

Conferenza stampa annuale del 27 marzo 2018

Thomas Bauer Presidente del Consiglio di amministrazione

Indipendenza non significa carenza di controlli

Gentili Signore, egregi Signori,

la FINMA è un'autorità di vigilanza indipendente. Tale indipendenza è un bene, in quanto da un lato consente alla FINMA di svolgere i propri compiti in modo imparziale e scevro da costrizioni, dall'altro contribuisce a livello centrale a una vigilanza efficace e credibile, a tutto vantaggio dei clienti del mercato finanziario e della stabilità del sistema finanziario.

Tuttavia, la stampa talvolta rimprovera alla FINMA di eccedere sul piano normativo o addirittura di regolamentare in modo arbitrario, esulando dal proprio mandato legale. In altre parole, l'Autorità di vigilanza avrebbe acquisito troppo potere. Viene dunque da chiedersi chi sia effettivamente preposto a esercitare il controllo sui controllori. Sotto la lente ci siamo proprio noi, la FINMA; in questa sede ritengo importante spiegare il profondo radicamento della nostra attività nel tessuto statale. Indipendenza non significa infatti carenza di controlli, e questo vale sia per l'attività principale dell'Autorità – la vigilanza – sia per la regolamentazione secondaria, a cui essa è autorizzata e tenuta per legge.

La FINMA svolge la propria attività di vigilanza effettivamente in regime di indipendenza: né il Parlamento né il Consiglio federale hanno il diritto di impartirle istruzioni in materia di sorveglianza degli istituti finanziari e dei mercati. Ciò è suffragato da validi motivi di ordine istituzionale. In quanto preposta all'applicazione del diritto, la FINMA è un'autorità di prima istanza ed è pertanto equiparabile a un organo giudiziario. È indubbio che un'istituzione di questo tipo debba poter decidere in ogni singolo caso senza subire l'influsso di elementi estranei. Per analogia ciò si applica altresì agli ambiti in cui la FINMA fissa la propria prassi all'interno di circolari, creando così i presupposti per un'applicazione unitaria della legge in tutti i singoli casi futuri. Tali argomentazioni corroborano l'indipendenza della FINMA.

Nello svolgimento dei suoi compiti, la FINMA si avvale ovviamente anche di una certa discrezionalità. In molti casi le leggi sono infatti formulate in modo basato sui principi, fissando i dogmi che la FINMA deve poi applicare in modo specialistico nella prassi. In tal senso, l'Autorità di vigilanza dispone di un congruo margine di manovra specialistico. Essa si fonda sui principi sanciti dal diritto amministrativo, fra i quali si annoverano la proporzionalità degli atti, l'uguaglianza giuridica e il divieto di arbitrarità. Pertanto, indipendenza non è assolutamente sinonimo di carenza di controlli. Nel mio intervento odierno intendo esporre i tre livelli di controllo.

Il Consiglio di amministrazione esercita una funzione di controllo

La FINMA dispone di un Consiglio di amministrazione preposto allo svolgimento di un ampio ventaglio di mansioni. Un compito centrale assegnato ai miei colleghi e a me consiste nel sorvegliare l'operato della Direzione. Il Consiglio di amministrazione, il cui Presidente svolge il proprio mandato a tempo

pieno, decide altresì in merito al bilancio preventivo e all'orientamento strategico dell'Autorità. Proprio in questo ambito sono state gettate solide basi per il futuro. Il Consiglio di amministrazione sostiene in modo incondizionato tutte le decisioni importanti che la FINMA deve prendere, come il futuro orientamento del sistema di audit, il regime per le piccole banche o la solidità del SST. Gli altri membri del Consiglio di amministrazione ed io costituiamo pertanto il primo autorevole organo preposto al controllo dell'operato della FINMA.

