



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
Département fédéral des finances DFF  
Dipartimento federale delle finanze DFF  
Departament federal da finanzas DFF

# **Rapporto**

**del Dipartimento federale delle finanze**

**sui**

**risultati della consultazione**

**riguardanti**

**il 1° Rapporto parziale della Commissione di esperti  
"Vigilanza integrata sui mercati finanziari" istituita dal  
Consiglio federale**

**Giugno 2004**



## Indice

<b>Abbreviazioni.....</b>	<b>4</b>
<b>1 Situazione iniziale.....</b>	<b>6</b>
<b>2 Partecipanti alla consultazione.....</b>	<b>7</b>
<b>3 I più importanti risultati della consultazione .....</b>	<b>8</b>
3.1 Riserve dei fautori .....	8
3.2 Motivazioni degli avversari di una vigilanza integrata sui mercati finanziari	8
<b>4 Analisi della consultazione in relazione ai singoli settori tematici</b>	<b>9</b>
<b>4.1 Questione dell'ulteriore modo di procedere .....</b>	<b>9</b>
4.1.1 Elaborazione di massima / Quadro generale.....	9
4.1.2 Urgenza temporale .....	10
4.1.3 Coordinamento con altri progetti di regolazione .....	10
4.1.4 Sanzioni in materia di vigilanza sui mercati finanziari.....	10
4.1.5 Mantenimento dell'autodisciplina.....	11
4.1.6 Vigilanza sugli amministratori indipendenti di patrimoni .....	11
<b>4.2 Integrazione di altri settori di vigilanza .....</b>	<b>12</b>
4.2.1 Limitazione alla CFB e all'UFAP.....	12
4.2.2 Autorità di controllo.....	12
4.2.3 Commissione federale delle case da gioco .....	12
4.2.4 Vigilanza sulle società di revisione .....	12
4.2.5 Vigilanza sulla previdenza professionale.....	13
<b>4.3 Singoli articoli della LFINMA .....</b>	<b>14</b>
4.3.1 Sezione 1: Disposizioni generali (Art. 1–3).....	14
4.3.2 Sezione 2: Campo di attività (Art. 4–5).....	15
4.3.3 Sezione 3: Organizzazione e personale (Art. 6–13) .....	16
4.3.4 Sezione 4: Finanziamento e bilancio finanziario (Art. 14–18).....	18
4.3.5 Sezione 5: Vigilanza (Art. 19).....	20
4.3.6 Sezione 6: Informazione del pubblico (Art. 20–21).....	21
4.3.7 Sezione 7: Controllo (Art. 22–28) .....	21
4.3.8 Sezione 8: Strumenti di vigilanza della FINMA (Art. 29–33).....	24
4.3.9 Sezione 9: Collaborazione con le autorità svizzere (Art. 34–35) .....	25
4.3.10 Sezione 10: Collaborazione con le autorità estere (Art. 36–37) .....	26
4.3.11 Sezione 11: Procedura e rimedi giuridici (Art. 38–39) .....	26
4.3.12 Sezione 13: Disposizioni finali (Art. 42–46) .....	26
<b>4.4 Altre questioni .....</b>	<b>27</b>
4.4.1 Ancoraggio esplicito della libertà d'azione della FINMA .....	27
4.4.2 Responsabilità della FINMA .....	27
4.4.3 Analisi costi-benefici della nuova regolamentazione .....	27

## Abbreviazioni

ASA	Associazione Svizzera d'Assicurazioni
ASB	Associazione svizzera dei banchieri
ASG	Associazione Svizzera di Gestori di Patrimoni
Autorità di controllo	Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro
BNS	Banca nazionale svizzera
Camera fiduciaria	Camera fiduciaria svizzera dei periti contabili, fiscali e fiduciari
CFB	Commissione federale delle banche
Comunità di lavoro	Swissaid, Sacrificio Quaresimale, Pane per i Fratelli, Helvetas, Caritas, ACES
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP; RS 311.0)
economiesuisse	Federazione delle imprese svizzere
EvB	Dichiarazione di Berna (Erklärung von Bern)
FER	Fédération des Entreprises Romandes
Forum	Forum OAD-LRD
GSCGI	Groupement Suisse des Conseils en Gestion Indépendants
Industrie-Holding	Vereinigung Schweizerischer Industrie-Holdinggesellschaften
KGAST	Konferenz der Geschäftsführer von Anlagestiftungen
LBCR	Legge federale dell'8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio (Legge sulle banche, LBCR; RS 952.0)
LBVM	Legge federale del 24 marzo 1995 sulle borse e il commercio di valori mobiliari (Legge sulle borse, LBVM; RS 954.1)
LFC	Legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0)
LFI	Legge federale del 18 marzo 1994 sui fondi d'investimento (LFI; RS 951.31)
LPP	Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP; RS 831.40)
LRD	Legge federale del 10 ottobre 1997 relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario (Legge sul riciclaggio di denaro, LRD; RS 955.0)

LResp	Legge federale del 14 marzo 1958 su la responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (Legge sulla responsabilità, LResp; RS 170.32)
LSA	Legge federale del 23 giugno 1978 sulla sorveglianza degli istituti d'assicurazione privati (Legge sulla sorveglianza degli assicuratori, LSA; RS 961.01)
PLR	Partito liberale-radicalo svizzero
PMI	Piccole e medie imprese
PPD	Partito popolare democratico svizzero
PSS	Partito socialista svizzero
SAV	Unione svizzera degli imprenditori
SFA	Associazione svizzera fondi d'investimento
SKS	Stiftung für Konsumentenschutz
SSIC	Società svizzera degli impiegati di commercio
SWX	Swiss Exchange (Borsa svizzera dei valori mobiliari)
TF	Tribunale federale
UDC	Unione Democratica di Centro
UFAP	Ufficio federale delle assicurazioni private
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri
USF	Unione Svizzera dei Fiduciari
USS	Unione sindacale svizzera
VAS	Verband der Auslandbanken in der Schweiz
VHV	Vereinigung Schweizerischer Handels- und Verwaltungsbanken
VSKB	Associazione delle banche cantonali svizzere
VSP	Vereinigung Schweizerischer Privatbankiers

## 1 Situazione iniziale

La prima Commissione di esperti incaricata di affrontare la questione della "Regolamentazione e vigilanza sui mercati finanziari in Svizzera" ha pubblicato il suo rapporto finale nel mese di novembre del 2000 (Rapporto Zufferey). Questo rapporto contiene 42 raccomandazioni. Dopo la pubblicazione del rapporto Zufferey, nel mese di novembre 2000 il Dipartimento federale delle finanze DFF ha invitato otto associazioni<sup>1</sup> e quattro istituzioni pubbliche<sup>2</sup> a pronunciarsi sulle raccomandazioni. Sulla base del rapporto Zufferey e confortato dal risultato della "ristretta consultazione" eseguita, il Consiglio federale era giunto alla conclusione che bisognava avviare passi legislativi per migliorare il disciplinamento della vigilanza sui mercati finanziari.

Una commissione di esperti diretta dal professore Ulrich Zimmerli è stata incaricata di concretizzare le raccomandazioni del gruppo di esperti vigilanza sui mercati finanziari e di presentare al DFF un progetto di legge unitamente a un rapporto esplicativo. Il mandato comprendeva i seguenti settori e doveva essere sviluppato secondo i seguenti imperativi:

- a) Proposta di un'autorità di vigilanza integrata sui mercati finanziari che assumesse i compiti finora svolti dalla CFB e dall'UFAP. Verifica della questione se l'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro e la Commissione federale delle case da gioco (CFCG) debbano essere trasferite nell'autorità di vigilanza integrata (eventuale elaborazione di disposizioni legali).

Lo statuto dell'autorità di vigilanza integrata sui mercati finanziari doveva per quanto possibile essere disciplinato in un proprio testo di legge. Le disposizioni riguardanti l'organizzazione delle attuali autorità di vigilanza dovevano di conseguenza essere stralciate dagli specifici atti legislativi. Per quanto necessario ai fini della creazione della vigilanza integrata, anche le disposizioni materiali dovevano essere armonizzate.

- b) Proposta di ampliamento della vigilanza prudenziale (introducendo broker, commercianti di divise, amministratori indipendenti di patrimoni). Verifica della fattibilità segnatamente in relazione all'assoggettamento degli amministratori indipendenti di patrimoni.
- c) Elaborazione di disposizioni legali per differenziare e semplificare la regolamentazione sui mercati finanziari.
- d) Esame degli strumenti di sorveglianza in campo assicurativo (introduzione di una revisione esterna ecc.) e se del caso elaborazione di disposizioni legali.
- e) Per quanto necessario, affinamento delle disposizioni di legge riguardanti la vigilanza Allfinanz rispettivamente dei conglomerati sulla base delle disposizioni proposte nel quadro della revisione in corso della legge sulla sorveglianza degli assicuratori.

