegni derivanti dai contratti assicurativi. Tali riserve devono essere strutturate in modo tale da garantire il costante adempimento degli impegni assunti. Nell'ambito delle riserve tecniche la FINMA adotta un approccio coerentemente orientato al rischio.

Le riserve tecniche costituiscono la colonna portante del bilancio di un'impresa di assicurazione. In presenza di riserve insufficienti, gli interessi degli assicurati sono messi a repentaglio. Ai sensi della Legge sulla sorveglianza degli assicuratori (LSA), ogni assicurazione è pertanto tenuta a disporre di sufficienti riserve per la totalità delle proprie attività operative. I principi per la determinazione delle riserve tecniche sono fissati nell'Ordinanza sulla sorveglianza (OS) emanata dal Consiglio federale. I particolari relativi alla tipologia e all'estensione delle riserve tecniche sono regolamentati dalla FINMA nelle proprie circolari. Sulla base delle riserve, viene stabilito sotto il profilo del diritto di vigilanza in che misura gli investimenti di capitale devono essere tenuti a garanzia delle pretese dei contraenti assicurativi (patrimonio vincolato). La responsabilità per la costituzione di sufficienti riserve tecniche compete all'attuario responsabile di un'impresa di assicurazione. Nella fattispecie, si tratta di una persona garante dell'irreprensibilità che per l'esercizio della propria funzione necessita dell'autorizzazione della FINMA.

#### **Approccio orientato al rischio da parte della FINMA**

Al fine di verificare l'adeguatezza delle riserve delle 224 imprese di assicurazione assoggettate a vigilanza, la FINMA persegue un approccio coerentemente orientato al rischio. Tale approccio viene determinato nell'ambito del suo concetto di vigilanza: in funzione di natura, dimensioni e complessità del portafoglio assicurativo, la FINMA opera una distinzione tra diversi livelli di profondità e frequenza dell'audit (cfr. anche i grafici alle pagine 56 e 57):

- La verifica di base quantitativa standardizzata viene condotta dalle società di audit. In tale ambito, l'accento viene posto sulla verifica delle riserve tecniche, suddivise nelle riserve tecniche

necessarie (pari al miglior valore di stima) e nelle cosiddette riserve di garanzia e di compensazione.

- La verifica in funzione del caso specifico è incentrata sugli aspetti individuali di singoli istituti, presenta un'intensità nettamente maggiore rispetto alla verifica di base e viene seguita molto da vicino dagli attuari della FINMA.
- Il livello più elevato di complessità e profondità dell'audit è costituito dalle verifiche attuariali delle riserve (*actuarial reserve review*), che sono dirette in prima persona dagli attuari della FINMA. In tale ambito, nel quadro della valutazione prossima al mercato vengono impiegate all'occorrenza nuove metodologie.

Nel 2014 sono state effettuate sull'arco di tutti i rami (assicurazioni sulla vita, contro i danni, malattie e riassicurazioni) complessivamente 58 verifiche delle riserve.

Nella prospettiva di continuare a svilupparsi, la FINMA mette costantemente in discussione gli aspetti salienti delle proprie verifiche, apportando eventualmente gli opportuni correttivi. Questo approccio riguarda ad esempio il trattamento delle società che, pur non trovandosi in stato di fallimento, non concludono più nuovi affari, oppure le verifiche delle riserve nel contesto internazionale.

## In sintesi: riserve tecniche

Le riserve tecniche costituiscono la colonna portante del bilancio di un'impresa di assicurazione. In presenza di riserve insufficienti, gli interessi degli assicurati risultano potenzialmente a repentaglio. La FINMA si avvale di varie procedure per valutare se le riserve tecniche sono sufficienti. Essa definisce infatti diversi livelli di profondità e complessità dell'audit, che spaziano dalla verifica standardizzata di base fino ai controlli attuariali delle riserve.

### Approccio multilivello della FINMA per la verifica delle riserve

#### Verifica attuariale delle riserve

- Condotta da attuari della FINMA
- Stime autonome di portafogli complessi selezionati
- Accertamento di questioni speciali in materia di valutazione ed eventuale sviluppo di nuovi metodi

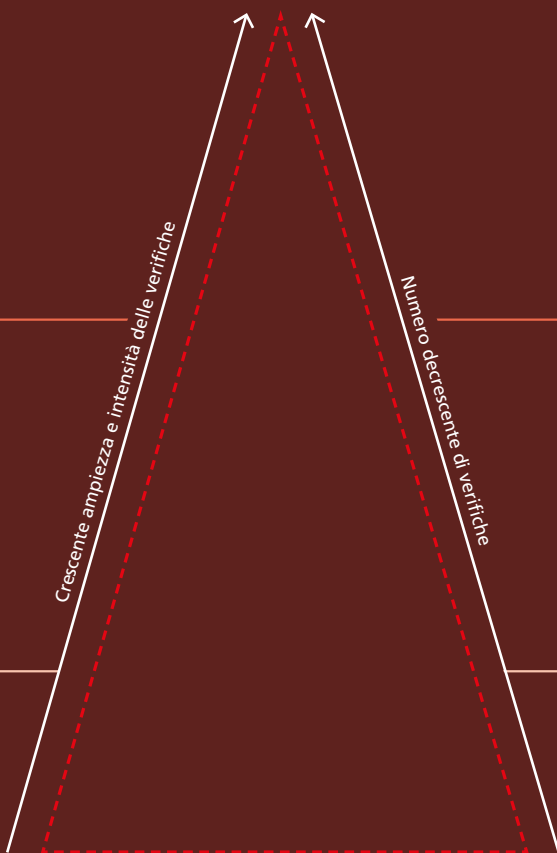
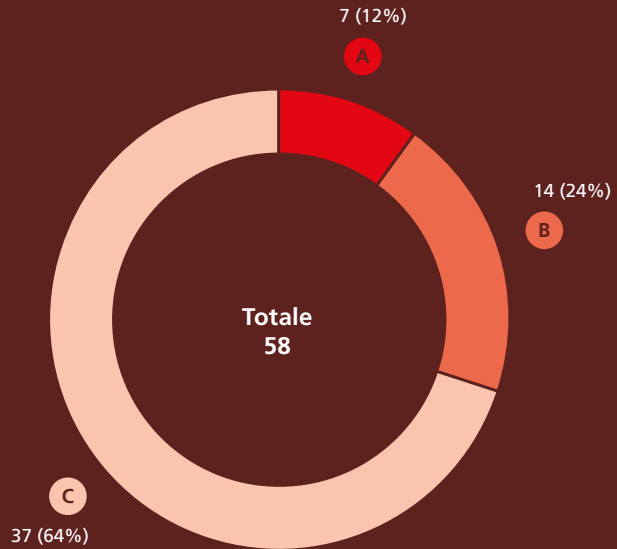
#### Verifica in funzione del caso specifico

- Condotta dalle società di audit in collaborazione con gli attuari della FINMA
- Stime autonome di portafogli complessi selezionati
- Accertamento di questioni speciali in materia di valutazione

#### Verifica di base quantitativa

- Condotta da società di audit
- Stime autonome di portafogli selezionati
- Collegamento con altre tematiche di vigilanza (ad es. conferma dell'importo legale del patrimonio vincolato)

## Numero di verifiche delle riserve nel 2014



- A Verifica attuariale delle riserve**  
Lo scopo della verifica attuariale delle riserve è plausibilizzare metodi, modelli e parametri per la costituzione delle riserve, prevalentemente su base prossima al mercato. Così facendo, il migliore valore di stima degli impegni assicurativi nel segmento dell'assicurazione vita viene influenzato in maniera determinante dai modelli di tassi d'interesse. Si tratta di modelli che forniscono previsioni circa l'andamento futuro dei tassi d'interesse. La FINMA garantisce che le imprese di assicurazione utilizzino soltanto i modelli di tassi d'interesse conformi all'andamento osservato di questi ultimi, allo scopo di evitare che venga sottostimato il migliore valore di stima degli impegni assicurativi.
- B Verifica in funzione del caso specifico**  
Nel quadro della sua attività di vigilanza, per determinati portafogli la FINMA predispose verifiche approfondite delle riserve. L'elemento scatenante può essere la constatazione di irregolarità a livello della verifica quantitativa di base. Per le verifiche in funzione del caso specifico, la FINMA definisce il mandato di audit e informa l'impresa di assicurazione che un incaricato della FINMA provvederà a effettuare una verifica approfondita. Infine, la FINMA comunica all'impresa di assicurazione i risultati del controllo e, all'occorrenza, propone provvedimenti, che possono prevedere un rafforzamento delle riserve tecniche.
- C Verifica quantitativa di base**  
La verifica quantitativa di base nell'ambito delle riserve tecniche viene effettuata dalla società di audit dell'impresa di assicurazione. Al riguardo la società di audit si basa sul programma di verifica standard per le riserve tecniche messo a punto dalla FINMA.

Nel 2014 la FINMA ha sviluppato la sua attività di vigilanza orientata al rischio sul settore parabancario e sulle infrastrutture dei mercati finanziari e intensificato i contatti con le società di audit. Grazie a un solido *know-how* specialistico, la FINMA sostiene progetti normativi rilevanti, in particolare la revisione della normativa sul riciclaggio di denaro volta a recepire le raccomandazioni del Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) riviste nel 2012 e il disegno di legge sull'infrastruttura finanziaria.

Nella primavera del 2014, il precedente ambito di vigilanza Mercati è stato suddiviso in due rami: fra i compiti principali della nuova divisione Asset Management si annoverano l'autorizzazione, l'approvazione e la sorveglianza degli istituti ai sensi della Legge sugli investimenti collettivi e degli investimenti collettivi. La nuova divisione Mercati comprende la vigilanza sulle infrastrutture dei mercati finanziari e la lotta contro il riciclaggio di denaro nonché il coordinamento dell'audit prudenziale. Con l'accorpamento delle competenze in materia di vigilanza sulle imprese di revisione e sulle società di audit, l'attività di vigilanza precedentemente svolta dalla FINMA sulle società di audit è stata trasferita all'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) dal 1° gennaio 2015.<sup>53</sup>

#### **Ulteriore sviluppo della vigilanza orientata al rischio nel settore parabancario**

Nel 2014 la FINMA ha potenziato la sua vigilanza orientata al rischio sugli intermediari finanziari direttamente sottoposti (IFDS). A tale scopo, la divisione Mercati ha messo a punto un nuovo modello di sorveglianza, il cui obiettivo è garantire che gli IFDS soddisfino costantemente le condizioni di autorizzazione nonché rispettino e attuino i loro obblighi conformemente alla normativa sul riciclaggio di denaro.

Per gli organismi di autodisciplina (OAD) la FINMA ha verificato, nell'ambito dei suoi controlli in loco, in che misura essi vigilano in maniera orientata al rischio sugli intermediari finanziari loro affiliati. Per la maggior parte degli OAD, la FINMA ha constatato le prerogative di una vigilanza orientata al rischio, tuttavia è giunta alla conclusione che presso tutti gli OAD sussiste un potenziale di ulteriore sviluppo di tale vigilanza. L'Autorità di vigilanza ha dunque emanato raccomandazioni e prescrizioni in materia.<sup>54</sup>

#### **Legge sull'infrastruttura finanziaria**

Nel 2012, sotto la direzione del Dipartimento federale delle finanze, è stato avviato il progetto di stesura di una Legge sull'infrastruttura finanziaria (LInfFin) che disciplini, oltre alle infrastrutture dei mercati finanziari, anche il commercio di derivati OTC. Tale progetto ha raggiunto una tappa importante nel settembre 2014 con la trasmissione al Parlamento del messaggio sul disegno di legge, alla cui elaborazione la FINMA ha contribuito attivamente apportando le proprie competenze specialistiche e l'ottica della vigilanza.<sup>55</sup>

#### **Nuove raccomandazioni del GAFI**

Tra il 2009 e il 2012 il Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) ha parzialmente rivisto i suoi standard per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Sebbene la regolamentazione svizzera in materia di riciclaggio di denaro sia già oggi ampiamente in linea con i nuovi standard del GAFI, in ragione della revisione delle raccomandazioni occorre apportare determinate modifiche. Le consultazioni parlamentari sono in fase avanzata. I lavori per i necessari adeguamenti della susseguente normativa sono cominciati, in particolare la revisione dell'Ordinanza FINMA sul riciclaggio di denaro e la Convenzione relativa all'obbligo di diligenza delle banche (CDB).

<sup>53</sup> Cfr. cap. «Attuazione del nuovo sistema di audit», pag. 63.

<sup>54</sup> Cfr. cap. «Vigilanza orientata al rischio nel settore parabancario», pag. 61.

<sup>55</sup> Cfr. cap. «Vigilanza sulle infrastrutture dei mercati finanziari», pag. 59.

Anche nel 2014 le infrastrutture dei mercati finanziari sono state oggetto di progetti normativi e di esigenze internazionali in materia di equivalenza. Il Consiglio federale ha approvato il messaggio relativo alla Legge sull'infrastruttura finanziaria, puntando così ad adeguare la relativa normativa agli sviluppi del mercato e alle disposizioni internazionali.

Nell'ambito dell'esercizio della vigilanza corrente sulle infrastrutture dei mercati finanziari, nel 2014 la FINMA ha avviato misure di attuazione che mirano ad allineare le strutture e l'organizzazione delle controparti centrali (CCP) e degli enti di custodia centrali (CSD) ai rivisti standard internazionali del Committee on Payments and Market Infrastructures (CPMI) e dell'Organizzazione internazionale delle autorità di controllo dei mercati finanziari (IOSCO). Rispetto alle disposizioni finora vigenti della Legge sulle banche e della Legge sulla Banca nazionale, questi standard rappresentano una notevole evoluzione delle condizioni quadro per le infrastrutture dei mercati finanziari. Tale evoluzione tiene conto in particolare dei rischi specifici delle infrastrutture dei mercati finanziari.

### Gestione dei rischi di liquidità e di credito

Nel 2014, nell'attività di vigilanza corrente rientrava anche la gestione dei rischi di liquidità e di credito, in particolare per quanto riguarda il *clearing* di diverse sedi di negoziazione da parte di controparti centrali (interoperabilità tra CCP). L'obiettivo consiste nel controllare efficacemente e nel ridurre i rischi della collaborazione tra le CCP svizzere e quelle estere nell'ambito dell'interoperabilità in Svizzera e nell'Unione europea.

