

# **Sviluppo degli strumenti di vigilanza e dell'organizzazione dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA**

## **Rapporto del Consiglio federale in adempimento delle raccomandazioni 3 e 6 nonché del postulato 1 (10.3389/10.3628) delle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati**

del 23 maggio 2012

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

in virtù dell'articolo 58 della legge sul Parlamento (LParl), vi presentiamo il seguente rapporto in adempimento delle raccomandazioni 3 e 6 e del postulato 1 (10.3389/10.3628) delle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati (CdG) contenuti nel loro rapporto del 30 maggio 2010 «Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti».

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

23 maggio 2012      In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Eveline Widmer-Schlumpf  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

*Nel presente rapporto il Consiglio federale rende conto dello sviluppo degli strumenti di vigilanza e dell'organizzazione dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) all'indomani della crisi finanziaria e nel quadro della creazione di un'autorità di vigilanza competente in tutti i settori interessati dei mercati finanziari. Il Consiglio federale soddisfa in questo modo le raccomandazioni 3 e 6 delle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati (CdG) formulate nel loro rapporto del 30 maggio 2010 intitolato «Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti». Nel contempo risponde al postulato 1 (10.3389/10.3628) delle CdG in merito al ruolo delle società di audit nell'attività di vigilanza sulle banche.*

*La FINMA ha adeguato la sua strategia per aumentare l'effettività e l'efficienza della propria attività di vigilanza. Sulla base di un concetto di vigilanza orientato alla gestione dei rischi, la FINMA determina quale strumento intende applicare, e con quale frequenza, a ogni banca. Questo le permette di investire le proprie risorse adeguandole al potenziale di rischio di una banca. Determinante per l'efficacia dell'approccio della vigilanza orientata alla gestione dei rischi è la capacità della FINMA di riconoscere i rischi stessi, ciò che presuppone che essa consideri individualmente ogni singolo istituto e comprenda il suo modello d'affari.*

*Con la concentrazione della vigilanza sulle banche in un unico settore di attività, la FINMA crea le premesse per processi lavorativi uniformi. Il Consiglio federale è favorevole alle misure della FINMA volte a promuovere ulteriormente lo scambio di informazioni all'interno del settore di attività «Banche», in particolare introducendo la gestione delle conoscenze.*

*La FINMA ha potenziato la sua attività di sorveglianza mediante controlli sul posto e analisi intensificate. È importante seguire questa via in modo coerente, in particolare nell'ambito della vigilanza sulle grandi banche. Anche la collaborazione e gli scambi con la Banca nazionale svizzera (BNS) e le autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari rientrano in questa nuova strategia.*

*Il Consiglio federale accoglie favorevolmente le soluzioni adottate dalla FINMA in merito al futuro impiego di società di audit nell'attività di vigilanza. Il previsto potenziamento delle verifiche in ambito di vigilanza mediante i moduli della verifica di base, della verifica supplementare e della verifica ad hoc permette alla FINMA di eseguire controlli più mirati e di garantire la qualità dell'attività di verifica delle società di audit. In futuro il coordinamento tra la propria attività di verifica e quella esercitata dalle società di audit richiederà una maggiore attenzione da parte della FINMA, al fine di evitare una commistione delle competenze.*

## **Elenco delle abbreviazioni**

AdC	Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro
BNS	Banca nazionale svizzera
CdG	Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati
CFB	Commissione federale delle banche
CHF	franchi svizzeri
CO	Codice delle obbligazioni (RS 220)
CS	Credit Suisse Group SA
DFF	Dipartimento federale delle finanze
FF	Foglio federale della Confederazione Svizzera
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
FMI	Fondo monetario internazionale
FSB	Financial Stability Board
LBCR	Legge dell'8 novembre 1934 sulle banche (RS 952.0)
LFINMA	Legge del 22 giugno 2007 sulla vigilanza dei mercati finanziari (RS 956.1)
LSR	Legge del 16 dicembre 2005 sui revisori (RS 221.302)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
UBS	UBS SA
UFAP	Ufficio federale delle assicurazioni private

# Rapporto

## 1 Situazione iniziale

### 1.1 Definizione del compito

Il Consiglio federale è stato invitato dalle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati (CdG) ad esaminare la situazione e a presentare un rapporto sulla base delle raccomandazioni 3 e 6 e del postulato 1 (10.3389/10.3628), accolto, contenuti nel rapporto del 30 maggio 2010<sup>1</sup> intitolato «Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti». Le richieste rivolte dalle CdG al Consiglio federale sono le seguenti:

- il Consiglio federale è invitato a valutare le misure prese dall’Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) per migliorare gli strumenti di vigilanza e la prassi e di presentare un rapporto entro la metà del 2012 (raccomandazione 3);
- il Consiglio federale è inoltre incaricato di analizzare il ruolo definito a livello di legge delle imprese di revisione nelle loro verifiche di grandi banche e di presentare un rapporto in merito a possibili misure legali o ad altre misure atte a rafforzare il ruolo delle imprese di revisione a favore della vigilanza sulle banche (postulato 1);
- il Consiglio federale è infine invitato ad accertare entro un anno che i processi e la nuova organizzazione della FINMA siano adeguati ai suoi compiti, che sia assicurata una comunicazione di qualità tra i suoi servizi e che sia garantito lo scambio di informazioni necessario allo svolgimento dell’attività di vigilanza (raccomandazione 6).

Con decreto del 18 agosto 2010 il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato 1 delle CdG. Il Governo si è inoltre espresso in merito al rapporto delle CdG del 30 maggio 2010 mediante il parere del 13 ottobre 2010<sup>2</sup> e la comunicazione del 25 maggio 2011 riguardante il grado di attuazione delle raccomandazioni 3 e 6 nonché del postulato 1. Le CdG ne hanno preso atto nel loro rapporto di ispezione «Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti» del 1° luglio 2011<sup>3</sup>.

Con il presente rapporto il Consiglio federale adempie le raccomandazioni 3 e 6 delle CdG. Nel contempo risponde al postulato 1 delle CdG e propone di toglierlo dal ruolo.

La raccomandazione 3 e il postulato 1 riguardano entrambi gli strumenti di vigilanza della FINMA. Dal profilo del contenuto, sono strettamente legati alla raccomandazione 6 riguardante l’organizzazione della FINMA. Le misure prese dalla FINMA per migliorare gli strumenti e la prassi relativi alla vigilanza hanno effetti diretti sui

<sup>1</sup> FF 2011 2815 segg.

<sup>2</sup> Parere del Consiglio federale del 13 ottobre 2010 sul rapporto delle CdG del 30 maggio 2010, FF 2011 3169 segg.

<sup>3</sup> FF 2011 5863 segg.

processi lavorativi e sull'organizzazione della FINMA e viceversa. Per questa ragione viene presentato un unico rapporto a destinazione delle CdG.

Nel quadro del presente rapporto il Consiglio federale esamina se l'organizzazione e i processi lavorativi della FINMA siano impostati conformemente alla raccomandazione 6 delle CdG. Alla luce dell'autonomia organizzativa della FINMA e della sua indipendenza nello svolgere l'attività di vigilanza, il Consiglio federale deve imporsi un determinato riserbo nell'attuazione della raccomandazione. Ciò vale in particolare quando si tratta, come raccomandato dalle CdG, di assicurare che i processi lavorativi e l'organizzazione della FINMA siano adeguati.