---

<sup>1</sup> SFA (Associazione svizzera fondi d'investimento), Verband unabhängiger Allfinanzdienstleister, Associazione svizzera dei banchieri (ASB), Schweizerischer Verband Unabhängiger Effekthändler (SVUE), Camera fiduciaria svizzera, USF, ASA, ASG.

<sup>2</sup> Segreteria generale del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP); UFAP; CFB; BNS.

- f) Elaborazione di norme legali finalizzate alla vigilanza sui mercati finanziari. Creazione di un articolo sull'etica.
- g) Verifica del catalogo delle sanzioni (confisca, multe amministrative ecc.) e se del caso elaborazione di disposizioni di legge finalizzate all'ampliamento e al rafforzamento.

Al riguardo la Commissione di esperti doveva tener conto della compatibilità con le corrispondenti disposizioni dell'Unione Europea (UE) nonché dei risultati e delle raccomandazioni del Financial Sector Assessment Program (FSAP) del Fondo monetario internazionale (FMI) e della Banca mondiale. Il rapporto doveva essere presentato al più tardi a fine 2002. Questo termine è stato prorogato.

Dopo aver conferito con il capo del DFF, la Commissione di esperti ha deciso di adempiere il mandato in fasi successive: in un primo rapporto parziale ha presentato il disegno di legge per una vigilanza integrata sui mercati finanziari ("Vigilanza federale sui mercati finanziari [FINMA]") che inglobasse inizialmente la CFB e l'UFAP nonché proposte per strumenti di vigilanza armonizzati e intersettoriali. In questo contesto la Commissione si è parimenti occupata di elaborare disposizioni legali ai fini della differenziazione e semplificazione della regolamentazione dei mercati finanziari nonché ai fini della vigilanza sui mercati finanziari e della creazione di un articolo sull'etica.

Dopo la pubblicazione del primo rapporto parziale, la Commissione si sta ora occupando di proposte per l'ampliamento e il potenziamento del catalogo delle sanzioni. Essa sta esaminando il rapporto sulle sanzioni del mese di aprile 2003<sup>3</sup> della CFB e al riguardo presenterà a metà 2004 al DFF un secondo rapporto parziale.

La Commissione si occupa inoltre della questione dell'ampliamento della vigilanza prudenziale. In questo contesto preparerà un terzo rapporto parziale. Contestualmente la Commissione di esperti prenderà posizione sulla questione dell'assunzione nella nuova autorità di vigilanza di altre autorità di vigilanza (ad es. Autorità di controllo).

Il 15 ottobre 2003 il Consiglio federale ha deciso di aprire una consultazione sul primo rapporto parziale della Commissione di esperti. La procedura di consultazione è durata fino al 31 gennaio 2004.

## 2 Partecipanti alla consultazione

L'invito a partecipare alla procedura di consultazione è stato esteso ai Governi dei 26 Cantoni, al Tribunale federale, a 13 partiti politici, a dieci associazioni mantello dell'economia nonché a 27 altre organizzazioni. La BNS è stata chiamata separatamente a pronunciarsi.

20 Cantoni (tutti eccetto AR, BL e BE), cinque partiti politici (PPD, PLR, UDF, PSS, UDC), sei associazioni mantello (economiesuisse, UPS, ASB, USS, USAM, SSIC) e 14 altre organizzazioni (BNS, SKS, Camera fiduciaria svizzera, RBA-Holding, VSKB, GSCGI, ASG,

---

<sup>3</sup> [www.ebk.ch/d/aktuell/m030502-02d.pdf](http://www.ebk.ch/d/aktuell/m030502-02d.pdf); <http://www.ebk.ch/d/aktuell/m030502-03d.pdf>.

VSP, KGAST, SWX, ASA, USF, VAS, SFA) hanno inoltrato una presa di posizione materiale.

Altri sette partecipanti hanno inoltre presentato osservazioni (VHV, Industrie-Holding, FER, PolyReg, Forum, Comunità di lavoro, EvB).

GL, OW, UR hanno rinunciato a inoltrare la loro presa di posizione.

### **3 I più importanti risultati della consultazione**

Quasi tutti i Cantoni, la maggior parte dei partiti politici, le associazioni mantello e altre organizzazioni salutano favorevolmente la costituzione di una vigilanza integrata sui mercati finanziari. Tuttavia, la concreta strutturazione della FINMA ha sollevato parecchie osservazioni.

L'UDC, SWX e il Cantone AI respingono per contro la costituzione di una vigilanza integrata sui mercati finanziari.

#### **3.1 Riserve dei fautori**

Secondo l'ASB, il PLR, economieuisse e VHV la costituzione di una vigilanza integrata sui mercati finanziari è sensata ma non indispensabile. I problemi specifici della vigilanza sui conglomerati finanziari possono essere risolti con modifiche della LSA, LBCR e LBVM. Nel complesso l'ASB vede positivamente la creazione di una vigilanza svizzera integrata sui mercati finanziari. Per il PLR il raggruppamento da solo non elimina le lacune anche se sono da attendersi effetti di sinergia che una vigilanza separata non permetterebbe di ottenere. Una vigilanza integrata sui mercati finanziari facilita la regolazione di rischi comparabili attraverso strumenti paragonabili. La BNS è dell'opinione che le ragioni già esposte nel rapporto Zufferey siano sempre valide per un'integrazione della vigilanza sulle banche e assicurazioni. Essa mette però in guardia contro eccessive aspettative. L'integrazione in quanto tale non risolve nessuna delle molteplici questioni materiali con le quali sarà confrontata nei prossimi anni la vigilanza sui mercati finanziari. L'ASA supporta una efficiente vigilanza integrata sui mercati finanziari. È però anche importante che le diverse esigenze degli intermediari finanziari vengano esaustivamente prese in considerazione. Per economieuisse occorre in particolare una visione d'insieme e non necessariamente un'autorità comune.

#### **3.2 Motivazioni degli avversari di una vigilanza integrata sui mercati finanziari**

Il Cantone AI ritiene che l'emanazione di questa legge sia correlata con elevati costi che non sono in nessuna relazione con i possibili, ma in nessun caso sicuri benefici. L'UDC rileva che con la FINMA viene istituita un'ulteriore istanza amministrativa. Il rapporto è permeato di un sentimento di pathos, secondo cui i mezzi finanziari di questo nuovo servizio della Confederazione non rivestono alcuna importanza. L'UDC ritiene errato sancire

per legge nuovi compiti della Confederazione rispettivamente l'estensione di tali compiti. Altrettanto errato è prelevare tasse ed emolumenti nuovi per finanziare tale estensione.

SWX esprime dubbi sul fatto che attraverso la sola integrazione delle attività delle due autorità di vigilanza attuali, ossia la CFB e l'UFAP, sia possibile realizzare sinergie. Le difficoltà di delimitazione esistenti sussisteranno anche in futuro e sorge l'interrogativo se sia sensato prevedere controlli uniformi e strumenti di vigilanza armonizzati su soggetti di vigilanza le cui attività sono di natura completamente diversa. Il tema "Allfinanz" ha inoltre perso importanza.

## **4            Analisi della consultazione in relazione ai singoli settori tematici**

Per maggiore chiarezza, si è proceduto ad analizzare separatamente le questioni relative all'ulteriore modo di procedere, all'integrazione di altri settori di vigilanza nonché ad ulteriori settori tematici trattati nel rapporto. Nel seguito vengono esposti i pareri principali. L'articolo dell'avamprogetto precede il parere qualora quest'ultimo si riferisca direttamente all'articolo.

### **4.1            Questione dell'ulteriore modo di procedere**

#### **4.1.1        Elaborazione di massima / Quadro generale**

economiesuisse e USAM sono del parere che il progetto debba nuovamente essere elaborato in misura sostanziale, in quanto presenta ancora numerosi punti oscuri che necessitano chiarimenti (ad es. le sanzioni, l'integrazione di altri settori di vigilanza). Per SWX, non è possibile al momento attuale valutare in via definitiva la regolamentazione delle competenze della FINMA senza peraltro sapere quali sono le sanzioni previste. Per migliorare le possibilità di studiare una nuova regolamentazione della vigilanza sui mercati finanziari, bisognerebbe disporre di un pacchetto globale, vale a dire con i previsti rapporti parziali sulle sanzioni e sull'ampliamento della vigilanza prudenziale.

