

Conferenza stampa annuale del 4 aprile 2017

Thomas Bauer
Presidente del Consiglio di amministrazione

Riconoscere le grandi falle

Gentili Signore, egregi Signori,

da alcune settimane si potrebbe pensare che tutto ruoti ormai solo intorno alla deregolamentazione del settore finanziario. Le dichiarazioni del governo statunitense e di alcuni Paesi europei danno adito a essere interpretate in tal senso. Rappresentanti del settore e associazioni in tutta Europa prendono queste asserzioni per oro colato e si uniscono al treno. «Ridurre è meglio» o «one in, two out» sono slogan diffusi che di primo acchito possono sembrare allettanti, ma in realtà sono ben poco incisivi. In veste di Presidente della FINMA, nell'ottica della nostra attività di vigilanza e regolamentazione devo controbattere che la massima efficacia si ottiene non tanto diminuendo l'intensità della sorveglianza e riducendo il volume normativo, quanto agendo in maniera mirata: ciò che conta è la qualità, non la quantità. Nel mio intervento ritornerò su questo punto e illustrerò la posizione di fondo della FINMA riguardo alla sua attività di regolamentazione e vigilanza.

Nell'ambito del mandato che ci è stato conferito seguiamo principi chiaramente definiti, uno dei quali è orientare le nostre attività al rischio, intensificando la vigilanza e inasprendo la regolamentazione dove sussistono considerevoli rischi per il sistema o per i clienti dei mercati finanziari. Ciò vale in particolare per la dotazione di fondi propri, poiché una solida capitalizzazione degli istituti è la pietra angolare di una piazza finanziaria in buona salute e sicura. Non incorriamo nell'errore di dimenticare troppo in fretta il passato.

L'approccio della FINMA non è di esigere ovunque, e a tutti i costi, una sicurezza assoluta, né di mirare a una vigilanza «a casco totale». Riteniamo che le situazioni a basso rischio non richiedano lo stesso livello di sicurezza. Commettere errori è inevitabile ed escludere del tutto il fallimento è impossibile. Ciò che possiamo fare è identificare i rischi effettivamente rilevanti, contrastarli il più tempestivamente possibile ed essere preparati per affrontare le avversità peggiori. Senza regole, ciò non è possibile, poiché non saremmo in grado di adempiere il nostro mandato legale che consiste nel tutelare creditori, investitori e assicurati.

Un po' di tempo fa un politico ha affermato che la FINMA si occupa di un'infinità di dettagli, ma non è in grado di veder passare un «elefante», intendendo con questa metafora i grandi rischi, non i grandi istituti. Nel seguito vi illustrerò invece come, contrariamente a questa opinione, ogni nostra singola azione sia diretta precisamente a individuare gli errori grossolani, i casi problematici e i grandi rischi e a farvi fronte in maniera adeguata sul piano normativo, della vigilanza e nelle situazioni di crisi.

La FINMA regolamenta in maniera differenziata e basandosi sui principi

Vorrei anzitutto spendere qualche parola sulla regolamentazione. La FINMA, contrariamente a un'opinione molto diffusa, è in primo luogo un'autorità di vigilanza che applica le leggi e le ordinanze vigenti. È poi, sebbene solo a valle, responsabile della regolamentazione esecutiva, mediante la quale garantisce la trasparenza e la certezza del diritto senza mai venire meno a un principio cardine, ossia l'imperativo di differenziare in maniera adeguata.

Quando dico che l'attività della FINMA è nei limiti del possibile differenziata e orientata al rischio, intendo dire che gli istituti di piccole dimensioni non sono trattati alla stregua di quelli più grandi. La critica che ci viene mossa di frequente, ossia di fare di ogni erba un fascio, è fondamentalmente errata e non di rado frutto della percezione soggettiva. Un esempio concreto del nostro approccio differenziato riguarda il cuscinetto di fondi propri di cui le banche devono disporre: esso dipende dalle dimensioni della banca e quindi dal rischio che ne deriva. Si possono citare numerosi altri esempi in cui il livello di dettaglio delle disposizioni differisce notevolmente. I grandi istituti devono ottemperare a norme più rigorose nella gestione della liquidità, mentre le banche e le assicurazioni di dimensioni più contenute sono tenute a soddisfare requisiti meno stringenti in materia di *corporate governance*, per esempio per quanto riguarda la composizione del consiglio di amministrazione. Non è vero, dunque, che la FINMA fa di ogni erba un fascio.