### Efficacia delle strutture di autodisciplina

Per quanto riguarda le sedi di negoziazione, la FINMA ha svolto accertamenti sull'adeguatezza dell'autodisciplina da parte dei relativi operatori, concentrandosi in particolare sull'aspetto dell'efficacia della sorveglianza del mercato. La ripartizione delle attività di negoziazione su un maggior numero di sedi di negoziazione e attività di commercio fuori borsa ostacola la disponibilità dei dati concernenti la sorveglianza del mercato, la cui efficacia dovrà in futuro essere garantita e potenziata rafforzando la collaborazione, anche transfrontaliera, tra le istituzioni preposte alla sorveglianza.

### Legge sull'infrastruttura finanziaria

Il progetto in corso dal 2012 per la stesura di una Legge sull'infrastruttura finanziaria (LInFi) è volto a disciplinare, oltre alle infrastrutture dei mercati finanziari, anche il commercio fuori borsa. Un elemento importante del progetto consiste nel confronto con gli sforzi profusi sul piano normativo internazionale. In concreto sono stati esaminati gli elementi che devono essere contenuti nella normativa svizzera per garantire l'equivalenza con la regolamentazione internazionale, in particolare con i progetti europei paralleli<sup>56</sup>. Come bacino collettore di una normativa unitaria, la Legge sull'infrastruttura finanziaria disciplina, oltre al commercio fuori borsa, le piazze borsistiche, le controparti centrali, la custodia e il regolamento di titoli da parte degli enti di custodia centrali e degli enti di gestione delle operazioni su titoli nonché i repertori di dati sulle negoziazioni. La legge definisce anche le disposizioni per il riconoscimento degli offerenti esteri di infrastrutture dei mercati finanziari e dei partecipanti esteri al commercio (*remote member*).

Partecipando attivamente al gruppo di lavoro «Infrastrutture del mercato finanziario» istituito dal Dipartimento federale delle finanze, la FINMA ha contribuito in maniera significativa all'elaborazione del disegno di legge. Il 3 settembre 2014 il Consiglio federale ha sottoposto il messaggio sul disegno di legge all'attenzione del Parlamento, segnando così una tappa importante. Le consultazioni parlamentari sono previste per il 2015.

<sup>56</sup> European Market Infrastructure Regulation (EMIR), Central Securities Depositories Regulation (CSDR), Markets in Financial Instruments Directive (MiFID II) e Markets in Financial Instruments Regulation (MiFIR), cfr. anche glossario, pag. 117 segg.

---

## Procedura di riconoscimento delle equivalenze della Commissione UE

Per le loro operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie, le infrastrutture dei mercati finanziari sono confrontate con requisiti di equivalenza internazionali. Nell'ambito delle suddette prestazioni, la collaborazione con le autorità estere di vigilanza è stata pertanto ampliata. Per seguire la procedura di riconoscimento specifica per ogni istituto da parte dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) ai sensi del Regolamento sulle infrastrutture del mercato europeo (*European Market Infrastructure Regulation* [EMIR]), la Commissione UE deve riconoscere come equivalente la normativa svizzera e la vigilanza sulla controparte centrale con sede in Svizzera. Solo se viene riconosciuta l'equivalenza le infrastrutture dei mercati finanziari possono continuare a prestare servizi nell'Unione europea e per i membri dell'UE. Già nel settembre 2013 l'ESMA ha espresso una valutazione positiva riguardo all'equivalenza della regolamentazione svizzera e della vigilanza sulle controparti centrali nei confronti della Commissione UE, la cui decisione formale sull'equivalenza è però ancora attesa.

---

### Gli standard internazionali obbligano le autorità di vigilanza e gli organismi di autodisciplina alla vigilanza orientata al rischio.

Il Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) è un organismo intergovernativo internazionale il cui compito principale è elaborare standard internazionali per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Le raccomandazioni del GAFI, opportunamente riviste e approvate nel 2012, sono imperniate sulla vigilanza orientata al rischio da parte delle autorità di vigilanza degli Stati membri, che sono tenute a individuare, valutare e comprendere i rischi concernenti il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Su questa base e avvalendosi di un approccio orientato al rischio, devono garantire che i rischi individuati vengano affrontati in misura mirata con misure concrete. Secondo tale approccio, le autorità di vigilanza e gli organismi preposti a svolgere attività di vigilanza, come gli organismi di autodisciplina, devono sottoporre a un'analisi dei rischi gli intermediari finanziari ad essi affiliati e classificarli di conseguenza per stabilire gli strumenti di vigilanza da utilizzare e l'intensità di quest'ultima. Un'analisi del rischio viene svolta, per esempio, in base all'attività, alle dimensioni e alla struttura della clientela del rispettivo intermediario finanziario oppure in riferimento alla sua gamma di prodotti e servizi.

#### **Potenziamento della vigilanza orientata al rischio sugli intermediari finanziari direttamente sottoposti**

Per l'attuazione e il potenziamento della vigilanza orientata al rischio sugli intermediari finanziari direttamente sottoposti alla FINMA (IFDS), la divisione Mercati ha elaborato una nuova strategia di sorveglianza, che mira a garantire il costante adempimento delle condizioni di autorizzazione da parte degli IFDS nonché l'osservanza e l'applicazione dei loro obblighi ai sensi della Legge sul riciclaggio di denaro e dell'Ordinanza FINMA sul riciclaggio di denaro.

La strategia si basa su un'analisi del rischio in due tappe distinte. In una prima fase gli IFDS vengono classificati in base al rischio derivante dalla loro attività. Il settore parabancario comprende attività con diversi rischi di riciclaggio di denaro. Determinate attività comportano un rischio maggiore, per esempio il trasferimento di denaro e di valori (*money transmitting*), lo svolgimento di funzioni per società di sede costituite in giurisdizioni *offshore* oppure la gestione patrimoniale per clienti domiciliati in paesi ad alto rischio.

In un secondo momento, i controlli implementati presso gli IFDS vengono verificati ai sensi della Legge sul riciclaggio di denaro (LRD). In questa fase lo strumento di sorveglianza dell'audit LRD annuale svolge un ruolo importante. Tale audit è svolto in loco da società esterne di audit LRD autorizzate a operare in veste di *longa manus* della FINMA. I risultati dell'analisi dei rischi vengono considerati nell'ambito di una classificazione del *rating*, effettuata con frequenza almeno annuale secondo un sistema basato sui colori. Dall'analisi dei rischi viene estrapolata l'intensità del fabbisogno di interventi prudenziali, in particolare l'impiego necessario di ulteriori strumenti di sorveglianza, per esempio controlli in loco.

#### **Controlli in loco da parte della FINMA presso organismi di autodisciplina**

Nell'ambito dei suoi controlli in loco, nel 2014 la FINMA ha inoltre valutato in che misura gli organismi di autodisciplina ai sensi della Legge sul riciclaggio di denaro vigilano in maniera orientata al rischio sugli intermediari finanziari ad essi affiliati in conformità alle raccomandazioni del GAFI riviste. Da tali controlli la FINMA ha constatato che per la maggior parte degli organismi di autodisciplina sussistono già le prerogative di una vigilanza orientata al rischio. Pertanto, gli organi di controllo hanno in parte svolto analisi

dei rischi o attuato cicli pluriennali di audit secondo i quali gli intermediari finanziari con un rischio moderato di riciclaggio di denaro sono sottoposti a verifica solo ogni due-tre anni. In tal modo gli organismi di autodisciplina possono disporre delle loro risorse per intensificare la vigilanza su quegli intermediari finanziari che presentano un rischio maggiore di riciclaggio di denaro. La FINMA ha comunque individuato presso tutti gli organismi di autodisciplina un potenziale di miglioramento della vigilanza orientata al rischio e avviato misure in proposito, per esempio sotto forma di analisi più sistematiche dei rischi o introducendo una gamma maggiormente differenziata di strumenti di vigilanza applicabili secondo il grado di rischio e di intensità della vigilanza.



## Attuazione del nuovo sistema di audit

Dal 1° gennaio 2015 le competenze della FINMA in materia di vigilanza sulle società di audit sono state trasferite all'Autorità federale di sorveglianza dei revisori. I nuovi strumenti introdotti nell'audit nel 2013 hanno consentito di ottenere un impiego più efficiente delle società di audit e un valore aggiunto in termini di qualità in tutti gli ambiti della vigilanza. Nel 2014 il dialogo con le società di audit è stato ulteriormente intensificato.

Nella sessione estiva del 2014 il Parlamento ha approvato il disegno di legge «Concentrazione della sorveglianza sulle imprese di revisione e sulle società di audit»<sup>57</sup> necessario per poter trasferire l'esclusiva vigilanza sulle società di audit dalla FINMA all'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR). Alla FINMA rimane la competenza di definire il contenuto dell'audit ai sensi delle leggi sui mercati finanziari (audit prudenziale). In altri termini, la FINMA stabilisce gli ambiti, l'ampiezza e la frequenza dell'audit. Inoltre, continua ad avere la competenza di definire i principi basilari dell'audit e le disposizioni di attuazione concernenti le attività incompatibili con un mandato di audit. Le competenze in materia di vigilanza sono state trasferite dal 1° gennaio 2015, data in cui il team di vigilanza finora responsabile presso la FINMA è passato all'ASR. La FINMA continua a intrattenere con l'ASR una stretta e proficua collaborazione. Tra le due autorità prosegue lo scambio di informazioni per coordinare l'attività di vigilanza.

### Modifiche alla regolamentazione della FINMA

In seguito agli emendamenti legislativi, si è resa necessaria una revisione totale dell'Ordinanza sugli audit dei mercati finanziari (OA-FINMA). Fino al 31 dicembre 2014 tale ordinanza conteneva disposizioni sull'abilitazione delle società di audit e degli auditor responsabili, che con l'entrata in vigore del menzionato testo di legge sono ora disciplinate dall'Ordinanza sui revisori (OSRev). Ove possibile e opportuno, le disposizioni dell'OA-FINMA sono state trasposte nell'OSRev. Dal 1° gennaio 2015 i principi essenziali dell'audit sono stati fissati a livello di ordinanza.

La revisione totale dell'OA-FINMA ha comportato la necessità di apportare lievi adeguamenti anche alla Circolare FINMA 2013/3<sup>58</sup> al 1° gennaio 2015. La Circolare FINMA 2013/4<sup>59</sup> è stata abrogata e non più sostituita.

È confermato l'orientamento intrapreso nel 2013 che prevede l'impiego orientato al rischio e unitario delle società di audit nella vigilanza sui mercati finanziari. Le società di audit operano in veste di *longa manus* della FINMA e coadiuvano l'attività di vigilanza dal punto di vista specialistico e delle risorse. L'impiego delle società di audit è impostato in modo analogo in tutti i settori considerando i modelli di vigilanza specifici nei diversi ambiti operativi. Gli strumenti implementati a livello dell'audit nel 2013 (analisi dei rischi, strategia di audit standard, modello di rendiconto) hanno consentito, in tutti gli ambiti di vigilanza, di ottenere un impiego più efficiente delle società di audit e un valore aggiunto in termini di qualità delle informazioni messe a disposizione per la vigilanza. In particolare l'analisi dei rischi che le società di audit devono allestire per ogni assoggettato, ma anche la forma strutturata del rendiconto rispondono alle esigenze di una vigilanza efficiente ed efficace.

### Maggiore controllo da parte della FINMA

Anche in futuro la FINMA intende impiegare, nell'ambito delle sue attività di vigilanza, le società di audit in modo mirato e quanto più possibile efficiente ed efficace tenendo in considerazione i costi dell'ordine di CHF 115 milioni per l'esercizio 2013. All'inizio del 2014 la FINMA ha deciso di ampliare e di rendere più coerenti le istruzioni e le guide pratiche nonché i modelli di rendiconto per le società di audit, di intensificare il dialogo con queste ultime e, in particolare, di comunicare loro più esplicitamente le aspettative in materia di vigilanza. A tal fine ha formulato aspettative precise sull'audit prudenziale nei confronti delle società di audit. Esso è articolato in singoli ambiti, che possono essere a loro volta suddivisi in campi di audit e, successivamente, in punti di audit. Nella vigilanza sulle assicurazioni, già nel 2013 la FINMA ha specificato in maniera esauriente in determinati ambiti i campi e i punti dell'audit. Anche per l'ambito di audit concernente la Legge sul riciclaggio di

<sup>57</sup> Modifica della Legge sui revisori, della Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari e di varie leggi sui mercati finanziari.

<sup>58</sup> Cfr. Circolare FINMA 2013/3 «Attività di audit» (<http://www.finma.ch/it/regulierung/Documents/finma-rs-13-3-i.pdf>).

<sup>59</sup> Cfr. Circolare FINMA 2013/4 «Società di audit e auditor responsabili» (abrogata).

denaro, nel 2014 la FINMA ha provveduto a precisare i punti di audit per il rispetto degli obblighi di diligenza e degli obblighi di organizzazione ai sensi della Legge sul riciclaggio di denaro e dell'Ordinanza FINMA sul riciclaggio di denaro. Tenendo conto della competenza specialistica del settore privato nei singoli ambiti di vigilanza, la FINMA preciserà per altri ambiti di audit le proprie aspettative in materia.

Nel 2014 il dialogo con le società di audit è stato intensificato. Sia a livello del singolo istituto assoggettato sia sul piano dell'ambito di vigilanza ha avuto luogo una vivace interazione tra la FINMA e le società di audit da un lato e la FINMA e la Camera fiduciaria<sup>60</sup> dall'altra. Tra l'altro la FINMA ha svolto con le grandi società di audit colloqui annuali, nei quali sono state discusse tematiche attuali dell'audit prudenziale. Sono state tematizzate anche alcune sfide concernenti gli istituti assoggettati. I colloqui con le commissioni tecniche della Camera fiduciaria (audit delle banche, assicurazioni, Legge sugli investimenti collettivi) erano imperniati sull'implementazione unitaria dei singoli strumenti dell'audit, sulle questioni concernenti l'indipendenza e sull'interfaccia tra la revisione esterna e quella interna.

<sup>60</sup> Cfr. cap. «La FINMA e i suoi stakeholder a livello nazionale», sezione «Tematiche centrali nello scambio con i principali stakeholder», pag. 18.