Forum critica il fatto che la questione dell'integrazione dell'Autorità di controllo non sia stata sottoposta a esame già nell'ambito del 1° Rapporto parziale. Se queste strutture ormai consolidate non vengono inserite in un quadro generale, il legislatore corre il rischio di istituire, con la FINMA, una vigilanza sui mercati finanziari che stabilisce standard per il settore finanziario sottoposto a vigilanza prudenziale, che altri fornitori di prestazioni finanziarie (ad es. soggetti sottoposti all'Autorità di controllo) non devono osservare. Per queste ragioni l'integrazione dell'Autorità di controllo deve essere considerata in una visione globale. A tale proposito, l'USF teme che ancora una volta vengano emanate disposizioni che i piccoli imprenditori e le PMI non riescono o riescono a malapena ad adempiere.

#### **4.1.2 Urgenza temporale**

Secondo VSKB e VHV non sussiste alcuna urgenza temporale, poiché il coordinamento tra la vigilanza sulle banche e quella sulle assicurazioni è possibile già allo stato attuale.

#### **4.1.3 Coordinamento con altri progetti di regolazione**

Il PSS critica il fatto che il Consiglio federale non entri nel merito della problematica relativa alla vigilanza sulla previdenza professionale, che è però strettamente legata alla FINMA e all'UFAP. Il progetto presentato non è dunque maturo per una decisione. SKS è dell'avviso che occorra attendere il rapporto della Commissione di esperti presieduta da Brühwiler. Per AG, la verifica dell'integrazione della previdenza professionale avrebbe dovuto costituire oggetto del mandato conferito alla Commissione di esperti.

Secondo il giudizio di KGAST, non vi è alcun coordinamento tra i diversi progetti (ad es. con il progetto di ottimizzazione della vigilanza sulla previdenza professionale, di revisione della LSA, LFI e LPP).

ASB ed economiesuisse vedono il mercato finanziario confrontato con una vera e propria marea di norme. Al fine di ottenere una visione d'insieme ragionevole, bisognerebbe garantire uno stretto coordinamento dei progetti quanto a scadenze e contenuto. A tale riguardo, l'ASB rimanda alla prevista circolare della CFB sulle norme in materia di abusi del mercato.

#### **4.1.4 Sanzioni in materia di vigilanza sui mercati finanziari**

La Comunità di lavoro ed EvB accoglierebbero favorevolmente l'introduzione delle proposte della CFB nella legge federale sulla vigilanza sui mercati finanziari (legge sui mercati finanziari; LFINMA). Per SH, la regolamentazione proposta nel 1° Rapporto parziale costituisce unicamente una soluzione parziale. La LFINMA deve essere completata con un catalogo delle sanzioni rielaborato e uniforme. La decisione in merito alla sua impostazione non va rinviata inutilmente.

Per contro, ASB e VAS propongono di dissociare il disegno di legge in questione dalla discussione su un futuro disciplinamento delle sanzioni e integrare quest'ultimo separatamente e rapidamente nell'iter decisionale democratico. La LFINMA dovrebbe focalizzarsi sull'approntamento dell'ordinamento istituzionale e organizzativo. Se il sistema sanzionatorio proposto dalla CFB viene ripreso nella LFINMA, ASB ed economiesuisse non possono dare il proprio assenso a questa legge. In questo ambito, non esiste un'emergenza generale a livello esecutivo, come sostenuto dalla CFB. ASB, economiesuisse e SWX rifiutano, per quanto concerne la procedura, il trasferimento dal diritto penale e da quello penale amministrativo alla procedura amministrativa.

Industrie-Holding e SWX sollevano riserve su un'eventuale estensione delle competenze in materia di sanzioni dell'autorità di vigilanza sui mercati finanziari a partecipanti sul mer-

cato non assoggettati alla vigilanza. Secondo VSP, bisogna provvedere al coordinamento con la revisione dell'articolo 161 CP.

JU ricorda che le sanzioni comminate nell'ambito dell'autodisciplina sono sussidiarie al diritto penale.

#### **4.1.5 Mantenimento dell'autodisciplina**

Per quanto riguarda le proposte nel rapporto sulle sanzioni della CFB, SWX e Industrie-Holding sono dell'opinione che la borsa svolga con successo i compiti affidatigli nell'ambito dell'autodisciplina e che il modello dell'autodisciplina non debba essere indebolito.

PolyReg e GSGCI ritengono che l'integrazione dell'Autorità di controllo non debba mettere in discussione il trasferimento dei compiti di vigilanza agli organismi di autodisciplina.

#### **4.1.6 Vigilanza sugli amministratori indipendenti di patrimoni**

EvB afferma che l'assoggettamento del settore parabancario alle stesse norme e alla stessa estesa vigilanza di quelle del settore bancario non può che giovare alla reputazione della piazza finanziaria svizzera.

Secondo la Camera fiduciaria, bisogna dare la possibilità agli amministratori esterni di patrimoni di sottoporsi alla vigilanza, qualora lo esigano motivi giuridici. In tal modo, si potrebbero evitare eventuali svantaggi per gli intermediari finanziari svizzeri. Secondo la SFA, la questione circa la possibilità di disciplinare in modo sensato la vigilanza sugli Asset Manager, che gestiscono esclusivamente fondi pubblici esteri, rimane aperta anche dopo il rapporto sulla revisione totale della LFI, presentato dalla Commissione di esperti Forstmoser. In futuro, la gestione del patrimonio di tutti gli organismi domiciliati in un Paese membro dell'UE e assoggettati alla vigilanza nazionale, ad esempio fondi di investimento o casse pensioni, potrà essere affidata unicamente all'Asset Manager, che a sua volta è sottoposto a una vigilanza adeguata. È dunque assolutamente necessario che le società di Asset Management, che offrono oltre frontiera i propri servizi, possano assoggettarsi a una vigilanza riconosciuta a livello internazionale. L'ASB spiega che la nuova direttiva dell'UE sulle prestazioni di servizi prevede di scorporare l'attività di Asset Management per i fondi di investimento trasferendola dalle banche agli amministratori esterni di patrimoni sottoposti a vigilanza. Se la vigilanza sugli amministratori indipendenti di patrimoni non viene estesa, la Svizzera rischia di perdere le attività di Asset Management per i fondi di investimento europei.

VAS fa notare che anche la vigilanza sugli amministratori indipendenti di patrimoni deve essere integrata nella FINMA. Inoltre, questo progetto deve essere coordinato con quello di revisione totale della LFI. Per contro, l'ASG ritiene che non bisogna prevedere ad ogni costo l'integrazione della vigilanza sugli amministratori indipendenti di patrimoni. Secondo GSCGI, l'estensione della vigilanza prudenziale non deve causare agli istituti interessati un dispendio supplementare sproporzionato.

ASB ed economiesuisse propongono di esaminare se l'introduzione dell'istituenda vigilanza sugli amministratori indipendenti di patrimoni possa avvenire parallelamente all'integrazione della CFB e dell'UFAP. La vigilanza deve essere esercitata dalla FINMA.

Ti aggiunge che nel proprio Cantone la categoria professionale degli amministratori di patrimoni si è già dotata di norme giuridiche proprie.

## **4.2 Integrazione di altri settori di vigilanza**

### **4.2.1 Limitazione alla CFB e all'UFAP**

SWX afferma che qualora si creasse un'autorità integrata, ne dovranno far parte inizialmente soltanto la CFB e l'UFAP. Per ZG, prima di integrare altre autorità di controllo è necessario mettere alla prova l'efficienza dell'attività di vigilanza unificata CFB-UFAP.

La BNS si oppone con fermezza al proposito di addossare alla futura FINMA compiti che non rientrano nell'attività principale di vigilanza sui mercati finanziari. L'efficienza funzionale della vigilanza svizzera sulle banche non deve assolutamente essere messa in pericolo.

### **4.2.2 Autorità di controllo**

ASB, il PPD, il PLR, economiesuisse, la Camera fiduciaria, ASG e JU sono favorevoli alla contemporanea integrazione dell'Autorità di controllo. VSKB pone addirittura in primo piano tale integrazione. PolyReg, la Comunità di lavoro, EvB, VSKB e BS accoglierebbero positivamente l'integrazione dell'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro. LU deplora il fatto che l'Autorità di controllo non venga integrata sin dall'inizio. In tal modo, la vigilanza sulla lotta contro il riciclaggio di denaro potrebbe essere uniformata rapidamente. SZ si è pronunciato a favore di una rapida integrazione dell'Autorità di controllo.

L'USF teme che, se l'integrazione dell'Autorità di controllo avvenisse in un secondo tempo, gli organi di revisione esterni OAD potrebbero non essere più in grado di effettuare le revisioni presso i cosiddetti "piccoli intermediari finanziari".

