Vigilanza integrata sui mercati finanziari

(lavori legislativi a seguito del Rapporto finale del Gruppo di esperti vigilanza sui mercati finanziari; Rapporto Zufferey)

1° Rapporto parziale della Commissione di esperti istituita dal Consiglio federale

Luglio 2003

Indice

Compendio ... 5

1 Situazione iniziale ... 6

1.1 Interventi parlamentari ... 6

1.2 Istituzione di una commissione di esperti ... 9

1.2.1 Membri ... 9

1.2.2 Mandato ... 10

1.2.3 Modo di procedere ... 11

1.3 Impostazione del rapporto ... 12

2 Attuale organizzazione della vigilanza sui mercati finanziari ... 12

2.1 Le diverse autorità di vigilanza sui mercati finanziari ... 12

2.1.1 Commissione federale delle banche (CFB) ... 12

2.1.2 Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP) ... 13

2.1.3 Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro (Autorità di controllo) ... 13

2.1.4 Commissione federale delle case da gioco (Commissione delle case da gioco) ... 13

2.2 Carenze dell'attuale struttura della vigilanza sui mercati finanziari e possibili rimedi ... 14

2.3 Forme d'organizzazione della vigilanza sui mercati all'estero ... 15

3 La vigilanza integrata sui mercati finanziari come modello del futuro ... 17

3.1 Parte generale ... 17

3.1.1 Osservazioni introduttive ... 17

3.1.2 Possibili forme di organizzazione di un'autorità di vigilanza integrata sui mercati finanziari ... 18

3.1.3 L'Anstalt quale ideale forma giuridica ... 19

3.1.4 Integrazione della CFB e dell'UFAP nonché impostazione modulare della nuova autorità ... 19

3.1.4.1 Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro ... 19

3.1.4.2 Vigilanza sulla previdenza professionale ... 20

3.1.4.3 Vigilanza sulle società di revisione ... 20

3.1.4.4 La Commissione delle case da gioco ... 21

3.1.5 Organizzazione della vigilanza federale sui mercati finanziari (FINMA) ... 21

3.1.6 Competenze degli organi e alta vigilanza ... 21

3.1.7 Fondi per l'esercizio ... 22

3.1.8 Statuto giuridico del personale ... 22

3.2 Armonizzazione di disposizioni di vigilanza ... 23

3.2.1 Informazione del pubblico ... 23

3.2.2 Controlli e altri strumenti di vigilanza armonizzati della FINMA ... 23

3.2.3 Collaborazione con autorità svizzere ed estere ... 23

3.2.4 Differenziazioni nella regolamentazione dei mercati finanziari 24
3.3 Parte speciale 24
3.3.1 Spiegazioni delle singole disposizioni 24
Allegato: Avamprogetto di legge 47

Compendio

Questo primo rapporto parziale raccomanda di creare una vigilanza integrata sui mercati finanziari che unisca per il momento le attività di vigilanza della Commissione federale delle banche (CFB) e dell'Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP). In tal modo viene tenuto conto degli sviluppi sui mercati finanziari svizzero ed esteri.

La prevista legge federale sulla vigilanza sui mercati finanziari (legge sui mercati finanziari; LFINMA) contiene, da una parte, le basi giuridiche dell'organizzazione per la nuova autorità indipendente di vigilanza sui mercati finanziari e, d'altra parte, norme generali ai fini della vigilanza sui mercati finanziari in ordine a controlli, strumenti di vigilanza armonizzati e collaborazione con autorità svizzere ed estere. In questo modo la vigilanza svizzera sui mercati nazionali dispone degli strumenti intersettoriali necessari per una vigilanza efficace e integrata conformemente alle esigenze internazionali. Per contro non è ancora noto quali sanzioni debbano figurare nello strumentario della nuova "Vigilanza federale sui mercati finanziari (FINMA)". La base di questo esame è costituita dal rapporto sulle sanzioni della CFB apparso nel mese di aprile del 2003.

La FINMA applica le norme generali in materia di vigilanza sui mercati finanziari contenute nella LFINMA e le disposizioni particolari di vigilanza ancorate nella legislazione specifica per gli istituti ad essa sottoposti. Questo concetto legislativo (principio del gioco della modularità) ha i seguenti vantaggi:

- In una fase successiva potrebbero essere integrate autorità attive nel settore della vigilanza sui mercati finanziari (ad es. Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro) qualora ciò si rivelasse opportuno.
- Gli amministratori indipendenti di patrimoni e altri finanziari intermediari potrebbero parimenti essere sottoposti all'ampia vigilanza della nuova autorità, qualora dopo il risultato dei chiarimenti in corso ne sussistesse il bisogno.
- La vigilanza integrata sui mercati finanziari può essere adeguata agli sviluppi sui mercati finanziari internazionali.

1 Situazione iniziale

Nel mese di novembre del 2000 il primo gruppo di esperti ha pubblicato il suo rapporto finale sulla "Regolamentazione e vigilanza sui mercati finanziari in Svizzera" (Rapporto Zufferey). Questo rapporto contiene 42 raccomandazioni. Dopo la pubblicazione del rapporto Zufferey, nel mese di novembre del 2000 il Dipartimento federale delle finanze (DFF) ha invitato otto associazioni[1] e quattro istituzioni pubbliche[2] a pronunciarsi sulle raccomandazioni. Sulla base del rapporto Zufferey e confortato dal risultato della "ristretta" consultazione, il Consiglio federale è giunto alla conclusione che bisognava avviare passi legislativi per migliorare il disciplinamento della vigilanza sui mercati finanziari.

1.1 Interventi parlamentari

- Postulato Béguelin del 6 ottobre 1995[3]

Il consigliere nazionale Béguelin invitava il Consiglio federale a esaminare se l'articolo 23 della legge federale dell'8 novembre 1934 su le banche e le casse di risparmio (legge sulle banche; LBCR; RS 952.0) doveva essere modificata nel senso che i consiglieri d'amministrazione di banche non potevano contemporaneamente essere membri della CFB. Fondandosi sulla legislazione in vigore rispettivamente sulle prescrizioni in materia di ricusazione contenute nel regolamento di organizzazione, in data 29 novembre 1995 il Consiglio federale propose di respingere il postulato.

Il 19 marzo 1996 il Consiglio nazionale ha accettato il postulato.

- Mozione Strahm dell'8 ottobre 1998[4]

Secondo la mozione Strahm il Consiglio federale dovrebbe rafforzare attraverso una revisione della legge e dell'ordinanza sulle banche la vigilanza sulle banche e contribuire a ridurre per mezzo di un miglioramento delle prescrizioni in materia di fondi propri l'esistente garanzia di fatto dello Stato nei confronti di banche attive a livello internazionale. La revisione della legge sulle banche doveva 1) ancorare a livello di legge il principio secondo cui le prescrizioni in materia di fondi propri per istituti bancari svizzeri attivi a livello internazionale per la copertura di rischi del sistema, di rischi di credito da operazioni con derivati, grandi rischi ecc. con riguardo alle disuguali proporzioni fra questi grossi conglomerati finanziari e la proporzionalmente piccola economia svizzera, vadano chiaramente oltre gli standard internazionali (raccomandazioni del Comitato di Basilea); 2) inasprire le disposi-

[1] Swiss Funds Association [Associazione svizzera fondi d'investimento], Verband unabhängiger Allfinanzdienstleister, Associazione svizzera dei banchieri (ASB), Schweizerischer Verband Unabhängiger Effektenhändler (SVUE), Camera fiduciaria svizzera, Unione svizzera dei fiduciari (USV), Associazione svizzera d'assicurazioni (ASA), Associazione Svizzera di Gestori di Patrimoni (ASG).

[2] Segreteria generale del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP), Commissione federale delle banche (CFB), Banca nazionale svizzera (BNS).

[3] Postulato CN Béguelin (95.3539), Commissione federale delle banche e consiglieri d'amministrazione di banche. Compatibilità delle cariche.

[4] Mozione CN Strahm (98.3480), Copertura dei rischi inerenti al sistema per le banche operanti a livello internazionale. Prescrizioni in materia di fondi propri.

zioni concernenti la gestione dei rischi delle banche e un attuale reporting globale per le operazioni a rischio; 3) ancorare a livello di legge il principio secondo cui la Commissione federale delle banche può garantire le necessarie risorse per l'efficace vigilanza sulle banche attraverso la riscossione di emolumenti che assicurino la copertura dei costi.

Il 25 novembre 1998 il Consiglio federale propose di trasformare la mozione in postulato. Esso motivava questa sua proposta con il fatto che i membri svizzeri rappresentati all'interno del Comitato di Basilea si impegnavano affinché venissero stabiliti standard di regolazione più elevati per gruppi di grandi banche attive a livello mondiale. Esso considerava inoltre che la regolamentazione in vigore dal 1995, di cui nell'ordinanza sulle banche, fissava in misura più elevata i crediti interbancari a lungo termine di quanto non lo facessero le indicazioni di Basilea. Il Consiglio federale concordava per contro con l'orientamento generale della mozione ed era perciò disposto a esaminare le conseguenze di un aumento delle esigenze in materia di fondi propri - che andassero oltre gli standard minimi internazionali - per singole operazioni particolarmente significative per il sistema rispettivamente particolarmente cariche di rischi. La legge sulle banche non offrirebbe tuttavia il necessario margine di manovra, in quanto la flessibilità richiesta ai fini dell'adeguamento di queste disposizioni all'evoluzione in corso non sarebbe data. Il Consiglio federale aggiungeva che erano già state prese misure per migliorare le risorse della CFB.

Il 24 marzo 2000 il Consiglio nazionale ha accettato la mozione nella forma del postulato.

- Postulato Walker del 13 dicembre 2000[5]

Allo scopo di impedire più efficacemente il riciclaggio di denaro, nel suo postulato il consigliere nazionale Walker invitava il Governo a esaminare le diverse istanze di controllo esistenti con l'obiettivo di uniformare nel modo più ottimale possibile l'esercizio di funzioni analoghe. L'esame doveva pure comprendere la collaborazione e coordinazione istituzionalizzate tra l'ufficio di comunicazione con competenze penali e le istanze di vigilanza. Bisognava eventualmente tendere a una vigilanza globale del mercato finanziario.

Il 21 febbraio 2001 il Consiglio federale si era dichiarato disposto ad accogliere il postulato.

Il postulato è stato accettato dal Consiglio nazionale il 23 marzo 2001.

In vista della sessione straordinaria sul tasso minimo della LPP sono stati inoltrati diversi interventi parlamentari riguardanti la vigilanza sugli istituti di previdenza professionale. Dato che nei suddetti interventi era stata sollevata la questione dell'organizzazione della vigilanza sui mercati finanziari, per ragioni di completezza essi vengono qui di seguito menzionati:

- Mozione del 19 settembre 2002[6] della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale

[5] Postulato CN Walker Felix (00.3678), Lotta più efficace contro il riciclaggio di denaro.

Con la mozione il Consiglio federale era incaricato di istituire un servizio di vigilanza per tutti gli istituti di previdenza professionale, che si occupasse sia di tutti gli aspetti legati al diritto delle assicurazioni sociali sia degli aspetti di politica finanziaria e d'investimento. La Commissione federale delle banche (CFB) poteva fungere da modello.

Il 30 settembre 2002 il Consiglio federale proponeva di trasformare la mozione in postulato. Esso motivava questa sua proposta con il fatto che riflessioni sull'organizzazione della vigilanza nell'ambito della previdenza professionale nonché su basi legislative che non pregiudicavano nessuna opzione erano in corso. Il Consiglio federale intendeva procedere a una valutazione sulla base dei rispettivi risultati.

Il 3 ottobre 2002 il Consiglio nazionale ha accettato la mozione. Il 28 novembre 2002 è stata trasmessa dalle due Camere nella forma del postulato.

- Mozione Gruppo socialista del 17 settembre 2002[7]

Con la mozione del 17 settembre 2002 il Consiglio federale era invitato a garantire senza indugio una vigilanza priva di lacune e professionale su tutti gli istituti di previdenza (sia sulle casse pensioni sia sulle assicurazioni collettive sulla vita), in particolare per quanto riguarda la vigilanza sui mercati finanziari e il controllo degli amministratori di patrimonio, il controllo giuridico degli istituti di previdenza e la prevenzione degli abusi nell'utilizzazione delle eccedenze, delle riserve e del capitale di copertura ordinari.

Il 30 settembre 2002 il Consiglio federale proponeva di trasformare la mozione in postulato, in quanto le richieste formulate nella mozione erano considerate nell'ambito dei lavori correnti.

Il Consiglio nazionale ha accettato la mozione il 3 ottobre 2002 mentre il Consiglio degli Stati l'ha accettata e trasmessa il 4 giugno 2003.

Un intervento parlamentare propone inoltre di creare ex novo una vigilanza sulle società di revisione e di affidarne l'esercizio alla vigilanza integrata sui mercati finanziari.

- Mozione Bührer del 20 marzo 2003[8]

La mozione Bührer invitava il Consiglio federale a presentare entro la fine del 2003 un messaggio per un'autorità di ammissione e sorveglianza delle società di revisione. In questo modo si dovrebbe in particolare assicurare un alto livello della formazione e della qualità nonché impedire i conflitti di interesse da parte degli organi di controllo esterni. In caso di mancanze si dovrebbe inoltre poter decretare sanzioni. In considerazione delle sinergie professionali e della necessaria indipendenza, occorreva prevedere l'inserimento di quest'autorità nella nuova vigilanza integrata del mercato finanziario ancora da istituire.

---

6 Mozione della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del CN (02.3453), Vigilanza integrale sugli istituti di previdenza professionale.