## **1.2 Delimitazione dell'argomento trattato e obiettivi del rapporto**

Con l'entrata in vigore della legge del 22 giugno 2007 sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA; RS 956.1), avvenuta il 1° gennaio 2009, la FINMA ha dato avvio alla sua attività in piena crisi finanziaria. Da poco insediata, la nuova autorità si è pertanto trovata davanti alla sfida di riunire le autorità che l'hanno preceduta<sup>4</sup> e di istituire una vigilanza uniforme e funzionale sui mercati finanziari, in un momento estremamente difficile dal punto di vista della politica finanziaria ed economica. Nel contempo occorre trarre le dovute conseguenze dalla crisi finanziaria.

La FINMA ha fissato mediante sette obiettivi strategici gli indirizzi in base ai quali vuole sviluppare la sua attività di vigilanza entro un orizzonte temporale di tre anni. Il 30 settembre 2009 il Consiglio federale ha approvato tale strategia. Le priorità sono, tra l'altro, l'aumento di efficacia ed efficienza nella vigilanza e il rafforzamento dell'autorità rappresentata dalla FINMA. Come verrà mostrato qui di seguito, la FINMA ha adottato numerose misure per migliorare i suoi strumenti di vigilanza e la sua organizzazione. Alcune misure sono già state attuate, altre si trovano a diversi stadi di realizzazione. Questo riguarda in particolare i lavori della FINMA concernenti il sistema di verifica e il rafforzamento del ruolo delle società di audit nel quadro della vigilanza.

Nel suo rapporto «L'operato dell'Autorità di vigilanza sui mercati finanziari nella crisi finanziaria – Insegnamenti per il futuro» del 12 maggio 2010 (rapporto David) in adempimento del postulato David 08.4039 e della mozione CET-N 09.3010, il Consiglio federale ha esaminato approfonditamente le decisioni e l'operato della FINMA durante la crisi finanziaria e ne ha tratto gli insegnamenti necessari. In questo contesto il Consiglio federale si è confrontato con diverse questioni riguardanti la FINMA, tra l'altro anche con la sua organizzazione, le sue risorse e i suoi strumenti di vigilanza, esaminandoli alla luce della crisi finanziaria. Il Governo è giunto alla conclusione che, rispetto all'estero, le autorità di vigilanza svizzere hanno gestito bene la crisi. È stato però constatato che nel periodo precedente la crisi esistevano carenze in seno alla divisione Vigilanza sulle grandi banche della Commissione federale delle banche (CFB). In particolare, lo scambio sistematico di informazioni non avveniva con sufficiente frequenza. Secondo il Consiglio federale uno dei motivi principali della crisi è da ricercare nella mancata regolamentazione

<sup>4</sup> Le autorità precedenti erano la Commissione federale delle banche (CFB), l'Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP) e l'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro (AdC LRD).

internazionale dei mercati finanziari. Una lacuna che nessuna vigilanza, per quanto ampia ed efficiente, sarebbe stata in grado di correggere. Il Collegio governativo è dell'avviso che la vigilanza sui mercati finanziari non necessita di adeguamenti immediati a livello di legge. Le indagini non hanno in particolare rilevato rapporti di dipendenza della CFB e della FINMA dagli istituti sottoposti alla vigilanza. Il Consiglio federale ha raccomandato alla FINMA di riesaminare il sistema duale di vigilanza per quanto riguarda le grandi banche. L'Esecutivo ha pertanto accolto favorevolmente l'intenzione della FINMA – sancita negli obiettivi strategici – di aumentare la propria intensità di sorveglianza.

Nel presente rapporto il Consiglio federale rivolge lo sguardo alla valutazione delle misure che la FINMA ha adottato e attuato a seguito della crisi finanziaria e nel quadro della sua integrazione nell'ambito di una vigilanza finanziaria intersettoriale negli ambiti degli strumenti di vigilanza e dell'organizzazione. L'accento è posto sui lavori della FINMA volti al miglioramento e all'ulteriore sviluppo della vigilanza sulle banche, in particolare sulle grandi banche. Lo sviluppo ulteriore della regolamentazione dei mercati finanziari a seguito della crisi finanziaria non è oggetto di questo rapporto, così come non lo sono le possibilità della FINMA di infliggere sanzioni per punire violazioni della legislazione in materia di vigilanza.

### **1.3 Elaborazione e struttura del rapporto**

Per l'elaborazione del presente rapporto, il Consiglio federale ha innanzi tutto chiesto alla FINMA di presentare un rapporto sui suoi processi lavorativi, la sua organizzazione e le misure che ha adottato per migliorare i suoi strumenti di vigilanza. La FINMA ha adempiuto a questo mandato con il suo rapporto del 21 aprile 2011 sull'aumento dell'efficienza e dell'efficacia della vigilanza, pubblicato il 2 maggio 2011 (il rapporto è disponibile in tedesco, francese e inglese). Di seguito, il Dipartimento federale delle finanze (DFF) ha incaricato l'esperto indipendente Peter Hayward di allestire una perizia sulla base del rapporto della FINMA e di altri dati.

Peter Hayward ha lavorato a lungo e rivestendo differenti funzioni presso la Bank of England e il Fondo monetario internazionale (FMI). Attualmente lavora quale esperto indipendente su mandato per il FMI e la Banca mondiale. La sua perizia è pubblicata sul sito Internet del DFF.

Il Consiglio federale basa la sua valutazione degli adeguamenti strumentali e organizzativi della FINMA tra l'altro sul rapporto del 21 aprile 2011 di quest'ultima sull'aumento dell'efficienza e dell'efficacia della vigilanza, come pure sulla perizia di Peter Hayward del mese di novembre del 2011. Sostanzialmente il Governo condivide i rilevamenti e le proposte del perito, nella misura in cui il rapporto si riferisce alla perizia.

Il rapporto inizia con l'esposizione e la valutazione del concetto di vigilanza della FINMA orientato alla gestione dei rischi. In seguito si osserva il riorientamento organizzativo del settore aziendale «Banche» e l'ulteriore sviluppo degli strumenti di vigilanza. Alla luce della loro importanza per l'attività di vigilanza, le società di audit sono oggetto di un capitolo a parte. Il rapporto si conclude con constatazioni riassuntive sull'ulteriore sviluppo degli strumenti di vigilanza e dell'organizzazione della FINMA.

## **2 Concetto di vigilanza orientato alla gestione dei rischi**

### **2.1 Importanza del concetto di vigilanza**

Conformemente alle leggi sui mercati finanziari, la vigilanza sui mercati finanziari si prefigge la protezione dei creditori, degli investitori e degli assicurati nonché la tutela della funzionalità dei mercati finanziari<sup>5</sup>. La creazione della FINMA, una vigilanza integrata sui mercati finanziari, ha portato a un'armonizzazione formale degli strumenti di vigilanza e delle sanzioni. Sulla base della LFINMA valgono gli stessi strumenti di vigilanza<sup>6</sup> per tutti gli assoggettati, fatte salve le regole complete e le deroghe nelle relative leggi sui mercati finanziari<sup>7</sup>. I principi di vigilanza materiali e specifici del settore sono stati mantenuti.