### **4.2.3 Commissione federale delle case da gioco**

Il PPD è dell'avviso che sia giustificata anche l'integrazione della Commissione federale delle case da gioco. Per BS, l'integrazione della Commissione federale delle case da gioco è un ulteriore passo logico.

### **4.2.4 Vigilanza sulle società di revisione**

La Camera fiduciaria ed economiesuisse chiedono che venga integrata la vigilanza generale sulle società di revisione. Diversamente, secondo la Camera fiduciaria, si crea una situazione infelice, in cui le società di revisione sottostanno alla vigilanza di due diverse autorità di vigilanza. In questo modo si generano costosi doppioni. Il Canton SZ deplora il

fatto che la prevista vigilanza sulle società di revisione non venga attribuita alla FINMA, poiché il funzionamento efficiente degli uffici di revisione del diritto azionario riveste un'importanza per la stabilità dell'economia nazionale che non va sottovalutata. Le conoscenze specialistiche raccolte in seno alla FINMA dovrebbero quindi essere impiegate anche ai fini della vigilanza sulle società di revisione.

#### **4.2.5 Vigilanza sulla previdenza professionale**

Benché la questione della vigilanza sulla previdenza professione venga lasciata aperta nel 1° Rapporto parziale, numerosi partecipanti alla procedura di consultazione hanno espresso il proprio parere in merito.

Il PSS e SKS rimandano a tale proposito al rapporto "Ottimizzazione della vigilanza nell'ambito della previdenza professionale" in elaborazione presso la Commissione di esperti presieduta dal professor Jürg Brühwiler.

Per il PSS si potrebbe pensare a una nuova delimitazione delle funzioni di vigilanza, secondo cui l'UFAS eserciterebbe la vigilanza sulla parte relativa alle prestazioni della previdenza professionale mentre la futura FINMA sulla parte concernente gli investimenti (attivi nel bilancio degli istituti di previdenza). La capacità dell'UFAS per la suddetta attività di vigilanza potrebbe eventualmente essere estesa. Un'ulteriore possibilità consiste nell'integrare in seno all'UFAS l'intera attività di vigilanza sulla previdenza professionale, compresa quella sui rapporti contrattuali degli istituti di previdenza con le società di assicurazione sulla vita (sinora parte dell'UFAP). USS, SAV, SSIC, FER e ZG rifiutano categoricamente l'integrazione nella FINMA della vigilanza sulle casse pensioni. Con l'assoggettamento alla vigilanza sui mercati finanziari, il carattere della vigilanza sulle casse pensioni - marcato dalla politica sociale e dal diritto delle assicurazioni sociali - viene modificato verso esigenze prettamente di diritto finanziario. In prospettiva del diritto finanziario, LU intravede il pericolo che l'attività di vigilanza nell'ambito della previdenza possa venir trascurata. Per ZG, i compiti del 2° pilastro, data la loro complessità, non possono essere svolti in misura sufficiente né da un'autorità di vigilanza sui mercati finanziari né da un ufficio federale di vigilanza centralizzato. SAV chiede una vigilanza che comprenda tutte le forme della previdenza obbligatoria e di quella sovraobbligatoria. Una mera vigilanza sulla solvibilità non soddisfa però le esigenze che si pongono a un'attività di vigilanza sulla previdenza professionale.

BS e SG potrebbero immaginarsi che l'alta vigilanza ai sensi dell'articolo 64 LPP venga integrata nella FINMA. Sono tuttavia scettici in merito a un'eventuale integrazione della vigilanza specializzata diretta su singoli istituti di previdenza. La necessaria vicinanza alle autorità specializzate non è più garantita in caso di integrazione nella FINMA. LU è del parere che con la vigilanza sui fondi di previdenza, i Cantoni siano destinati a scontrarsi con i propri limiti, soprattutto per quanto concerne la parte del diritto finanziario. Ai fini di un alleggerimento, LU e JU sono interessati a una rapida soluzione della questione. ZG ritiene possibile che le mere fondazioni d'investimento siano sottoposte alla vigilanza della FINMA, visto che quest'ultima dispone delle relative conoscenze specialistiche. Secondo

la Comunità di lavoro, varrebbe la pena prendere in esame l'integrazione nella FINMA della vigilanza sulla previdenza professionale.

economiesuisse come pure l'ASA fanno sapere che, per quanto riguarda la variante di subordinare pienamente all'UFAS la vigilanza nel settore della LPP, non vi è alcun interesse ad affidare a un altro Ufficio i compiti di vigilanza svolti attualmente dall'UFAP. La vigilanza sulle attività delle assicurazioni legate alla LPP deve quindi essere subordinata alla FINMA.

## 4.3 Singoli articoli della LFINMA

### 4.3.1 Sezione 1: Disposizioni generali (Art. 1–3)

**Art. 2** Forma giuridica e sede

<sup>1</sup> La «Vigilanza federale sui mercati finanziari» (FINMA) è un ente di diritto pubblico avente personalità giuridica propria e con sede a Berna.

<sup>2</sup> La FINMA si organizza in modo autonomo e tiene una contabilità propria.

Per SG, TG e BS, lo scorporo dall'Amministrazione risulta incomprensibile. Essi sono dell'avviso che l'autonomia e la capacità di imporsi possano essere esplicate maggiormente in seno a un'unità amministrativa che in seno a un ufficio esterno. Con lo scorporo, bisogna temere che la responsabilità politica delle autorità subisca, a torto, una limitazione. Secondo TG, tra i motivi principali addotti a favore dell'ente (Anstalt), quello del versamento di stipendi conformi al mercato non è un motivo convincente. FR si chiede se l'ampia autonomia in materia di finanze e personale sia in sintonia con la LFC.

ZH propone l'area di Zurigo quale sede della FINMA. AG si augura che l'intenzione di decentrare, manifestata dalla Confederazione, venga attuata in occasione dell'istituzione della FINMA e che AG sia preso in considerazione al momento della decisione in merito alla sede.

Secondo SWX e VHV, bisognerebbe lasciare aperta la questione della sede o, per quanto possibile, prevedere la creazione di succursali. Le autorità di vigilanza sui mercati dovrebbero essere il più possibile vicine al mercato.

**Art. 3** Obiettivi della vigilanza sui mercati finanziari

La FINMA si adopera a favore della buona reputazione della piazza finanziaria svizzera e della stabilità del sistema finanziario svizzero.

Secondo ASB ed economiesuisse, la stabilità del sistema finanziario svizzero non è un obiettivo primario della FINMA, ma è in particolare compito della BNS. Unitamente alla VHV propongono invece di ancorare quale obiettivo la salvaguardia della competitività della piazza finanziaria. SWX è dell'avviso che la FINMA debba adoperarsi anche per i legittimi interessi della piazza finanziaria svizzera. L'impegno a favore della stabilità del sistema finanziario deve essere definito con precisione nella legge. Secondo VSKB, LU e il PSS, l'intervento della FINMA deve essere distinto dal mandato conferito alla BNS. In questo contesto TI propone di affidare detto compito alla FINMA.

La BNS sarebbe favorevole a riprendere nella LFINMA gli obiettivi contenuti nelle leggi speciali. Un disinteresse per questi aspetti potrebbe avere anche ripercussioni sulla stabilità del sistema finanziario.

Secondo il PSS e LU, responsabile della buona reputazione della piazza finanziaria non è la FINMA bensì gli attori sul mercato finanziario. Per VS la rinuncia a una disposizione sull'etica deve essere ancora riesaminata. Per la Comunità di lavoro ed EvB la dimensione etica degli obiettivi deve essere chiarita nel testo di legge.

#### 4.3.2 Sezione 2: Campo di attività (Art. 4–5)

**Art. 4** Compiti

<sup>1</sup> La FINMA esercita in qualità di autorità autonoma e indipendente la vigilanza ai sensi delle seguenti leggi federali:

- a. legge federale del 25 giugno 1930 sulle obbligazioni fondiarie;
- b. legge federale del 2 aprile 1908 sul contratto d'assicurazione;
- c. legge federale del 18 marzo 1994 sui fondi d'investimento;
- d. legge federale dell'8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio;
- e. legge federale del 24 marzo 1995 sulle borse e il commercio di valori mobiliari;
- f. leggi federali sulla sorveglianza in materia di assicurazioni.

<sup>2</sup> La FINMA svolge i compiti che le sono attribuiti in ambito internazionale e che sono in relazione con la sua attività di vigilanza.

<sup>3</sup> Essa collabora alla preparazione degli atti legislativi sempre che la sua attività ne sia interessata.

Secondo JU, oltre al rinvio alle leggi speciali, sarebbe utile indicare esplicitamente quali sono i compiti della FINMA.

PolyReg propone pure di rimandare agli articoli 12 e 16 LRD.