7 Mozione Gruppo socialista (S), (02.3418), Vigilanza sulle assicurazioni.

8 Mozione CN Bührer Gerold (03.3113), Vigilanza delle società di revisione.

Nel suo parere del 16 giugno 2003 il Consiglio federale propone di trasformare la mozione in postulato. Il Governo afferma di non mettere in dubbio le finalità ma che in certi punti l'intervento è troppo vincolante, in quanto bisognerebbe ad esempio attendere gli sviluppi negli USA. L'integrazione dell'autorità di vigilanza sulle società di revisione nell'istituenda autorità di vigilanza integrata sui mercati finanziari potrebbe per ragioni materiali rivelarsi inadeguata per raggiungere le finalità. Bisognerebbe pertanto assicurare il necessario margine di manovra per il caso in cui un'altra soluzione organizzativa risultasse più confacente.

Sull'argomento dell'indipendenza delle revisioni sono stati inoltrati due interventi parlamentari[9].

1.2 Istituzione di una commissione di esperti

Il 30 novembre 2001 il Consiglio federale ha istituito una commissione di esperti allo scopo di approntare i lavori legislativi che si imponevano sulla base del rapporto Zufferey.

1.2.1 Membri

La commissione di esperti era composta dei seguenti membri:

- Prof. Dr. Ulrich Zimmerli, Università di Berna, Istituto di diritto pubblico, Berna (Presidente)
- Dr. iur. Barbara Schaerer, avvocata, LL.M., vicedirettrice dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e capo del Servizio giuridico del DFF, Berna (Vicepresidente)
- Prof. Dr. rer. pol. Niklaus Blattner, vicepresidente della direzione generale della Banca nazionale svizzera (BNS), Berna
- Prof. Dr. oec. publ. Hans Geiger, Università di Zurigo, Institut für schweizerisches Bankwesen (ISB), Zurigo
- Prof. Dr. rer. pol. Philippe Gugler, Università di Friburgo, cattedra di politica economica e sociale, Friburgo; fino al 30 settembre 2002, vicedirettore della Segreteria della Commissione della concorrenza (Comco), Berna
- Dr. iur. Kurt Hauri, presidente della CFB, Berna
- Dr. iur. Monica Mächler-Erne, avvocata, capo del Servizio giuridico del Financial Services Group, Zurigo
- Fino al 22 gennaio 2003: Peter Pfund, avvocato, fino all'11 settembre 2002 direttore dell'Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP), Berna

[9] Iniziativa parlamentare CN Strahm Rudolf (02.405), Indipendenza degli uffici di revisione nel diritto societario; Mozione della Commissione degli affari giuridici CN (Minoranza Randegger; 02.3646), Indipendenza degli uffici di revisione.

- dal 22 gennaio 2003: prof. Dr. Herbert Luethy, direttore dell'Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP), Berna
- Alexander Rabian, avvocato, membro della direzione degli organismi di autodisciplina (OAD) dell'Associazione svizzera d'assicurazioni (ASA), c/o Naegeli & Streichenberg Rechtsanwälte, Zurigo
- Dr. iur. Urs Roth, presidente della direzione Associazione svizzera dei banchieri (ASB), Basilea

I membri hanno operato in qualità di esperti esterni. La segreteria era gestita dall'avvocata Kathrin Tanner, AFF, Berna.

1.2.2 Mandato

La Commissione di esperti era stata incaricata di concretizzare le raccomandazioni del gruppo di esperti vigilanza del mercato finanziario e di sottoporre al DFF un disegno 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 (introducing 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.

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'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 DFF al più tardi a fine 2002. Questo termine è stato prorogato fino all'estate del 2003 per la consegna del presente rapporto parziale.

1.2.3 Modo di procedere

Fino all'inizio del mese di luglio 2003 la Commissione di esperti si è riunita 18 volte. Dopo aver conferito con il capo del DFF essa ha deciso di adempiere il mandato in fasi successive:

In un primo tempo vengono presentati il disegno di legge per una vigilanza integrata sui mercati finanziari che inglobi la CFB e l'UFAP nonché proposte per strumenti di vigilanza armonizzati e intersettoriali (ad es. per il controllo). In questo contesto la Commissione si è parimenti occupata di elaborare disposizioni legali ai fini della differenziazione e semplificazione della regolamentazione dei mercati finanziari (cfr. n. 1.2.2 lett. c).

Successivamente, dopo la pubblicazione di questo primo rapporto parziale la Commissione si occuperà in modo approfondito della questione dell'ampliamento della vigilanza prudenziale. Il pertinente disegno di legge con rapporto esplicativo è in fase di preparazione. In pari tempo 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 per la lotta contro il riciclaggio di denaro [Autorità di controllo]). Essa esaminerà inoltre il rapporto sulle sanzioni del mese di aprile 2003[10] della CFB ed elaborerà proposte di ampliamento e potenziamento del catalogo delle sanzioni.

In occasione di parecchie riunioni la Commissione di esperti si è intensamente occupata delle revisioni della legge federale del 23 giugno 1978 sulla sorveglianza degli istituti d'assicurazione privati (legge sulla sorveglianza degli assicuratori, LSA; RS 961.01) nonché della legge sulle banche e della legge federale del 24 marzo 1995 sulle borse e il commercio di valori mobiliari (legge sulle borse, LBVM; RS 954.1), in particolare delle disposizioni concernenti i gruppi assicurativi e finanziari nonché i conglomerati finanziari (disposizioni Allfinanz). Dato che ha potuto depositare le proprie richieste, essa ritiene in tal modo di aver soddisfatto il suo pertinente mandato[11]. Il disegno di legge approvato dal Consiglio federale sulla LSA[12] prevede nuovi strumenti per la sorveglianza degli assicuratori.

---

10 www.ebk.ch/d/aktuell/m030502-02d.pdf (solo in francese e tedesco).

11 Dopo i dibattiti parlamentari sulla LSA, nella LFINMA dovranno essere integrate corrispondenti disposizioni sulla vigilanza dei conglomerati in quanto la FINMA in veste di autorità integrata vigilerà i conglomerati in luogo di due autorità (CFB e UFAP).

12 FF 2003 3315 e 3233.

1.3 Impostazione del rapporto

Dopo la presentazione della situazione iniziale (primo capitolo) nei capitoli due e tre segue una spiegazione del disegno di legge per una vigilanza integrata sui mercati finanziari. Vi sono pure contenute considerazioni sugli scopi e sull'etica della vigilanza sui mercati finanziari, sull'armonizzazione materiale delle disposizioni in materia di vigilanza nonché sul mandato affidato al Consiglio federale e alla FINMA di tener conto – in occasione dell'emanazione delle disposizioni d'esecuzione - delle differenti attività commerciali e dei differenti rischi degli istituti vigilati.

2 Attuale organizzazione della vigilanza sui mercati finanziari

2.1 Le diverse autorità di vigilanza sui mercati finanziari

2.1.1 Commissione federale delle banche (CFB)

La CFB è compente della vigilanza su banche, fondi d'investimento, borse, commercianti di valori mobiliari e obbligazioni fondiarie nonché della pubblicità di partecipazioni e di offerte di acquisti pubbliche. La CFB nominata dal Consiglio federale è composta di sette a nove membri. Ad eccezione del presidente essi svolgono la loro attività a titolo accessorio. La commissione dispone di una segreteria permanente che prepara gli inserti della CFB. La segreteria presenta la sua proposta ed esegue le decisioni. In pochi casi essa può essere incaricata di prendere decisioni in luogo della CFB. Nell'esercizio delle loro funzioni la CFB e la segreteria sono indipendenti dalle autorità amministrative. La CFB è solo aggregata amministrativamente al DFF.

A complemento della normativa statale ad opera del legislatore e della CFB, l'Associazione svizzera dei banchieri (ASB) svolge una funzione di autodisciplina. Emana norme di diligenza per la categoria (direttive o convenzioni) nei settori in cui il legislatore lascia espressamente margine di manovra oppure laddove nell'interesse delle banche il loro comportamento debba essere disciplinato da regole interne. Dopo la loro approvazione da parte della CFB le norme di diligenza assumono il valore di standard di vigilanza e vengono applicate dalla CFB nei confronti di tutte le imprese sottoposte alla sua vigilanza. Attualmente sono in vigore 14 regole di diligenza per banche o commercianti di valori mobiliari. Il 1°luglio 2003 è entrata in vigore la sesta versione della Convenzione del 2 dicembre 2002 relativa all'obbligo di diligenza delle banche (CDB 03). La particolarità della CDB emanata per la prima volta nel 1977 risiede nel suo meccanismo di vigilanza e sanzionatorio costituito sul diritto privato, che interviene accanto alle sanzioni previste dalla legislazione bancaria e di diritto penale. Per stabilire e punire le infrazioni di queste regole di diligenza l'Associazione svizzera dei banchieri ha istituito una commissione di sorveglianza che può infliggere alla banca colpevole una pena convenzionale che può elevarsi fino a dieci milioni di franchi. La Commissione di sorveglianza deve comunicare alla CFB le sue decisioni.

2.1.2 Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP)

In quanto parte dell'Amministrazione federale centrale l'UFAP vigila le società private d'assicurazione (assicuratori vita, danni e riassicurazione) nonché le assicurazioni supplementari private delle casse malati sottoposte alla legge federale sul contratto d'assicurazione. L'UFAP era un Ufficio federale del Dipartimento federale di giustizia e polizia e dal 1° luglio 2003 è aggregato al DFF. L'autorità di sorveglianza sugli istituti privati d'assicurazione esegue tra l'altro le procedure di autorizzazione, valuta la solvibilità degli istituti assicurativi, in particolare il loro sostrato tecnico, finanziario, giuridico e organizzativo, e dispone se del caso misure di risanamento. Conformemente alla LSA, l'UFAP esegue inoltre nell'ambito dell'assicurazione sulla vita il controllo preventivo delle tariffe. Ad eccezione di alcune decisioni di principio di competenza del Dipartimento (concessione e revoca di autorizzazioni d'esercizio, trasferimento di effettivi di assicurati, determinate misure di risanamento), l'UFAP emana le decisioni richieste dalla sua attività di vigilanza. D'intesa con altri Servizi federali elabora le basi giuridiche per la vigilanza in materia assicurativa e per il contratto d'assicurazione.

2.1.3 Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro (Autorità di controllo)

L'Autorità di controllo è competente dell'applicazione della 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) agli intermediari finanziari non regolamentati da leggi specifiche (art. 2 cpv. 3 LRD) (cosiddetto settore parabancario, ossia gestori indipendenti di patrimoni, fiduciari, cambisti, distributori di quote di fondi nonché determinate attività di avvocati e notai). Essa vigila direttamente gli organismi di autodisciplina riconosciuti (e quindi indirettamente gli intermediari finanziari ad essi affiliati) nonché gli intermediari finanziari del settore parabancario che non sono affiliati a un organismo di autodisciplina riconosciuto. Materialmente il campo di vigilanza dell'Autorità di controllo è limitato a questioni di prevenzione e lotta in materia di riciclaggio di denaro. L'Autorità di controllo è una Divisione dell'Amministrazione federale delle finanze ed è composta di quattro Sezioni.

2.1.4 Commissione federale delle case da gioco (Commissione delle case da gioco)

In quanto autorità di sorveglianza sulle case da gioco in Svizzera, questa Commissione vigila sul rispetto delle prescrizioni legali ed emana le decisioni necessarie all'esecuzione della legge sulle case da gioco. Essa è competente per l'esecuzione della procedura di concessione per le case da gioco e propone al Consiglio federale il rilascio della concessione. La decisione di concessione spetta al Consiglio federale. Il segretariato della Commissione delle case da gioco prepara gli inserti della Commissione, presenta la sua proposta ed esegue le sue decisioni. Come la CFB la Commissione delle case da gioco non è parte dell'Amministrazione federale centrale ma è aggregata al DFGP unicamente dal profilo amministrativo.

2.2 Carenze dell'attuale struttura della vigilanza sui mercati finanziari e possibili rimedi

I mercati finanziari sono esposti a rapide trasformazioni. Per questo anche la relativa vigilanza deve essere verificata e adeguata. Al fine di poter tener il passo con gli sviluppi, anche la vigilanza deve rinnovarsi come gli istituti vigilati.

In campo internazionale il modello della vigilanza integrata funziona. I suoi pregi risiedono nello sfruttamento dei vantaggi dell'integrazione specialistica e istituzionale. In Svizzera la CFB sfrutta da anni questi vantaggi nel senso che non si limita affatto alla vigilanza delle banche (cfr. 2.1.1). Lo sviluppo della CFB in un'autorità di vigilanza integrata è avvenuto sullo sfondo delle banche universali, istituti tipici per la Svizzera.

Nel nostro Paese esistono attualmente due ragioni principali per un'ulteriore estensione dell'integrazione.

La prima risiede nelle già menzionate ed elevate richieste poste alla vigilanza, che dispone di limitate risorse. La risorsa più scarsa è la competenza professionale. La competenza professionale necessaria per la vigilanza sui mercati finanziari è di principio simile in tutti gli ambiti di vigilanza. Si tratta di una specializzazione conseguita con l'esperienza da persone attive nel campo del diritto, dell'economia, della statistica e della matematica, della contabilità e della revisione dei conti nonché dell'amministrazione. Lo sfruttamento delle esistenti competenze professionali sotto un tetto comune consente di incrementare l'efficienza e di ridurre i costi della vigilanza.

Il secondo motivo è di natura specifica e poggia sull'affinità che lega la vigilanza sulle banche e quella sulle assicurazioni. Ovviamente su punti essenziali la vigilanza non può trattare allo stesso modo le assicurazioni e le banche. Tuttavia esistono punti in comune: il primo è l'importanza più o meno paragonabile dei rischi dei crediti e dei mercati nella parte degli attivi dei bilanci di banche e assicurazioni. Il secondo è l'esistenza di gruppi che prestano diversi servizi finanziari per i quali la responsabilità in materia di vigilanza dovrebbe essere comune e assunta da un'unica autorità non solo per la natura delle attività ma anche perché ciò sarebbe ragionevole sul piano istituzionale.