## Cambiamenti nella regolamentazione dei mercati

L'Ordinanza sugli audit dei mercati finanziari è stata rivista in seguito agli emendamenti legislativi in base al progetto di concentrazione della sorveglianza sulle imprese di revisione e sulle società di audit.

Ordinanza FINMA / Circolare FINMA	Progetto di regolamentazione			Modifiche	Entrata in vigore il
	Tipologia	Contenuto / oggetto	Obiettivi / motivi		
Ordinanza sugli audit dei mercati finanziari (OA-FINMA)	Revisione totale	La rivista OA-FINMA raggruppa le definizioni su oggetto, struttura e svolgimento dell'audit. Contiene inoltre disposizioni su rendiconto, obblighi d'informazione degli assoggettati, divieto di indennizzo forfetario e norme sull'audit di gruppi e conglomerati.	In seguito alla concentrazione della sorveglianza sulle imprese di revisione e sulle società di audit presso l'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR), l'OA-FINMA disciplina gli aspetti essenziali del contenuto e dello svolgimento dell'audit prudenziale nonché del rendiconto. Parallelamente è stata sottoposta a revisione totale anche l'Ordinanza sui revisori (OSRev) dell'ASR.	In futuro l'OA-FINMA disciplinerà soltanto l'audit prudenziale degli assoggettati alla FINMA. D'ora in poi il campo di applicazione si estende agli intermediari finanziari direttamente sottoposti.  I principi basilari dell'audit prudenziale vengono fissati nell'OA-FINMA. In seguito al trasferimento delle competenze in materia di sorveglianza sulle società di audit dalla FINMA all'ASR, le condizioni di abilitazione vengono disciplinate dall'Ordinanza sui revisori dell'ASR.	1.1.2015
Circolare FINMA «Attività di audit» (13/3)	Revisione parziale	Il contenuto della Circolare è stato modificato secondo le disposizioni dell'OA-FINMA.	La Circolare è stata modificata per eliminare le ridondanze e procedere a determinate precisazioni.	La Circolare precisa tra l'altro le regole di incompatibilità con un mandato di audit.  Per evitare ridondanze, alcuni numeri marginali della Circolare 13/3 sono stati abrogati.	1.1.2015
Circolare FINMA «Società di audit e auditor responsabili» (13/4)	Abrogazione	–	–	La Circolare FINMA 13/4 è stata abrogata al 31 dicembre 2014.	1.1.2015

## In sintesi: infrastrutture dei mercati finanziari in Svizzera

Nel 2014 il Fondo monetario internazionale, nella sua valutazione tecnica delle infrastrutture dei mercati finanziari in Svizzera, è giunto alla conclusione che queste ultime sono sottoposte a una sorveglianza adeguata ed efficace da parte della FINMA e della Banca nazionale svizzera.

Nell'ambito del *Financial Sector Assessment Program* (FSAP) il Fondo monetario internazionale è giunto alla conclusione, nel suo documento *Technical Note: Oversight, Supervision, and Risk Management of Financial Market Infrastructures*<sup>61</sup> pubblicato nel settembre 2014, che le infrastrutture dei mercati finanziari in Svizzera sono ben sviluppate e stabili e la vigilanza da parte della FINMA e della Banca nazionale svizzera è adeguata ed efficace.

### Elaborazione delle transazioni su valori mobiliari (rappresentazione economica)



<sup>61</sup> Cfr. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14270.pdf> (in inglese).



Con la creazione, avvenuta nel 2014, della divisione Asset Management, la FINMA sottolinea il ruolo centrale della gestione patrimoniale nel mercato svizzero.

Dall'entrata in vigore, il 1° marzo 2013, della Legge sugli investimenti collettivi (LICoL) sottoposta a revisione, sono assoggettati alla legge non solo i gestori patrimoniali di investimenti collettivi di capitale svizzeri, ma anche i gestori patrimoniali di investimenti collettivi di capitale esteri. In tal modo è stato attribuito un peso maggiore alla gestione patrimoniale di investimenti collettivi di capitale nell'attività di vigilanza della FINMA, con il risultato di un significativo aumento dei gestori patrimoniali autorizzati da quest'ultima. Nel 2014 l'accresciuta importanza dell'*asset management* nella vigilanza sui mercati finanziari si è concretizzata anche a livello organizzativo all'interno della FINMA. Con la creazione della nuova divisione Asset Management, la FINMA ha posto le basi di una vigilanza ancora più mirata sulla gestione patrimoniale nell'ambito degli investimenti collettivi di capitale.

#### **Attuazione del nuovo concetto di approvazione dei prodotti**

Dalla revisione della Legge sugli investimenti collettivi e dell'Ordinanza sugli investimenti collettivi, la FINMA ha il compito di verificare soltanto gli elementi rilevanti del contratto del fondo dal punto di vista del diritto di vigilanza per gli investimenti collettivi di capitale aperti svizzeri. Su questa base, alla fine del 2013 è stato introdotto un nuovo concetto di approvazione, in virtù del quale ora i richiedenti possono presentare le informazioni sui prodotti in forma standardizzata. Nel frattempo la FINMA ha attuato i relativi presupposti e messo in pratica il nuovo concetto, con il quale intende realizzare una gestione efficiente delle richieste.

#### **Accordi di cooperazione con le autorità estere di vigilanza**

Le nuove disposizioni susseguenti alla revisione della Legge sugli investimenti collettivi e dell'Ordinanza sugli investimenti collettivi implicano che, dal 1° marzo 2014, in Svizzera possono essere distribuiti investimenti collettivi di capitale esteri a investitori non qualificati solo se tra la FINMA e la competente autorità estera di vigilanza è stato stipulato un accordo di cooperazione (*Memorandum of Understanding*). Si intende così garantire che gli investitori svizzeri dispongano sempre delle necessarie informazioni e per gli investimenti collettivi di capitale esteri che la trasparenza sia equivalente a quella degli offerenti svizzeri. Entro il 1° marzo 2014 è stato possibile stipulare un accordo in tal senso con tutte le autorità di vigilanza delle giurisdizioni a partire dalle quali vengono attualmente distribuiti investimenti collettivi di capitale in Svizzera.<sup>62</sup>

#### **Sviluppi nell'autodisciplina**

Nell'ambito degli investimenti collettivi di capitale, oltre al legislatore si sono attivate anche le associazioni, che nel 2014 hanno presentato alla FINMA tre dispositivi di autodisciplina per il riconoscimento come standard minimo. Nel maggio 2014 la FINMA ha pertanto riconosciuto come standard minimo la Direttiva per la distribuzione di investimenti collettivi di capitale (direttiva sulla distribuzione) e la Direttiva sugli obblighi relativi alla riscossione di emolumenti e all'addebito di costi nonché alla loro utilizzazione (direttiva sulla trasparenza) della Swiss Funds & Asset Management Association (SFAMA). La direttiva sulla distribuzione comprende ora tutti i distributori che distribuiscono investimenti collettivi di capitale a investitori non qualificati o investimenti collettivi di capitale esteri a investitori qualificati. Inoltre, ora la società di audit dei distributori deve verificare il rispetto dei loro obblighi di comunicazione ai sensi dell'art. 16 LICoL. Nel quadro della direttiva sulla tra-

<sup>62</sup> Cfr. anche cap. «Accordi della FINMA a livello nazionale e internazionale», pag. 114.

sparenza, la SFAMA ha quindi sancito gli obblighi d'informazione degli offerenti di fondi nei confronti degli investitori. Sono altresì state stabilite le condizioni alle quali è possibile concedere retrocessioni ai distributori e ribassi agli investitori.

Nell'ottobre 2014 la FINMA ha infine riconosciuto come standard minimo le regole di condotta della SFAMA, che accorpano in un unico codice le regole di condotta finora vigenti per l'industria svizzera dei fondi e per i gestori patrimoniali di investimenti collettivi di capitale. La revisione parziale della legislazione sugli investimenti collettivi di capitale ha comportato tra l'altro un notevole ampliamento degli obblighi di diligenza e d'informazione dei titolari dell'autorizzazione e dei loro mandatari. Le regole di condotta della SFAMA mirano essenzialmente ad applicare le regole di condotta sancite dalla legge, attualmente ampliate. Inoltre, gli istituti nell'ambito degli investimenti collettivi di capitale sono ora tenuti a perseguire una politica salariale e di remunerazione improntata al principio di proporzionalità e adeguata alle relative dimensioni e al profilo di rischio. Le nuove regole di condotta sono entrate in vigore il 1° gennaio 2015, con un periodo transitorio di un anno per i necessari lavori di implementazione.

L'Associazione svizzera dei banchieri (ASB) e l'Associazione Svizzera per prodotti strutturati (ASPS) hanno sottoposto alla FINMA per il riconoscimento le direttive concernenti l'informazione degli investitori in materia di prodotti strutturati. In esse le due associazioni hanno stabilito quali requisiti minimi devono soddisfare i prospetti semplificati di prodotti strutturati. Una novità fondamentale è rappresentata in particolare dalla suddivisione delle informazioni nelle tre categorie principali «Descrizione dei prodotti», «Prospettive di utili e perdite» e «Rischi significativi per gli investitori». In questo modo si punta a una standardizzazione dei prospetti semplificati. Le

direttive sono state riconosciute dalla FINMA nell'agosto 2014 ed entrano in vigore il 1° marzo 2015. Inoltre, la FINMA ha adeguato le sue FAQ<sup>63</sup> sui prodotti strutturati alle nuove disposizioni in materia di autodisciplina.

<sup>63</sup> Cfr. FAQ «Prodotti strutturati» (<http://www.finma.ch/it/faq/beaufsichtigte/pagine/faq-strukturierte-produkte.aspx>).

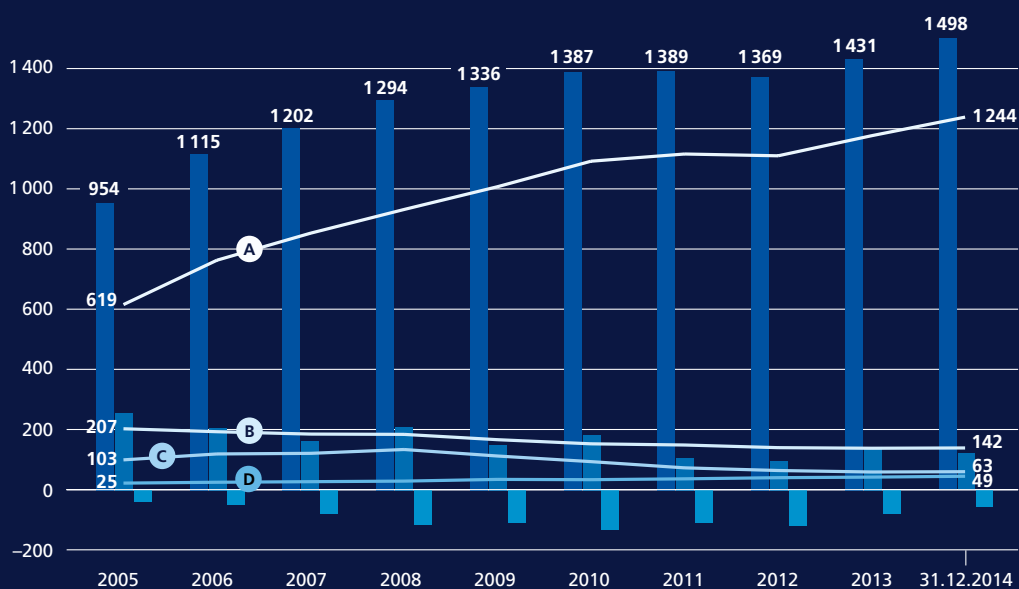
# Andamento dei prodotti

Il numero di investimenti collettivi di capitale aperti ammessi alla distribuzione in Svizzera è ulteriormente aumentato nel 2014. I più apprezzati rimangono gli altri fondi per gli investimenti tradizionali, ma anche i fondi in valori mobiliari e i fondi immobiliari hanno registrato un leggero incremento. Per quanto riguarda i fondi esteri ammessi alla distribuzione a investitori non qualificati in Svizzera o a partire dalla Svizzera, nel 2014 un aumento ha riguardato anche gli OICVM<sup>64</sup>.

70

Vigilanza, enforcement e regolamentazione  
FINMA | Rapporto annuale 2014

## Andamento del numero di investimenti collettivi di capitale aperti in Svizzera tra il 2005 e il 2014, suddivisi per tipologia di fondo



- A** Altri fondi per investimenti tradizionali (unità)
- B** Fondi mobiliari (unità)
- C** Altri fondi per investimenti alternativi (unità)
- D** Fondi immobiliari (unità)

- Totale degli investimenti collettivi di capitale aperti svizzeri (unità)
- Ingressi di investimenti collettivi di capitale di tipo aperto
- Uscite di investimenti collettivi di capitale di tipo aperto

## Andamento del numero di investimenti collettivi di capitale esteri tra il 2005 e il 2014



- A** OICVM
- B** Non-OICVM per investimenti tradizionali (unità)
- C** Non-OICVM per investimenti alternativi (unità)

- Totale investimenti collettivi di capitale esteri (unità)
- Ingressi di investimenti collettivi di capitale esteri
- Uscite di investimenti collettivi di capitale esteri

<sup>64</sup> Cfr. glossario, pag. 119.



## Prassi di autorizzazione nell'ambito degli investimenti collettivi di capitale

Gli *Exchange Traded Funds* non attuano più esclusivamente strategie d'investimento passive, pertanto la FINMA ha adeguato la sua prassi di autorizzazione alle nuove strutture del mercato, consentendo anche agli *Exchange Traded Funds* a gestione attiva di ottenere l'approvazione. Nel 2014 la FINMA ha inoltre eliminato un'incertezza del diritto nell'ambito delle strutture d'investimento private.

Nel corso del 2014 la FINMA ha adeguato la sua prassi di autorizzazione alle nuove strutture del mercato. Dal 2000 essa autorizza *Exchange Traded Funds* (ETF) in Svizzera. Gli ETF sono fondi di investimento quotati in borsa, per i quali un operatore del mercato (*market maker*) s'impegna a fissare giornalmente i prezzi all'interno di uno *spread* tra acquisto e vendita. In questo modo la liquidità è garantita e il valore d'inventario netto indicativo dell'ETF viene calcolato in modo continuativo. Secondo la nozione tradizionale, gli ETF seguono una strategia d'investimento passiva nel senso che replicano un indice. I fondi di investimento a gestione attiva cercano invece di superare un indice di riferimento (*outperformance*).