Alcune disposizioni, però, devono valere in egual misura per tutti gli assoggettati. È inaccettabile, per esempio, che le banche di dimensioni minori applichino in maniera meno rigorosa le normative in materia di riciclaggio del denaro al momento dell'accettazione di fondi. Ciò può sembrare sconcertante, per esempio nel caso delle banche con orientamento puramente nazionale nei cui portafogli non figurano clienti provenienti da Paesi a rischio. Si tratta però di un ambito in cui non si può differenziare. In casi come questi, l'interesse di salvaguardare la reputazione dell'intera piazza finanziaria e l'accesso ai mercati esteri è assolutamente preminente e non sono ammesse eccezioni.

È dunque errato valutare la regolamentazione solo in base al numero complessivo delle pagine e dei capoversi che la compongono. A un'analisi puramente quantitativa, i dispositivi normativi della Svizzera sono comunque più che apprezzabili. In primo luogo, il corpus di regolamentazione della FINMA, con circa 1135 pagine, è rimasto sostanzialmente invariato dal 2014. Da allora sono sì state emanate nuove circolari e ordinanze, ma nel processo di regolamentazione ci confrontiamo criticamente con la possibilità di semplificare o di stralciare del tutto le norme. In secondo luogo, in termini di densità normativa la Svizzera non deve temere il confronto con gli altri Paesi. Il volume normativo estero nel settore finanziario è nettamente più consistente – e qui penso per esempio all'Unione europea, all'Inghilterra e agli Stati Uniti. Senza poi dimenticare che in seno agli organismi internazionali sono spesso i nostri rappresentanti svizzeri, quindi anche gli specialisti della FINMA, che si adoperano instancabilmente per l'adozione di standard snelli basati sui principi e si oppongono a una proliferazione incontrollata delle normative. È naturale che l'opinione pubblica e le associazioni di categoria non possano rendersene conto, ma io ho avuto modo di convincermene di persona.

Infine, non di rado proprio dal settore emerge la necessità di una regolamentazione tesa a creare maggiore chiarezza. È peraltro quanto si è verificato nel contesto della Legge sull'infrastruttura finanziaria e della circolare sull'identificazione tramite video e online. Se prendiamo sul serio il potenziale delle nuove tecnologie, non potremo esimerci dall'introdurre nuove regole del gioco, più avvedute e

pragmatiche. Un tale quadro normativo, che crea certezza giuridica, è un fattore critico di successo e deve altresì tenere conto del bisogno di protezione di clienti e investitori.

Alla luce di quanto detto, sussistono indubbiamente motivi fondati per regolamentare, ed è fuori luogo criticare in maniera generalizzata l'esplosione del volume normativo. La FINMA si concentra piuttosto sull'essenziale e, ogniqualvolta ciò sia possibile, conferisce agli assoggettati un certo margine di manovra e la responsabilità nell'applicare la regolamentazione basata sui principi.

La FINMA vigila in maniera differenziata e orientata alle risorse

La FINMA opera in maniera differenziata non solo sul piano della regolamentazione, ma anche nella sua attività principale, la vigilanza. In qualche modo essa vi è obbligata, in quanto la sua struttura snella impone un impiego molto oculato delle risorse. Da quattro anni il suo organico è rimasto praticamente invariato nonostante le nuove mansioni assunte, come la concessione dell'autorizzazione a borse e repertori di dati sulle negoziazioni nonché la sorveglianza dei sistemi di negoziazione e l'adempimento degli obblighi di negoziazione. Pertanto, l'efficienza della FINMA quale autorità è e rimane un obiettivo centrale.