Quanto detto vale in particolare anche per la regolamentazione, uno dei principali compiti del Consiglio di amministrazione. La FINMA emana tuttavia solo norme di rango inferiore. La maggior parte del dispositivo normativo in materia di mercati finanziari è basata sui principi ed è fissata in leggi o ordinanze del Consiglio federale. In veste di autorità specialistica, emaniamo circolari per esplicitare la nostra interpretazione del margine di manovra sancito dalla legge e definire nel dettaglio la nostra prassi in materia di vigilanza, nonché le aspettative nei confronti degli assoggettati sul piano dell'applicazione delle leggi. Così facendo, agli occhi degli istituti interessati l'operato della FINMA risulta trasparente, prevedibile e uguale per tutti. La nostra filosofia è chiara: il Consiglio di amministrazione caldeggia stringenti norme prudenziali, in particolare una solida capitalizzazione degli istituti. Per esempio, senza ombra di dubbio la FINMA non è disposta ad attenuare il regime assicurativo in materia di solvibilità e, di conseguenza, la tutela degli assicurati. Al di là delle norme in materia di capitale, occorre sottolineare che in numerosi ambiti la FINMA ha tuttavia un'impostazione molto liberale: abbiamo dato prova di apertura nei confronti dell'innovazione, rimuovendo inutili ostacoli nella nostra regolamentazione e rendendo possibile, mediante l'emanazione di una circolare, la video identificazione e l'identificazione online dei clienti – un notevole passo avanti che è stato accolto positivamente dal settore. Attribuiamo inoltre una considerevole importanza al principio della proporzionalità. L'intensità della vigilanza e della regolamentazione deve essere commisurata alle dimensioni dell'impresa e ai rischi legati al suo modello operativo.

Regolamentazione basata sui principi, improntata alla proporzionalità e differenziata: l'operato del Consiglio di amministrazione deve rispettare senza riserve questi dogmi. Siamo consapevoli della portata dei compiti che ci sono stati assegnati e delle decisioni che siamo chiamati ad assumere. In veste di organo collegiale, disponiamo delle conoscenze specialistiche necessarie e abbiamo messo a punto un valido processo in cui viene attribuita considerevole importanza allo scambio con il settore.

Sotto il profilo istituzionale, la FINMA è opportunamente integrata

Il controllo sull'operato della FINMA non è però unicamente appannaggio del suo Consiglio di amministrazione quale organo costitutivo. La FINMA è opportunamente integrata nel tessuto dello Stato di diritto anche dal punto di vista istituzionale. Alla sua indipendenza fanno da contrappeso vari processi e istanze. Gli organi che concorrono nella più ampia misura al processo legislativo sono il Parlamento e il Consiglio federale, i quali decidono non solo in merito ai principi, ma anche al grado di dettaglio di leggi e ordinanze, e conseguentemente al margine di manovra di cui la FINMA può disporre. Adeguando leggi e ordinanze, le istanze politiche possono pertanto dirigere il raggio d'azione della FINMA ed esercitare un influsso su di esso.

Per soprintendere all'operato della FINMA, il Consiglio federale si avvale di ulteriori strumenti specifici: approva gli obiettivi strategici dell'Autorità definiti con cadenza quadriennale, i quali fissano l'orienta-

mento deciso dal Consiglio di amministrazione e le priorità dell'Autorità di vigilanza. Il Consiglio federale elegge inoltre il Presidente e i membri del Consiglio di amministrazione e approva la nomina del Direttore.

Oltre a essere sottoposta al controllo del Consiglio federale, la FINMA sottostà all'alta vigilanza parlamentare, la cui competenza è prerogativa della Commissione della gestione (CDG). In passato, la FINMA ha più volte informato quest'ultima in merito al proprio funzionamento e all'approccio adottato, nonché alla propria attività. Ogni anno si tiene uno scambio istituzionalizzato, che prevede altresì il trattamento di temi specifici dall'ottica della vigilanza. Per esempio, negli anni scorsi la CDG si è interessata ai casi HSBC e Libor. L'alta vigilanza parlamentare sorveglia il corretto funzionamento dell'Autorità di vigilanza sui mercati finanziari e l'impiego conforme al mandato dei mezzi di cui dispone. Non da ultimo, il Controllo federale delle finanze vaglia la presentazione dei conti della FINMA e il modo in cui essa gestisce le proprie risorse finanziarie. Appare pertanto evidente che già oggi la politica dispone di possibilità ampie e diversificate per influenzare l'operato della FINMA, al fine di garantire che l'indipendenza non sconfini nello strapotere.

Le decisioni della FINMA possono essere sottoposte a verifica in sede giudiziaria

Alla luce di quanto suesposto, la FINMA opera in veste di prima istanza nell'applicazione del diritto dei mercati finanziari. In che modo si può impedire che essa perda il contatto con la realtà e sconfini nell'eccesso, oltrepassando i limiti sanciti dalla legge e prendendo decisioni arbitrarie? Anche in questo caso la risposta è lampante: mediante un efficace meccanismo di controllo. Mi accingo a trattare il terzo livello di controllo: tutte le decisioni della FINMA concernenti singoli casi possono essere impugnate in sede giudiziaria. Le decisioni dell'Autorità di vigilanza sono infatti sottoposte a un controllo giudiziario che s'iscrive in un quadro legale definito secondo le procedure dello Stato di diritto, e ciò garantisce che l'esercizio del suo margine di discrezionalità avvenga entro limiti ragionevoli.