La FINMA ha ricevuto per la prima volta nel 2014 una richiesta di approvazione alla distribuzione in Svizzera o a partire dalla Svizzera di un fondo d'investimento ETF a gestione attiva. La gestione attiva di un ETF comporta tra l'altro un continuo aggiustamento del portafoglio da parte del gestore patrimoniale per conseguire l'auspicata *outperformance* sull'indice. Dal punto di vista del diritto in materia di vigilanza sono importanti soprattutto la trasparenza del portafoglio e la sorveglianza del rispetto dello *spread* da parte di SIX Swiss Exchange. In collaborazione con SIX Swiss Exchange, la FINMA ha tenuto conto delle questioni a ciò collegate tramite opportune misure nell'ambito della quotazione. Sono così state soddisfatte le condizioni di approvazione del primo ETF a gestione attiva per la distribuzione in Svizzera o a partire dalla Svizzera.

### Strutture d'investimento private come investitori qualificati

Dall'entrata in vigore della revisione parziale della Legge sugli investimenti collettivi, i privati facoltosi devono confermare per iscritto alla banca depositaria che intendono fungere da investitori qualificati. Tuttavia i privati effettuano i loro investimenti finanziari, per esempio in investimenti collettivi di capitale, ricorrendo regolarmente a strutture d'investimento private, di norma strutturate come *trust* o società. Queste strutture d'investimento e i privati facoltosi per i quali sono state costituite possono essere considerati come un'unica realtà dal punto di vista patrimoniale.

La revisione parziale della Legge sugli investimenti collettivi ha comportato un'incertezza del diritto nel senso che non era chiaro se fosse la struttura d'investimento privata oppure la persona fisica avente diritto economico su di essa a dover dichiarare per iscritto di voler fungere da investitore qualificato. D'intesa con il Dipartimento federale delle finanze, nell'ambito della revisione dell'Ordinanza sugli audit dei mercati finanziari e dell'Ordinanza sui revisori la FINMA ha quindi cominciato a rivedere anche l'Ordinanza sugli investimenti collettivi. Il testo dell'ordinanza è stato opportunamente precisato in linea con la prassi vigente. Dal 1° gennaio 2015 la dichiarazione scritta può essere rilasciata non solo dal privato facoltoso, ma anche da una struttura d'investimento privata appositamente costituita per lui (ed eventualmente per altri privati facoltosi). I privati facoltosi all'interno di una struttura d'investimento devono comunque soddisfare i requisiti di investitore qualificato ai sensi dell'art. 6 OICol.

Nella sua attività di vigilanza sugli istituti ai sensi della Legge sugli investimenti collettivi, nel 2014 la FINMA ha cominciato a svolgere controlli in loco e fatto maggiore ricorso allo strumento dell'audit puntuale. In tal modo la FINMA ha ampliato la sua attività di vigilanza nell'ambito dell'*asset management*.

Per la sorveglianza degli istituti e dei prodotti ai sensi della Legge sugli investimenti collettivi, la FINMA dispone da un lato degli strumenti della vigilanza ordinaria, dall'altro di quelli dell'audit puntuale. Gli strumenti della vigilanza ordinaria sono, per esempio, il rapporto annuale di audit prudenziale della società di audit, l'analisi dei rischi, la strategia di audit standard, il rilevamento dei dati e i controlli in loco (*supervisory review*). Nell'audit puntuale gli strumenti della vigilanza ordinaria vengono impiegati, a seconda della situazione, con un altro obiettivo e un'altra intensità o ampiezza dell'audit.

### Vigilanza ordinaria

Nel corso del 2014 la FINMA ha svolto controlli in loco su un totale di 13 assoggettati a vigilanza ai sensi della Legge sugli investimenti collettivi, fra cui direzioni dei fondi, gestori patrimoniali di investimenti collettivi di capitale, banche depositarie e rappresentanti di investimenti collettivi di capitale esteri. Dal punto di vista del contenuto, i controlli erano incentrati su tematiche come la delega di compiti, la custodia degli investimenti e la gestione del rischio. A seconda delle tematiche e delle dimensioni dell'istituto assoggettato, i controlli in loco hanno avuto una durata compresa tra uno e cinque giorni. Le esperienze finora maturate sono positive: la FINMA ha potuto farsi un'idea precisa dell'organizzazione nonché dei processi e dei controlli degli assoggettati. Inoltre, il controllo in loco permette di intrattenere un intenso dialogo con gli assoggettati.

### Audit puntuale

Nella sorveglianza degli assoggettati ai sensi della Legge sugli investimenti collettivi, nel corso del 2014 la FINMA ha potenziato l'attività di vigilanza. Gli audit puntuali consentono di valutare importanti aspetti di una verifica; perseguono tuttavia un obiettivo diverso da quello degli strumenti della vigilanza ordinaria e

l'ampiezza dell'audit è spesso maggiore rispetto a quella dei controlli in loco. Gli audit puntuali sono effettuati tra l'altro se:

- un assoggettato a vigilanza è interessato da un evento straordinario;
- è richiesta la competenza specialistica di esperti e di conseguenza è necessario l'impiego mirato di specialisti; oppure se
- la qualità della consueta società di audit è messa in discussione.

In proposito la FINMA, oltre a svolgere le proprie verifiche, può chiedere l'opinione di uno specialista indipendente incaricato della verifica. Questa funzione può essere assunta, a seconda del mandato, da una società di audit o da un esperto nel rispettivo settore specialistico.

Nel corso del 2014 un assoggettato alla vigilanza ai sensi della Legge sugli investimenti collettivi è stato sottoposto a un audit puntuale, incentrato su accertamenti in materia di obblighi di lealtà e di diligenza, nonché obblighi di istruzione, sorveglianza e controllo nell'ambito di attività delegate e conflitti d'interesse.

## Revisione totale dell'Ordinanza FINMA sugli investimenti collettivi

Mediante una revisione totale, l'Ordinanza FINMA sugli investimenti collettivi è stata adeguata alla normativa nazionale e internazionale emendata. La normativa, entrata in vigore il 1° gennaio 2015, è inoltre stata snellita e strutturata in maniera più chiara.

Il 1° marzo 2013 sono entrate in vigore la revisione parziale della Legge sugli investimenti collettivi (LICol) e quella dell'Ordinanza sugli investimenti collettivi (OICol). Le basi giuridiche modificate pongono nuovi requisiti in materia di gestione, custodia e distribuzione degli investimenti collettivi di capitale. Nel contempo, la normativa sui gestori patrimoniali di fondi di investimento alternativi è stata armonizzata con l'*Alternative Investment Fund Managers Directive* (AIFMD) dell'Unione europea di inizio luglio 2011. Da allora i gestori patrimoniali sono sottoposti alla vigilanza prudenziale. Gli sviluppi normativi a livello nazionale ed europeo hanno reso necessario un adeguamento dell'Ordinanza FINMA sugli investimenti collettivi (OICol-FINMA). L'ordinanza esecutiva contiene disposizioni tecniche e pertanto precisa i requisiti sanciti dalla LICol e dall'OICol.

### Obiettivi della revisione totale

L'obiettivo della revisione totale dell'Ordinanza FINMA sugli investimenti collettivi consisteva, a livello nazionale, nel rafforzare la protezione degli investitori con principi di esecuzione mirati e, a livello internazionale, nel favorire le condizioni di accesso degli operatori svizzeri al mercato dell'Unione europea. L'ordinanza esecutiva della FINMA è stata pertanto adeguata alle peculiarità del mercato.

### Modifiche concernenti gli strumenti finanziari derivati

La FINMA ha aggiornato il testo dell'ordinanza per esempio in riferimento agli strumenti finanziari derivati, stralciando definizioni e nozioni di uso corrente. L'Autorità di vigilanza ha inoltre snellito la normativa, integrando nell'ordinanza la Circolare FINMA 2008/37<sup>65</sup>.

Oltre agli adeguamenti formali, con la modifica della sua ordinanza esecutiva la FINMA ha inoltre allineato la misurazione del rischio degli strumenti finanziari

derivati alla normativa europea, al fine di garantire un'applicazione unitaria e una migliore comprensione degli approcci *Commitment I* e *II*<sup>66</sup> nonché dell'approccio basato su un modello<sup>67</sup>.

Nel ricorso a determinate tecniche d'investimento o a derivati OTC vengono regolarmente prestate garanzie a favore di investimenti collettivi di capitale per ridurre i rischi derivanti da queste operazioni. Tali garanzie offrono tuttavia la protezione auspicata solo se sono di elevata qualità, diversificate, disponibili nella quantità necessaria e opportunamente realizzabili. Nella rivista Ordinanza FINMA sugli investimenti collettivi, questi presupposti sono stati garantiti mediante i corrispondenti principi analogamente al diritto europeo.<sup>68</sup>

### Disposizioni sulle strutture *master* e *feeder*

Mediante l'Ordinanza sugli investimenti collettivi rivista sono state introdotte, al 1° marzo 2013, le cosiddette strutture *master* e *feeder*. In deroga alle prescrizioni generalmente vigenti in materia di ripartizione dei rischi, se sono soddisfatte determinate condizioni un investimento collettivo di capitale (fondo *feeder*) può investire almeno l'85% del suo patrimonio in un unico determinato investimento collettivo di capitale (fondo *master*). L'Ordinanza FINMA sugli investimenti collettivi contiene nuove disposizioni di esecuzione sull'art. 73a OICol, per esempio gli obblighi d'informazione all'interno delle strutture *master* e *feeder* o i requisiti per lo scioglimento e la liquidazione di queste strutture.

### Modifiche nell'ambito degli istituti

Per quanto riguarda gli istituti, nell'ordinanza sono stati recepiti in particolare i principi concernenti la delega di compiti. Anziché stilare un elenco dettagliato di compiti delegabili, vengono definiti i principi fondamentali da osservare, soprattutto per consentire anche una maggiore flessibilità nell'imposta-

<sup>65</sup> Circolare FINMA 2008/37 «Delega da parte della direzione del fondo / SICAV» (abrogata)

<sup>66</sup> Cfr. glossario, pag. 117.

<sup>67</sup> Cfr. glossario, pag. 117.

<sup>68</sup> Cfr. «Orientamenti per le autorità competenti e le società di gestione di OICVM - Orientamenti su questioni relative agli ETF e ad altri OICVM» dell'ESMA del 18 dicembre 2012 ([http://www.esma.europa.eu/system/files/esma\\_it\\_0.pdf](http://www.esma.europa.eu/system/files/esma_it_0.pdf)).

zione dei modelli operativi dei singoli istituti. L'ordinanza rivista precisa inoltre i principi della gestione del rischio per le direzioni dei fondi, le SICAV e i gestori patrimoniali di investimenti collettivi di capitale, stabilendo la distribuzione dei compiti in seno ai titolari dell'autorizzazione e i contenuti minimi per le direttive interne. Anche per le banche depositarie sono infine stati definiti nuovi requisiti per le direttive interne concernenti l'organizzazione della funzione di controllo nei confronti della direzione del fondo.

## Cambiamenti nella regolamentazione della gestione patrimoniale

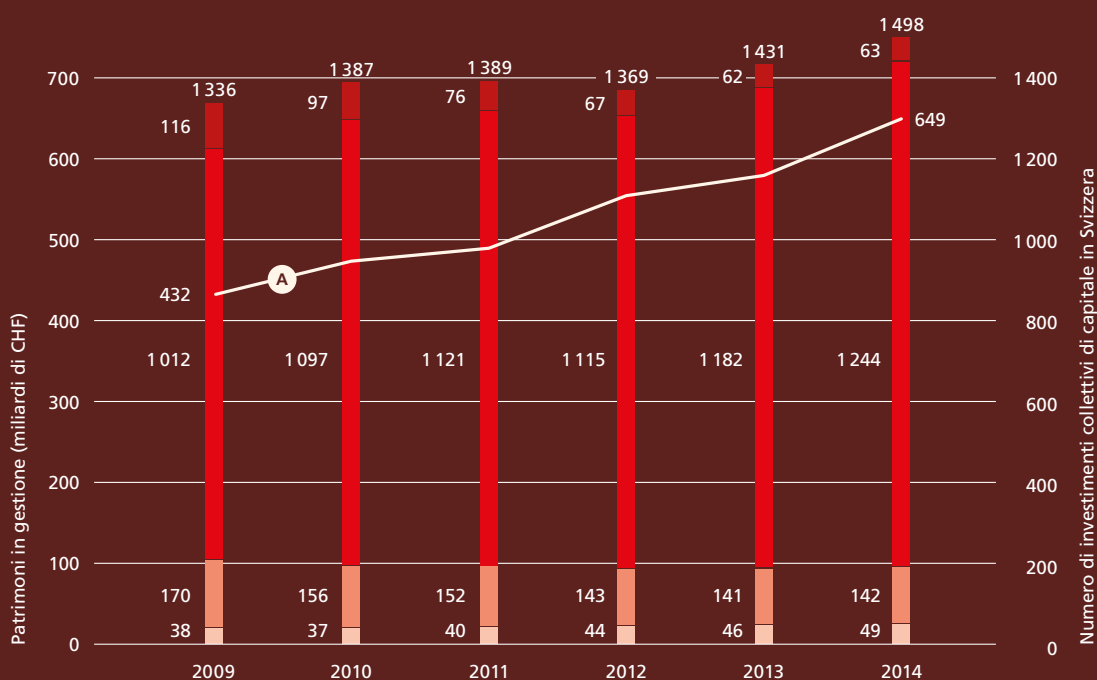
Con la revisione parziale della Legge sugli investimenti collettivi e dell'Ordinanza sugli investimenti collettivi è stata emendata la susseguente normativa. L'Ordinanza FINMA sugli investimenti collettivi è stata infatti allineata alle disposizioni nazionali e internazionali emendate. Nel contempo è stata abrogata la Circolare FINMA 08/37 «Delega da parte della direzione del fondo/SICAV» al 31 dicembre 2014.