Dal punto di vista dell'economia pubblica, in Svizzera viene attribuita un'importanza relativamente elevata al settore finanziario. La Svizzera dispone inoltre di due banche attive a livello globale, di grandissime dimensioni rispetto alla sua economia nazionale. Come ha mostrato la crisi finanziaria, queste due cosiddette banche di rilevanza sistemica possono comportare rischi sproporzionatamente elevati per la stabilità del sistema finanziario svizzero e, qualora fallissero, per l'intera economia nazionale. Nel quadro del suo mandato legale la FINMA è in tal modo posta dinnanzi alla sfida di impiegare le sue risorse in termini finanziari e di personale in modo mirato, efficace ed efficiente, al fine di riconoscere per tempo rischi importanti e sviluppi negativi e porvi rimedio.

Il concetto di vigilanza determina quale strumento l'Autorità di vigilanza intende utilizzare e con quale frequenza nei confronti di un istituto. La FINMA ha adeguato il suo concetto di vigilanza al fine di aumentare l'efficacia e l'efficienza della sua vigilanza. Ora il principio di vigilanza orientato ai rischi viene applicato a tutti i settori di vigilanza. Questo principio si orienta ai rischi causati dagli assoggettati a creditori, investitori, assicurati come pure all'intero sistema e alla reputazione della piazza finanziaria svizzera. La FINMA suddivide gli assoggettati alla vigilanza in diverse categorie di vigilanza in base alla loro grandezza, importanza e alle ripercussioni in termini di rischio, e assegna inoltre a ogni istituto una valutazione dei rischi individuale, ossia un *rating*.

### **2.2 Concetto di vigilanza sulle banche**

#### *Concetto di vigilanza*

Nella vigilanza sulle banche la FINMA applica il concetto di vigilanza orientato alla gestione dei rischi nella sua forma attuale dal 2010. Secondo tale concetto le banche vengono assegnate a una delle cinque categorie previste. I criteri determinanti per l'assegnazione sono la somma di bilancio, l'entità del patrimonio gestito, degli investimenti privati e dei fondi propri necessari. Nella categoria 1 vi sono le due grandi banche. La categoria 2 comprende due banche, la categoria 3 ne conta

<sup>5</sup> Art. 5 LFINMA

<sup>6</sup> Art. 2 e 24 segg. LFINMA

<sup>7</sup> Legge sulle banche, legge sulla sorveglianza degli assicuratori, legge sugli investimenti collettivi, legge sulle borse, legge sul riciclaggio di denaro, legge sulle obbligazioni fondiarie.

25, la categoria 4 ne comprende 70 e, infine, la categoria 5 riunisce 270 istituti. L'85-90 per cento della somma di bilancio o del volume dei depositi è rappresentato dalle 29 banche delle categorie 1, 2 e 3.

La FINMA assegna inoltre a ogni banca un *rating* individuale, che rispecchia la sua stima sulla situazione attuale di quest'ultima. Il *rating* si basa su elementi quantitativi e qualitativi<sup>8</sup>. Di regola viene verificato trimestralmente e adeguato in caso di cambiamenti nel profilo di rischio di un istituto.

### *Valutazione*

Il principio di vigilanza basato sulla gestione dei rischi permette a un'autorità di vigilanza di impiegare le sue risorse in modo corrispondente all'importanza e ai rischi che una banca rappresenta per i creditori, gli investitori e l'intero sistema. All'istituto la cui insolvenza può provocare notevoli ripercussioni sulla stabilità del sistema finanziario, rispettivamente sull'economia nazionale, la FINMA assegna una priorità più elevata nell'attività di vigilanza rispetto a un istituto con un potenziale di rischio inferiore. La categoria e il *rating* determinano inoltre quali strumenti di vigilanza la FINMA impiega per una banca e le modalità di interazione tra vigilanza diretta da parte della FINMA e attività di vigilanza delle società di audit. L'esame periodico del *rating* individuale di un istituto permette alla FINMA di constatare per tempo cambiamenti nella sua situazione e di reagire tramite il relativo adeguamento degli strumenti di vigilanza.

Il perito Hayward menziona che nel caso delle autorità di vigilanza delle maggiori piazze finanziarie la vigilanza si fonda sul principio orientato alla gestione dei rischi stessi. Anche il modo in cui la FINMA ha impostato il suo concetto di vigilanza corrisponde a quello adottato dalle autorità di vigilanza degli Stati Uniti, del Canada e di quelle europee<sup>9</sup>.

Perché il principio di vigilanza basato sulla gestione dei rischi sia efficace è decisivo che la FINMA sia in grado di riconoscere i rischi. Ciò presuppone un confronto con il singolo istituto come pure la comprensione del suo modello aziendale e dei rischi che ne derivano. Secondo il perito Hayward non è soltanto la constatazione degli aspetti che derivano dai rischi, ma anche la capacità della FINMA di perseguire effettivamente questi aspetti nella vigilanza, a costituire i presupposti per un'attuazione efficace del concetto<sup>10</sup>. In questo contesto è importante anche la comunicazione diretta della FINMA con il singolo istituto, ad esempio nel quadro dei controlli sul posto<sup>11</sup>.

Elemento chiave per un'attuazione efficace del concetto di vigilanza basato sulla gestione dei rischi è infine il controllo della qualità. Idealmente dovrebbe essere un'unità organizzativa propria alla FINMA a esercitare questa attività. Anche il perito Hayward condivide questa opinione e raccomanda di lasciar svolgere questo compito in seno alla FINMA eventualmente dalla revisione interna, dallo stato maggiore o da un gruppo creato appositamente per questo compito<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Il *rating* si basa sul cosiddetto sistema CAMEL, cfr. al riguardo la perizia di Peter Hayward del novembre 2011 (perizia Hayward), pag. 9.

<sup>9</sup> Cfr. perizia Hayward, pag. 9 e 10.

<sup>10</sup> Cfr. perizia Hayward, pag. 9 seg.

<sup>11</sup> Cfr. il n. 3.2.

<sup>12</sup> Cfr. perizia Hayward, pag. 11.

### 3

## Adeguamenti nella vigilanza della FINMA

### 3.1

## Organizzazione della vigilanza sulle banche

### *Adeguamenti dell'organizzazione*

La FINMA ha riorganizzato la vigilanza sulle banche. Da metà del 2009 l'intera vigilanza sulle banche è riunita in un solo settore di attività e sotto un'unica direzione. I gruppi di vigilanza sulle banche sono stati costituiti in funzione delle dimensioni dell'istituto e dell'attività aziendale. Infatti, oltre ai due gruppi che operano per UBS e CS, esistono attualmente anche gruppi responsabili delle banche di gestione patrimoniale e dei commercianti di valori mobiliari, come pure di banche retail e banche commerciali. Tutti i gruppi di vigilanza rendono conto allo stesso superiore, il responsabile della divisione «Banche».

Oltre alle funzioni di vigilanza, la divisione «Banche» svolge anche diverse funzioni trasversali, segnatamente nelle divisioni «Gestione dei rischi» con i settori «Rischi di mercato e di credito», «Rischi aggregati e analisi dello scenario» e «Mercati di capitali», come pure nelle divisioni «Solvibilità e capitale» e «Autorizzazioni».