Per SZ la formulazione del capoverso 2 è fonte di equivoci relativamente all'assistenza amministrativa internazionale.

### 4.3.3 Sezione 3: Organizzazione e personale (Art. 6–13)

#### **Art. 7** Consiglio di vigilanza

<sup>1</sup> Il Consiglio federale nomina il consiglio di vigilanza e ne designa il presidente e il vicepresidente.

<sup>2</sup> Il consiglio di vigilanza è composto da sette a nove membri esperti. È nominato per una durata di quattro anni. Ogni membro può essere rieletto due volte.

<sup>3</sup> Il consiglio di vigilanza è l'organo supremo della FINMA. Esso ha i seguenti compiti:

a. stabilisce la strategia di vigilanza integrata sui mercati finanziari e consiglia la direzione in merito a questioni di principio;

b. emana i disposti ordinativi delegati alla FINMA in virtù delle leggi di cui all'articolo 4, nonché istruzioni e circolari;

c. controlla l'attività di vigilanza e l'esecuzione della legge da parte della direzione e dei dipartimenti specializzati;

d. presenta al Consiglio federale un rendiconto sulla sua attività all'attenzione dell'Assemblea federale;

e. nomina i membri della direzione e ne designa il direttore o i direttori, fatta salva l'approvazione da parte del Consiglio federale;

f. emana il regolamento di organizzazione e le direttive sull'attività di informazione;

g. approva il preventivo, il rapporto annuale e il consuntivo annuale;

h. propone al Consiglio federale gli indennizzi che devono essere versati dalla Confederazione.

<sup>4</sup> La remunerazione del consiglio di vigilanza è stabilita dal Consiglio federale.

Ai sensi di "Checks and Balances", il PLR, ASB, il PPD, SWX, Industrie-Holding, economiesuisse, VSP, VSKB, GE e AG sostengono che importanti decisioni come la revoca dell'autorizzazione o il divieto di esercitare una professione debbano essere pronunciate dal consiglio di vigilanza.

Secondo SWX e VSKB, il consiglio di vigilanza deve avere la possibilità di esercitare anche attività operative.

Per il resto ASB e SWX considerano appropriato il disciplinamento delle competenze in quanto il numero e la complessità delle singole decisioni in settori di vigilanza differenziati potrebbero sollecitare oltre misura un organo di milizia.

La Camera fiduciaria, VHV e LU auspicano che la competenza di principio in materia decisionale spetti al consiglio di vigilanza. Secondo VHV il consiglio di vigilanza dovrebbe istituire delle commissioni, composte da specialisti esperti e, secondo VSP, da persone che dispongano del tempo necessario.

Per il PSS bisogna fare in modo che i clienti interessati, i consumatori e gli assicurati possano trovare posto nel consiglio di vigilanza. Per ZG nella composizione del consiglio di vigilanza devono essere considerati tutti i principali gruppi di interessati. In caso di integrazione dell'Autorità di controllo, Forum chiede che siano rappresentati i bisogni degli organismi di autodisciplina.

AG e JU chiedono di inserire una norma d'incompatibilità ai sensi dell'articolo 23 capoverso 5 della legge sulle banche (LBCR).

Qualora la FINMA dovesse ricevere la competenza per pronunciare sanzioni, economiesuisse e VAS postulano una rigida separazione dei poteri tra istanze di vigilanza, d'inchiesta e di giudizio.

GSCGI è dell'avviso che ai fini della nomina del consiglio di vigilanza debba essere costituita una speciale commissione composta da rappresentanti dell'Esecutivo nonché da esperti del settore.

La BNS è favorevole a un modello con una forte direzione e un consiglio di vigilanza che si limiti a questioni strategiche nonché alla vigilanza e al controllo della direzione. Quali correttivi alla forte posizione della direzione devono essere previsti l'obbligo di rendiconto della direzione e la facoltà del consiglio di vigilanza di nominare e destituire la direzione. Riguardo a incompatibilità e/o norme sull'astensione, la BNS propone inoltre di obbligare per legge il consiglio di vigilanza a emanare simili prescrizioni. Le condizioni di eleggibilità dei membri del consiglio di vigilanza potrebbero essere concepite in misura ancora più rigida, come ad esempio ai sensi dell'articolo 40 della nuova legge sulla Banca nazionale.

**Art. 8** Direzione

<sup>1</sup> I direttori o il direttore dirigono il dipartimento presidenziale. I membri della direzione dirigono i dipartimenti specializzati.

<sup>2</sup> La direzione è l'organo esecutivo supremo. Essa attua la strategia integrata di vigilanza sui mercati finanziari.

<sup>3</sup> La direzione svolge segnatamente i seguenti compiti:

- a. emana le decisioni;
- b. prepara le basi decisionali del consiglio di vigilanza e gli presenta regolarmente rendiconto e, tempestivamente, in caso di eventi speciali;
- c. svolge tutti i compiti che la presente legge non assegna a un altro organo.

<sup>4</sup> Sempre che non ne siano interessate decisioni di carattere fondamentale e di importanza interdipartimentale, la direzione può delegare la competenza decisionale ai dipartimenti specializzati.

JU invita ad accentuare l'indipendenza della direzione dal consiglio di vigilanza nel senso che, ad esempio, solo il Consiglio federale sia competente a eleggere i membri della direzione.

VAS è favorevole alla rielezione periodica del direttore. Per VSKB anche la direzione deve disporre di sufficiente esperienza pratica.

Secondo ASA, sempre che non ne siano interessate decisioni di carattere fondamentale e di importanza interdipartimentale, i dipartimenti specializzati devono (e non "possono") avere competenza decisionale. *economiesuisse* è per un'adeguata delega ai dipartimenti specializzati, vale a dire tenuto conto delle differenti realtà dei singoli intermediari finanziari.

**Art. 11** Personale

<sup>1</sup> La FINMA assume il proprio personale con contratto di diritto pubblico.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale emana lo statuto del personale della FINMA. A tale scopo tiene conto dell'autonomia necessaria alla FINMA per lo svolgimento dei suoi compiti.

Per SWX e VHV il consiglio di vigilanza deve avere la competenza di emanare norme sui rapporti di lavoro che non rivestano carattere di diritto pubblico. Secondo FER la necessità di un'impostazione salariale flessibile è posta in atto; i dipendenti della FINMA non devono però per contro beneficiare della grossa protezione del diritto pubblico in materia di personale. La BNS propone che anche nelle questioni del personale la FINMA sia autonoma. In

passato il reclutamento di personale specializzato idoneo presso la CFB ha sempre posto dei problemi. NE si augura che la FINMA formuli essa stessa lo statuto del personale e che il Consiglio federale lo debba unicamente approvare. Per VS l'impostazione salariale flessibile potrebbe creare problemi in ordine alla parità di trattamento con il personale della Confederazione.

AG propone di assoggettare i dipendenti della FINMA esplicitamente alla LResp.

Secondo l'UDC non si tratta di ampliare continuamente i compiti dello Stato e gonfiare ulteriormente allo stesso tempo l'apparato amministrativo con servizi magnanimamente dotati per svolgere i compiti ed emanare un proprio statuto sul personale al fine di eludere gli stipendi chiaramente troppo bassi stabiliti nella legge sul personale federale.

**Art. 12** Cassa pensioni

Il personale della FINMA è assicurato presso la Cassa pensioni della Confederazione PUBBLICA.

Secondo VHV la questione della Cassa pensioni cui debba affiliarsi la FINMA deve rimanere aperta.

**Art. 13** Segreto professionale, d'affari e d'ufficio

<sup>1</sup> Il personale è tenuto a serbare il segreto sulle questioni professionali e d'affari.

<sup>2</sup> L'obbligo di serbare il segreto permane anche dopo la cessazione del rapporto di lavoro.

<sup>3</sup> In caso di interrogatori e di procedure giudiziarie, il personale può esprimersi come parte, teste o esperto su accertamenti fatti nello svolgimento dei suoi compiti o della sua funzione e che si riferiscono ai suoi compiti di servizio soltanto se vi è stato autorizzato dal consiglio di vigilanza.

Per ASB e VHV occorre aggiungere che il consiglio di vigilanza, la direzione e il rimanente personale sono tenuti a serbare il segreto d'ufficio.

Per SG la legge deve stabilire che il rifiuto di deporre e di consegnare atti ad autorità incaricate del perseguimento penale non è ammesso.

#### 4.3.4 Sezione 4: Finanziamento e bilancio finanziario (Art. 14–18)

**Art. 14** Finanziamento

<sup>1</sup> Per finanziare le sue attività la FINMA riscuote dalle imprese sottoposte alla sua vigilanza emolumenti, nonché tasse annuali di vigilanza.