Ordinanza FINMA / Circolare FINMA	Progetto di regolamentazione e deregolamentazione varata			Modifiche	Entrata in vigore il
	Tipologia	Contenuto/oggetto	Obiettivi/motivi		
Ordinanza FINMA sugli investimenti collettivi (OICol-FINMA)	Revisione totale	L'OICol-FINMA concretizza le disposizioni sancite dalla Legge sugli investimenti collettivi (LICol) e dall'Ordinanza sugli investimenti collettivi (OICol) e contiene disposizioni tecniche di esecuzione. In particolare sono definite le condizioni per l'impiego di derivati, la gestione di garanzie, le strutture <i>master</i> e <i>feeder</i> , la delega di compiti, la gestione del rischio nonché la presentazione dei conti e l'audit.	Il 1° marzo 2013 sono entrate in vigore le revisioni parziali della LICol e dell'OICol, che pongono nuovi requisiti in materia di gestione, custodia e distribuzione di investimenti collettivi di capitale. In risposta a tali revisioni e ai modificati standard internazionali, nell'ottica di rafforzare la protezione degli investitori e salvaguardare l'accesso al mercato dell'UE è stata rivista l'OICol-FINMA.	–	1.1.2015
Circolare FINMA «Delega da parte della direzione del fondo/SICAV» (08/37)	Abrogazione	La Circolare «Delega da parte della direzione del fondo/SICAV» disciplina i principi di delega dei compiti da parte della direzione del fondo e della SICAV.	Con la revisione totale dell'OICol-FINMA, i requisiti concernenti la delega di compiti sono stati ripresi nell'OICol-FINMA in maniera fondata sui principi. Con l'entrata in vigore dell'OICol-FINMA, la Circolare FINMA 08/37 è pertanto abrogata.	Abrogata	31.12.2014

# In sintesi: il mercato dei fondi in Svizzera

Anche nel 2014 il mercato dei fondi in Svizzera ha registrato una crescita. Sono così nuovamente aumentati sia i patrimoni gestiti sia il numero dei gestori patrimoniali di investimenti collettivi di capitale autorizzati.

Numero di investimenti collettivi di capitale aperti di diritto svizzero e patrimoni gestiti

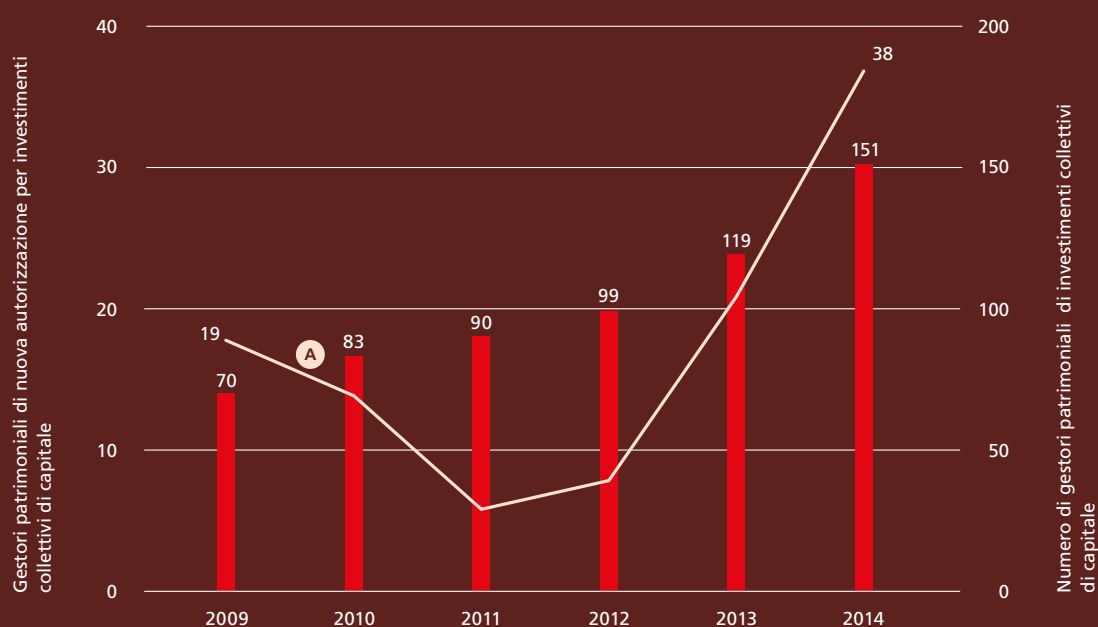


Fonte *Assets under management*: Bollettino mensile di statistica bancaria della BNS, dicembre 2014, D61 Investimenti collettivi di capitale svizzeri, rete di distribuzione Svizzera, patrimonio netto alla fine del trimestre (2014 III).

- Altri fondi per investimenti alternativi
- Altri fondi per investimenti tradizionali
- Fondi in valori mobiliari
- Fondi immobiliari
- A Patrimoni in gestione (in miliardi di CHF)

Il trend registrato negli ultimi anni è proseguito anche nel 2014. I patrimoni gestiti nell'ambito degli investimenti collettivi di capitale sono nuovamente aumentati, così come il numero degli investimenti collettivi di capitale approvati. Per gli altri fondi di investimento tradizionali si continua a osservare l'incremento maggiore.

## Numero e andamento dei gestori patrimoniali di investimenti collettivi di capitale con sede in Svizzera



- Numero di gestori patrimoniali di investimenti collettivi di capitale
- A Gestori patrimoniali di nuova autorizzazione per investimenti collettivi di capitale

Anche le autorizzazioni di gestori patrimoniali di investimenti collettivi di capitale hanno registrato un ulteriore aumento, dovuto tra l'altro all'emendamento delle basi giuridiche. Con la revisione della Legge sugli investimenti collettivi, entrata in vigore il 1° marzo 2013, è stato introdotto un obbligo generale di autorizzazione per i gestori patrimoniali di investimenti collettivi di capitale. I gestori patrimoniali attualmente operativi avevano tempo fino a fine febbraio 2015 per presentare una domanda di autorizzazione alla FINMA.

Nel 2014 la divisione Enforcement ha condotto parallelamente una serie di casi di portata molto ampia e di respiro internazionale nonché, con frequenza sempre maggiore, procedimenti a carico di organi e collaboratori di titolari dell'autorizzazione. In tale ambito, l'accento è stato posto in particolare sulla condotta d'affari di tali soggetti.

L'*enforcement* comprende le attività della FINMA formalizzate sotto il profilo del diritto procedurale tese a perseguire le violazioni del diritto in materia di vigilanza e il ripristino della situazione conforme.<sup>69</sup> Tali attività si rivolgono da un lato ai titolari dell'autorizzazione e ai loro collaboratori, laddove il processo di vigilanza ordinario non risulti più sufficiente per il trattamento dell'irregolarità constatata o presunta; dall'altro lato, la FINMA interviene a tutela degli investitori anche nei confronti di soggetti che operano in maniera illecita sul mercato finanziario svizzero.

#### Aspetti organizzativi

L'attività di *enforcement* tesa all'applicazione della legge è governata sostanzialmente dal Comitato di enforcement (ENA)<sup>70</sup> della FINMA, composto da membri della Direzione. Finora l'ENA aveva già delegato alla divisione Enforcement l'avvio di procedimenti in caso di sospetti di attività illecite, la disposizione di provvedimenti cautelari e l'emanazione di determinate decisioni nell'ambito dell'insolvenza e dell'assistenza amministrativa internazionale. Ora il novero delle deleghe comprende anche l'emanazione di decisioni finali nel caso di attività illecite.

#### Condotta d'affari in primo piano

La condotta d'affari dei titolari dell'autorizzazione, con particolare riferimento agli ambiti di condotta sul mercato, lotta contro il riciclaggio di denaro e obblighi di diligenza nelle operazioni transfrontaliere aventi come oggetto prestazioni finanziarie, ha rappresentato il fulcro tematico del 2014. In tale contesto, la FINMA ha riscontrato diverse violazioni del diritto in materia di vigilanza, adottato misure correttive, disposto limitazioni dell'attività operativa e attuato ulteriori provvedimenti quali la confisca degli utili, il divieto di esercizio dell'attività e/o della professione, nonché la pubblicazione della decisione. Sul versante delle attività illecite, l'accento è stato posto sull'accettazione di depositi del pub-

blico senza licenza bancaria, sul commercio illegale di valori mobiliari e sull'intermediazione finanziaria illegale. In tale contesto, la FINMA ha ordinato la liquidazione e/o il fallimento delle società interessate e disposto la pubblicazione preventiva di provvedimenti (ad esempio divieto di esercizio di un'attività non autorizzata). La FINMA è stata inoltre chiamata ad affrontare sfide di particolare complessità in occasione dell'insolvenza della Banque Privée Espirito Santo SA con sede a Pully.<sup>71</sup>

#### Casi complessi

Nell'ambito della vigilanza sugli istituti, nel 2014 la divisione Enforcement ha condotto vari procedimenti di *enforcement* di ampio respiro; contestualmente è stato tuttavia registrato anche un numero crescente di risvolti sul piano internazionale. Tra tali procedimenti si annoverano quelli a carico di BNP Paribas (Suisse),<sup>72</sup> della Banca Coop per manipolazione del mercato<sup>73</sup>, nonché di UBS per manipolazioni nel commercio di valute<sup>74</sup>. Queste decisioni in materia di condotta sul mercato sono state in parte precedute da approfonditi accertamenti da parte della FINMA sui dati di negoziazione, in modo da poter comprovare il comportamento qualificato come abuso di mercato.

Anche per le imprese che svolgono le proprie attività in maniera illecita si osserva una componente internazionale sempre più significativa, spesso con il coinvolgimento di strutture globali e di *holding* ubicate all'estero. Le strutture risultano sempre più complesse e inserite in «scatole cinesi», in parte anche includendo un'attività legale di determinate società del gruppo. Nonostante la portata e il trattamento parallelo di casi di notevole rilevanza, è stato comunque possibile rispettare le tempistiche in parte molto ristrette, garantendo nel contempo un elevato standard qualitativo.

<sup>69</sup> Cfr. cap. «Linee guida per l'enforcement», pag. 35.

<sup>70</sup> Cfr. cap. «Consiglio di amministrazione e Direzione», sezione «Comitato di enforcement», pag. 96.

<sup>71</sup> Cfr. cap. «Procedure di risanamento a carico di banche», sezione «Procedure d'insolvenza», pag. 89.

<sup>72</sup> Cfr. cap. «Gestione dei rischi giuridici in relazione agli USA», sezione «Indagini e procedimenti concernenti i rischi giuridici in relazione con gli Stati Uniti», pag. 84.

<sup>73</sup> Cfr. cap. «Manipolazione dei tassi di cambio», sezione «Prassi di enforcement», pag. 87.

<sup>74</sup> Cfr. cap. «Manipolazione dei tassi di cambio», pag. 86.



## Alcune cifre concernenti l'enforcement

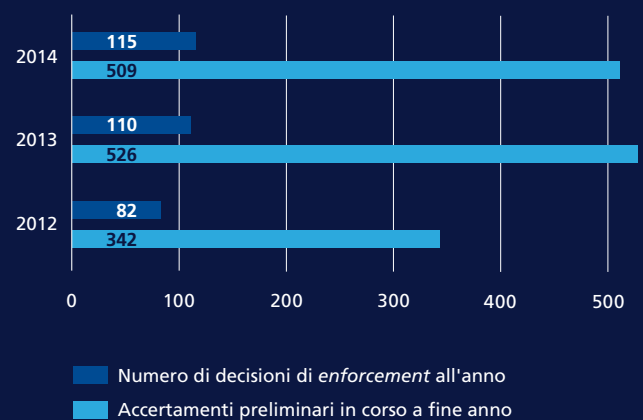
### Aumento dei procedimenti a carico di organi e collaboratori di titolari dell'autorizzazione

Nel 2014 la FINMA ha condotto con maggiore frequenza procedimenti separati a carico di organi e collaboratori di titolari dell'autorizzazione a causa di gravi violazioni delle disposizioni prudenziali. Comportamenti scorretti sono stati imputati anche a singole persone, in quanto le stesse si sono rese colpevoli di interventi manipolativi, oppure non hanno adempiuto i propri obblighi di diligenza e di vigilanza. Per la loro stessa natura questi procedimenti risultano onerosi e, ad esempio tramite l'imposizione di un divieto di esercizio della professione, nel loro esito finale possono pregiudicare durevolmente il futuro economico delle parti coinvolte, le quali tendono pertanto a opporre una solida resistenza. L'inasprimento della prassi attuata dalla FINMA trova espressione anche nelle nuove Linee guida per l'enforcement, secondo le quali la FINMA interviene in modo mirato nei confronti delle persone fisiche responsabili di gravi violazioni delle disposizioni prudenziali.<sup>75</sup>

### Rilevanza crescente dell'assistenza amministrativa

La crescente internazionalità dei casi a livello sia di titolari dell'autorizzazione, sia di imprese che operano in maniera illecita comporta un maggiore ricorso all'assistenza amministrativa e giudiziaria. Inversamente, la FINMA riceve un numero sempre maggiore di richieste di assistenza amministrativa da parte di autorità di vigilanza finanziaria estere e di autorità penali nazionali. Anche nel 2014 molte di esse hanno riguardato la vigilanza sul mercato (fra cui *insider trading*, manipolazione del mercato, violazione degli obblighi di notifica), oppure la garanzia di un'attività irreprensibile di persone fisiche. Proprio nel contesto della vigilanza sul mercato, la crescente complessità di questo ambito ha trovato espressione anche nelle richieste di assistenza amministrativa pervenute alla FINMA.

### Accertamenti preliminari e decisioni di enforcement<sup>76</sup>



Nonostante nel 2014 la divisione Enforcement abbia dovuto trattare casi di portata estremamente ampia e di elevata complessità, un numero crescente di procedimenti separati nei confronti di collaboratori dei titolari dell'autorizzazione e molteplici procedure di ricorso, la quantità di decisioni di enforcement emanate è rimasta praticamente invariata rispetto all'anno precedente.

<sup>75</sup> Cfr. cap. «Linee guida per l'enforcement», pag. 32

<sup>76</sup> A seguito di un cambio di sistema, le incongruenze insorte sono state adeguate con effetto retroattivo.