Di conseguenza la FINMA sorveglia gli istituti secondo un approccio orientato al rischio. Gli assoggettati vengono sistematicamente suddivisi in categorie in base alle loro dimensioni e al rischio che rappresentano per il sistema e per i clienti del mercato finanziario. Oltre alla classificazione in categorie per così dire statiche, la FINMA attribuisce dei rating relativi alla situazione attuale di un istituto e dei rating su determinate priorità della vigilanza delle banche nell'ambito della condotta d'affari, per esempio la lotta contro il riciclaggio di denaro. Questa valutazione ci consente di modulare l'intensità della vigilanza e di pianificare l'impiego delle nostre risorse. In sintesi, semplificando: maggiori sono le dimensioni dell'istituto o più è problematica la situazione in cui quest'ultimo versa, più intensa sarà la vigilanza. La sorveglianza di una banca di piccole dimensioni della categoria di vigilanza 5 richiede mediamente un centinaio di ore di lavoro all'anno, quella di una banca della categoria 4 più di otto volte tanto e quella degli istituti di rilevanza sistemica a livello nazionale (PostFinance, Raiffeisen e Banca Cantonale di Zurigo) trenta volte tanto, per un totale di tremila ore all'anno per istituto.

Quanto esplicito attesta il fatto che la vigilanza sugli assoggettati viene svolta in maniera differenziata e che le risorse sono gestite in modo efficiente. La FINMA intende aumentare ulteriormente questa efficienza, per esempio migliorando il rapporto costi/utilità delle società di audit incaricate dello svolgimento dell'audit prudenziale: le risorse così risparmiate saranno impiegate per i temi emergenti, tra cui si annoverano i rischi correlati agli attacchi cibernetici o all'esternalizzazione delle attività degli assoggettati alla vigilanza (*outsourcing*).

La FINMA intende prepararsi ad affrontare eventuali avversità

Il fatto che l'attività di vigilanza sia chiaramente orientata al rischio significa anche che la FINMA non controlla né regola a 360 gradi in maniera capillare, del resto non può e non intende farlo. In un'economia di mercato ben funzionante è contemplato il fallimento degli istituti. Nel 2016 dodici banche sono uscite dal mercato svizzero per diversi motivi; inoltre, il contesto di mercato rimane impegnativo per tutto il settore, non da ultimo a causa dei tassi d'interesse che continuano ad attestarsi a livelli bassi.

Se un istituto dovesse realmente trovarsi in difficoltà, la FINMA deve poter intervenire rapidamente. In un'eventualità di questo tipo, i collaboratori della FINMA devono immediatamente agire in un'ottica di protezione dei creditori e con scrupolosità. Per lo svolgimento di questi compiti, l'Autorità di vigilanza dispone di specialisti in grado di operare in modo celere, mirato e, nella misura del possibile, preventivo. In ragione di queste considerazioni, la FINMA ha recentemente accorpato tutto il *know-how* afferente al tema della prevenzione e della gestione delle crisi in una nuova divisione a sé stante denominata Recovery e Resolution. Quest'ultima svolge tre mansioni principali: si occupa della pianificazione a titolo preventivo in caso di emergenza, in particolare presso le banche di rilevanza sistemica; gestisce le crisi, accompagnando eventuali processi di ristrutturazione e risanamento; nell'eventualità di uno scenario «*worst case*» conduce la procedura di insolvenza. La FINMA affianca pertanto gli assoggettati in tutte le fasi, in un certo qual modo «dalla culla alla tomba», agendo sempre a tutela dei creditori e del sistema nel suo complesso, anche quando si verifica un'indesiderata uscita dal mercato. Infine ci tengo ad aggiungere che la FINMA si adopera altresì per l'introduzione di un diritto efficace in materia di risanamento in ambito assicurativo; a tale scopo sono necessarie chiare basi legali.

Come esplicito, la FINMA non persegue una strategia del «rischio zero». Non possiamo svolgere un'azione totale di contrasto, proprio come la polizia non è in grado di impedire la totalità degli incidenti. Quello che però possiamo fare è svolgere un'azione preventiva e, qualora dovesse comunque verificarsi un'avversità, limitare il danno. Si può pertanto affermare che, sul piano della vigilanza e della regolamentazione, la regola d'oro non è ridurre, bensì agire in maniera mirata.

Vi ringrazio per l'attenzione.