<sup>2</sup> Per le attività di vigilanza riferite a singoli istituti, le decisioni e le prestazioni di servizi sono riscossi emolumenti.

<sup>3</sup> Le tasse di vigilanza sono determinate in funzione della capacità economica delle imprese sottoposte a vigilanza. Il loro calcolo è effettuato sulla base di criteri determinati, come segnatamente il ricavo lordo, la cifra d'affari in valori mobiliari, il patrimonio netto del fondo, i premi incassati.

<sup>4</sup> La Confederazione versa un indennizzo per le prestazioni che ha ordinato.

<sup>5</sup> Il Consiglio federale disciplina i dettagli.

ASB e SWX chiedono di fissare le tasse sulla base di un conto dei centri di costo, affinché possano venire evitati sussidi trasversali tra i differenti settori di prestazioni finanziarie. Le tasse di vigilanza che non sono in relazione al dispendio e al principio di causalità devono essere limitate a un minimo.

Qualora la fatturazione debba avvenire in modo molto dettagliato ciò comporta, secondo la Camera fiduciaria, un preciso controllo del tempo di tutto il personale. Occorre rivedere i costi e i benefici di un simile sistema.

In caso di integrazione dell'Autorità di controllo, Forum evidenzia che non bisogna fondarsi sull'intera attività economica bensì unicamente sui redditi lordi dell'attività in quanto intermediario finanziario. PolyReg auspica che in caso di integrazione dell'Autorità di controllo, la Sezione vigilanza sui mercati venga finanziata da imposte generali.

Secondo GSCGI i criteri alla base della riscossione delle tasse e degli emolumenti devono essere precisati in modo esatto. Vi è il timore che conducano a disparità di trattamento dei piccoli istituti rispetto a quelli grossi. VAS è dell'avviso che bisogna tenere conto delle differenti categorie imprenditoriali.

VHV propone che il consiglio di vigilanza fissi le entrate ogni volta dopo aver consultato le associazioni dei vigilati. Contro questa decisione deve essere possibile inoltrare ricorso.

L'UDC è contraria all'introduzione di ulteriori tasse ed emolumenti.

**Art. 15** Riserve

<sup>1</sup> La FINMA costituisce in volume pari a un preventivo annuale le riserve necessarie allo svolgimento della sua attività di vigilanza.

<sup>2</sup> È fatto salvo l'articolo 19 della legge sulla responsabilità del 14 marzo 1958.

Nella misura in cui non debbano essere impiegate per scopi operativi, ma per la copertura di rischi di responsabilità, secondo ASB, SWX, il PLR, VHV e ASG le riserve devono essere approntate dalla Confederazione.

NE propone di chiarire in quale lasso di tempo devono essere accumulate queste riserve.

**Art. 16** Tesoreria

<sup>1</sup> La FINMA dispone di un conto corrente presso la Confederazione.

<sup>2</sup> Per garantire la sua disponibilità, la Confederazione concede alla FINMA mutui alle condizioni di interesse del mercato.

<sup>3</sup> La FINMA colloca gli eccedenti presso la Confederazione alle condizioni di interesse del mercato.

Per VS questa disposizione è in contraddizione con l'indipendenza della FINMA.

**Art. 17** Contabilità

<sup>1</sup> Il preventivo e il consuntivo della FINMA sono allestiti indipendentemente dal preventivo e dal consuntivo della Confederazione.

<sup>2</sup> Alla contabilità si applicano per analogia le disposizioni degli articoli 662a–663b del Codice delle obbligazioni.

Secondo VAS l'articolo 17 non è sufficiente per stabilire le tasse e gli emolumenti.

**Art. 18** Esenzione di imposta

<sup>1</sup> La FINMA è esentata da qualsiasi imposta della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni.

<sup>2</sup> È fatta salva la legislazione su:

- a. l'imposta sul valore aggiunto;
- b. l'imposta preventiva; e
- c. le tasse di bollo.

Per SWX sulle tasse e sugli emolumenti non deve essere riscossa l'imposta sul valore aggiunto.

SG è dell'avviso che in caso di scorporo dall'Amministrazione la riserva del capoverso 2 debba valere anche per le imposte dirette qualora la FINMA sia in regime di concorrenza diretta con offerenti privati.

#### 4.3.5 Sezione 5: Vigilanza (Art. 19)

**Art. 19** Alta vigilanza dell'Assemblea federale

<sup>1</sup> La FINMA presenta ogni anno al Consiglio federale un rendiconto sulla sua attività all'attenzione dell'Assemblea federale. I suoi rapporti con il Consiglio federale si svolgono per il tramite del Dipartimento federale delle finanze.

<sup>2</sup> Le competenti commissioni di vigilanza dell'Assemblea federale e il Consiglio federale possono esigere ulteriori rendiconti dalla FINMA.

<sup>3</sup> L'Assemblea federale provvede affinché l'indipendenza della FINMA sia garantita in ogni caso.

In luogo di questa regolamentazione, per il PLR e Industrie-Holding bisogna prevedere la creazione di una delegazione parlamentare di vigilanza sui mercati finanziari dotata delle relative competenze di una delegazione delle finanze. Secondo il PSS le commissioni competenti nelle materie dovrebbero avere la possibilità di convocare la FINMA a delle discussioni. Per Forum, il controllo e l'alta vigilanza nei confronti della FINMA non possono limitarsi alla presentazione di un rendiconto annuo. Anche PolyReg propone di potenziare il controllo del Consiglio federale e indirettamente del Parlamento. Per NE il rapporto rappresenta in misura troppo ridotta il settore d'applicazione di questa alta vigilanza.

Secondo VSKB, occorre garantire che la vigilanza parlamentare riconosca i propri limiti per il rispetto del segreto bancario. ZG mette in guardia dal riporre aspettative eccessive nell'alta vigilanza dell'Assemblea federale. Per la BNS, bisogna precisare l'obbligo di rendiconto nei confronti del Consiglio federale e del Parlamento. Gli "ulteriori rendiconti" non devono aprire un varco per ingerenze da parte del Consiglio federale o del Parlamento nelle procedure di vigilanza in corso.

Secondo la Camera fiduciaria, il rendiconto sull'attività non indica probabilmente i cambiamenti sopravvenuti nella situazione dei rischi e le modalità per affrontarli con provvedimenti in materia di vigilanza. Esso dovrebbe quindi illustrare non solo l'attività svolta bensì anche l'analisi dei rischi e gli effetti sulla vigilanza.

#### 4.3.6 Sezione 6: Informazione del pubblico (Art. 20–21)

**Art. 20** Informazione del pubblico

<sup>1</sup> La FINMA informa il pubblico almeno una volta all'anno sulle sue attività e prassi di vigilanza.

<sup>2</sup> Nel contesto della sua intera attività di informazione essa tutela i diritti della personalità degli interessati.

**Art. 21** Informazione su singole procedure

<sup>1</sup> La FINMA non informa sulle procedure amministrative in corso a meno che l'informazione corrisponda direttamente agli obiettivi della vigilanza sui mercati finanziari.

<sup>2</sup> Essa può unicamente informare sui risultati di una procedura se esiste in merito una speciale necessità fondata sulla legislazione in materia di vigilanza.

Per ASB, il PLR, l'UDC, il PPD, economiesuisse, VHV e ASA, la formulazione del disciplinamento dell'attività di informazione è troppo estensiva. Bisognerebbe far valere un divieto di informazione sulle procedure in corso e su quelle concluse. Le eccezioni devono essere trattate con la massima riservatezza. L'attività di informazione che la CFB ha svolto sinora senza basi giuridiche sulle procedure di vigilanza in corso e su quelle concluse ("Naming und Shaming") non è conforme agli standard internazionali e perciò non è stata ripresa dalle autorità estere di vigilanza. Ciò ha arrecato perdite unilaterali alla reputazione della piazza finanziaria svizzera. SWX vorrebbe che l'obbligo del segreto d'ufficio fosse rafforzato e precisato. Secondo ASA, l'informazione deve essere fornita solo in presenza di un "grave" interesse giuridico in materia di vigilanza.

La BNS propone di prevedere, al posto dell'articolo 21, un'autorizzazione generale per la FINMA a informare in deroga al suo obbligo di serbare il segreto. I dettagli devono essere definiti nelle direttive sull'informazione, che saranno emanate dal consiglio di vigilanza.

Il PSS, EvB, la Comunità di lavoro e LU ritengono che si debba prevedere un esteso obbligo di informazione, sull'esempio di quello della Commissione della concorrenza. Il rischio di perdere la reputazione deve essere utilizzato come strumento preventivo. TG è dell'avviso che la vigilanza sui mercati finanziari debba essere esercitata in modo aperto e possibilmente non burocratico nell'interesse della protezione dei consumatori.