Statistiche nell'ambito dell'enforcement<sup>77</sup>

	Aperti al 1.1.2014	Aperture	Chiusure	Aperti al 31.12.2014
<b>Procedimenti di enforcement</b>	<b>42</b>	<b>62</b>	<b>59</b>	<b>45</b>
– nella vigilanza sugli istituti	15	20	21	14
– svolti separatamente a carico di collaboratori di istituti autorizzati	12	26	16	22
– per attività illecita	15	16	22	9
<b>Accertamenti preliminari</b>	<b>526</b>	<b>765</b>	<b>782</b>	<b>509</b>
<b>Liquidazioni</b>	<b>28</b>	<b>16</b>	<b>6</b>	<b>38</b>
– di titolari dell'autorizzazione	3	3	1	5
– di imprese che operano in maniera illecita	25	13	5	33
<b>Fallimenti</b>	<b>110</b>	<b>30</b>	<b>29</b>	<b>111</b>
– di titolari dell'autorizzazione	10	3	1	12
– di imprese che operano in maniera illecita	100	27	28	99
<b>Riconoscimento di provvedimenti d'insolvenza esteri</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>18</b>
– nell'ambito autorizzato	12	7	1	18
– nell'ambito delle attività illecite	0	0	0	0
<b>Riconoscimento di misure di risanamento estere</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>
– nell'ambito autorizzato	2	0	0	2
– nell'ambito delle attività illecite	0	0	0	0
<b>Procedure di ricorso</b>	<b>41</b>	<b>40</b>	<b>46</b>	<b>35</b>
– Tribunale amministrativo federale (TAF)	37	29	38	28
– Tribunale federale (TF)	4	11	8	7

<sup>77</sup> A seguito di un cambio di sistema, le incongruenze insorte sono state adeguate con effetto retroattivo.

# Come si è proceduto con le imprese e le persone che operano in maniera illecita

## ESEMPIO

### I modelli di *crowdfunding* sono soggetti all'obbligo di autorizzazione?

Il concetto di *crowdfunding* (finanziamento partecipativo) designa il finanziamento di un progetto da parte di una molteplicità di fornitori di capitale (*crowd*). Attraverso apposite piattaforme di *crowdfunding*, le persone alla ricerca di capitale per un determinato progetto possono dare visibilità al proprio fabbisogno e cercare dei finanziatori. Soprattutto se i fondi raccolti vengono ricevuti dal gestore della piattaforma di *crowdfunding* direttamente su conti propri per essere poi inoltrati ai richiedenti di capitale nel momento in cui il finanziamento si concretizza, dal punto di vista dell'operatore della piattaforma possono sussistere precisi obblighi di autorizzazione ai sensi della Legge sulle banche e della Legge sul riciclaggio di denaro. Se gli sviluppatori del progetto necessitano di un finanziamento tramite capitale di terzi (in particolare un prestito), anch'essi possono essere assoggettati all'obbligo di autorizzazione ai sensi della Legge sulle banche. Al fine di tenere in debita considerazione l'esigenza di una maggiore sicurezza giuridica in questo ambito, a fine 2014 la FINMA ha pubblicato una serie di informazioni di base sul tema del *crowdfunding* sotto forma di una scheda informativa<sup>78</sup>.

## ESEMPIO

### Investimenti in silvicoltura

In diversi casi la FINMA ha inoltre condotto accertamenti preliminari a carico di società che offrono investimenti in silvicoltura (ad esempio legnami tropicali, piantagioni di olivi o simili), prospettando agli investitori un flusso reddituale derivante dalla vendita degli alberi abbattuti o dei raccolti. A seconda della struttura specifica, simili modelli operativi possono essere assoggettati all'obbligo di autorizzazione ai sensi della Legge sulle banche. In due casi, la FINMA ha dovuto anche avviare un procedimento di *enforcement* per attività bancaria illegale, e presso una delle due società in questione ha nominato un incaricato dell'inchiesta. In altri casi il sospetto di esercizio di un'attività illecita non si è invece concretizzato e gli accertamenti sono quindi stati archiviati.

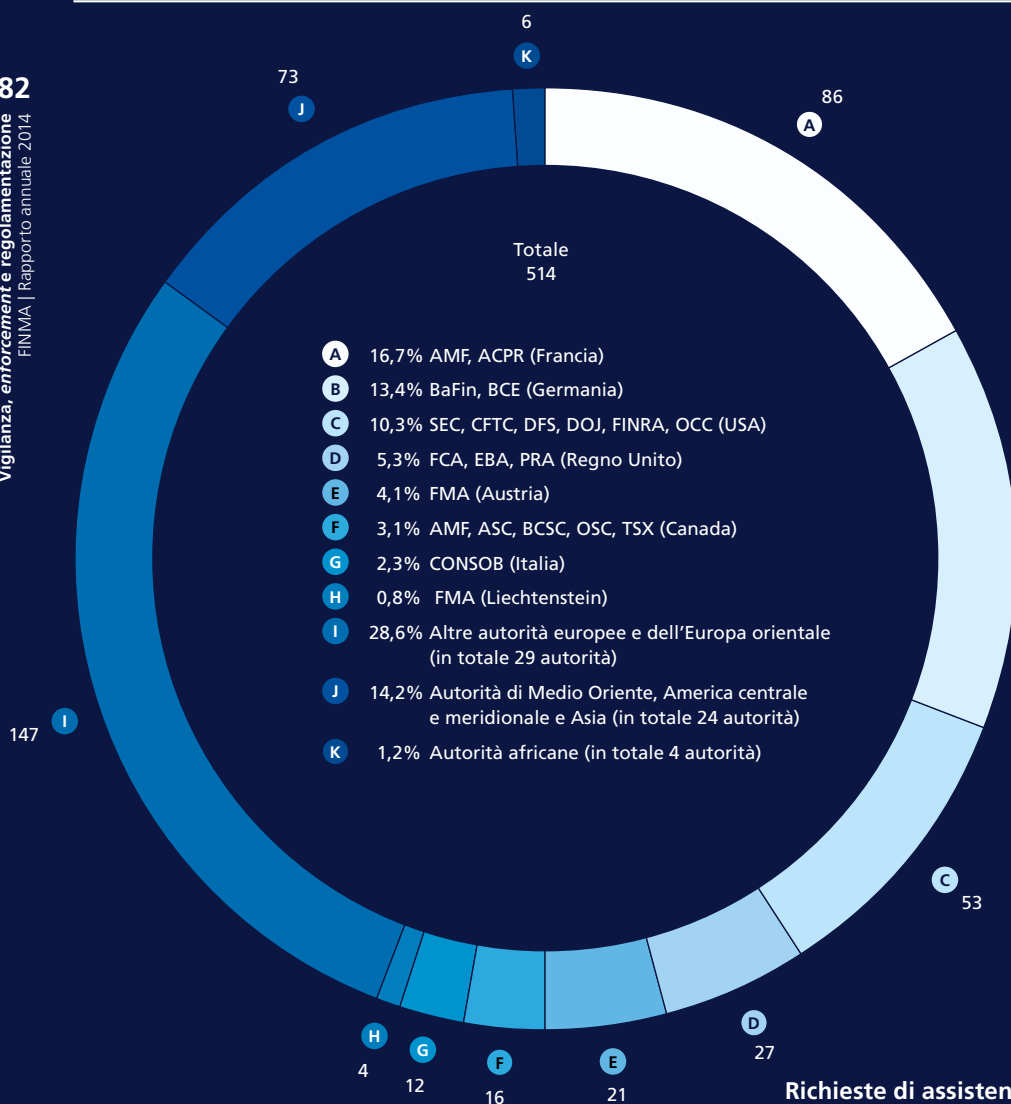
<sup>78</sup> Cfr. scheda informativa FINMA «*Crowdfunding*» del 1° dicembre 2014 (<http://www.finma.ch/finma/publikationen/faktenblaetter/Documents/fb-crowdfunding-i.pdf>).

# Statistiche nell'assistenza amministrativa internazionale

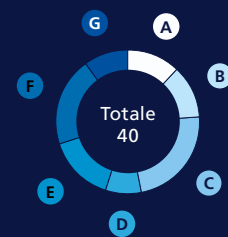
La FINMA è la terza autorità al mondo a ricevere il maggior numero di richieste di assistenza amministrativa internazionale. Riesce a evadere la maggior parte di esse, tuttavia vengono criticati, in quanto peculiarità svizzere, la procedura del cliente, i conseguenti ritardi nel trattamento e le informazioni preliminari rilasciate al soggetto interessato.

## Richieste pervenute suddivise per paese e autorità

82  
Vigilanza, enforcement e regolamentazione  
FINMA | Rapporto annuale 2014

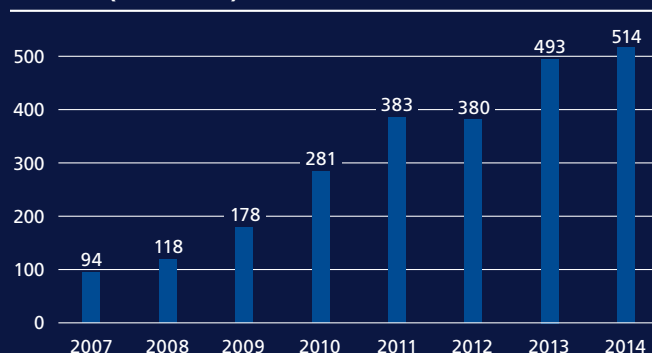


## Richieste inoltrate suddivise per paese e autorità



- | Lettera | Paese/Autorità  | Percentuale |
|---------|---|-------------|
| A       | AMF, ACPR (Francia)   | 12%         |
| B       | BaFin (Germania)  | 12%         |
| C       | FCA (Regno Unito)   | 23%         |
| D       | FMA (Austria)   | 8%          |
| E       | FMA (Liechtenstein)   | 15%         |
| F       | Altre autorità europee e dell'Europa orientale (in totale 7 autorità)                   | 20%         |
| G       | Autorità di Medio Oriente, America centrale e meridionale e Asia (in totale 4 autorità) | 10%         |

## Richieste di assistenza amministrativa all'anno (2007-2014)<sup>79</sup>



<sup>79</sup> Le cifre relative al 2009 e al 2010 sono state rettifiche rispetto ai rapporti annuali precedenti.

### **Statistiche nell'assistenza amministrativa internazionale**

Nell'ambito della vigilanza corrente, la FINMA opera in stretta collaborazione con le autorità estere sue omologhe. La capacità di fornire un'assistenza amministrativa soddisfacente rappresenta un importante requisito preliminare per un adempimento effettivo del mandato legale della FINMA e, sempre più spesso, anche una necessaria premessa per continuare a rendere possibile agli operatori svizzeri l'accesso ai mercati esteri.

### **Richieste pervenute**

Nel corso del 2014 presso la FINMA sono pervenute da parte di 80 autorità di vigilanza estere 514 richieste di assistenza amministrativa, le quali riguardavano 362 intermediari finanziari e 2240 clienti. Per quanto concerne i 2240 clienti, finora sono state aperte 352 procedure del cliente ed emanate 25 decisioni. Contro undici di queste decisioni è stato interposto ricorso presso il Tribunale amministrativo federale. In otto casi quest'ultimo si è espresso a favore della FINMA, mentre a fine 2014 tre casi erano ancora pendenti. A livello mondiale la FINMA si classifica al terzo posto tra i maggiori destinatari di tali richieste, il che riflette l'importanza della piazza svizzera a livello di *private banking*. Dalle statistiche allestite annualmente dalla IOSCO emerge che la FINMA si occupa delle richieste di assistenza amministrativa con piena soddisfazione delle autorità di vigilanza estere, anche se l'informazione preliminare dei soggetti interessati dà adito a critiche.

### **Richieste inoltrate**

Nel 2014 la FINMA ha inoltrato 40 richieste di assistenza amministrativa alle autorità di vigilanza estere competenti, di cui nove alla FCA britannica, sei alla FMA del Liechtenstein, cinque alla BaFin tedesca, quattro all'AMF francese, una all'ACPR francese e altre 15 richieste a dodici autorità di vigilanza di altri paesi.

Negli scorsi anni la FINMA ha condotto a carico di titolari dell'autorizzazione nonché di singoli organi e collaboratori vari procedimenti di *enforcement* in cui ha indagato in che maniera essi gestiscono i rischi giuridici negli Stati Uniti. All'occorrenza la FINMA ha ordinato il ripristino della situazione conforme e disposto l'adozione di opportuni provvedimenti.

La vertenza fiscale con gli USA degli scorsi anni ha messo in evidenza l'importanza di un'adeguata gestione dei rischi giuridici negli Stati Uniti da parte dei titolari dell'autorizzazione, indipendentemente dal fatto che questi ultimi presentino un orientamento globale e dispongano di una filiale negli USA oppure siano operativi e abbiano la propria sede esclusivamente in Svizzera. Le norme statunitensi applicabili sono complesse e trovano in parte applicazione anche se le operazioni determinanti si svolgono al di fuori del territorio degli USA. Le sanzioni comminate da parte delle autorità statunitensi in caso di violazione del diritto statunitense possono peraltro mettere in forte difficoltà l'istituto e/o il gruppo finanziario interessato.

#### **Un tema importante per la FINMA**

La FINMA ha seguito molto da vicino i rischi giuridici palesemente accresciuti negli Stati Uniti durante gli scorsi anni. Al riguardo, nell'ambito della vigilanza corrente ha affiancato con un approccio sempre più attivo i titolari dell'autorizzazione, facendo loro presente il possibile ventaglio di rischi. Nell'ottobre 2010 la FINMA ha formulato aspettative concrete circa le attività di gestione del rischio dei titolari dell'autorizzazione in relazione ai rischi giuridici negli USA. La FINMA ha inoltre sottolineato che questo aspetto sarà destinato a ripercuotersi anche sulla sua futura prassi di *enforcement*.

Presso oltre 20 istituti essa ha altresì disposto lo svolgimento di un'indagine interna indipendente delle rispettive attività di gestione patrimoniale con clienti statunitensi. In particolare, tali indagini sono state ordinate laddove sussistevano segnali concreti di una maggiore esposizione al rischio nei confronti degli USA.