Emanando decisioni, i tribunali creano fondamentale chiarezza nell'applicazione del diritto. Nell'applicazione del diritto in materia di vigilanza non è tutto o bianco o nero, in quanto, come detto, in molti casi le disposizioni sono strutturate in modo basato sui principi e devono pertanto essere interpretate. L'ultima parola spetta ai tribunali, nelle cui decisioni è fissato l'orientamento per la futura interpretazione dei testi di legge. I tribunali assolvono pertanto un'importante funzione e noi, quale autorità di vigilanza, esprimiamo la nostra gratitudine per la chiarezza giuridica che le loro sentenze generano.

Nella prassi, i soggetti interessati si appellano di norma al Tribunale amministrativo federale e anche al Tribunale federale contro le decisioni della FINMA. È un loro diritto e una prassi consueta in uno Stato di diritto. In ogni caso, le cifre relative alle decisioni dei tribunali parlano chiaro: ben oltre l'80% dei ricorsi non ha esito positivo. Ma anche le altre decisioni, in cui vengono imposte misure correttive a nostro carico, rivestono considerevole importanza e ci aiutano a migliorare ulteriormente il nostro lavoro.

La FINMA persegue l'obiettivo di una vigilanza efficace, e ciò implica, fra le altre cose, un'interpretazione in senso lato del margine di manovra. Negli ultimi anni la FINMA ha infatti proceduto con fermezza contro comportamenti scorretti in vari ambiti del mercato finanziario e assunto una serie di decisioni, in particolare a carico di persone fisiche direttamente responsabili di gravi violazioni del diritto in materia di vigilanza. Le corrispondenti misure, come il divieto di esercizio della professione, sono

state introdotte solo nel 2009, e dal 2014 la FINMA le adotta sistematicamente in caso di gravi violazioni del diritto in materia di vigilanza. Al riguardo abbiamo recentemente constatato una maggiore propensione a presentare ricorso contro le decisioni della FINMA, soprattutto da parte di persone fisiche. Siamo però convinti che questo modo di procedere sia un elemento fondamentale per una vigilanza incisiva e sortisca un effetto preventivo, ed è peraltro fissato nelle nostre «Linee guida per l'*enforcement*» e negli obiettivi strategici approvati dal Consiglio federale. I tribunali ci forniscono un valido supporto per calibrare correttamente la nostra prassi.

Questo approccio, talvolta affiancato dall'esplorazione delle possibilità previste dalla legge, aumenta inevitabilmente il rischio di subire sconfitte in sede giudiziaria. Tuttavia, il fatto che i tribunali esaminino i singoli casi e l'eventualità che la FINMA possa uscire perdente da un procedimento attestano che i controlli vengono realmente effettuati e sono efficaci. Inoltre, è assolutamente lampante che orientiamo la nostra attività alle sentenze dei tribunali. Piuttosto, per me sarebbe allarmante se la FINMA non sfruttasse o non potesse sfruttare appieno gli strumenti a sua disposizione.

Conclusioni

Per concludere: l'immagine ultimamente tratteggiata di un'autorità statale sfuggita al controllo non rispecchia la realtà e, in virtù dei meccanismi di controllo strutturati su più livelli, non può rispecchiarla. Sono stati messi a punto non solo vari meccanismi di controllo interni, dei quali rispondiamo io, in veste di Presidente di questa Autorità, e i miei colleghi del Consiglio di amministrazione, ma anche una serie di meccanismi di controllo esterni di comprovata efficacia e di vasta portata. L'alta vigilanza parlamentare e il controllo giudiziario garantiscono che la FINMA sia opportunamente integrata nel tessuto dello Stato di diritto. L'indipendenza della FINMA non è fine a sé stessa, comporta anzi per la piazza finanziaria innegabili vantaggi che non potrebbero essere conseguiti in altro modo: un'autorità di vigilanza credibile assicura un'efficace protezione individuale e del sistema, affinché il settore finanziario possa svolgere la sua importante funzione economica, senza ripercussioni negative a spese di terzi. Questi vantaggi non dovrebbero essere messi in discussione alla leggera e senza una reale necessità. Perché, come ho spiegato: indipendenza non significa carenza di controlli.

Vi ringrazio per l'attenzione.