#### 4.3.7 Sezione 7: Controllo (Art. 22–28)

ASB, economiesuisse, il PLR, VHV, Forum, NW e LU sostengono in linea generale che queste disposizioni siano al limite della tollerabilità. È auspicabile prevedere delle semplificazioni per i piccoli e medi istituti come pure per quelli che hanno una cultura semplice degli affari e del rischio. Secondo Forum, non spetta alla FINMA sollecitare un risanamento strutturale. Per ASB, occorre tenere presente il fatto che un dispendio eccessivo per i controlli non si traduce necessariamente in una migliore cultura del controllo, al contrario esso può portare a una corresponsabilità dei controllori e della FINMA se, malgrado tutto, gli errori non vengono individuati.

Oltre alla revisione conformemente alla legislazione sulle borse, SWX è del parere che essa non debba essere sottoposta a un ulteriore controllo della contabilità e dei rapporti finanziari secondo la legislazione in materia di vigilanza, visto che la LBVM non prevede siffatta vigilanza.

Per l'USF, bisogna fare attenzione affinché attraverso queste disposizioni non si crei un regime di monopolio per certe associazioni.

**Art. 22** Campo di applicazione

La presente sezione si applica a tutti gli istituti sottoposti all'obbligo di controllo in virtù delle leggi di cui all'articolo 4.

EvB e la Comunità di lavoro propongono che succursali di banche e istituti finanziari di Paesi in cui il grado di vigilanza è insufficiente possano essere sottoposti anche al controllo delle autorità svizzere.

**Art. 23** Obbligo di controllo

<sup>1</sup> Gli istituti incaricano una società di controllo ai sensi dell'articolo 24 di effettuare il controllo secondo l'articolo 25.

<sup>2</sup> L'istituto deve fornire alla società di controllo tutte le informazioni e consegnare i documenti necessari allo svolgimento del suo compito. Lo stesso dicasi nei confronti delle società di controllo incaricate dalla FINMA e degli esperti indipendenti di cui all'articolo 27.

<sup>3</sup> La designazione e il cambiamento della società di controllo sono sottoposti all'autorizzazione della FINMA.

<sup>4</sup> La FINMA può esentare interamente o parzialmente determinate categorie di istituti o singoli istituti dall'obbligo di incaricare una società di controllo ai sensi del capoverso 1 se:

- a. effettua essa stessa il controllo; oppure
- b. affida il controllo a un esperto indipendente o a un'altra società di controllo.

<sup>5</sup> Se dispone di un organo di revisione interno, l'istituto ne deve presentare i rapporti alla società di controllo o all'esperto indipendente (art. 27), oppure alla FINMA (art. 23 cpv. 4 e 28). Nell'ambito dei controlli vanno evitati i doppioni.

<sup>6</sup> I costi del controllo sono a carico dell'istituto.

ASA è dell'opinione che la vigilanza debba essere esercitata dall'autorità nell'ambito delle sue funzioni principali. Lo scorporo e l'istituzione della forma prevista determinano una mescolanza e duplicazione dei compiti delle società di controllo. I costi per le società aumenteranno in misura insostenibile. ASA è d'accordo con la Commissione di esperti sul fatto che per lo svolgimento di determinati compiti possa avere senso il ricorso a società di controllo e a terzi, in particolare per i nuovi compiti previsti nel quadro della revisione della LSA. Tuttavia, si ritiene inadatto conferire privilegio legale al sistema di vigilanza indiretto. Bisogna dunque prevedere una formulazione neutra, che lasci alla FINMA la possibilità di scegliere se effettuare essa stessa il controllo o affidare il controllo a una società di controllo o ad altre persone. Questo esige anche un adeguamento redazionale dell'articolo 28.

La Camera fiduciaria parte dal presupposto che la FINMA si limiti a effettuare controlli conformemente alla legislazione in materia di vigilanza. Di conseguenza, è sempre necessario stabilire un controllore dei conti. L'esperto indipendente può essere incaricato del controllo solo in casi eccezionali ed è sottoposto alla vigilanza della FINMA. I rapporti da presentare all'esperto indipendente devono essere circoscritti a quelli che sono oggetto del controllo. Alla FINMA bisogna accordare il diritto di poter consultare in ogni caso il rapporto dell'organo di revisione interno. Il coordinamento tra le società di controllo e l'organo di revisione interno deve essere disciplinato.

VS propone di stabilire una durata massima per i mandati di controllo.

Per l'UDC, occorre fissare a livello legislativo un limite massimo per l'aliquota oraria e limitare l'obbligo di informazione al periodo oggetto del controllo.

**Art. 24** Obbligo di autorizzazione e vigilanza

<sup>1</sup> Le società di controllo sono sottoposte alla vigilanza diretta da parte della FINMA.

<sup>2</sup> La FINMA concede l'autorizzazione alla società di controllo se quest'ultima:

- a. è organizzata in modo adeguato;
- b. adempie le esigenze dell'indipendenza;
- c. è assicurata in modo adeguato per i rischi di responsabilità connessi con la sua attività di controllo;
- d. è diretta da controllori che documentano sufficienti conoscenze specialistiche, godono di buona reputazione e sono riconosciuti dalla FINMA.

ZH è dell'avviso che per la concessione dell'autorizzazione la buona reputazione non sia una condizione abbastanza efficace.

La Camera fiduciaria esprime forti dubbi sui vantaggi dell'"accompagnare" le società di controllo, tanto più che questo modo di procedere è menzionato esclusivamente nel rapporto e non è dotato di una base giuridica. I mezzi per i controlli della qualità sono sufficienti.

JU ritiene che la distinzione tra società di controllo conformemente alla LIFINMA e uffici di revisione in qualità di organi secondo il codice delle obbligazioni andrebbe chiarita.

**Art. 25** Contenuto dei controlli e diligenza applicabile

<sup>1</sup> Si controlla se un istituto

- a. allestisce la sua contabilità in modo conforme alle pertinenti disposizioni di vigilanza (controllo in materia di contabilità); e
- b. adempie le altre disposizioni di vigilanza (controllo in materia di vigilanza).

<sup>2</sup> I controlli devono essere effettuati secondo le direttive della FINMA e i principi applicabili della categoria professionale.

<sup>3</sup> La FINMA sorveglia la qualità dei controlli.

La Camera fiduciaria fa notare che la lettera a è focalizzata erroneamente su standard di contabilità conformi alla legislazione in materia di vigilanza. Nel rapporto, il controllo in materia di contabilità comprende il controllo del mantenimento di fondi propri, della ripartizione dei rischi, della liquidità e della solvenza, ciò che, secondo una circolare della CFB, è invece parte del controllo conformemente alla legislazione in materia di vigilanza. La sorveglianza della FINMA deve essere disciplinata concretamente, affinché le società di controllo sappiano che cosa viene esaminato e in quale misura e con quale frequenza.

**Art. 26** Rendiconto e provvedimenti delle società di controllo

<sup>1</sup> La società di controllo presenta ogni anno un rendiconto al consiglio di amministrazione, rispettivamente ai corrispondenti organi dell'istituto, come pure alla FINMA.

<sup>2</sup> Se constatata infrazioni alle prescrizioni in materia di vigilanza o altre irregolarità, la società di controllo impartisce all'istituto un congruo termine per regolarizzare la situazione. Se tale termine non è rispettato, essa ne informa la FINMA.

<sup>3</sup> In caso di gravi irregolarità, la società di controllo ne informa tempestivamente la FINMA.

Secondo la Camera fiduciaria, il rendiconto dovrebbe avvenire a due livelli al fine di evitare che si debbano rendere noti casi di importanza esigua. Essa propone di mettere sullo stesso piano sia le infrazioni "sostanziali" alle prescrizioni in materia di vigilanza sia le altre irregolarità. Per SWX e VHV, la FINMA ha una competenza di intervento troppo estesa per quanto riguarda le altre irregolarità. Se viene mantenuta, tale competenza va limitata. NE propone che il legislatore o perlomeno la FINMA definisca esattamente la distinzione tra "irregolarità" e "gravi irregolarità".

**Art. 27** Controllo approfondito e secondo controllo

<sup>1</sup> Ai fini dell'esecuzione delle leggi di cui all'articolo 4, la FINMA può esigere che gli istituti

a. incarichino la società di controllo di effettuare controlli approfonditi di determinati settori; oppure  
b. in caso di gravi dubbi, incarichino un'altra società di controllo o un esperto indipendente di effettuare un secondo controllo.

<sup>2</sup> I costi sono a carico dell'istituto sottoposto a vigilanza. Su ordine della FINMA l'istituto deve fornire un anticipo dei costi.