Riassumendo si può dire che un'ulteriore integrazione della vigilanza svizzera sui mercati finanziari permette di sfruttare molto meglio le competenze professionali, di ridurre doppioni e di colmare indesiderate lacune.

Una vigilanza intersettoriale, riunita sotto uno stesso tetto, è già stata richiesta nella raccomandazione numero 36 del rapporto Zufferey. In relazione alle discussioni sul tasso minimo LPP e alla situazione economico-assicurativa il DFGP ha istituito all'inizio del mese di agosto 2002 la Commissione "Trasparenza" con il mandato di giudicare l'attività di vigilanza dell'UFAP. Nel primo rapporto parziale[13] la Commissione giunge alla conclusione che la struttura d'organizzazione dell'UFAP e la sua integrazione in seno al DFGP dove-

[13] Commissione "Trasparenza, Attività di vigilanza dell'Ufficio federale delle assicurazioni private", Valutazione della Commissione "Trasparenza", Parte 1: Ramo Assicurazioni sulla vita, 18 settembre 2002.

vano essere oggetto di esame. Questa considerazione si basava soprattutto sulla mancanza di sfruttamento delle sinergie tra vigilanza sulle banche e sulle assicurazioni[14].

Oggigiorno le autorità di vigilanza rappresentano una parte dell'Amministrazione federale centrale (ad es. UFAP) oppure sono aggregate amministrativamente almeno a un dipartimento (ad es. CFB). In considerazione della crescente complessità dei compiti, negli ultimi tempi è però cresciuta continuamente la richiesta di maggiore autonomia e indipendenza, soprattutto nel settore delle risorse. Nel quadro di una vigilanza integrata sui mercati finanziari anche questo desiderio può essere soddisfatto. Inoltre, nel 2001, la Svizzera è stato uno dei primi Paesi industrializzati ad assoggettarsi su base volontaria a una verifica del settore finanziario nell'ambito del Financial Sector Assessment Program (FSAP). Al centro di questa verifica del settore finanziario vi è il riconoscimento precoce di lacune normative e di sviluppi strutturali distorti con riguardo alla stabilità del sistema finanziario. Nel rapporto finale[15] il FMI plaude il raggruppamento della vigilanza sulle banche e di quella sulle assicurazioni in un'unica autorità di vigilanza integrata. In questo modo viene tenuto debito conto dei crescenti intrecci delle attività e dei rischi commerciali nel settore finanziario svizzero. Nell'ottica organizzativa la nuova autorità dovrebbe essere dotata dell'indipendenza operazionale e finanziaria.

2.3 Forme d'organizzazione della vigilanza sui mercati all'estero

Dal 2001 il *Financial Services Authority (FSA)* esercita la vigilanza sugli istituti finanziari della *Gran Bretagna.* L'istituzione di questa autorità è dettata dalla necessità non solo di adeguare la vigilanza agli sviluppi del mercato, ma anche di creare maggiore fiducia nel mercato e rafforzare la coscienza dei consumatori nonché di ampliare la loro protezione. Inoltre la criminalità finanziaria deve essere combattuta in modo più efficiente. La *FSA* ha competenze di carattere informativo, indagatorio, interventista e sanzionatorio. Essa può anche infliggere multe in caso di abusi del mercato. La *FSA* è indipendente dal Governo; essa deve rendere conto solo al Ministero delle finanze *(Treasury)* e indirettamente al Parlamento. Essa si finanzia unicamente con tasse degli istituti assoggettati.

Nel 2002 i nostri vicini *Germania* e *Austria* hanno integrato la loro vigilanza sui mercati finanziari. Per l'organizzazione della nuova autorità entrambi hanno adottato la forma dell'Anstalt, paragonabile a quella conosciuta in Svizzera:

In *Germania* le tre autorità statali, ovvero l'Ufficio statale di vigilanza del settore assicurativo, l'Ufficio statale di vigilanza in materia di crediti e l'Ufficio statale di vigilanza sul commercio di titoli sono stati raggruppati dal profilo organizzativo in una legge costitutiva. L'obiettivo della legge era di creare una vigilanza sui mercati finanziari intersettoriale per rafforzare l'efficienza della vigilanza. Con l'Istituto statale per la vigilanza delle prestazioni

[14] Commissione "Trasparenza", Parte 1, pag. 22.

[15] IMF Country Report No. 02/108, Switzerland: Financial System Stability Assessment, including Reports on the Observance of Standards and Codes on the following topics: Banking Supervision, Securities Regulation, Insurance Regulation, Payment Systems, and Monetary and Financial Policy Transparency (completed on May 13, 2002).

finanziarie (BAFin) è inoltre stata creata una piattaforma per offerenti e autorità esteri. Le prescrizioni legali di carattere organizzativo non hanno comunque modificato il diritto di vigilanza materiale. In considerazione delle trasformazioni sui mercati finanziari (Allfinanz) non si è più ritenuto attuale separare le competenze della vigilanza. Il BAFin vigila sui settori delle banche, delle assicurazioni, dei titoli e dell'amministrazione di patrimoni. Nel Consiglio d'amministrazione del BAFin sono rappresentati diversi Ministeri. La presidenza spetta al Ministero statale delle finanze.

Anche in *Austria* si è proceduto secondo gli esempi internazionali della vigilanza integrata sui mercati finanziari, nel senso che le esistenti autorità di vigilanza sui mercati finanziari sono state riunite in un'istituzione.

Quale primo Paese europeo già dal 1986 la *Norvegia* dispone di un'autorità di vigilanza integrata *(Kredittilsynet)*, che dovrebbe rafforzare la vigilanza su banche e assicurazioni. Il *Kredittilsynet* esercita la vigilanza su banche, assicurazioni, società finanziarie, borse, commercianti di titoli ecc. Il Ministero delle finanze *norvegese* può inoltre emanare istruzioni. Inoltre tratta ricorsi o azioni contro questa autorità.

Anche gli *altri Stati scandinavi* hanno integrato la loro vigilanza sui mercati finanziari. Nel 1991 la *Svezia* ha istituito un'autorità integrata *(Finansinspektionen)*. Dal 1988 la *Danimarca* ha integrato in diverse fasi la vigilanza sui mercati finanziari.

Nel 2003, in risposta a nuove sfide normative, il *Belgio* metterà sotto uno stesso tetto *(Kuppel)* l'organizzazione delle sue tre attuali autorità di vigilanza (Banca nazionale, Commissione delle banche e autorità di vigilanza sulle assicurazioni). Questo *Kuppel* non modifica però l'organizzazione delle tre autorità. La nuova struttura organizzativa del *Kuppel* si prefigge unicamente di migliorare la coordinazione e di apportare una certa qual armonizzazione materiale.

In *Canada* la vigilanza su banche e assicurazioni è effettuata dal 1987 su base integrata dall'*Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI)*. L'*OSFI* vigila su banche, assicurazioni, casse pensioni nonché istituti di credito e trust d'investimento incorporati o registrati. Dal profilo operativo l'*OSFI* è indipendente (con ampie possibilità sanzionatorie sugli istituti sorvegliati) e quale Ufficio è aggregato al Ministero delle finanze, il quale deve rendere conto al Parlamento del suo operato. A differenza del suddetto settore, in Canada la vigilanza del commercio di titoli è sottoposta unicamente alle autorità di vigilanza degli Stati membri.

In *Francia* il mercato finanziario non è per contro sottoposto alla vigilanza integrata. La *Commission Bancaire (CB) insediata* presso la *Banque de France* vigila il settore bancario, sebbene le licenze vengano concesse dal *Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissements (CECEI)* sottoposto alla *Banque de France.* La vigilanza sulle operazioni titoli è opera della *Commission des opérations de bourse* (*COB*) e del *Conseil des marchés financiers (CMF)*. Il progetto di fusione di queste due autorità in un'*Autorité des marchés financiers (AMF)* è in fase avanzata. Nel settore delle assicurazioni la vigilanza è effettuata dalla *Commission de Contrôle des Assurances (CCA)* che, in

quanto organo amministrativo indipendente, è aggregato al Ministero delle finanze. La concessione delle autorizzazioni è di competenza della Divisione assicurazioni del Ministero delle finanze.

In *Italia* la vigilanza sui mercati finanziari è ripartita tra tre istituzioni indipendenti dotate di competenze sanzionatorie. La vigilanza sulle banche compete alla *Banca d'Italia*, che ha inoltre la funzione di autorità della concorrenza per il settore finanziario. Il commercio di titoli è vigilato dalla *Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB).* La vigilanza in campo assicurativo è opera dell'*Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse colletivo (ISVAP)*. Occorre pure citare la *Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP)*, alla quale compete la vigilanza sulle numerose casse pensioni. A seguito di un intervento parlamentare nel corso dell'anno passato sono iniziate le prime discussioni su un'autorità di vigilanza integrata del mercato finanziario (secondo il modello britannico *FSA)*. L'integrazione proposta è però politicamente contestata, non da ultimo perché in tal modo la *Banca d'Italia* perderebbe la sua funzione di tutore della concorrenza.

Sulla più grande piazza finanziaria del mondo, ovvero negli *USA,* non esiste nessuna vigilanza integrata sui mercati finanziari. A causa del complesso sistema finanziario americano con differenti tipi di banche e Uffici di ammissione, la vigilanza sulle banche è l'opera concertata di parecchie autorità indipendenti, nazionali e degli Stati membri. I principali attori sono la *Federal Reserve Board (Fed)* che, in quanto autorità mantello di vigilanza è in particolare competente per l'holding bancario, e l'*Office of the Comptroller of the Currency (OCC)*, che è responsabile per le banche attive a livello nazionale. Inoltre anche il *Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)*, l'*Office of Thrift Supervision (OTS)* e le autorità di vigilanza sulle banche degli Stati membri dispongono di competenze di vigilanza nel settore bancario. La vigilanza sul commercio di titoli e sulle imprese di investimento compete all'*U.S. Securities and Exchange Commission (SEC).* I prodotti derivati e le borse dei derivati sono per contro sorvegliati dalla *Commodities Futures Trading Commission (CFTC).* In campo assicurativo la vigilanza è opera di organi separati dei singoli Stati membri. Sebbene dal 2000 il *Gramm-Leach-Bliley Act*[16] ammetta giuridicamente anche strutture Allfinanz, l'organizzazione di vigilanza divisa non ha registrato alcuna sensibile semplificazione.

3 La vigilanza integrata sui mercati finanziari come modello del futuro

3.1 Parte generale

3.1.1 Osservazioni introduttive

Alla luce delle evoluzioni sui mercati finanziari in Svizzera e all'estero, l'istituzione di una vigilanza integrata sui mercati finanziari appare opportuna. Attraverso l'unione organizzativa della CFB e dell'UFAP potranno essere sfruttate sinergie tra la vigilanza sulle banche e

[16] Financial Services Modernization Act.

quella sulle assicurazioni. In tal modo verranno garantiti processi più efficienti ed eliminati problemi di delimitazione.

3.1.2 Possibili forme di organizzazione di un'autorità di vigilanza integrata sui mercati finanziari

Per l'organizzazione di un'autorità di vigilanza integrata sui mercati finanziari sono immaginabili le seguenti forme d'organizzazione. Tuttavia secondo la Commissione di esperti non entrano in considerazione per i motivi che seguono:

- Quale parte dell'Amministrazione centrale, la forma dell'Ufficio federale è una possibile opzione. L'Ufficio federale è però amministrativamente integrato nell'Amministrazione federale e di conseguenza non è indipendente. Inoltre, i rapporti di lavoro sottostanno alla legge federale del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1). D'altra parte, per quanto concerne le risorse, l'autorità dipende dalle attribuzioni dei mezzi finanziari e di personale effettuate dall'Amministrazione federale. Dato che l'istituenda autorità deve però agire operazionalmente e finanziariamente in modo indipendente, la forma d'organizzazione dell'Ufficio federale non sembra conveniente.
- La creazione di un'ampliata commissione delle autorità è pure stata presa in considerazione. La CFB quale esempio di una simile commissione delle autorità è parte dell'Amministrazione federale decentralizzata e non è vincolata a istruzioni dell'Amministrazione. Tuttavia, dal profilo del diritto del personale e delle risorse la CFB non gode di sufficiente indipendenza dall'Amministrazione federale. In tal modo non sarà possibile versare salari conformemente alle leggi di mercato[17]. Di conseguenza anche questa forma d'organizzazione dev'essere scartata.
- Anche la costituzione di una società anonima retta da norme specifiche è stata oggetto di esame. L'organizzazione di una simile società anonima si fonderebbe sulla specifica legge della Confederazione, sugli statuti e a complemento sulle prescrizioni del Codice delle obbligazioni (CO; RS 220). Questa forma è particolarmente adatta quando l'organizzazione è in concorrenza con imprese meramente private dove, oltre alla salvaguardia di interessi pubblici, il conseguimento di utili è in primo piano. In caso di bisogno potrebbe essere possibile spoliticizzare in una certa misura il relativo settore di compiti. Tuttavia, la vigilanza sui mercati finanziari non è in concorrenza con imprese private e non è nemmeno volta alla realizzazione di utili. Pertanto anche una simile forma di organizzazione dev'essere abbandonata. Inoltre, sorgono spesso grossi problemi a seguito della duplice natura di questa forma giuridica e delle in parte poco chiare regolamentazioni.
- Pure la forma giuridica di una società anonima privata secondo l'articolo 622 segg. CO può essere esclusa. Questa forma d'organizzazione ha unicamente senso se l'impresa opera in pieno regime di concorrenza e non deve inoltre perseguire interessi pubblici.