La FINMA ha inoltre adottato diverse misure per promuovere lo scambio di conoscenze e di informazioni in seno alla vigilanza sulle banche. Su base istituzionalizzata si tengono regolarmente sedute cui partecipano i membri dei diversi gruppi di vigilanza sulle banche e delle divisioni trasversali. Lo scopo di questi lavori intersettoriali è quello di confrontarsi su un tema relativo alla vigilanza con competenze diverse. Sulla base di questo modo di lavorare interdisciplinare vengono, ad esempio, effettuate analisi, in particolare confronti trasversali, e verifiche sul posto. Ma anche altre misure, come eventi informativi mensili in cui un gruppo del settore «Banche» presenta un tema particolare, promuovono lo scambio di conoscenze interno.

### *Valutazione*

Il miglioramento dell'interazione e del flusso di informazioni tra i gruppi in seno alla vigilanza sulle banche era un obiettivo dichiarato degli adeguamenti organizzativi della FINMA. Secondo il perito Hayward, per il raggiungimento di questo obiettivo è fondamentale che la forma organizzativa scelta permetta un'interazione e una comunicazione verticale e orizzontale semplice<sup>13</sup>. Da un lato la riunione della vigilanza su tutte le banche in un solo settore e, dall'altro, l'integrazione delle funzioni trasversali ne costituiscono la base. La gestione uniforme di tutto il settore e le gerarchie ridotte permettono inoltre di agire rapidamente qualora venissero accertati punti deboli presso un istituto bancario.

Determinante, tuttavia, è che i gruppi interagiscano di fatto e si scambino le informazioni necessarie al miglioramento della qualità della vigilanza. L'organizzazione a matrice richiede un elevato coordinamento tra funzioni di vigilanza e funzioni trasversali. Essa pone requisiti elevati alla dirigenza. Occorre promuovere la discussione e lo scambio di informazioni in seno ai gruppi e tra di essi, al fine di sfruttare le conoscenze e le esperienze. La formazione di gruppi interdisciplinari che discutono temi attuali relativi alla vigilanza, effettuano analisi o eseguono controlli congiunti sul posto costituisce una misura efficace per stabilire un flusso di informazio-

<sup>13</sup> Cfr. perizia Hayward, pag. 17.

ni istituzionalizzato. Anche l'elaborazione sistematica di una gestione delle conoscenze fornisce un importante contributo. Al contempo, occorre attribuire particolare importanza ai processi lavorativi e agli eventuali punti di congiunzione sia in seno al settore «Banche» sia con altri settori della FINMA. Occorre perseguire in modo coerente questo principio lavorativo integrato e uniforme e, come previsto dalla FINMA, estenderlo ad altri settori di vigilanza, in particolare alla vigilanza sulle assicurazioni.

La misura proposta dal perito Hayward – rotazione del lavoro in seno alla vigilanza sulle banche<sup>14</sup> così come tra i diversi settori di attività della FINMA – costituisce una possibile variante per promuovere una buona interazione e comunicazione interna. Si potrebbero però prendere in considerazione anche cosiddetti distaccamenti presso banche, società di audit, studi di avvocatura o autorità di vigilanza estere, come praticato già oggi dalla FINMA.

### 3.2 Strumenti di vigilanza

#### *Adeguamento degli strumenti di vigilanza*

L'attuazione rigorosa della vigilanza orientata in base alla gestione dei rischi ha richiesto diversi adeguamenti degli strumenti di vigilanza della FINMA. Qui di seguito vengono brevemente presentate le novità più importanti nella vigilanza sulle banche. Il modo in cui la FINMA vuole in futuro impiegare le società di audit nell'attività di vigilanza è presentato in un capitolo a parte a causa dell'importanza di tali società per la vigilanza<sup>15</sup>.

Uno strumento fondamentale di vigilanza è costituito dalla cosiddetta *assessment letter*. Tramite essa la FINMA comunica formalmente alla banca sottoposta a vigilanza la sua graduazione del rischio, eventuali punti deboli e la relativa necessità d'intervenire. La banca può esprimere per scritto il suo parere. Le grandi banche e le due banche della categoria 2 ricevono annualmente una *assessment letter*, le banche della categoria 3 almeno ogni due anni.

La FINMA ha rafforzato la *vigilanza diretta* presso gli istituti delle categorie di vigilanza 1, 2 e 3, compiendo indagini speciali su temi particolari presso una o più banche (*supervisory review*). La composizione dei gruppi di verifica dipende dall'oggetto della verifica. Ad esempio, gruppi con membri provenienti dai gruppi di vigilanza sulle banche e dalla divisione «Gestione dei rischi» effettuano valutazioni sui rischi. Le *supervisory review* permettono alla FINMA di farsi rapidamente un'idea su un settore aziendale o di rischio e completano il rendiconto delle società di audit.

Un'altra misura importante è costituita dal miglioramento degli strumenti per il *riconoscimento precoce dei rischi*. Da un lato la FINMA vuole sviluppare ulteriormente il monitoraggio quale metodo per rilevare e limitare i rischi sistemici. Dall'altro, presso le grandi banche impiega già oggi strumenti di vigilanza affinati, quali le simulazioni di crisi e le analisi di sensitività (*building block analysis*, BBA). Queste analisi hanno luogo d'intesa con la Banca nazionale svizzera (BNS). Presso

<sup>14</sup> Cfr. perizia Hayward, pag. 17.

<sup>15</sup> Per gli adeguamenti nell'impiego delle società di audit nella verifica delle banche si veda il n. 3.3.

le grandi banche vengono attuate trimestralmente anche le analisi del potenziale di perdita (*loss potential analysis*, LPA). In futuro la FINMA prevede di impiegare gli strumenti per il riconoscimento precoce dei rischi anche presso le banche di medie dimensioni.

La FINMA ha rafforzato in maniera generalizzata la sua *attività di analisi*. In particolare effettua più analisi comparative (confronti trasversali), i cui risultati permettono di riconoscere e affrontare tempestivamente i punti deboli. Ogni mese viene allestito un rapporto dettagliato e comparativo sui rischi delle grandi banche. Oggigiorno nel settore dei mercati di capitali le analisi comprendono anche operazioni e transazioni specifiche.

Infine, la vigilanza sulle banche è stata ulteriormente sviluppata e intensificata anche in numerosi altri settori importanti. Viene poi sorvegliata maggiormente la pianificazione del capitale – presso le grandi banche a scadenza mensile. Inoltre sono stati ampliati gli strumenti per sorvegliare la gestione della liquidità delle grandi banche. Essi comprendono un monitoraggio mensile della liquidità a livello di gruppo e, dalla metà del 2011, anche a livello di casa madre svizzera.

### *Valutazione*

Con la riorganizzazione del settore «Banche» la FINMA ha posto la base organizzativa per un'attività di vigilanza uniforme e basata sulla gestione dei rischi nella vigilanza sulle banche. Quale passo più importante ha ampliato la propria attività di sorveglianza presso le banche, in particolare presso le grandi banche. Nel 2011 ha impiegato un terzo del suo tempo per controlli sul posto ed effettuato circa 40 *supervisory review*, 20 delle quali presso le grandi banche<sup>16</sup>. Quest'intensificazione dell'attività di sorveglianza, in particolare l'attività di verifica sul posto, è auspicabile e va perseguita in modo rigoroso<sup>17</sup>.