#### **Procedimenti di *enforcement* a carico di dodici istituti**

Dalle indagini emerge un quadro differenziato. Alcune banche hanno operato consapevolmente con un elevato livello di rischio nella gestione degli averi non dichiarati dei clienti statunitensi, mentre altre hanno evidenziato carenze nella dovuta cautela. Nei casi in cui sono stati constatati indizi di una gestione dei rischi insufficiente ai sensi del diritto prudenziale svizzero in relazione alla gestione dei rischi giuridici nei rapporti con gli Stati Uniti, la FINMA ha aperto un procedimento di *enforcement*. In questo contesto sono stati aperti dodici procedimenti. Nove di essi si sono conclusi con una decisione che impone l'adozione di misure correttive; due sono stati archiviati a seguito della restituzione della licenza bancaria e uno era ancora in corso a fine 2014.

#### **Procedimenti e lettere concernenti la garanzia dell'esercizio di un'attività irreprensibile nei confronti di persone fisiche**

In ragione della natura prudenziale della vigilanza, la FINMA persegue innanzitutto le irregolarità presso i titolari dell'autorizzazione. I procedimenti di *enforcement* a carico di persone fisiche vengono avviati soltanto in presenza di chiari indizi di violazioni di obblighi imputabili a titolo personale. Occorre inoltre rammentare che il divieto di esercizio della professione non è applicabile alle fattispecie verificate anteriormente al 1° gennaio 2009. Per quanto concerne le violazioni in materia di vigilanza in relazione agli affari statunitensi, in singoli casi la FINMA ha avviato procedimenti di *enforcement* a carico di organi e collaboratori di titolari dell'autorizzazione, disponendo altresì l'adozione di opportuni provvedimenti. La FINMA è inoltre disposta ad avviare procedimenti analoghi a carico di ulteriori persone fisiche, qualora queste intendano rivestire nuovamente una funzione che richiede la garanzia di un'attività irreprensibile presso un titolare dell'autorizzazione.

# Indagini e procedimenti concernenti i rischi giuridici in relazione con gli Stati Uniti

## ESEMPIO

### Attività transfrontaliere con clienti privati statunitensi

Tra il 2011 e il 2012 la FINMA ha condotto un procedimento di *enforcement* a carico di Credit Suisse. La FINMA ha constatato che l'istituto aveva violato i propri obblighi di identificazione, limitazione e controllo dei rischi giuridici e di reputazione correlati alle attività statunitensi, esponendo se stesso e/o l'intero gruppo finanziario e i rispettivi collaboratori a rischi sproporzionatamente elevati negli USA. Ai sensi del diritto prudenziale svizzero, Credit Suisse era quindi venuto meno anche al requisito di garanzia di un'attività irreprensibile da parte di un istituto. La FINMA ha disposto diverse misure correttive, che nel frattempo sono state implementate dalla banca. Il 20 maggio 2014 Credit Suisse ha comunicato di aver concluso un accordo con varie autorità statunitensi in relazione alla medesima fattispecie. Tale accordo stipulato con il Dipartimento di giustizia degli USA prevedeva peraltro un'ammissione di colpevolezza. Nel complesso, Credit Suisse ha dovuto versare alle autorità statunitensi un importo pari a USD 2,8 miliardi.

## ESEMPIO

### Transazioni con partner commerciali soggetti a sanzioni statunitensi

Nel 2014 la FINMA ha condotto un procedimento di *enforcement* a carico di BNP Paribas (Suisse) SA. La FINMA ha constatato che la banca aveva gravemente violato i propri obblighi di identificazione, limitazione e controllo dei rischi in relazione alle transazioni con partner commerciali in paesi soggetti a sanzioni statunitensi. BNP Paribas (Suisse) SA si era così esposta a rischi giuridici e di reputazione sproporzionatamente elevati, contravvenendo al requisito di un'organizzazione adeguata ai sensi del diritto prudenziale elvetico. La FINMA ha pertanto disposto l'adozione di varie misure correttive da parte di BNP Paribas (Suisse) SA. In data 1° luglio 2014 la società madre francese, BNP Paribas (gruppo), ha comunicato di avere siglato degli accordi con varie autorità statunitensi in relazione alla medesima fattispecie. Gli accordi prevedevano un riconoscimento di colpevolezza del gruppo e il pagamento di un importo complessivo di USD 8,9 miliardi a favore di varie autorità statunitensi.

## Manipolazione dei tassi di cambio

Nell'ambito di un procedimento di *enforcement* a carico di UBS, la FINMA ha riscontrato manipolazioni sul mercato dei cambi. Oltre a ulteriori provvedimenti, l'Autorità ha confiscato all'istituto un importo complessivo di CHF 134 milioni. Presso altre tre banche svizzere la FINMA ha inoltre effettuato accertamenti in relazione a comportamenti scorretti nel commercio di valute.

A partire dall'estate del 2013, varie fonti pubbliche hanno riportato notizie circa presunte manipolazioni del mercato e accordi segreti tra singole banche nell'ambito del commercio di valute. A fine settembre 2013 UBS ha denunciato alla FINMA che un'inchiesta interna mirata aveva messo in luce possibili indizi di una manipolazione del mercato. Di conseguenza, nell'ottobre 2013 la FINMA ha avviato un'indagine presso vari istituti finanziari svizzeri. In considerazione di fattori quali la complessità della materia, la cospicua quantità di dati e lo stretto coordinamento necessario con altre autorità nazionali ed estere, gli accertamenti sono risultati molto ampi e articolati.

### Procedimento a carico di UBS

Nell'ottobre 2013 la FINMA ha aperto un procedimento di *enforcement* a carico di UBS per il sospetto di abuso di mercato nel commercio di valute. La FINMA ha nominato un incaricato dell'inchiesta, il quale ha esaminato la condotta sul mercato del corrispondente reparto di UBS Investment Bank a Zurigo, i processi interni di gestione e l'organizzazione interna di controllo.

La FINMA ha concluso il procedimento con decisione dell'11 novembre 2014, constatando che alcuni collaboratori della banca nella sede di Opfikon (Zurigo) avevano quantomeno cercato ripetutamente e per un periodo prolungato di manipolare i valori di riferimento dei tassi di cambio. Inoltre, il comportamento dei collaboratori risultava in contrasto con gli interessi dei propri clienti, con carenze riscontrate a livello di gestione dei rischi, controlli e *compliance* nel commercio di valute. La FINMA è quindi giunta alla conclusione che UBS aveva commesso una grave violazione dei requisiti di garanzia di un'attività irreprensibile. Come motivazioni sono stati adottati l'organizzazione interna insufficiente della banca e il

comportamento inaccettabile dal punto di vista prudenziale dei suoi collaboratori, peraltro agevolato dalle suddette carenze organizzative.

Nella propria decisione la FINMA ha ordinato la confisca degli utili indebitamente conseguiti, inclusi i costi evitati, per un importo pari a CHF 134 milioni. L'Autorità ha inoltre disposto limitazioni della remunerazione variabile presso la banca d'investimento, nonché provvedimenti per il miglioramento dell'organizzazione e della gestione del rischio nel commercio di valute. A integrazione delle misure adottate autonomamente da UBS, già nell'aprile 2014 la FINMA aveva imposto l'attuazione di una serie di provvedimenti immediati. Infine, in un'ottica di monitoraggio della piena implementazione dei provvedimenti, la FINMA ha appositamente nominato un incaricato della verifica.

Al fine di accertare le responsabilità individuali nelle manipolazioni constatate, la FINMA ha altresì aperto un procedimento di *enforcement* a carico di undici collaboratori e manager di UBS coinvolti.

### Provvedimenti di vigilanza nei confronti di altre banche

La FINMA ha condotto accertamenti a carico di altre tre banche svizzere in relazione a comportamenti scorretti nel commercio di valute. Presso le banche sottoposte a indagine è stata parimenti riscontrata una comunicazione trasversale fra *trader* di diversi istituti. Gli accertamenti non hanno tuttavia portato alla luce alcun comportamento qualificabile come abuso di mercato, di conseguenza è stato possibile rinunciare all'apertura di un procedimento di *enforcement*. Peraltro, le banche interessate avevano già varato autonomamente opportune misure correttive. I provvedimenti così adottati sono seguiti e monitorati dalla FINMA nell'ambito dell'attività di vigilanza.



# Prassi di *enforcement*

## ESEMPIO

### Perseguimento delle manipolazioni del mercato ai sensi del diritto prudenziale

Nell'ambito della vigilanza di mercato, nel 2014 la FINMA ha concentrato la propria attività sul tema della manipolazione del mercato, conducendo quindi vari accertamenti sulle operazioni di negoziazione svolte dagli emittenti sui propri titoli di partecipazione. Tali accertamenti sono scaturiti dalla Comunicazione FINMA 52 (2013)<sup>80</sup>, nella quale sono descritte le aspettative nei confronti di uno standard ottimale nella negoziazione su titoli propri con lo scopo di approntare un adeguato livello di liquidità degli stessi, alla luce delle nuove disposizioni in materia di manipolazione del mercato. Nel caso della Banca Coop, la FINMA ha accertato con un'apposita decisione che l'istituto aveva manipolato, nell'arco di diversi anni, il corso azionario delle proprie azioni al portatore mediante acquisti di sostegno specifici e mirati e ordinato le necessarie misure. Altri accertamenti di ampia portata hanno riguardato casi di manipolazione del libro degli ordini (*order book*), nell'ambito dei quali, attraverso inserimenti di ordini cospicui, erano stati dati segnali fuorvianti, con conseguenti manipolazioni del mercato.

## ESEMPIO

### Divieti di esercizio dell'attività o della professione nei confronti di organi e collaboratori di titolari dell'autorizzazione

La FINMA ha pronunciato un divieto di esercizio della professione della durata di tre anni a carico dell'ex CEO della Banca Coop, in quanto principale responsabile della manipolazione del mercato da parte dell'istituto. Sono inoltre stati decretati divieti di esercizio dell'attività e/o della professione per operazioni di manipolazione del mercato nei confronti di un membro con funzione di quadro superiore e di due consulenti alla clientela di un'altra banca. La FINMA è intervenuta anche in altri ambiti contro organi e collaboratori dei titolari dell'autorizzazione. Nella fattispecie, ha pronunciato divieti di esercizio della professione a carico di due collaboratori dirigenti di una banca che avevano violato gravemente i propri obblighi di diligenza e di vigilanza relativamente a una relazione d'affari con un gestore patrimoniale esterno. La FINMA ha emesso un ulteriore divieto di tale tipo nei confronti di un ex CEO, responsabile in prima persona del modello operativo in contrasto con le norme di diligenza adottato da una banca nelle operazioni transfrontaliere.

<sup>80</sup> Cfr. Comunicazione FINMA 52 (2013) «Negoziazione su titoli propri con lo scopo di approntare un adeguato livello di liquidità degli stessi, alla luce delle nuove disposizioni in materia di manipolazione di mercato» (<http://www.finma.ch/i/finma/publikationen/Lists/ListMitteilungen/Attachments/63/finma-mitteilung-52-2013-i.pdf>).

La FINMA adotta provvedimenti in caso di rischio di insolvenza delle banche. In presenza di prospettive concrete di risanamento della banca, la FINMA può disporre una procedura di risanamento, che richiede l'elaborazione di un apposito piano.

La FINMA è responsabile dell'emanazione di provvedimenti di insolvenza a carico delle banche; nella fattispecie, essa può adottare misure preventive, condurre un risanamento oppure decretare il fallimento. La disposizione di provvedimenti di insolvenza dipende dalla presenza di un motivo specifico.

#### **Considerazioni ai fini dell'emanazione di misure di risanamento**

La FINMA non deve attendere che si verifichi un'insolvenza formale conclamata, bensì può intervenire già in caso di rischio di insolvenza. In realtà non esiste un momento oggettivo chiaramente definito in cui sussiste un rischio di insolvenza; la FINMA gode pertanto di un ampio margine di manovra sia nella valutazione circa l'effettiva presenza di una situazione di insolvenza imminente, sia nella scelta dei provvedimenti da disporre. Nelle proprie considerazioni la FINMA valuta tra l'altro se, sulla base di fatti concreti e oggettivi, l'imminente concretizzarsi di un motivo di insolvenza appare più probabile del suo contrario. Tali circostanze devono portare a gravi problemi che la banca non è in grado di risolvere autonomamente. Infine, il vantaggio di un intervento della FINMA deve essere preponderante rispetto agli svantaggi per la posizione della banca eventualmente comportati da un provvedimento di insolvenza.

L'avvio di una procedura di risanamento richiede inoltre che quest'ultimo sia attuabile in termini oggettivi e temporali, e che in seguito la banca possa rispettare le condizioni di autorizzazione e le rimanenti prescrizioni legislative. In definitiva, i creditori devono trarre da un risanamento un vantaggio prevedibilmente maggiore rispetto a un fallimento. A tale riguardo, la FINMA può considerare anche il fatto che la procedura di risanamento ai sensi della Legge sulle banche può essere di norma attuata in tempi particolarmente rapidi.

#### **Conseguenze delle misure di risanamento**

La FINMA rende immediatamente nota l'apertura di una procedura di risanamento; nel contempo nomina un incaricato del risanamento o assume essa stessa questa funzione. Il compito principale dell'incaricato è quello di elaborare un piano che comprenda gli elementi di base del risanamento, della futura struttura del capitale e del modello operativo della banca. I requisiti minimi concernenti il contenuto del piano di risanamento sono riportati in dettaglio nella legge e nell'ordinanza in materia, e nel complesso risultano elevati. Qualora sussista la necessità di intervenire sui diritti delle parti interessate, in particolare mediante la conversione del capitale di terzi in capitale proprio o con la riduzione dei crediti, devono essere limitati in via prioritaria i diritti dei fornitori di capitale proprio e dei creditori del cosiddetto capitale di conversione. Soltanto laddove questi provvedimenti non risultino sufficienti è possibile intervenire sui diritti patrimoniali degli altri creditori.

Con l'approvazione del piano di risanamento da parte della FINMA, i provvedimenti entrano in vigore con effetto immediato. Qualora i dati necessari ai fini del piano siano già disponibili, la sua approvazione può avvenire contestualmente all'apertura della procedura di risanamento.