[17] Rapporto di gestione 2001 CFB, pag. 130 versione tedesca.

3.1.3 L'Anstalt quale ideale forma giuridica

Nel quadro dell'esecuzione della legge sulla vigilanza l'autorità di vigilanza sui mercati finanziari adempie un compito sovrano, vale a dire pubblico. Per adempierlo necessita di un margine di manovra possibilmente ampio per quanto riguarda l'attività di vigilanza materiale nonché le risorse di personale e finanziarie. L'unica forma di organizzazione adatta che entra in considerazione per la Commissione di esperti è pertanto quella dell'Anstalt di diritto pubblico. Essa è un'unità amministrativa autonoma dal profilo organizzativo, ossia scorporata dall'Amministrazione centrale, cui spetta l'adempimento di compiti pubblici. Si tratta quindi di un'unità decentrata dell'Amministrazione federale[18] con propria personalità giuridica, effettivamente indipendente e autonoma anche dal lato finanziario. Gli esempi dell'Istituto Federale della Proprietà Intellettuale (IPI) e dell'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (Swissmedic) mostrano come anche nel passato in occasione di trasformazioni di forme giuridiche di autorità federali rispettivamente di autorità di vigilanza sia stata scelta la forma dell'Anstalt.

3.1.4 Integrazione della CFB e dell'UFAP nonché impostazione modulare della nuova autorità

In occasione della costituzione di un'autorità di vigilanza integrata sui mercati finanziari si pongono numerosi nuovi problemi, segnatamente nei settori organizzazione, competenze e strumenti di vigilanza. Affinché l'autorità possa procedere senza intoppi e possa organizzarsi in modo ordinato dovrebbero per il momento essere integrate nella nuova struttura solo i settori di vigilanza della CFB e quelli dell'UFAP.

L'autorità deve però essere organizzata come sistema del gioco della modularità. In questo modo dovrebbe essere possibile in una fase successiva inglobare altri settori di vigilanza. Di seguito vengono brevemente commentate le possibilità di integrazione di altri settori di vigilanza.

3.1.4.1 Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro

In primo luogo si pone la domanda dell'integrazione dell'Autorità di controllo. Per la natura della sua attività essa è equiparabile alla CFB e all'UFAP. Nell'interesse di uno scaglionamento sensato della subordinazione di altri settori di vigilanza si raccomanda di prescindere per il momento dall'integrazione dell'Autorità di controllo. Questo anche perché l'estensione della vigilanza prudenziale[19] ai gestori di patrimoni indipendenti è ancora in discussione per cui apparirebbe ragionevole affrontare la questione dell'integrazione dell'Autorità

[18] Art. 8 ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1).

[19] Finora non esisteva alcuna definizione riconosciuta dell'espressione "vigilanza prudenziale" (in inglese "prudential supervision"). Si tratta di un'espressione generale per lo strumentario in un sistema di vigilanza, che deve garantire la solvibilità degli istituti vigilati nonché la stabilità del sistema finanziario. Questa esaustiva vigilanza ha le sue fondamenta nell'obbligo di autorizzazione per una determinata attività nonché nella continua sorveglianza dei presupposti d'autorizzazione e di altre fattispecie regolamentate.

di controllo ad esame avvenuto dell'estensione di detta vigilanza prudenziale. La concentrazione sui settori bancari e assicurativi è oltretutto sensata visto che è proprio in questi settori che è stato constatato il più grande bisogno di integrazione (cfr. n. 2.2)[20].

3.1.4.2 Vigilanza sulla previdenza professionale

Conformemente al mandato la Commissione di esperti non deve occuparsi dell'argomento della vigilanza nel campo della previdenza professionale. Anche per la sua composizione la Commissione non è in grado di confrontarsi con le questioni di dettaglio della vigilanza sulle casse pensioni. Se dovesse però risultare sensato riunire sotto uno stesso tetto la vigilanza della previdenza professionale e la vigilanza integrata sui mercati finanziari, questa possibilità non sarebbe comunque esclusa.

3.1.4.3 Vigilanza sulle società di revisione

In particolare a seguito degli sviluppi internazionali anche in Svizzera si sta profilando l'ipotesi di una vigilanza generale sulle società di revisione.

Per importanti motivi - in particolare le fondamentali differenze tra gli uffici di revisione di società per azioni e quelli di vigilanza nonché il sovraccarico di lavoro della FINMA - questo compito non dovrebbe però essere affidato alla stessa FINMA.

- Gli uffici di revisione del diritto azionario sono organi della società. I loro obblighi sono fissati nel codice (di diritto civile) delle obbligazioni (art. 727 segg. CO).
- Per contro gli uffici di revisione degli istituti finanziari non hanno la qualifica di organi. Essi adempiono compiti di diritto pubblico a tenore delle leggi sulla vigilanza.
- Gli uffici di revisione incaricati della vigilanza servono alla protezione dei creditori e degli investitori mentre quelli del diritto societario devono tutelare gli interessi della società oggetto di verifica e dei suoi azionisti.
- La FINMA e i pochi uffici di revisione da essa autorizzati svolgono attività fortemente specializzate e molto approfondite. Gli altri numerosi uffici di revisione del diritto societario sono unicamente tenuti a verificare se la contabilità e il conto annuale sono conformi alla legge e allo statuto (art. 728 cpv. 1 CO).
- L'integrazione dell'organizzazione e delle procedure dell'attuale vigilanza sulle banche, sui fondi d'investimento e sulle borse, da una parte, con la vigilanza in materia di assicurazioni, dall'altra, in un'unica autorità, costituirà una grossa sfida per la FINMA che verrà posta di fronte a una serie di problemi delicati. Per consentirle uno sviluppo armonico non dovrebbe sin dagli inizi essere quindi sollecitata da troppi compiti (cfr. n. 3.1.4.).

[20] Una minoranza della Commissione di esperti avrebbe preferito integrare l'Autorità di controllo in una prima fase, in quanto gli inconvenienti per questa integrazione sarebbero stati minimi.

Nella misura in cui soddisfano compiti in quanto società di revisione nel quadro della LFINMA, gli uffici di revisione sono sottoposti alla FINMA (cfr. spiegazioni ad art. 5, 24 e 25).

3.1.4.4 La Commissione delle case da gioco

La legge federale del 18 dicembre 1998 sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco (legge sulle case da gioco; LCG; RS 935.52) è entrata in vigore il 30 aprile 2000. La Commissione delle case da gioco sta sviluppando la sua prassi in merito al nuovo diritto. Ritenuto che per i suddetti motivi sia al momento opportuno riunire unicamente la CFB e l'UFAP, la Commissione di esperti è convinta che anche in futuro non sarà sensato integrare la Commissione delle case da gioco:

Infatti, gli istituti vigilati dalla Commissione delle case da gioco non forniscono alcuna prestazione finanziaria in senso classico. La loro prestazione consiste nell'offrire professionalmente la possibilità di giochi d'azzardo. Gli obiettivi della vigilanza sulle case da gioco sono in primo luogo l'ordine pubblico e la salvaguardia degli interessi finanziari della Confederazione e dei Cantoni (tassa sulle case da gioco). Il settore della vigilanza sui mercati finanziari tocca per contro esclusivamente le prestazioni finanziarie e le attività ad esse connesse. Nell'ambito della tassa sulle case da gioco l'omonima Commissione è anche autorità penale. Inoltre è autorità d'omologazione per gli apparecchi da gioco. La situazione del mercato finanziario rispetto alle case da gioco relativamente alla lotta contro il riciclaggio di denaro è diversa. Un'efficace lotta al riciclaggio di denaro nel contesto delle case da gioco presuppone adeguate conoscenze sul funzionamento del gioco e sui movimenti di denaro nei precipui siti. Se la nuova autorità di vigilanza dovesse parimenti occuparsi delle case da gioco verrebbe inopportunamente gravata, in quanto come visto la vigilanza sulle case da gioco richiede conoscenze specialistiche che, nella normale vigilanza sui mercati finanziari, non sono né necessarie né presenti. D'altra parte nessuna autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari è incaricata della sorveglianza delle case da gioco.

3.1.5 Organizzazione della vigilanza federale sui mercati finanziari (FINMA)

In quanto Anstalt con propria personalità giuridica la FINMA dispone di tre organi, vale a dire il consiglio di vigilanza, la direzione e l'ufficio di revisione.

3.1.6 Competenze degli organi e alta vigilanza

Il consiglio di vigilanza è l'organo supremo della FINMA. Esso formula la sua strategia e prende decisioni su questioni di principio. Deve fissare le linee direttrici dell'attività di vigilanza della FINMA, emana ordinanze, circolari e istruzioni, viene costantemente informato, nomina i membri della direzione e approva il preventivo, il rapporto annuale e il conto annuale.

La direzione è incaricata della gestione operativa della FINMA. Attua la strategia dell'attività di vigilanza ed emana le decisioni. La direzione esegue i compiti di vigilanza disciplinati nella LFINMA e nelle leggi specifiche ed è competente dell'esecuzione di tutti i compiti che non sono assegnati a un altro organo.

L'ufficio di revisione è il Controllo federale delle finanze (CDF). Esso verifica la contabilità della FINMA.

La vigilanza diretta sull'attività della FINMA spetta al consiglio di vigilanza. Come tutti gli altri organi responsabili del disbrigo di compiti della Confederazione la FINMA è sottoposta anche all'alta vigilanza dell'Assemblea federale. Questa e il Consiglio federale devono annualmente essere informati sull'attività di vigilanza. Sia il Governo sia il Parlamento devono comunque rispettare l'indipendenza della FINMA.

Il Consiglio federale nomina il consiglio di vigilanza e approva la nomina dei membri della direzione. Oltre a prendere conoscenza del rapporto annuale è competente per emanare il regolamento delle tasse e lo statuto del personale.

3.1.7 Fondi per l'esercizio

Gli introiti della FINMA si compongono da emolumenti e tasse. Le prestazioni fornite a favore della Confederazione (prestazioni economiche generali) vengono da quest'ultima indennizzate alla FINMA.

3.1.8 Statuto giuridico del personale

La FINMA viene strutturata quale Anstalt di diritto pubblico con propria personalità giuridica. L'ente responsabile è la Confederazione. La FINMA svolge di principio compiti sovrani. È quindi ragionevole impiegare il personale della FINMA con un rapporto di diritto pubblico.

Nella concertazione dei rapporti è molto importante che il personale possa ricevere una retribuzione conforme al mercato. Come constatato dal FMI in occasione del suo esame dei Paesi (cfr. n 2.2.), in questo ambito l'UFAP e la CFB con gli istituti sottoposti non sono concorrenziali[21]. A questa conclusione è giunta anche la Commissione di esperti "Trasparenza" incaricata di verificare l'attività dell'UFAP. In questo contesto la legge sul personale federale (LPers) non offre sufficiente flessibilità, per cui il personale della FINMA dev'essere eccettuato dal campo d'applicazione di questa legge. Di conseguenza per la FINMA viene proposto un proprio statuto del personale.

[21] FMI Country Report N. 02/108, op. cit., pag. 54.

3.2 Armonizzazione di disposizioni di vigilanza

Conformemente al mandato la Commissione di esperti ha pure esaminato se e in che misura nella nuova legge concernente la vigilanza sui mercati finanziari possano essere ancorate norme di validità generale come ad esempio riguardo al settore dei controlli e a ulteriori strumenti di vigilanza.

La Commissione di esperti ha deciso di integrare nella LFINMA diversi strumenti di vigilanza. Sono quindi previste disposizioni sull'informazione del pubblico, sui controlli e sulla collaborazione con le autorità svizzere ed estere. Queste disposizioni completano gli strumenti di vigilanza ancorati nelle leggi specifiche e valgono nella stessa misura per tutti i settori di vigilanza.

3.2.1 Informazione del pubblico

Il progetto prevede la determinazione dei principi che stanno alla base dell'informazione del pubblico da parte della FINMA. Inoltre il consiglio di vigilanza emanerà direttive sull'attività informativa. In ogni caso è garantito il diritto costituzionale della protezione della personalità degli interessati.

3.2.2 Controlli e altri strumenti di vigilanza armonizzati della FINMA

Il progetto uniforma gli strumenti a disposizione della FINMA per la sorveglianza degli istituti che le sono sottoposti. Si rinuncia per contro a un'unificazione delle norme di vigilanza prive di carattere intersettoriale, che sono contenute nelle leggi sulla vigilanza di cui all'articolo 4. Il progetto poggia sulle regole in vigore e considera in parte le raccomandazioni del 2000 della Commissione di esperti "Revisioni" che sono state concretizzate da un gruppo di lavoro istituito dalla CFB[22]. Per tener conto del nuovo linguaggio nel settore delle verifiche economiche, il termine "verifica" è da preferire a "revisione" e l'espressione "società di verifica" è utilizzata in luogo di "società di revisione" o di "ufficio di revisione".

3.2.3 Collaborazione con autorità svizzere ed estere

La collaborazione con le autorità estere viene menzionata solo per ragioni di completezza. In un prossimo futuro il Consiglio federale licenzierà un messaggio sulla modifica delle disposizioni in materia di assistenza amministrativa[23]. Il Parlamento anticiperà il trattamento di questo testo. Il nuovo testo di legge e gli adeguamenti redazionali delle disposizioni sulla verifica transnazionale (controlli in loco) verranno successivamente integrati nella LFINMA.

---

22 Cfr. Rapporto annuo 2002 CFB, pag. 26 segg. versione tedesca.

23 Art. 38 legge federale del 24 marzo 1995 sulle borse e il commercio di valori mobiliari (legge sulle borse; LBVM; RS 954.1), art. 63 legge federale del 18 marzo 1994 sui fondi d'investimento (LFI; RS 951.31), art. 23^{sexies} legge federale dell'8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio (legge sulle banche; LBCR; 955.0), art. 31 legge del 10 ottobre 1997 relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario (legge sul riciclaggio di denaro; LRD; RS 955.0).