Secondo il perito Hayward la maggior parte delle autorità di vigilanza esegue personalmente verifiche presso gli istituti bancari, in particolare presso banche di rilevanza sistemica. L'estensione delle verifiche effettuate dalle autorità di vigilanza estere è molto differenziata. Gli interventi possono durare alcuni giorni come anche più settimane, fino a consistere nello stazionamento permanente di un gruppo di verifica sul posto. Le verifiche sul posto possono avere luogo con o senza preavviso<sup>18</sup>. La vigilanza diretta richiede molte risorse personali. Questo è anche il motivo per cui la FINMA negli ultimi anni ha aumentato l'organico della vigilanza sulle grandi banche che, rispetto alle dimensioni delle grandi banche, era insufficiente. Soprattutto a seguito della crisi finanziaria la FINMA è riuscita ad assumere specialisti qualificati con esperienza pluriennale nel settore finanziario<sup>19</sup>.

Il controllo sul posto richiede un assetto ben strutturato per quel che concerne pianificazione, esecuzione, documentazione e rendiconto. Secondo l'opinione del perito Hayward, l'efficacia dei controlli non dipende principalmente dalla frequenza dei

<sup>16</sup> Cfr. perizia Hayward, pag. 12.

<sup>17</sup> Cfr. le raccomandazioni del Financial Stability Board (FSB), che vanno nella stessa direzione, in: *Peer Review of Switzerland, Review Report of the Financial Stability Board*, del 25 gennaio 2012 (*peer review* del FSB), pag. 25.

<sup>18</sup> Cfr. perizia Hayward, pag. 15.

<sup>19</sup> Cfr. il rapporto del Consiglio federale del 12 maggio 2010 «L'operato dell'Autorità di vigilanza sui mercati finanziari nella crisi finanziaria – Insegnamenti per il futuro» (rapporto David) in adempimento del postulato David 08.4039 e della mozione CET-N 09.3010, pag. 22.

controlli, ma dalle conoscenze tecniche e dall'esperienza delle persone che effettuano la verifica<sup>20</sup>. A seconda del tema oggetto della verifica, tali persone devono essere in grado, nel colloquio con gli specialisti e i dirigenti della banca, di porre le loro domande con l'enfasi necessaria, di analizzare criticamente le risposte ottenute e, in caso di dubbio, di insistere. Ciò vale in particolare per temi cruciali nella vigilanza sulle banche quali la gestione dei rischi, il modello aziendale e i processi dirigenziali. Una buona miscela di collaboratori è la giusta base, ovvero laureati, persone con esperienza nel settore della vigilanza e specialisti con esperienza pratica ed eventualmente dirigenziale<sup>21</sup>. Grazie allo sviluppo del personale occorre inoltre far sì che la FINMA riesca a tenere i collaboratori anche per periodi più lunghi, allo scopo di beneficiare della loro esperienza e delle loro conoscenze. In quest'ottica, la misura della FINMA di abbinare la carriera specialistica a quella dirigenziale appare convincente.

Inoltre, nel 2010 per le banche delle categorie 1-3 è stata introdotta l'«assessment letter», uno strumento importante nella vigilanza orientata alla gestione dei rischi. In tal modo la FINMA comunica all'assoggettato alla vigilanza la sua valutazione del rischio e l'eventuale necessità concreta di intervenire. Il perito Hayward raccomanda di applicare lo strumento severamente, di verificare l'eliminazione delle lacune comunicate e di imporla in caso di mancato adempimento<sup>22</sup>. Anche in questo caso la qualità delle analisi su cui la FINMA basa la sua valutazione del rischio è di importanza fondamentale per l'efficacia dello strumento. Oltre alle conoscenze specialistiche e all'esperienza dei collaboratori, le informazioni e i dati su cui la FINMA basa le sue analisi devono essere di un'elevata qualità. In questo contesto la FINMA ha avviato diverse misure. Da quando si è verificata la crisi finanziaria, le banche forniscono determinati dati giornalmente e altre indicazioni settimanalmente, cosa che migliora la qualità dei dati.

All'ora attuale la FINMA impiega lo strumento del confronto trasversale con costanza. Questo sviluppo è da giudicarsi positivo. Secondo il perito Hayward, il confronto trasversale è uno strumento standard nella vigilanza sulle banche, che si lascia impiegare in modo efficace soprattutto per paragoni a livello nazionale<sup>23</sup>. Nel caso delle grandi banche il suo valore informativo è tuttavia limitato, dato che gli altri concorrenti, ad eccezione dell'altra grande banca svizzera, si trovano all'estero. In questo caso il perito Hayward suggerisce di effettuare confronti trasversali in stretta collaborazione con le autorità di vigilanza estere, ad esempio con quelle del Regno Unito e degli Stati Uniti. Se del caso la FINMA potrebbe inoltre ricorrere alle conoscenze specialistiche di società di audit attive a livello internazionale<sup>24</sup>. I limiti per lo scambio sono costituiti dalla confidenzialità dei dati e dalle prescrizioni legali sul loro scambio transfrontaliero.

L'attività di sorveglianza e di analisi più intensa da parte della FINMA favorisce generalmente la sua capacità di riconoscere tempestivamente i rischi. In questo contesto il perito Hayward evidenzia le *supervisory review* utilizzate più frequentemente e lo scambio diretto più intenso con la gestione delle banche a tutti i livelli dirigenziali<sup>25</sup>. Anche il confronto strutturato e orientato alla gestione dei rischi con

<sup>20</sup> Cfr. perizia Hayward, pag. 15 seg.

<sup>21</sup> Cfr. anche rapporto David, pag. 21 seg.

<sup>22</sup> Cfr. perizia Hayward, pag. 13.

<sup>23</sup> Cfr. perizia Hayward, pag. 13 seg.

<sup>24</sup> Cfr. perizia Hayward, pag. 14.

<sup>25</sup> Cfr. perizia Hayward, pag. 19.

una banca per assegnarla a una categoria e valutarla comporta che nel processo di vigilanza la FINMA si occupi per tempo dei possibili rischi della banca. Lo sviluppo viene evidenziato più volte positivamente anche dal perito Hayward. Inoltre, nel quadro del riconoscimento *precoce dei rischi* viene assegnato un ruolo fondamentale alla collaborazione con la BNS. L'interazione tra le due istituzioni e lo scambio di informazioni e di dati possono contribuire a un rilevamento a una limitazione tempestivi dei rischi sistemici per la stabilità del sistema finanziario<sup>26</sup>.

Anche lo scambio permanente e istituzionalizzato con le autorità di vigilanza estere aiuta la FINMA a capire meglio le attività delle grandi banche all'estero e a riconoscere per tempo i rischi che ne risultano. La FINMA vanta una collaborazione di lunga data con le autorità di vigilanza del Regno Unito e degli Stati Uniti, che comprende la partecipazione reciproca a indagini della relativa autorità partner, come pure il coordinamento della vigilanza in corso e il relativo scambio di informazioni, se del caso anche nel quadro di cosiddetti comitati di vigilanza. Anche l'esecuzione di controlli specifici sul posto con autorità di vigilanza estere potrebbe fornire un ulteriore valore aggiunto per la FINMA<sup>27</sup>. Infine, è il caso di raccomandare l'ampliamento mirato della collaborazione con altre autorità di vigilanza in Paesi in cui le grandi banche espandono la loro attività, in modo bilaterale o nel quadro di comitati di vigilanza<sup>28</sup>.