ASB e SWX ritengono che i provvedimenti di controllo che vanno oltre il controllo ordinario in materia di contabilità e quello in materia di vigilanza possano essere attuati unicamente in adeguata considerazione dei costi interni ed esterni e del vantaggio che ne deriva sul piano dell'attività di vigilanza. SWX propone pertanto di concretizzare questa disposizione. Per VAS, la disposizione deve essere applicata in modo restrittivo per i piccoli istituti.

Secondo VS, la formulazione "gravi dubbi" andrebbe concretizzata ai sensi delle considerazioni contenute nel rapporto.

La Camera fiduciaria constata che il secondo controllo "di routine", proposto nell'ambito del gruppo di lavoro "Revisione e sorveglianza delle banche", non sarebbe possibile secondo il testo della LFINMA. Essa accetta la coesistenza di entrambe le varianti.

L'UDC è dell'avviso che questa disposizione esiga troppo dalle piccole e medie imprese.

#### 4.3.8 Sezione 8: Strumenti di vigilanza della FINMA (Art. 29–33)

**Art. 29** Obblighi di informazione e di consegna degli atti

Gli istituti e le persone e imprese che vi partecipano in modo qualificato o determinante devono fornire e consegnare alla FINMA tutte le informazioni e tutti i documenti necessari allo svolgimento del suo compito.

Secondo la Comunità di lavoro ed EvB, in caso di sospetto grave di irregolarità o di reato, anche le persone e le imprese che non partecipano in modo qualificato o determinante agli istituti dovrebbero essere tenute a fornire informazioni e a consegnare i documenti necessari.

**Art. 31** Incaricato speciale

<sup>1</sup> La FINMA può incaricare una persona indipendente ed esperta di chiarire presso un istituto una fattispecie rilevante ai fini della vigilanza o di attuare i provvedimenti in materia di vigilanza da essa ordinati (incaricato speciale).

<sup>2</sup> La FINMA definisce nell'ordinanza di nomina i compiti dell'incaricato speciale. Essa stabilisce in quale misura l'incaricato speciale può agire al posto degli organi dell'istituto.

<sup>3</sup> L'istituto deve garantire all'incaricato speciale l'accesso ai suoi locali e consegnargli tutti i documenti e fornirgli tutte le informazioni necessarie allo svolgimento della sua attività.

<sup>4</sup> I costi dell'incaricato speciale sono a carico dell'istituto. Su ordine della FINMA l'istituto deve fornire un anticipo dei costi.

SWX propone di definire chiaramente il mandato dell'incaricato speciale. In relazione a questa definizione, bisogna porre anche la questione della responsabilità. Il TF fa notare che non è stato ancora stabilito se e in che misura sussiste una protezione giuridica minima per gli ordini impartiti dall'incaricato speciale. La FINMA potrebbe essere tenuta a pronunciare una decisione d'accertamento affinché siano dati i rimedi giuridici.

**Art. 32** Revoca dell'autorizzazione

<sup>1</sup> La FINMA revoca l'autorizzazione di esercizio dell'attività all'istituto o alla società di controllo se non adempiono più le esigenze di autorizzazione o se violano gravemente i loro obblighi.

<sup>2</sup> Dopo la revoca, l'attività soggetta ad autorizzazione non può più essere esercitata.

<sup>3</sup> Le conseguenze della revoca dell'autorizzazione sono disciplinate dalle disposizioni delle leggi di cui all'articolo 4.

Per il TF sarebbe auspicabile che la questione dell'ammissibilità dello scioglimento come pure delle rispettive modalità in caso di intermediari finanziari operanti senza autorizzazione, la cui attività non può essere autorizzata a posteriori, fosse confortata da una norma di legge. È stato accertato che la LRD e la LBVM presentano lacune al riguardo.

**Art. 33** Segreto professionale dei mandatarî della FINMA

Tutti i mandatarî della FINMA o degli istituti sono tenuti a serbare il segreto sulla loro attività, eccettuato nei confronti della FINMA. È applicabile l'articolo 13.

La Camera fiduciaria è del parere che l'istituto in questione non sia una terza persona e che quindi il contenuto dei rapporti sul controllo non costituisca un segreto nei confronti dell'istituto.

#### 4.3.9 Sezione 9: Collaborazione con le autorità svizzere (Art. 34–35)

**Art. 34** Autorità penali

<sup>1</sup> Se viene a conoscenza di delitti di diritto comune o di infrazioni alle leggi di cui all'articolo 4, la FINMA ne informa le competenti autorità del perseguimento penale.

<sup>2</sup> La FINMA fornisce assistenza alle autorità del perseguimento penale, sempre che l'assistenza sia compatibile con importanti esigenze della vigilanza sui mercati finanziari.

Per ASB, SWX, il PPD, Industrie-Holding, il PLR e VHV, è importante che sussista la possibilità di rifiutare l'assistenza alle autorità del perseguimento penale. Se l'obbligo della FINMA di fornire assistenza fosse illimitato, nella procedura penale i diritti di difesa costituzionali degli istituti e organi interessati diventerebbero obsoleti.

ZH è invece dell'avviso che all'autorità del perseguimento penale debba essere riservata in linea generale la facoltà di giudicare quali informazioni essa debba assolutamente ac-

certare ai fini del perseguimento di un reato. Per SG, l'articolo 34 è insufficiente per quanto riguarda le sanzioni da infliggere in caso di delitti di frode fiscale.

**Art. 35** Scambio di informazioni

La FINMA è autorizzata a trasmettere ad altre autorità svizzere di vigilanza sui mercati finanziari e alla Banca nazionale le informazioni e i documenti non accessibili al pubblico di cui hanno bisogno per lo svolgimento della loro attività.

Secondo PolyReg bisognerebbe verificare se l'espressione "altre autorità svizzere di vigilanza sui mercati finanziari" contempli anche gli organismi di autodisciplina riconosciuti.

#### **4.3.10 Sezione 10: Collaborazione con le autorità estere (Art. 36–37)**

ASB ed economiesuisse propongono di stralciare questa sezione. Il compito relativo al principio della doppia punibilità non dovrebbe andare oltre la LBVM ed essere esteso ad altre leggi in materia di vigilanza sui mercati finanziari.

La Comunità di lavoro ed EvB sono per un'estensione dell'assistenza giudiziaria e amministrativa internazionale.

#### **4.3.11 Sezione 11: Procedura e rimedi giuridici (Art. 38–39)**

**Art. 39** Rimedi giuridici

L'impugnazione delle decisioni della FINMA è retta dalle disposizioni dell'organizzazione giudiziaria.

Per il TF bisogna badare affinché il TF non venga oberato di lavoro, qualora la LFINMA entrasse in vigore prima che il Tribunale amministrativo federale sia reso operativo.

#### **4.3.12 Sezione 13: Disposizioni finali (Art. 42–46)**

**Art. 42** Disposizioni di esecuzione

<sup>1</sup> Il Consiglio federale emana le disposizioni di esecuzione.

<sup>2</sup> La FINMA emana le disposizioni di esecuzione relative alla presente legge e alle leggi di cui all'articolo 4 negli ambiti di importanza prevalentemente tecnica o di minore portata ai fini della vigilanza.

Secondo il PLR, la FINMA non deve ricevere la competenza di emanare ordinanze, vale a dire norme di carattere generale-astratto.

JU propone di precisare nel testo di legge che il Consiglio federale definisca i settori per i quali il consiglio di vigilanza può emanare disposizioni di esecuzione.

**Art. 43** Differenziazione

Nell'emanazione delle disposizioni di esecuzione della presente legge e delle leggi di cui all'articolo 4, il Consiglio federale e la FINMA tengono conto dei diversi campi di attività e dei diversi rischi degli istituti.

La BNS ritiene che questa disposizione sia talmente importante che non può essere inserita nelle disposizioni finali.

## **4.4 Altre questioni**

### **4.4.1 Ancoraggio esplicito della libertà d'azione della FINMA**

La BNS propone di sancire con una norma chiara la libertà d'azione, ad esempio ai sensi dell'articolo 6 della nuova legge sulla Banca nazionale.

### **4.4.2 Responsabilità della FINMA**

La BNS suggerisce inoltre di disciplinare nella LFINMA la questione della responsabilità. Un'eventuale responsabilità dovrebbe però essere circoscritta ragionevolmente a danni causati da una violazione di obblighi previsti chiaramente dalla legislazione in materia di vigilanza.

### **4.4.3 Analisi costi-benefici della nuova regolamentazione**

ASB, SWX, FER, VHV, VSP, GE e VAS propongono di aggiungere una disposizione, secondo cui le autorità sono tenute a effettuare un'analisi costi-benefici prima dell'emanazione o della rielaborazione di norme (ordinanze, circolari).