3.2.4 Differenziazioni nella regolamentazione dei mercati finanziari

In occasione dell'emanazione di disposizioni d'esecuzione, in futuro il Consiglio federale o la FINMA devono badare che bisognerà operare adeguate graduazioni a seconda delle dimensioni e delle attività dei partecipanti sul mercato. In questo modo, la rinuncia al principio "one-size-fits-all", peraltro già attuata nella prassi, viene ancorata anche come mandato per l'emanazione delle pertinenti ordinanze.

3.3 Parte speciale

3.3.1 Spiegazioni delle singole disposizioni

Articolo 1 Oggetto

Nell'articolo 1 è ancorato lo scopo della legge e riassunto il contenuto del testo. La legge disciplina l'istituzione e l'organizzazione delle nuove autorità nonché i loro strumenti di vigilanza intersettoriali.

Articolo 2 Forma giuridica e sede

La FINMA è un ente di diritto pubblico della Confederazione con personalità giuridica propria. Essa ha quindi diritti e doveri. Di conseguenza può ad esempio acquisire proprietà o impegnarsi nei confronti di terzi. Per quanto concerne l'organizzazione e l'esercizio la FINMA è autonoma e tiene una contabilità propria. La denominazione "Vigilanza federale sui mercati finanziari (FINMA)" è protetta dal diritto in materia di ragioni sociali.

Articolo 3 Obiettivi della vigilanza sui mercati finanziari

Con l'ancoraggio della protezione della reputazione e della stabilità del sistema quale obiettivo di vigilanza su diversi settori, vengono enunciati i valori che devono essere osservati dalla vigilanza svizzera sui mercati finanziari. La commissione di esperti ha deciso di adottare questi due obiettivi principali in quanto permettono controlli incrociati in tutti i settori di vigilanza. Detti obiettivi sono validi per tutti i settori vigilati. Oltre a questi due obiettivi centrali, le diverse leggi specifiche perseguono numerosi altri obiettivi, come ad esempio la protezione dei creditori, degli assicurati, degli investitori collettivi e della funzione.

I previsti obiettivi della vigilanza sui mercati finanziari non sono deducibili, vale a dire non danno azione. Di conseguenza hanno una limitata portata normativa. Nelle disposizioni di vigilanza delle leggi specifiche sono ancorati i mezzi che appaiono adeguati per il raggiungimento di tali obiettivi. Inoltre, l'intervento statale può contribuire solo in misura sussidiaria al conseguimento degli obiettivi in questione dato che la responsabilità tocca in primo luogo agli attori del mercato finanziario sottoposti alla vigilanza.

La commissione degli esperti è dell'avviso che gli obiettivi della vigilanza del mercato finanziario implichino anche una dimensione etica dell'operato delle autorità di vigilanza e dei vigilati. Essa non ritiene comunque opportuno soffermarsi ulteriormente sull'etica. L'eti-

ca è quella parte della filosofia che si occupa del costume, ovvero del comportamento umano. In senso stretto si occupa più specificamente della sfera delle azioni buone o cattive e di come l'individuo giunga a determinate decisioni. È quindi l'insieme dei doveri strettamente inerenti alle attività professionali svolte nella società. L'etica viene prima del diritto, per cui il diritto dovrebbe discendere dall'etica e non normare la stessa. Dato che una disposizione sull'etica conterrebbe un elevato grado d'astrattezza e il contenuto normativo di una simile disposizione sarebbe opinabile, la commissione di esperti rinuncia a trattare ulteriormente questo aspetto. L'etica trova comunque la sua concretizzazione nelle leggi specifiche, sia nella diligenza da osservare nelle operazioni finanziarie sia nelle disposizioni di carattere penale.

Articolo 4 Compiti

Capoverso 1
La FINMA assume i compiti della CFB e dell'UFAP attribuiti dalle elencate leggi specifiche. Con la creazione della vigilanza integrata sui mercati finanziari i compiti di vigilanza descritti nelle leggi specifiche non vengono di principio limitati né estesi.

Capoverso 2
La FINMA partecipa a organizzazioni internazionali che si occupano di questioni riguardanti la vigilanza (ad es. Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, Organizzazione internazionale delle autorità di controllo dei mercati finanziari [International Organisation of Securities Commissions, IOSCO], Associazione internazionale degli organi di vigilanza del settore assicurativo [International Association of Insurance Supervisors, IAIS], Joint Forum on the Supervision of Financial Conglomerates [Forum delle autorità di vigilanza in materia di titoli, assicurazioni e banche per questioni riguardanti la vigilanza su conglomerati finanziari attivi a livello internazionale], Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici [Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD]).

Capoverso 3
Il capoverso 3 disciplina la collaborazione con la Confederazione. Al riguardo si tratta segnatamente di lavori legislativi, della rappresentanza in commissioni di esperti e, se del caso, dell'elaborazione di perizie. L'Amministrazione federale svolge inoltre i seguenti compiti: cura all'attenzione del Consiglio federale e del Parlamento la legislazione in materia di diritto finanziario nonché i relativi affari di Esecutivo e Legislativo. Rappresenta la Svizzera in organizzazioni internazionali a meno che questo compito non sia di pertinenza della FINMA.

Articolo 5 Concetto

L'articolo 5 contiene la definizione legale del termine "istituti". Il settore di vigilanza della FINMA ai sensi delle leggi enumerate nell'articolo 4 capoverso 1 non viene modificato dalla definizione legale di cui all'articolo 5. Questa serve piuttosto e unicamente a facilitare la lettura delle sezioni 7 e 8 (art. 22 a 33).

Le società di controllo non rientrano nel concetto di "istituto" ai sensi dell'articolo 5 in quanto non sono attori sul mercato finanziario. Esse non vengono completamente vigilate dalla FINMA come gli istituti bensì solo nella misura della loro attività di controllo presso gli istituti vigilati dalla FINMA, vale a dire solo settorialmente, nel quadro delle condizioni di autorizzazione che devono permanentemente soddisfare (art. 24 cpv. 2). A differenza degli istituti la vigilanza non avviene quindi indirettamente attraverso un terzo (art. 23 cpv. 1), bensì direttamente da parte della FINMA stessa che, al riguardo, dispone in modo analogico dei mezzi di vigilanza conformemente alla sezione 8.

Articolo 7 Consiglio di vigilanza

Capoverso 2

Il numero dei membri è fissato da sette a nove. In questo modo si tiene conto anche dell'indicazione ai sensi dell'articolo 6 dell'ordinanza del 3 giugno 1996 sulle commissioni extraparlamentari, nonché gli organi di direzione e i rappresentanti della Confederazione (ordinanza sulle commissioni; RS 172.31).

Il consiglio di vigilanza può istituire anche comitati. Questi non hanno però nessuna competenza decisionale autonoma.

I membri del consiglio di vigilanza devono in particolare disporre di elevate conoscenze professionali e quindi anche di sufficiente esperienza nella materia. In occasione della loro nomina il Consiglio federale deve fare in modo che siano evitati conflitti d'interesse al fine di garantire la debita indipendenza del consiglio di vigilanza. Diversamente dall'attuale CFB il consiglio di vigilanza non deve prendere nessuna decisione materiale nel singolo caso rispettivamente emanare decisioni amministrative. Si rinuncia a menzionare espressamente le incompatibilità, com'è il caso nell'articolo 23 capoverso 5 LBCR per i membri della CFB.

Capoverso 3

Al consiglio di vigilanza vengono assegnate ampie competenze. Esso stabilisce infatti la strategia della vigilanza; emana i disposti ordinativi delegati alla FINMA, le istruzioni e le circolari, le direttive sull'attività di informazione nonché il regolamento di organizzazione. Esso consiglia inoltre la direzione in merito a questioni di principio e sorveglia l'attività di vigilanza. Rappresenta la FINMA verso l'esterno nel senso che presenta un rendiconto sull'attività della FINMA. Nel campo del personale è competente per nominare i membri della direzione e designare il direttore. La nomina dei membri della direzione avviene comunque con la riserva dell'approvazione da parte del Consiglio federale. Di fatto il Governo dispone quindi di un diritto di veto. Il consiglio di vigilanza è inoltre responsabile delle finanze in quanto deve approvare il preventivo, il rapporto annuale e il consuntivo annuale nonché proporre al Consiglio federale gli indennizzi che devono essere forniti dalla Confederazione.

Con la competenza di stabilire la strategia, di emanare norme e direttive generalmente astratte nonché di sorvegliare l'attività di vigilanza, il consiglio di vigilanza è responsabile

degli indirizzi e della qualità della vigilanza sui mercati finanziari. Questa vigilanza deve soddisfare gli elevati standard internazionali nella materia e promuovere la concorrenzialità della piazza finanziaria svizzera nonché delle imprese di servizi finanziari svizzere all'estero. Essa segue regole internazionali riconosciute (ad es. i principi del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria ai fini di un'efficace vigilanza sulle banche) e si basa sui principi della proporzionalità e della responsabilità propria dell'economia dei servizi finanziari. "Costi e benefici" della normativa devono essere vicendevolmente ponderati. Bisogna evitare una sovraregolamentazione, in quanto indebolisce la competitività e produce ristagno. L'autodisciplina del settore deve essere ulteriormente sostenuta. In Svizzera essa gode di un'affermata tradizione e nell'ambito del Financial Sector Assessment Program (FSAP) è stata espressamente riconosciuta dal Fondo monetario internazionale.

Articolo 8 Direzione

Capoverso 1
La FINMA è suddivisa in dipartimenti specializzati (vedi art. 9). La direzione è composta dai direttori di questi dipartimenti. Il direttore del dipartimento presidenziale è nel contempo direttore dell'organo esecutivo supremo, ovvero della direzione.

Capoverso 3
La direzione emana le decisioni (vedi il commento al cpv. 4). Prepara le basi per le decisioni del consiglio di vigilanza. Il flusso di informazioni tra direzione e consiglio di vigilanza deve essere garantito in ogni momento. La direzione presenta regolarmente rendiconto al consiglio di vigilanza e, tempestivamente, in caso di eventi speciali. Essa è inoltre competente per tutti gli altri compiti previsti per l'esecuzione delle leggi specifiche e che non sono assegnati a un altro organo.

Capoverso 4
La direzione ha in linea di principio la competenza decisionale. Essa emana tutte le decisioni di carattere fondamentale e di importanza transdipartimentale. A questo proposito deve tener conto delle specifiche esigenze professionali dei settori interessati. La direzione può però delegare la competenza decisionale ai dipartimenti specializzati, come ad esempio quando si sia sviluppata una prassi oppure in settori senza carattere intersettoriale.

Articolo 9 Dipartimenti specializzati

La rimanente organizzazione della direzione e dei dipartimenti specializzati è disciplinata dal regolamento di organizzazione.

Articolo 10 Ufficio di revisione

La revisione della tenuta contabile - conto economico e bilancio - è effettuata dal Controllo federale delle finanze (CDF), che esercita inoltre la vigilanza finanziaria secondo i criteri

della regolarità, della legalità e della redditività[24]. Sulla scorta della regolamentazione per i tribunali federali occorre segnalare che la FINMA è sottoposta alla vigilanza finanziaria della CFB solo in quanto serva all'esercizio dell'alta vigilanza dell'Assemblea federale[25]. Trattasi quindi solo di un controllo amministrativo e finanziario e non di una valutazione dell'attività di vigilanza. La legge sul Controllo delle finanze deve essere debitamente completata.

Articolo 11 Personale

Conformemente all'articolo 2 capoverso 1 lettera e LPers la legge specifica può escludere dal campo di applicazione della legge sul personale federale le unità organizzative decentralizzate di cui all'articolo 2 capoverso 3 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010). Per le seguenti ragioni viene qui fatto uso di questa possibilità: la FINMA dev'essere gestita secondo principi economico-aziendali e per un'impostazione efficiente dei suoi compiti nel quadro degli strumenti disponibili deve disporre del necessario margine di manovra nelle questioni riguardanti il personale. Alla luce dell'aspra e crescente concorrenza internazionale essa deve essere in grado di adattarsi alle mutate situazioni in modo tempestivo e professionale anche nel settore del personale. Un disciplinamento giuridico autonomo nel settore del personale da parte del Consiglio federale, segnatamente anche per quanto riguarda la retribuzione, le fornirebbe la necessaria flessibilità. La FINMA deve reclutare numerosi specialisti e in questo è in concorrenza con i vigilati.

Articolo 12 Cassa pensioni

Secondo questa disposizione il personale è assicurato presso la Cassa pensioni della Confederazione PUBLICA. Con effetto al 1° giugno 2003 gli assicurati della vecchia Cassa pensioni della Confederazione sono passati a PUBLICA. A quella scadenza il vuoto di copertura della Cassa pensioni della Confederazione è colmato con una pretesa nei confronti della Confederazione sempre che non fosse già stato finanziato. Per questa ragione è in questa sede superfluo prevedere una norma sul disavanzo con riguardo al personale che passerà al nuovo datore di lavoro FINMA. I vecchi pensionati (inizio della pensione prima della costituzione della FINMA) rimangono attribuiti alla Confederazione in veste di ex datore di lavoro. Come per tutti gli altri pensionati dell'Amministrazione federale gli eventuali costi a titolo di compensazione del rincaro delle pensioni di vecchiaia secondo l'articolo 5 capoverso 5 rispettivamente articolo 22 capoverso 3 della legge sulla CPC sono a carico della Confederazione.