### 3.3 Società di audit

#### *Problematica*

La FINMA può effettuare le verifiche degli assoggettati alla vigilanza personalmente, per il tramite di terzi oppure per il tramite di società di audit<sup>29</sup>. Nell'ambito della vigilanza bancaria, la Svizzera ricorre tradizionalmente a società di audit<sup>30</sup> che, quali «estensione» della FINMA, effettuano le verifiche in loco. Le società di audit sono designate e pagate dagli assoggettati alla vigilanza<sup>31</sup>. La designazione di una società di audit necessita dell'approvazione della FINMA<sup>32</sup>. Una società di audit è inoltre autorizzata a effettuare la verifica unicamente se adempie le condizioni legali di abilitazione<sup>33</sup>. Tra queste rientra la condizione secondo cui la società di audit deve essere sottoposta alla vigilanza dell'autorità di sorveglianza dei revisori conformemente alla legge sui revisori (LSR; RS 221.302).

La società di audit presenta un rapporto sia all'organo superiore di direzione della banca, sia alla FINMA. Se constata violazioni delle disposizioni legali in materia di vigilanza o altre irregolarità, la società di audit impartisce all'assoggettato alla

<sup>26</sup> In questo contesto cfr. anche il rapporto del gruppo di lavoro «Stabilità finanziaria» del febbraio 2012.

<sup>27</sup> Così anche nella perizia Hayward, pag. 19 seg.

<sup>28</sup> Cfr. anche rapporto David, pag. 29 seg.

<sup>29</sup> Art. 24 LFINMA

<sup>30</sup> In virtù del sistema duale di vigilanza il numero dei collaboratori presso l'Autorità di vigilanza può essere contenuto. Cfr. in merito ai motivi dettagliati ad es. il messaggio del 2 febbraio 1934 del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente il disegno della legge federale sulle banche e le casse di risparmio (FF 1934 I 171 segg., disponibile soltanto in tedesco e francese).

<sup>31</sup> Art. 24 LFINMA

<sup>32</sup> Art. 25 cpv. 2 LFINMA

<sup>33</sup> Art. 26 LFINMA

vigilanza un congruo termine per il ripristino della situazione conforme. In caso di inosservanza del termine, ne informa la FINMA. In caso di gravi violazioni o irregolarità la società di audit informa senza indugio la FINMA<sup>34</sup>. La FINMA controlla l'attività di verifica della società di audit<sup>35</sup>.

Questo sistema di vigilanza ha già subito cambiamenti sotto la direzione dell'autorità precedente alla FINMA, ovvero la CFB. Nel 1998 la CFB ha iniziato a effettuare verifiche in loco presso le grandi banche. A seguito della crisi finanziaria, la FINMA ha sensibilmente ampliato la sua attività di sorveglianza, in particolare presso le grandi banche<sup>36</sup>.

La FINMA ha sostanzialmente esaminato il ruolo delle società di audit nell'attività di vigilanza, ponendo l'accento in particolare sui seguenti temi:

- *revisione dei conti e audit di vigilanza*: la stessa società di audit effettua presso un istituto finanziario assoggettato a vigilanza di regola sia la verifica disciplinata nel diritto delle obbligazioni (CO, RS 220), sia la verifica conformemente alla legislazione in materia di vigilanza. Le società di audit svolgono quindi un duplice ruolo che presuppone un'elevata competenza professionale dei revisori e nel contempo deve tenere conto delle diverse condizioni quadro.

La revisione dei conti secondo le disposizioni del Codice delle obbligazioni comprende principalmente un'analisi dettagliata e in gran parte quantitativa dei periodi contabili precedenti. La verifica deve accertare che nell'anno in rassegna i fatti aziendali siano stati esposti con completezza e chiarezza e che sia garantita la continuità dell'impresa. L'obiettivo della verifica consiste nell'accertare che la chiusura dei conti dell'impresa sia stata allestita nel rispetto delle disposizioni applicabili riguardanti la contabilità commerciale e il rendiconto. La verifica viene effettuata sulla base degli standard usuali nel settore.

Il compito dell'audit di vigilanza, invece, è garantire che l'istituto finanziario assoggettato alla vigilanza rispetti le condizioni di autorizzazione previste dalla legislazione sui mercati finanziari.

L'obiettivo è accertare che le strategie, l'organizzazione interna e le risorse concordino tra loro e che le persone responsabili forniscano la garanzia di un'attività commerciale ineccepibile. L'audit di vigilanza si basa sempre sull'attività commerciale dell'assoggettato e deve fornire un'immagine completa e orientata al futuro. A causa degli orientamenti diversi della revisione dei conti e dell'audit di vigilanza, non è possibile applicare gli stessi standard di verifica.

- *Indipendenza della società di audit*: oltre al duplice ruolo, descritto in precedenza, nell'esercizio dell'attività di verifica, il rapporto contrattuale diretto tra la società di audit e l'istituto finanziario assoggettato alla vigilanza che incarica la società di audit può in determinate situazioni comportare conflitti di interesse e compromettere l'indipendenza.

<sup>34</sup> Art. 27 LFINMA

<sup>35</sup> Art. 28 LFINMA

<sup>36</sup> Cfr. al riguardo il n. 3.2

- *Qualità dell'audit di vigilanza*: la responsabilità complessiva della vigilanza sulle banche spetta alla FINMA. Poiché la società di audit effettua una gran parte della sua attività di verifica in loco presso gli assoggettati alla vigilanza, la qualità dei suoi rapporti e delle sue valutazioni è determinante per la FINMA. Infatti, il contenuto e la qualità della verifica possono ripercuotersi complessivamente in maniera determinante sulla qualità della vigilanza su un istituto.

#### *Obiettivi e misure della FINMA*

Sulla base di un'analisi approfondita, la FINMA ha stabilito nell'ambito dell'audit un pacchetto di misure allo scopo di impiegare in maniera più efficace ed economica le società di audit nell'attività di vigilanza. Questo nuovo orientamento non si riferisce unicamente all'impiego di società di audit per la vigilanza sulle banche, bensì anche per la vigilanza sui commercianti di valori mobiliari, sulle assicurazioni e sugli investimenti collettivi di capitale.

La FINMA intende mantenere l'impiego di società di audit nell'attività di vigilanza. Dipende dalla strategia di vigilanza in termini di rischi definire in quale misura e con quale frequenza le società di audit effettuino le verifiche. La FINMA intende inoltre esercitare un influsso maggiore sul mandato di verifica e stabilire, d'intesa con la società di audit, la strategia di verifica. In questo senso, è necessario che la FINMA controlli maggiormente l'attività di verifica e, all'occorrenza, modifichi adeguatamente la strategia di verifica perseguita dalla società di audit. La società di audit deve effettuare l'audit di vigilanza in vista della continuazione dell'attività dell'assoggettato alla vigilanza. Ciò comporta pure una valutazione dei possibili scenari orientata al rischio. Il nuovo orientamento in materia di audit comprende le misure seguenti:

- *maggior orientamento dell'audit di vigilanza al modello di attività dell'assoggettato alla vigilanza*: l'audit di vigilanza deve orientarsi maggiormente al modello di attività dell'istituto finanziario assoggettato alla vigilanza. Per questo motivo la verifica è strutturata in modo modulare ed è composta di una verifica di base, una verifica supplementare e una verifica ad hoc. L'impiego dei singoli moduli di verifica, la loro entità e la loro frequenza dipendono dalla categoria di vigilanza e dal *rating* – dalle ripercussioni in termini di rischio – di un assoggettato alla vigilanza.