# Procedure d'insolvenza

## ESEMPIO

### Sviluppi positivi nelle procedure di fallimento di ampia portata

Nella procedura di fallimento a carico di Lehman Brothers Finance AG, il 21 marzo 2014 è entrato in vigore l'accordo transattivo di maggiore rilevanza per questo dossier. Attraverso ulteriori composizioni di questo tipo è stato possibile, in particolare, ridurre sensibilmente il numero delle cause pendenti di contestazione della graduatoria. Nel giugno 2014 è stato effettuato il secondo pagamento rateale per i crediti approvati e nel dicembre 2014 è stata la volta del terzo. Nella procedura di fallimento a carico di Aston Bank SA, nell'aprile 2014 il Ministero pubblico ticinese ha liberato un importo considerevole a favore della massa fallimentare. Di conseguenza, con decisione del 30 aprile 2014 la FINMA ha nuovamente conferito l'incarico a un liquidatore del fallimento esterno. Entro settembre 2014 è stato possibile procedere al versamento dei depositi garantiti, e nel contempo è stato dato inizio alla finalizzazione della graduatoria.

## ESEMPIO

### Dichiarazione di fallimento a carico di Banque Privée Espírito Santo SA

A seguito dei crescenti problemi finanziari del gruppo portoghese Espírito Santo, nel luglio 2014 la Banque Privée Espírito Santo SA domiciliata in Svizzera ha ceduto parti considerevoli del proprio portafoglio clienti a CBH Compagnie Bancaire Helvétique SA, ponendosi inoltre in stato di liquidazione volontaria. A seguito di tali provvedimenti, sia il suo totale di bilancio che il numero di clienti si sono ridotti in misura significativa. Alla luce del sovraindebitamento successivamente constatato, il 19 settembre 2014 la FINMA ha avviato una procedura di fallimento a carico di Banque Privée Espírito Santo SA. Il pagamento dei depositi privilegiati è stato uno dei primi interventi attuati da parte della liquidatrice del fallimento designata. In tale contesto non è stato necessario ricorrere alla garanzia dei depositi. Il procedimento di *enforcement* avviato dalla FINMA a fine agosto 2014 nei confronti della banca in relazione alla distribuzione di prodotti finanziari del gruppo è stato comunque portato avanti e a fine 2014 risultava ancora in corso.

# In sintesi: provvedimenti di *enforcement*

Grazie alla Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, la FINMA dispone di ulteriori provvedimenti di *enforcement* rispetto alle autorità che l'hanno preceduta. I grafici illustrano in che modo la FINMA si avvale di tali competenze.

## Ambito autorizzato

### Provvedimenti nei confronti di titolari dell'autorizzazione

- A** Nomina di incaricati dell'inchiesta (I)
- B** Decisione di accertamento / ammonimento
- C** Condizioni e limitazioni (II)
- D** Accompagnamento dell'attuazione da parte di terzi (III)
- E** Sospensione e destituzione di garanti (IV)
- F** Confisca degli utili
- G** Revoca dell'autorizzazione
- H** Liquidazione / apertura del fallimento
- I** Pubblicazione

### Provvedimenti nei confronti di organi, proprietari e collaboratori

- A** Decisione di accertamento / ammonimento
- B** Sospensione e destituzione (V)
- C** Divieto di esercizio della professione e dell'attività (VI)
- D** Confisca degli utili

## Ambito non autorizzato

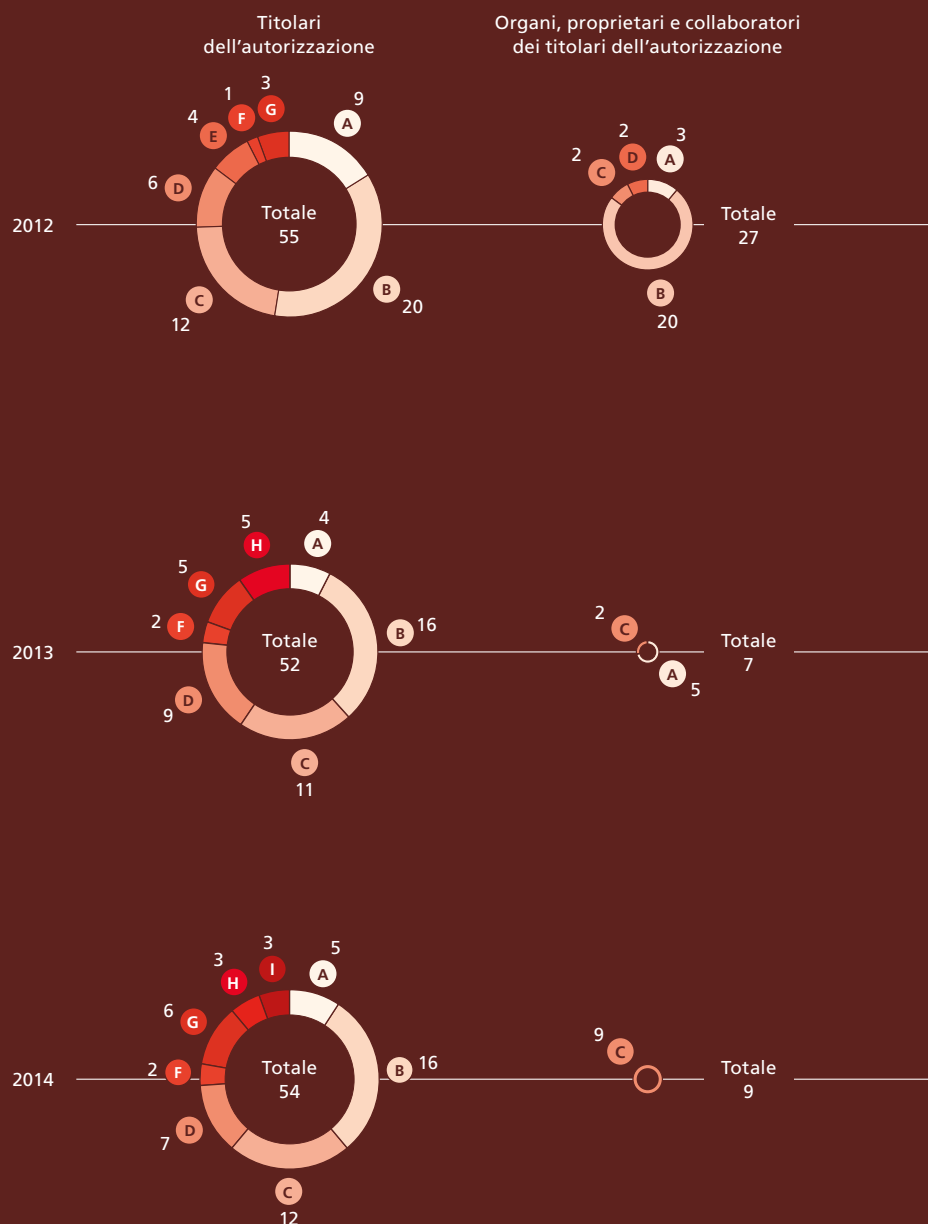
### Provvedimenti nei confronti di imprese

- A** Nomina di incaricati dell'inchiesta (I)
- B** Constatazione di attività illecita
- C** Liquidazione
- D** Apertura di fallimento (VII)

### Provvedimenti nei confronti di persone fisiche

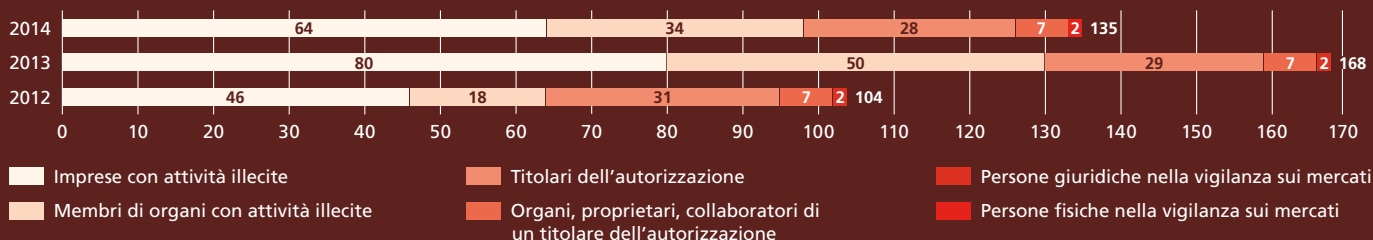
- A** Constatazione di partecipazione ad attività illecite
- B** Divieto di esercizio di un'attività non autorizzata
- C** Pubblicazione (VIII)

## Tipologia e numero di provvedimenti in ambito autorizzato



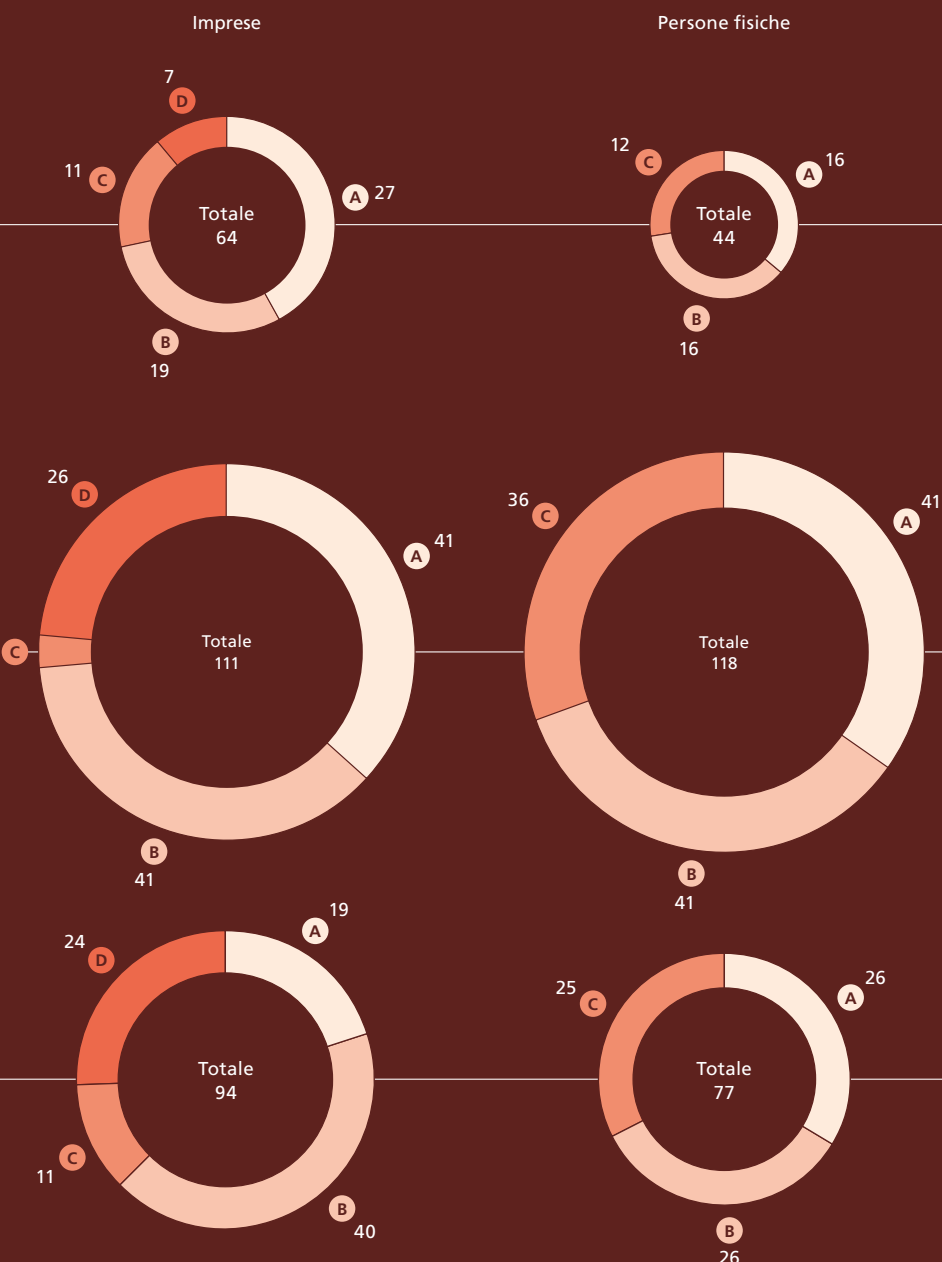
## Numero di destinatari delle decisioni a seconda dell'ambito e delle persone interessate

La FINMA emana decisioni di *enforcement* nei confronti di imprese o persone fisiche nell'ambito autorizzato e non autorizzato come pure nella vigilanza sui mercati. Il seguente grafico indica il numero di destinatari delle decisioni di *enforcement* ripartiti per anno e categoria nel periodo compreso tra il 2012 e il 2014.



Nonostante un numero di decisioni pressoché in linea con quello dell'anno precedente,<sup>81</sup> la cerchia dei destinatari di decisioni emanate nel 2014 è risultata più esigua sia nell'ambito delle attività illecite che presso i titolari dell'autorizzazione. In media sono quindi state registrate meno decisioni indirizzate contemporaneamente a più controparti.

## Tipologia e numero di provvedimenti in ambito non autorizzato



### Spiegazioni sul conteggio

Viene conteggiato il numero di persone interessate (e non il numero di decisioni). Se a una persona sono state applicate cumulativamente diverse tipologie di provvedimenti, p. es. una misura organizzativa volta a ripristinare la situazione conforme ai sensi dell'art. 31 LFINMA e in via aggiuntiva una confisca degli utili, nel conteggio si sommano entrambi i provvedimenti. Se invece nei confronti di una persona sono stati adottati più provvedimenti della stessa tipologia, p. es. diverse misure volte a ripristinare la situazione conforme, nel conteggio viene considerato soltanto un singolo provvedimento.

### Spiegazioni sulle singole categorie

- I ordinate a livello d'inchiesta a titolo cautelare
- II provvedimenti ai sensi dell'art. 31 LFINMA
- III nel quadro della decisione finale per controllare che i provvedimenti vengano applicati
- IV numero di titolari dell'autorizzazione interessati
- V numero di membri degli organi interessati (nel 2012, 17 riguardavano il medesimo procedimento)
- VI secondo l'art. 33 LFINMA e l'art. 35a LBVM
- VII se l'apertura del fallimento è avvenuta dopo che la FINMA aveva già disposto la liquidazione, essa non è stata considerata nel calcolo per questo grafico
- VIII di norma, pubblicazione del divieto di esercizio di un'attività non autorizzata, cfr. sentenza del Tribunale federale 2C.30\_2011/2C.543\_2011 del 12 gennaio 2012 consid. 5.2.2

<sup>81</sup> Cfr. cap. «Statistiche», sezione «Decisioni di enforcement», pag. 113.