In caso di imprevedibili futuri sviluppi o bisogni esiste sempre la possibilità in base all'articolo 9 della legge del 23 giugno 2000 sulla Cassa pensioni della Confederazione (legge sulla CPC; RS 172.222.0) che la FINMA ottenga l'autorizzazione del Consiglio federale a

[24] Art. 5 cpv. 1 legge federale del 28 giugno 1967 sul Controllo federale delle finanze (legge sul Controllo delle finanze; LCF; RS 614.0).

[25] Cfr. art. 8 cpv. 2 LCF.

gestire una propria cassa pensioni o ad assicurare il proprio personale presso una cassa pensione di terzi.

Articolo 13 Segreto professionale, d'affari e d'ufficio

Il segreto d'ufficio e quello d'affari della FINMA devono essere tutelati. Di conseguenza dev'essere tenuto segreto tutto quanto non sia generalmente noto né generalmente accessibile per il quale la FINMA o terzi, che si trovano in un rapporto giuridico con la FINMA, abbiano un interesse degno di protezione a mantenere il segreto. Inoltre deve pure essere osservato il segreto secondo l'articolo 47 LBCR. Questo non concede tuttavia alcun diritto di rifiutare deposizioni o la consegna di atti alle autorità incaricate del perseguimento penale a meno che ciò non sia espressamente previsto dal diritto applicabile[26].

Il 12 febbraio 2003 il Consiglio federale ha licenziato all'attenzione del Parlamento il messaggio concernente la legge federale sulla trasparenza dell'amministrazione[27]. In questa legge il principio del mantenimento del segreto viene rovesciato dall'amministrazione nel senso che ogni persona ha il diritto di accedere a documenti ufficiali senza che debba essere dimostrato un interesse particolare. La CFB dovrebbe essere esclusa dal campo di applicazione di questa legge. Di conseguenza anche la FINMA deve essere esclusa dal campo di applicazione di detta legge, in quanto i documenti procedurali sottostanno sempre in larga misura al segreto d'affari o professionale dei vigilati e la FINMA detiene in tal modo un grosso quantitativo di dati confidenziali e sensibili[28].

Articolo 14 Finanziamento

Capoverso 1
L'integrazione della vigilanza sui mercati finanziari offre lo spunto per uniformare in tutti i settori di vigilanza il finanziamento della vigilanza con emolumenti e tasse. In tal modo dovrebbero essere coperti gli oneri dell'autorità di vigilanza.

Capoverso 2
Gli emolumenti vengono riscossi quale indennizzo per una controprestazione statale attribuibile individualmente a soggetti sottoposti alla tassa (equivalenza individuale). In tal modo vengono nel singolo caso coperti i costi della procedura di vigilanza (comprese indagini) e di prestazioni di servizio. Per tutte le attività che possono essere assegnate a un istituto vigilato dovrebbero di principio essere riscossi emolumenti. Ciò vale anche per procedure che non terminano con una decisione (ad es. esame di un rapporto di revisione). Inoltre anche per le attività che riguardano persone e imprese che potrebbero presumibilmente essere sottoposte alla FINMA possono essere riscossi emolumenti (quando ad es. un istituto dà fondato motivo per chiarire il suo obbligo di affiliazione)[29].

---

26 Art. 47 n. 4 LBCR; DTF 119 IV 177 cons. 3, 123 IV 164 cons. 5.
27 FF 2003 1783.
28 Rapporto annuale CFB 2001, pag. 101 versione tedesca.
29 Bollettino CFB 22, pag. 53 seg., cons. 6c.

Capoverso 3
Per coprire gli oneri della FINMA che non possono essere attribuiti direttamente a un istituto vigilato devono essere riscosse tasse di vigilanza. Esse sono calcolate in funzione della capacità economica delle imprese sottoposte a vigilanza. L'importo forfettario annuo dovrà essere stabilito in base a differenti criteri a seconda della categoria in cui rientra l'impresa. Determinanti sono ad esempio il ricavo lordo, la cifra d'affari in valori mobiliari, il patrimonio netto del fondo o i premi incassati.

Capoverso 4
Le attività riconducibili all'articolo 4 capoversi 2 e 3 (lavori legislativi, rappresentanza in commissioni di esperti, presenza in organizzazioni internazionali) devono debitamente essere indennizzate dalla Confederazione.

Capoverso 5
I dettagli concernenti il finanziamento della FINMA dovranno essere disciplinati dal Consiglio federale in un'ordinanza.

Articolo 15 Riserve

Capoverso 1
Per garantire l'equilibrio finanziario a media e lunga scadenza della FINMA è importante costituire riserve mediante i proventi a titolo di emolumenti e tasse che permettano non solo di far fronte a rischi imprevisti e a oscillazioni delle entrate bensì anche di effettuare gli investimenti previsti (ad es. equipaggiamento informatico, mobili). Oltre al normale svolgimento della sua attività la FINMA dovrebbe essere preparata ad affrontare eventi imprevedibili. A questo fine deve condurre una ragionevole politica delle riserve. La FINMA dovrebbe pertanto disporre di riserve pari a un preventivo annuo medio. Dato che avverrà su un lungo periodo, il processo di accumulazione di queste riserve sarà economicamente sopportabile dagli istituti sottoposti a vigilanza.

Capoverso 2
L'articolo 19 della 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) disciplina la cosiddetta responsabilità per l'ammanco in caso di danni cagionati illecitamente a terzi dalla FINMA o da terzi incaricati dalla stessa FINMA (ad es. incaricato speciale a tenore dell'art. 31). La FINMA dovrebbe sopportare un simile danno fino all'ammontare delle sue riserve. Se la FINMA non è in grado di prestare l'indennizzo dovuto, la Confederazione risponde della somma rimanente.

Articolo 16 Tesoreria

Capoverso 1
Per garantire la disponibilità della FINMA la Confederazione può concederle dei mutui. Questi mutui sono erogati attraverso un conto corrente della FINMA presso la Confederazione.

Capoverso 2
Secondo l'articolo 35 capoverso 2 della legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0) l'Amministrazione federale delle finanze provvede per la continua solvibilità della Confederazione e delle aziende e istituti federali. Nell'ambito della tesoreria può concedere anticipi e prestiti. I prestiti devono essere concessi alla FINMA alle condizioni di interesse del mercato.

Capoverso 3
Da parte sua la FINMA colloca le sue eccedenze presso la Confederazione che gliele remunera alle condizioni di interesse del mercato. A questo riguardo la FINMA concluderà una convenzione con l'Amministrazione federale delle finanze.

Articolo 17 Contabilità

Capoverso 1
Quale istituto con propria personalità giuridica del terzo cerchio dell'Amministrazione federale la FINMA deve sviluppare i propri strumenti di gestione finanziaria, in quanto i suoi conti saranno allestiti indipendentemente dal preventivo e consuntivo della Confederazione.

Capoverso 2
Il capoverso 2 stabilisce che alla contabilità della FINMA si applicano per analogia le disposizioni in materia di conto annuale della società anonima secondo l'articolo 662*a* CO. Dato che gli istituti hanno di regola caratteristiche diverse da quelle delle società anonime, queste prescrizioni devono essere applicate unicamente per analogia.

I principi del rendiconto regolare applicabili alle società anonime esigono che il conto annuale venga allestito in modo da mostrare con la maggiore attendibilità possibile lo stato del patrimonio e i risultati d'esercizio della società. Al riguardo valgono le esigenze e i principi della completezza, della chiarezza ed essenzialità, della prudenza, della continuità dell'esercizio nonché della continuità nell'articolazione e nella valutazione. La compensazione di attivi e passivi non è ammessa, così come non è ammessa quella tra costi e ricavi. In via sussidiaria valgono le disposizioni in materia di contabilità commerciale (art. 957–964 CO).

Le prescrizioni del Codice delle obbligazioni forniscono però solo indicazioni di massima. Per favorire la comparazione dei conti annuali, il loro contenuto informativo e di conseguenza la trasparenza, l'economia (privata) ha sviluppato norme di rendiconto contenute in complesse ed esaustive opere normative. In Svizzera sono riconosciuti tre standard di rendiconto, ovvero Swiss GAAP FER[30], IFRS[31] e US GAAP[32]. Anche per le amministra-

[30] Swiss Generally Accepted Accounting Principles, Raccomandanzioni della fondazione (Commissione FER) relative al rendiconto.
[31] International Financial Reporting Standards der International Federation of Accountants (IFAC), precedentemente International Accounting Standards (IAS).
[32] US Generally Accepted Accounting Principles.

zioni pubbliche sono stati sviluppati strumenti o perlomeno principi come l'IPSAS[33] e il nuovo modello contabile della Confederazione[34]. La decisione sull'applicazione di uno di questi strumenti per il rendiconto è di competenza del consiglio di vigilanza.

Articolo 18 Esenzione di imposta

Capoverso 1
La FINMA deve di principio essere esentata da imposte. L'esenzione fiscale della Confederazione e dei suoi istituti è motivata col fatto che i mezzi delle istituzioni del settore pubblico - attive nell'interesse pubblico - non devono essere ridotti a seguito del pagamento di imposte.

Capoverso 2
Riguardo all'imposta sul valore aggiunto, all'imposta preventiva e alle tasse di bollo, la FINMA è soggiace comunque all'obbligo fiscale soggettivo:

La FINMA deve ad esempio essere esentata dall'obbligo fiscale solo con riferimento alla sua abituale attività. In relazione a eventuali prestazioni commerciali fornite sulla base del diritto privato e in concorrenza con offerenti privati, la FINMA è tuttavia assoggettata all'imposta sul valore aggiunto secondo l'articolo 23 della legge federale del 2 settembre 1999 concernente l'imposta sul valore aggiunto (legge sull'IVA; LIVA; RS 641.20).

Il legislatore ha rinunciato a esonerare la Confederazione e i suoi istituti dall'obbligo fiscale soggettivo dell'imposta preventiva e delle tasse di bollo. Di conseguenza rimangono riservate la legge federale del 13 ottobre 1965 sull'imposta preventiva (LIP; RS 642.21) e la legge federale del 27 giugno 1973 sulle tasse di bollo (LTB; RS 641.10).

Articolo 19 Alta vigilanza dell'Assemblea federale

La vigilanza diretta sull'attività della direzione della FINMA spetta al consiglio di vigilanza (art. 7 cpv. 3 lett. c). Come altri enti incaricati di compiti federali la FINMA soggiace però anche all'alta vigilanza dell'Assemblea federale (art. 169 cpv. 1 Costituzione federale; Cost.; RS 101)[35]. Se la legge non prevede diversamente, questa è esercitata dalle competenti commissioni parlamentari di controllo (commissioni della gestione). Come l'alta vigilanza sulle autorità giudiziarie, essa deve in prima linea limitarsi al controllo del settore amministrativo e dell'impiego dei mezzi. Né il Consiglio federale né l'Assemblea federale sono autorizzati a impartire istruzioni alla FINMA o a interferire materialmente in qualsivo-

[33] International Public Sector Accounting Standards.
[34] Nuovo modello contabile della Confederazione, Rapporto sul modello di base NMC, 9 settembre 2002.
[35] Cfr. al riguardo Ulrich Zimmerli, Assemblea federale, in Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (edit.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zurigo 2001, § 66 marg. 30 seg. nonché Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5a edizione, Zurigo 2001, marg. 1538 segg.

glia modo nella sua attività di vigilanza[36]. Per questa ragione si giustifica ribadire nuovamente ed espressamente nel testo di legge l'indipendenza della FINMA.

Nell'interesse della piazza finanziaria svizzera bisogna d'altronde creare trasparenza sull'operato della FINMA all'attenzione del Consiglio federale e dell'Assemblea federale ma anche dell'opinione pubblica informando regolarmente sulle condizioni del mercato finanziario svizzero e sulle priorità dell'attività di vigilanza come succede attualmente con la CFB e l'UFAB. In altre parole il rendiconto non deve limitarsi al commento di una statistica e alle modalità d'impiego dei mezzi nel periodo in rassegna, ma deve in particolare contenere anche considerazioni sull'attività di vigilanza vera e propria che permettano a Governo e Parlamento di riconoscere eventuali lacune nella legislazione e di intervenire, se politicamente necessario, in base alle loro competenze costituzionali nel settore della vigilanza sui mercati finanziari. Anche se gode della maggiore indipendenza possibile, in questo modo la FINMA è integrata nella struttura dei poteri statali. Essa deve segnatamente trasmettere al Consiglio federale le informazioni di cui esso necessita quale massima autorità esecutiva di vigilanza per l'adempimento dei suoi compiti. Deve inoltre essere a disposizione per udienze non solo delle commissioni di controllo ma, in caso di bisogno, anche delle commissioni legislative, come ad esempio le commissioni dell'economia e dei tributi.

Il disciplinamento dell'alta vigilanza sulla FINMA corrisponde in generale all'attuale regime previsto per la CFB.

Articolo 20 Informazione del pubblico

Capoverso 1
Questa disposizione obbliga l'autorità di vigilanza a informare sistematicamente e periodicamente sulla sua attività. Il rapporto d'attività annuo non costituirà comunque l'unica occasione per indirizzarsi all'opinione pubblica. Come la CFB e l'UFAP, l'autorità di vigilanza informerà regolarmente tramite il suo sito internet, i media, le manifestazioni informative ecc.

Capoverso 2
In occasione di ogni informazione dell'autorità di vigilanza, il diritto costituzionale della protezione della personalità degli interessati deve essere tutelato. Persone e istituti sottoposti alla vigilanza hanno il diritto al rispetto del loro onore sociale e professionale nonché alla tutela della sfera privata e della riservatezza. I segreti aziendali e dei clienti bancari devono inoltre essere salvaguardati.