L'estensione attuale e la frequenza della verifica di base (verifica standard) sarà ridotta. La FINMA ordina prescrizioni concrete relative agli ambiti e all'estensione delle verifiche. Le verifiche continueranno ad essere effettuate annualmente o a intervalli pluriennali dalle società di audit designate. Fanno parte degli ambiti di verifica le esigenze in materia di diritto della vigilanza poste all'azienda dell'assoggettato e i relativi settori correlati alle procedure e all'organizzazione.

La verifica supplementare è effettuata dalla società di audit designata e deve avvenire in maniera puntuale nei settori in cui, a seguito degli attuali sviluppi o della relativa situazione di rischio, risulta necessario ricorrere a ulteriori verifiche. In questo modo la FINMA può gestire in maniera più mirata le priorità della verifica sulla base della rispettiva categoria di vigilanza e del *rating* di un istituto finanziario.

La FINMA prevede infine di impiegare in futuro gli incaricati della verifica in maniera ad hoc e a spese degli assoggettati alla vigilanza. Questi incaricati della verifica hanno il compito di effettuare verifiche complementari, chiarire casi particolari o esaminare temi che concernono diversi istituti. La verifica ad hoc si applica nei casi in cui sono necessarie conoscenze specifiche oppure quando si verificano eventi straordinari. La verifica deve essere effettuata da una società di audit o da terzi. Offrendo la possibilità di verifica anche a terzi, la FINMA si attende un'apertura del mercato per nuovi offerenti di prestazioni in materia di diritto della vigilanza e un'estensione dell'attività commerciale di piccole società di audit esistenti.

- *Chiarezza del ruolo e della posizione della società di audit:* la funzione della società di audit quale «estensione» della FINMA richiede una posizione e una comprensione dei ruoli diverse rispetto a quelle della revisione dei conti. Per questo motivo, la FINMA intende separare in modo chiaro e trasparente a livello funzionale e concettuale l'audit di vigilanza dalla revisione dei conti. Laddove la complessità o la situazione di rischio dell'istituto assoggettato alla vigilanza richiedono una verifica più approfondita (p. es. nel caso delle due grandi banche), la FINMA intende ricorrere a due gruppi di revisori aventi ognuno un revisore responsabile per entrambe le verifiche.

La FINMA si attende inoltre che sulla base della loro analisi dei rischi sull'assoggettato alla vigilanza, le società di audit forniscano una valutazione dalla quale si evincono gli ambiti da verificare e l'estensione della revisione necessaria. La FINMA confronta la valutazione ottenuta con la propria valutazione e su questa base sviluppa la strategia di verifica annuale. Quest'ultima comprende la definizione degli ambiti di audit, la frequenza della verifica e la relativa estensione.

- *Società di audit indipendente senza conflitti di interesse:* la società di audit si trova in una situazione delicata, tra la FINMA e il mandante, ovvero l'assoggettato alla verifica che copre le spese. Questa situazione compromette l'indipendenza della società di audit e può comportare conflitti di interesse. La FINMA può fare affidamento sui risultati della verifica della società di audit unicamente se quest'ultima svolge il suo compito senza influssi esterni. Le esigenze poste dal Codice delle obbligazioni<sup>37</sup> e dalla legge sui revisori<sup>38</sup> alle società di audit nonché le regole standard del settore costituiscono la base per garantire l'indipendenza. Esse si applicano per analogia all'audit di vigilanza. La FINMA intende inoltre adottare ulteriori misure volte a rafforzare l'indipendenza delle società di audit e a prevenire i conflitti di interesse.

La FINMA vieta pertanto alla società di audit di verificare il lavoro che essa stessa ha svolto per l'assoggettato alla vigilanza prima di assumere il mandato di verifica, come il lavoro eseguito nel settore della revisione interna o nel quadro della relativa procedura di autorizzazione. La FINMA chiede inoltre che in futuro, durante l'esecuzione del loro mandato di verifica, le società di audit non siano autorizzate a fornire consulenza all'assoggettato alla vigilanza. Al fine di rafforzare l'indipendenza delle società di audit, occorre inoltre disciplinare più chiaramente la collaborazione tra la revisione interna

<sup>37</sup> Cfr. art. 728 CO  
<sup>38</sup> Cfr. art. 11 LSR

dell'assoggettato alla vigilanza e la società di audit esterna. Questo obiettivo può essere raggiunto con l'impartizione di direttive vincolanti concernenti l'esposizione trasparente della collaborazione e la valutazione delle verifiche e dei risultati di verifica della revisione interna. Occorre pure vietare alla società di audit di delegare mandati di verifica alla revisione interna.

#### *Attuazione delle misure*

All'inizio del 2012 la FINMA ha iniziato ad attuare il nuovo modello di impiego delle società di audit sopra descritto nell'attività di vigilanza. Le singole misure dovranno essere stabilite, per quanto possibile, a livello di circolari della FINMA. Concretamente ciò significa che le circolari esistenti relative all'audit saranno rielaborate dalla FINMA, laddove possibile riassunte, emanate e pubblicate secondo l'usuale indagine conoscitiva in maniera uniforme per tutti gli ambiti di vigilanza.

#### *Valutazione*

La forte inclusione delle società di audit nell'attività di vigilanza bancaria costituisce una particolarità svizzera. La collaborazione e la ripartizione dei compiti tra l'autorità di vigilanza e le società di audit hanno dato in linea di massima buoni risultati. Per questo è giusto che la FINMA intenda sostanzialmente mantenere l'esistente sistema di vigilanza e l'impiego di società di audit. Come ha giustamente notato la FINMA, occorre però apportare importanti modifiche volte a migliorare la qualità dell'attività di verifica delle società di audit e quindi a rafforzare il loro valore aggiunto per la vigilanza. Infatti, la qualità del lavoro dei revisori è determinante per l'efficacia della vigilanza. La FINMA può influire sulla qualità in diversi modi, ad esempio impartendo alla società di audit o al revisore responsabile e al gruppo di verifica chiare direttive, fissando disposizioni sul contenuto della verifica e sorvegliando l'attività della società di audit.

L'attuazione del concetto di vigilanza orientata alla gestione dei rischi e il fatto che la FINMA ha rafforzato la propria attività di sorveglianza costituiscono le condizioni quadro per il futuro impiego di società di audit nell'attività di revisione. La pianificata struttura modulare delle verifiche offre alla FINMA complessivamente la possibilità di gestire dal punto di vista dei rischi l'attività di verifica eseguita da revisori esterni e di fissare la strategia di verifica. Questo vale soprattutto per i nuovi moduli previsti, ossia i moduli della verifica supplementare e della verifica ad hoc che la FINMA intende utilizzare in funzione delle ripercussioni in termini di rischio di un istituto finanziario. Questo impiego specifico dei moduli di verifica favorisce l'efficacia e l'efficienza delle risorse e può migliorare la qualità dell'audit di vigilanza, in particolare nell'ambito della vigilanza sulle grandi banche.

Grazie alla maggiore attività di sorveglianza esercitata dalla FINMA stessa, la chiara attribuzione dei ruoli tra la FINMA e le società di audit diventa più importante. In questo senso è indispensabile che la FINMA gestisca, coordini e organizzi in maniera efficace l'attività di vigilanza su un assoggettato. Occorre evitare di confondere i compiti della verifica e le responsabilità. Come ribadisce anche il perito Hayward<sup>39</sup>, la FINMA è competente per la valutazione dei rischi e dell'adeguatezza delle misure di gestione del rischio adottate da un assoggettato alla vigilanza. La verifica delle società di audit deve concentrarsi su fatti, ad esempio i punti forti e i punti deboli della gestione dei rischi e del controllo interno. Le valutazioni qualitative della

<sup>39</sup> Cfr. la perizia Hayward, pag. 12.

società di audit, come le analisi dei rischi, possono completare il quadro della situazione di rischio presso l'assoggettato alla vigilanza, ma non sostituiscono le valutazioni effettuate dalla FINMA. Secondo il perito Hayward, è essenziale che la FINMA sia competente per la valutazione complessiva<sup>40</sup>. Quest'ultima non può essere delegata a terzi<sup>41</sup>.

L'audit di vigilanza orientato al futuro e alla gestione dei rischi, eseguito dalle società di audit, consente di aumentare il beneficio che ne trae la FINMA. Nel contempo, la FINMA delimita in questo modo l'attività della società di audit nell'ambito dell'audit di vigilanza dall'attività esercitata nell'ambito della revisione dei conti. È opinabile che la separazione puramente funzionale dei gruppi di verifica, compreso il relativo responsabile, sia sufficiente per garantire le competenze specialistiche necessarie alla società di audit per eseguire l'audit di vigilanza. Sembra pertanto giusto che nel caso delle grandi banche la FINMA prescriva nel contempo una separazione personale.

Gli sforzi intrapresi dalla FINMA per rafforzare l'indipendenza delle società di audit dall'assoggettato alla vigilanza e per evitare i conflitti di interesse vanno giudicati positivamente. Per la qualità dei risultati della verifica è decisivo che le società di audit abbiano una visione indipendente. La possibilità di assegnare i mandati della verifica ad hoc a terzi favorisce ulteriormente l'indipendenza dell'audit di vigilanza.

Risultano infine importanti la sorveglianza dell'attività delle società di audit e il controllo della qualità della loro verifica<sup>42</sup>. Secondo le misure da lei definite, nell'ambito della verifica la FINMA influisce indirettamente e in diversi modi sulla qualità dei rapporti e dei risultati di verifica, ad esempio mediante la definizione di una strategia di verifica e l'attribuzione di un mandato per una verifica complementare. Complessivamente è importante anche la gestione e la sorveglianza diretta dell'attività eseguita dalla società di audit per favorirne l'impiego efficace.

## 4 Conclusioni

A seguito della crisi finanziaria, la FINMA ha adottato numerose misure volte a migliorare i suoi strumenti di vigilanza e la sua organizzazione. Molte di queste misure servono nel contempo a istituire una vigilanza uniforme sui mercati finanziari svizzeri.

Impostando la propria vigilanza in funzione del concetto di verifica orientato alla gestione dei rischi, la FINMA stabilisce le basi per un impiego efficiente ed efficace delle sue risorse personali e finanziarie. Gli istituti finanziari che comportano maggiori rischi per la stabilità del sistema finanziario devono essere sottoposti a una vigilanza più intensa rispetto a quelli con un basso potenziale di rischio. È legittimo che la FINMA determini, sulla base delle ripercussioni in termini di rischio di una banca, quale strumento di vigilanza utilizzare e con quale frequenza.

La FINMA ha esteso la propria attività di sorveglianza nell'ambito della vigilanza sulle banche. Ha rafforzato in maniera generale la sua attività di analisi, comunica

<sup>40</sup> Cfr. la perizia Hayward, pag. 8.

<sup>41</sup> Cfr. anche le raccomandazioni del FSB, *peer review* del FSB, pag. 25.

<sup>42</sup> Cfr. le raccomandazioni del FSB, che vanno in una direzione analoga, *peer review* del FSB, pag. 25.

all'assoggettato alla vigilanza la sua valutazione dei rischi ed effettua sempre più spesso verifiche in loco, in particolare presso le grandi banche. Il Consiglio federale approva questo sviluppo e raccomanda alla FINMA di continuare in maniera sistematica su questa scia e – come descritto al numero 3.2 – di esercitare maggiormente essa stessa l'attività di sorveglianza. L'intenso confronto con la banca, con il suo modello di attività e i suoi rischi nonché con la sua gestione dei rischi affina le capacità della FINMA in materia di individuazione precoce degli stessi. Anche la collaborazione e lo scambio con la BNS e con le autorità di vigilanza estere contribuiscono a migliorare questa capacità e per questo motivo occorre approfondire ulteriormente tale collaborazione.

Grazie agli adeguamenti apportati all'organizzazione della vigilanza sulle banche, la FINMA ha creato le condizioni necessarie per un metodo di lavoro istituzionalizzato e interdisciplinare. Il Consiglio federale è favorevole alle misure adottate dalla FINMA volte a promuovere lo scambio di informazioni all'interno del settore di attività «Banche» nonché in maniera generale in seno alla FINMA. A questo proposito anche l'attuazione di una gestione delle conoscenze rappresenta un aspetto centrale. Una buona interazione e una buona comunicazione costituiscono la base di un metodo di lavoro integrato, in particolare alla luce del fatto che la FINMA esegue viepiù personalmente l'attività di sorveglianza. Nel contempo, occorre accordare la giusta importanza anche ai processi lavorativi.

Il Consiglio federale è favorevole alle misure e agli obiettivi definiti dalla FINMA in relazione all'impiego di società di audit nell'ambito della vigilanza. Le misure previste contribuiranno in generale a fare in modo che la FINMA ottenga un valore aggiunto dall'attività fornita da parte delle società di audit. La prevista struttura modulare dell'audit di vigilanza consente alla FINMA di attribuire eventualmente addirittura a terzi, oltre alla verifica standard, mandati di verifica ad hoc o mandati legati a un evento. In questo modo la FINMA si assume la gestione della strategia e dei temi di verifica. Anche le misure previste per rafforzare l'indipendenza della società di audit, garantire la qualità ed evitare i conflitti di interesse fanno in modo che sia possibile definire più chiaramente il ruolo e il mandato della società di audit. Occorrerà invece prestare maggiore attenzione al coordinamento tra l'attività di verifica svolta dalla stessa FINMA e quella effettuata dalle società di audit, al fine di evitare di confondere le responsabilità nell'attività di verifica.

Infine rimane comunque essenziale la capacità della FINMA di individuare precocemente, grazie agli strumenti di vigilanza a disposizione, i rischi e le irregolarità presso un assoggettato alla vigilanza e di ottenere il ripristino della situazione conforme. A questo scopo la FINMA deve disporre di collaboratori competenti, dotati delle qualifiche ed esperienze professionali necessarie. Il Consiglio federale sostiene pertanto le misure di politica di sviluppo del personale adottate dalla FINMA, come l'introduzione di diversi modelli di progressione della carriera, volte a offrire ai collaboratori qualificati un'interessante prospettiva a lungo termine presso la FINMA.