[36] Cfr. in merito all'importanza dell'alta vigilanza parlamentare sui tribunali federali, in particolare il rapporto del 28 giugno 2002 della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati e gli altri documenti di questo dossier scaricabile sotto www.parlament.ch/homepage/ed-berichte-parlament.htm; sull'alta vigilanza parlamentare in generale ora art. 26 della legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento, LParl; FF 2002 7271) e il pertinente commento nel Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del 1° marzo 2001, FF 2001 3166 segg.

Articolo 21 Informazione su singole procedure

La FINMA deve di principio tutelare il segreto d'ufficio in merito a singole procedure. In situazioni eccezionali l'opinione pubblica, l'autorità di vigilanza o l'istituto interessato possono tuttavia avere l'esigenza e la necessità che vengano pubblicamente fornite informazioni su una procedura. Per questo motivo vengono ancorati principi sulle modalità d'informazione che l'autorità di vigilanza deve seguire in singole procedure. Secondo l'articolo 7 capoverso 3 lettera f il consiglio di vigilanza emanerà direttive dettagliate sull'attività di informazione e formulerà un accurato concetto della politica dell'informazione.

Capoverso 1
Sulle procedure amministrative in corso la FINMA informa solo in casi eccezionali, in quanto le inchieste non devono essere pregiudicate e i diritti della personalità degli interessati devono essere tutelati. Questo principio può soffrire eccezioni, qualora il perseguimento degli obiettivi di vigilanza ancorati nella LFINMA e in leggi specifiche lo richieda. A titolo d'esempio, un'informazione dell'autorità di vigilanza è necessaria se esiste un forte rischio di truffa per gli attori del mercato oppure se qualcuno esercita senza autorizzazione un'attività soggetta a questo obbligo. In casi eccezionali tutti gli interessati potrebbero avere interesse ad essere informati da un'istanza neutra (ad es. in caso di voci infondate sulla solvenza di un istituto).

Capoverso 2
Se su una procedura in corso sono state fornite informazioni ne deve essere comunicato anche l'esito. Per il resto possono essere date informazioni su una procedura terminata solo se esiste una particolare necessità fondata sulla legislazione in materia di vigilanza (ad es. divulgazione di dati di persone che non offrono più garanzie).

Articolo 22 Campo di applicazione

Il campo di applicazione della sezione 7 sul controllo contempla gli istituti sottoposti all'obbligo di controllo in virtù delle pertinenti disposizioni delle leggi specifiche. Questi non sono tutti gli istituti di cui all'articolo 5 che dispongono o dovrebbero disporre di un'autorizzazione. Di conseguenza, a titolo d'esempio, i rappresentanti di banche estere e di commercianti di valori mobiliari oppure i responsabili di vendita di fondi di investimento non sono sottoposti a nessun obbligo di controllo. Viceversa vengono però inclusi anche gli istituti che non sono direttamente sottoposti alla vigilanza dalla FINMA, ma che in base all'obbligo di controllo disciplinato in leggi specifiche ricadono nel cerchio di consolidamento di un gruppo o conglomerato finanziario.

Articolo 23 Obbligo di controllo

Capoverso 1

Il capoverso 1 fissa il principio secondo cui per l'esercizio dei suoi compiti di vigilanza sugli istituti che le sono sottoposti la FINMA ricorre a società di controllo.

Per le banche, i commercianti di valori mobiliari e i fondi di investimento il legislatore è sempre partito da un sistema di vigilanza indiretto (dualista). Per le assicurazioni vige invece ancora un sistema monista; un trasferimento di compiti di vigilanza a terzi non è infatti previsto nel diritto vigente. Tuttavia l'autorità di sorveglianza ai sensi dell'articolo 44 capoverso 2 del disegno della nuova LSA deve poter "ricorrere regolarmente a terzi per far controllare il rispetto di questa legge" per "- analogamente a quanto avviene nell'ambito della vigilanza svizzera delle banche - sfruttare, ai fini della sorveglianza, il know-how e le risorse di organi di revisione qualificati"[37].

Le Commissioni di esperti "Vigilanza sui mercati finanziari" e "Revisioni" si sono pronunciate a favore del mantenimento del sistema di vigilanza dualista nel settore della vigilanza sulle banche e sui commercianti di valori mobiliari. Questo sistema dovrebbe di principio essere applicato a tutti gli istituti (cfr. al riguardo le spiegazioni alle eccezioni nel cpv. 4). Le società di controllo autorizzate dalla FINMA assumono il controllo dell'attività degli istituti dietro loro incarico e fanno rapporto alla FINMA. Gli istituti sono esentati dall'obbligo di incaricare una società di controllo se, in applicazione del capoverso 4, la FINMA affida il controllo ad altri o effettua essa stessa il controllo. Questo controllo può anche essere limitato a singoli ambiti.

Analogamente al vigente sistema di vigilanza della CFB, l'istituto - e non la FINMA - affida l'incarico di controllo alla relativa società. I rapporti tra la società di controllo e l'istituto sono disciplinati dal diritto privato mentre l'oggetto dell'incarico e la strutturazione del rapporto contrattuale sono per la gran parte prescritti dalla normativa dei mercati finanziari in generale e, all'occasione, per i singoli casi, dalla FINMA.

Capoverso 2
L'istituto deve fornire alla società di controllo incaricata tutte le informazioni necessarie allo svolgimento dei suoi obblighi[38]. Questo obbligo di informazione vale anche per le società di controllo incaricate dalla FINMA o per gli esperti indipendenti di cui all'articolo 27. L'obbligo di comunicare informazioni non si limita ovviamente solo al periodo dell'attuazione dei controlli.

Capoverso 3
La prima designazione e il cambiamento della società di controllo sono sottoposti all'autorizzazione della FINMA[39]. La FINMA li può negare qualora, nelle situazioni date, la prevista società di controllo non fornisca garanzie per un controllo regolare, non sia indipendente dall'istituto controllato o non sia idonea per assumere l'incarico di controllo o, ancora, se il cambiamento è chiesto a seguito di rapporti critici della società di controllo.

---

37 FF 2003 3271.

38 Cfr. regolamentazione vigente: art. 19 cpv. 2 LBCR, art. 17 cpv. 2 LBVM, art. 55 cpv. 1 LFI.

39 Cfr. regolamentazione vigente: art. 39 cpv. 2 dell'ordinanza del 17 maggio 1972 sulle banche e le casse di risparmio (ordinanza sulle banche; OBCR; RS 952.02), art. 30 cpv. 2 dell'ordinanza del 2 dicembre 1996 sulle borse e il commercio di valori mobiliari (ordinanza sulle borse, OBVM; RS 954.11).

Capoverso 4
Il capoverso 4 prevede un'eccezione al principio dell'obbligo di incaricare una società di controllo ai sensi del capoverso 1. Questa regolamentazione deve permettere, in particolare, per il settore assicurativo, una flessibile prassi in materia di vigilanza e a determinate condizioni una vigilanza diretta da parte della FINMA. In questi casi la FINMA può effettuare essa stessa il controllo (lett. a) oppure affidare il controllo a un'altra società o a una persona fisica o giuridica esperta e indipendente, come ad esempio un attuario (lett. b).

I criteri determinanti per la regola d'eccezione verranno stabiliti dal consiglio di vigilanza della FINMA ai sensi di una decisione di principio strategica secondo debito apprezzamento, a meno che in base a una legge specifica di cui all'articolo 4 il controllo diretto non sia già previsto. Al riguardo essa dovrà tener conto che in diversi rami assicurativi talune compagnie d'assicurazione private si occupano di assicurazioni sociali (assicurazione obbligatoria contro gli infortuni, previdenza professionale) e che esistono obbligatorietà legali (come l'assicurazione responsabilità civile del detentore di veicoli a motore). Inoltre, compagnie d'assicurazione fondate sul diritto privato hanno un rapporto diretto con l'assicurazione sociale (assicurazione malattie) oppure possono avere una notevole importanza di politica sociale (come l'assicurazione di indennità giornaliere delle imprese). In particolare esistono validi motivi per non ricorrere a società di controllo private allorquando devono essere controllate tariffe e condizioni contrattuali di prodotti assicurativi dei suddetti comparti d'assicurazione.

Capoverso 5
Se dispone di un organo di revisione interno, come già prescritto oggi per le banche e i commercianti di valori mobiliari, l'istituto deve presentare i suoi rapporti alla società di controllo[40]. Nell'interesse di una vigilanza efficiente gli organi di revisione interni ed esterni devono coordinare le loro attività ed evitare doppioni. In singoli casi anche la FINMA può, secondo il suo apprezzamento, compulsare i rapporti degli organi di revisione interni. Anche laddove effettui essa stessa controlli ai sensi del capoverso 4 la FINMA dovrà coordinare la sua attività di controllo con l'organo di revisione interno, a condizione che il suo stesso lavoro non sia oggetto del controllo.

Capoverso 6
Come già nel diritto vigente[41] i costi del controllo sono a carico dell'istituto.

Articolo 24 Obbligo di autorizzazione e vigilanza

Capoverso 1
Le società di controllo sono sottoposte alla continua vigilanza della FINMA. La FINMA può in ogni momento verificare l'osservanza delle condizioni per l'autorizzazione contenute nel capoverso 2. La vigilanza della FINMA sulle società di controllo serve a garantire la qualità del settore del controllo. Per ossequiare alle sue competenze di vigilanza sulle società di controllo la FINMA può effettuare controlli presso dette società oppure accompagnarle nei

[40] Cfr. regolamentazione vigente: art. 19 cpv. 3 LBCR.
[41] Art. 22 LBCR, art. 17 cpv. 3 LBVM.

loro controlli[42]. Inoltre sono pure applicabili alle società di controllo gli articoli 14 (finanziamento), 29 (obblighi di informazione e di consegna degli atti), 30 (provvedimenti della FINMA) e 32 (revoca dell'autorizzazione).

Capoverso 2

Le condizioni per l'autorizzazione, come ad esempio il requisito dell'indipendenza, si fondano su norme di comportamento della categoria professionale e su esigenze internazionali. Il capoverso 2 fissa le condizioni che devono essere soddisfatte affinché la società di controllo ottenga l'autorizzazione della FINMA per effettuare controlli secondo la LFINMA. Le società di controllo devono essere organizzate in modo adeguato. Questa condizione assicura un adempimento obiettivo e duraturo degli incarichi di controllo (lett. a). Per garantire un'esecuzione oggettiva degli incarichi di controllo, è richiesta l'indipendenza della società (lett. b)[43]. Anche gli organi direttivi della società di controllo devono essere indipendenti dall'istituto sottoposto a controllo. In tal modo si vuole ad esempio impedire che i controllori perseguano i medesimi interessi delle imprese sottoposte a controllo o che si trovino nella situazione di controllare il loro proprio lavoro. I controllori non possono ovviamente assumere funzioni dirigenziali o decisionali in seno agli istituti sottoposti a controllo. Già al momento dell'approvazione di singoli mandati di controllo (art. 23 cpv. 3) la FINMA deve badare che non esistano situazioni che mettano in discussione l'indipendenza del controllore. Questa disposizione verrà precisata nei dettagli a livello di disposizione d'esecuzione. Un'assicurazione contro i rischi di responsabilità deve garantire un'adeguata copertura assicurativa in caso di danni (lett. c). Infine, il disegno stabilisce che il controllore abbia determinate qualità personali. Occorrono sufficienti conoscenze specialistiche e integrità personale (lett. d).

Articolo 25 Contenuto dei controlli e diligenza applicabile

Capoverso 1

I controlli vertono su due componenti, ovvero controlli in materia di contabilità (lett. a) e in materia di vigilanza (lett. b). La suddivisione in un controllo della contabilità (financial audit) e in uno della vigilanza (regulatory audit) corrisponde alle raccomandazioni della Commissione di esperti "Revisioni".

Il controllo in materia di contabilità avviene sulla base delle prescrizioni delle leggi specifiche e delle pertinenti prescrizioni sul rendiconto nonché delle prescrizioni del Codice delle obbligazioni. Esso comprende il controllo dell'organizzazione e il controllo interno nell'ambito della contabilità finanziaria nonché quello del rispetto delle prescrizioni di regolazione che si fondano su informazioni della contabilità, come in particolare fondi propri, ripartizione dei rischi, liquidità e solvenza.

L'oggetto del controllo della vigilanza sono le condizioni per l'autorizzazione contenute nelle diverse leggi specifiche ed altre pertinenti prescrizioni in materia di vigilanza. Queste

42 Vedi anche commento ad art. 25 cpv. 3.

43 Analoghe prescrizioni si trovano attualmente nell'art. 20 cpv. 3 LBCR, nell'art. 18 cpv. 3 LBVM, nell'art. 52 cpv. 1 LFI, nell'art. 727c CO.

comprendono in particolare l'attuazione e il rispetto delle norme riguardanti l'organizzazione dell'amministrazione, la garanzia di un'attività commerciale ineccepibile, lo svolgimento regolare delle operazioni e il rispetto delle disposizioni sul riciclaggio di denaro.

Capoverso 2
In occasione dei controlli la società non deve osservare solo le direttive della FINMA ma anche i principi riconosciuti della categoria professionale. In questo modo viene posto l'accento sull'importante ruolo dell'autodisciplina nel settore del controllo. Quali principi riconosciuti della categoria professionale si possono in particolare segnalare quelli del controllo finale della Camera dei fiduciari nonché, a livello internazionale, gli International Standards on Auditing (ISA) e gli International Auditing Practice Statements (IAPS) emanati dall'International Federation of Accountants (IFAC). La FINMA è però libera di emanare ulteriori prescrizioni per singoli settori.

Capoverso 3
Per l'esecuzione dei controlli della qualità la FINMA può effettuare controlli presso le società oppure coadiuvarle in singoli casi nei loro lavori di controllo.

Articolo 26 Rendiconto e provvedimenti delle società di controllo

Capoverso 1
La società di controllo deve presentare ogni anno il rendiconto. Oltre alla FINMA, il rendiconto è destinato agli organi responsabili, secondo gli statuti dell'istituto, della sua direzione, vigilanza e controllo, segnatamente al consiglio di amministrazione.

Capoverso 2
Se constata infrazioni alle prescrizioni in materia di vigilanza o altre irregolarità, la società di controllo impartisce un congruo termine per regolarizzare la situazione. Se tale termine non è rispettato, essa ne informa la FINMA[44].

Capoverso 3
Se constata gravi irregolarità, come gravi infrazioni delle leggi sulla vigilanza, in grado di mettere in discussione la fiducia nell'istituto sottoposto o nei suoi organi, oppure se l'assegnazione di un termine non appaia sensata, la società di controllo ne informa tempestivamente la FINMA, vale a dire senza previa fissazione del termine di cui al capoverso 2. Spetterà alla società di controllo valutare l'esistenza di gravi infrazioni che giustifichino l'immediata comunicazione alla FINMA.

Articolo 27 Controllo approfondito e secondo controllo

Capoverso 1 lettera a
Oltre al controllo ordinario ai sensi dell'articolo 25, la FINMA può esigere che gli istituti incarichino la società di controllo ordinaria di effettuare controlli approfonditi di determinati

[44] Cfr. regolamentazione vigente: art. 21 cpv. 3 e 4 LBCR e ad art. 41 OBCR.

settori. Formalmente il mandante rimane sempre l'istituto. Il contenuto, l'estensione e la frequenza dei controlli risultano però dalla valutazione dei rischi effettuata dalla FINMA.

Capoverso 1 lettera b
Oltre al controllo approfondito, in caso di gravi dubbi la FINMA dispone pure dello strumento del secondo controllo. In casi particolari questo secondo controllo può essere richiesto a una società diversa da quella ordinaria o a un esperto indipendente qualora sussistano seri dubbi sul risultato dei controlli della società ordinaria. L'esecuzione del secondo controllo può essere affidata non solo a società di controllo bensì anche a cosiddette persone esperte e indipendenti. In tal modo si intende creare, da una parte, una più ampia scelta fra esperti e, dall'altra, rendere possibile l'impiego di persone estremamente competenti in settori in cui sono richieste particolari conoscenze, come ad esempio sulla tecnologia dell'informazione e della gestione dei rischi.

Il secondo controllo è uno strumento di controllo straordinario. Esso confronta tutti gli interessati con sfide supplementari. Per l'istituto sottoposto a vigilanza e per il suo primo controllore esso causa un considerevole dispendio supplementare di tempo e denaro. La FINMA dovrà chiarire eventuali conclusioni divergenti tra primo e secondo controllore. In particolare essa non potrà fondarsi semplicemente sulla valutazione critica dell'uno o dell'altro controllore. Per questo motivo bisogna ricorrere allo strumento del secondo controllo solo se la FINMA dispone di concreti indizi secondo cui il controllo della società ordinaria è manifestamente incompleto o se il risultato del controllo contiene gravi errori e se lo strumento del controllo approfondito di cui al capoverso 1 non fornisce garanzie per un controllo regolare, completo ed esente da errori.

Capoverso 2
I costi sono a carico dell'istituto sottoposto a vigilanza. Su ordine della FINMA quest'ultimo è tenuto a fornire un anticipo dei costi.

Articolo 28 Controlli paralleli

Capoverso 1
Oltre ai controlli delle società ordinarie la FINMA può effettuare controlli diretti sul posto se questi appaiono necessari a causa della particolare complessità o rilevanza ai fini del sistema dell'attività commerciale dell'istituto (lett. a) o per autorizzare o sorvegliare procedure sottoposte ad autorizzazione (ad es. per accertare rischi di mercato e creditizi, lett. b). L'elenco delle fattispecie per un controllo parallelo della FINMA è esaustivo.

Capoverso 2
I controlli della FINMA hanno un carattere complementare. Di conseguenza completano i controlli delle società ordinarie. Per quanto possibile i doppioni devono essere evitati. Solo in questo modo è possibile garantire l'efficienza della vigilanza e ridurre al minimo il dispendio.

Articolo 29 Obblighi di informazione e di consegna degli atti

Gli istituti o le persone che vi partecipano in modo qualificato o determinante[45] devono fornire e consegnare alla FINMA tutte le informazioni e tutti i documenti necessari allo svolgimento del suo compito. L'obbligo di informazione e di consegna è tuttavia limitato alla partecipazione determinante. Questo articolo è applicabile a tutti gli istituti che dispongono di un'autorizzazione e agli istituti che non hanno autorizzazioni secondo una legge specifica ai sensi dell'articolo 4, ma che ne dovrebbero disporre in quanto esercitano un'attività soggetta ad autorizzazione.

Questa disposizione statuisce il pieno obbligo di collaborazione degli istituti conformemente ai principi del diritto procedurale amministrativo. Al riguardo occorre tenere presente che in un prossimo futuro verrà introdotta in Svizzera la punibilità delle imprese[46]. Secondo il diritto processuale penale le imprese avranno la possibilità di non dover deporre contro loro stesse. Pertanto, in presenza di un'azione punibile, l'informazione e la consegna di atti alla FINMA da parte di queste imprese avverranno certamente con molta prudenza. L'obbligo di collaborazione degli istituti, e di conseguenza la vigilanza, sono garantiti in quanto l'articolo 34 prevede una limitazione dell'obbligo di assistenza giudiziaria della FINMA.

Articolo 30 Provvedimenti della FINMA

Questa disposizione fonda il diritto generale della FINMA di adottare provvedimenti al ristabilimento di una situazione conforme alla legge. Se viene a conoscenza di violazioni della legge o di altre irregolarità, essa emana le decisioni necessarie al ripristino della normale situazione e all'eliminazione delle irregolarità. Questa clausola generale, peraltro già pevista nel diritto vigente, viene concretizzata con le disposizioni della LFINMA nonché delle leggi specifiche e pertinenti disposizioni d'esecuzione.

Articolo 31 Incaricato speciale

Questa disposizione si fonda sul disegno di revisione della legge sulle banche approvato dal Consiglio federale nel mese di novembre del 2000 e già trattato dal Consiglio nazionale[47].

Capoverso 1

Come nel disegno della legge sulle banche, il mandato dell'incaricato speciale (che può essere una persono fisica o giuridica) va oltre una semplice osservazione passiva e l'allestimento di un rendiconto (cfr. cpv. 2), ciò che, nel diritto vigente, è possibile solo in misura limitata[48] nell'ambito della vigilanza sulle banche. La FINMA istituirà un incaricato speciale segnatamente quando non è noto il grado delle presunte difficoltà. L'incaricato può essere

45 Art. 3 cpv. 2 lett. c^{bis} LBCR, art. 10 cpv. 2 lett. d LBVM, art. 10 cpv. 2 LFI.

46 Art. 100^{quater} Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP; RS 311.0); cfr. al riguardo Gunther Arzt, Strafbarkeit juristischer Personen: Andersen, vom Märchen zum Alptraum, in Schweizerische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2002, pag. 226 segg.

47 FF 2002 7231 e 7175; Boll. uff. CN 1209.

48 DTF 126 II 119 cons. 5.

istituito anche per controllare l'esecuzione di provvedimenti legali in materia di vigilanza. Esso agisce inoltre quando esistono indizi che un istituto non adempia più i presupposti per l'autorizzazione, violi la legge o eserciti un'attività sottoposta ad autorizzazione senza il benestare della FINMA.

Capoverso 2
La FINMA può stabilire la misura in cui l'incaricato può agire al posto degli organi dell'istituto.

Il disegno di legge ricorre al termine "compiti" in luogo di "competenze". In questo modo si evidenza che, pur ricevendo mandati sovrani, l'incaricato non assurge ad "autorità federale". Fatti salvi ordini di diverso tenore della FINMA, con l'istituzione dell'incaricato speciale gli organi ordinari rimangono in carica. L'incaricato speciale non può pertanto emanare decisioni.

Capoverso 3
Già secondo la regolamentazione vigente l'osservatore ai sensi della legge sulle banche dispone di un diritto illimitato di accesso alle attività commerciali, ai libri e agli atti della società interessata. Anche l'incaricato speciale deve poter esigere le informazioni e la consultazione dei documenti aziendali sempre che siano necessarie allo svolgimento del suo mandato. Questo diritto comprende l'accesso a tutti i locali utilizzati dall'istituto e in particolare anche ai sistemi informatici. L'istituto interessato è tenuto a prestare piena collaborazione e a fornire tutte le informazioni. La raccolta di informazioni sufficienti e sicure è nell'interesse pubblico e deve rendere possibile l'accertamento tempestivo di violazioni di leggi e di qualsivoglia altra irregolarità[49].

Capoverso 4
I costi dell'incaricato speciale sono a carico dell'istituto interessato.

Articolo 32 Revoca dell'autorizzazione

Capoverso 1
Questa disposizione è applicabile agli istituti soggetti ad autorizzazione in virtù delle leggi specifiche. In applicazione del principio della proporzionalità la FINMA ordinerà la revoca dell'autorizzazione solo se sono falliti tutti i tentativi di ristabilire per altre vie una situazione conforme. Sono riservati particolari provvedimenti di leggi specifiche, che trovano applicazione nel caso di rischio di insolvenza e che permettono, anche in caso di inosservanza delle condizioni per l'autorizzazione, di rinunciare momentaneamente a un'immediata revoca dell'autorizzazione. Conformemente al disegno dell'articolo 23^{quinquies} della legge sulle banche approvato dal Consiglio federale nel mese di novembre del 2002, se ritiene data la prospettiva che dopo una procedura di risanamento la banca possa continuare ad esistere, la CFB può rinunciare a revocare immediatamente l'autorizzazione e pronunciare invece misure di protezione.

[49] DTF 121 II 148 cons. 3a.

Capoverso 2
Dopo la revoca, l'attività soggetta ad autorizzazione non può più essere esercitata. La ripresa o la prosecuzione di attività che non sono sottoposte ad alcun obbligo di autorizzazione della FINMA non è comunque esclusa.

Capoverso 3
Le conseguenze della revoca dell'autorizzazione sono disciplinate dalle disposizioni delle leggi specifiche. Così la revoca dell'autorizzazione alle banche e ai commercianti di valori mobiliari comporta lo scioglimento e la cancellazione delle ditte individuali dal registro di commercio[50], nel caso dei fondi di investimento provoca lo scioglimento del fondo d'investimento[51] e in ambito assicurativo la revoca produce differenziate conseguenze secondo l'articolo 40 segg. LSA[52].

Articolo 33 Segreto professionale dei mandatari della FINMA

Tutti i mandatari della FINMA o degli istituti (ad es. società di controllo o incaricati speciali) sono tenuti a serbare il segreto sulla loro attività, eccettuato nei confronti della FINMA. Come il personale della FINMA essi sono tenuti al segreto professionale, d'affari e d'ufficio di cui all'articolo 13.

La FINMA decide sull'esenzione dal segreto professionale dei suoi mandatari, ad esempio se prima di consegnare il suo rapporto alla FINMA il mandatario può dare comunicazione del contenuto all'istituto interessato. Secondo l'articolo 34 la FINMA decide su richiesta delle autorità del perseguimento penale in merito alla trasmissione di atti dei mandatari incaricati da essa stessa o dagli istituti.

Articolo 34 Autorità penali

Capoverso 1
Se viene a conoscenza di crimini e delitti che ricadono sotto il codice penale, la FINMA deve sporgere denuncia. Essa deve dare informazione all'autorità competente di tutte le infrazioni alle leggi di cui all'articolo 4 (comprese le contravvenzioni).

Capoverso 2
Questa disposizione obbliga la FINMA a fornire assistenza alle autorità del perseguimento penale, sempre che l'assistenza sia compatibile con le importanti esigenze della vigilanza sui mercati finanziari. Per non compromettere un procedimento pendente presso di essa e per evitare che terzi possano avere accesso a documenti interni, la FINMA può, in singoli casi e dopo ponderazione delle circostanze, rifiutare la consegna di documenti di lavoro interni e di altri atti[53].

---

50 Cfr. art. 23^{quinquies} cpv. 2 LBCR, art. 36 cpv. 2 LBVM.
51 Cfr. art. 29 cpv. 1 lett. c LFI.
52 Cfr. pure art. 59 segg. disegno LSA.
53 DTF 129 IV 141.

L'obbligo di collaborazione degli istituti nei confronti della FINMA è comunque limitato. L'istituto non è tenuto a deporre contro esso stesso (cfr. spiegazioni ad art. 29 sull'introduzione del diritto penale delle imprese).

Articolo 35 Scambio di informazioni

Questa disposizione crea una base giuridica generale per la cooperazione con la Banca nazionale e altre autorità svizzere di vigilanza sui mercati finanziari. Presupposto è che l'autorità che fa richiesta necessiti le informazioni per lo svolgimento della sua attività.

Articolo 36 Rogatorie

Cfr. al riguardo le spiegazioni nel capitolo 3.2.3.

Articolo 37 Controlli transfrontalieri

Cfr. al riguardo le spiegazioni nel capitolo 3.2.3.

Articolo 38 Procedura amministrativa

Per la procedura di prima istanza davanti alla FINMA sono applicabili gli stessi principi della procedura amministrativa validi per la rimanente Amministrazione federale. Per questa ragione trova applicazione la legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021).

Articolo 39 Rimedi giuridici

L'impugnazione delle decisioni della FINMA si fonda sulle disposizioni dell'organizzazione giudiziaria. Questa è attualmente oggetto di revisione totale. Il 4 settembre 2001 il Consiglio federale ha pubblicato il messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale[54]. Il messaggio prevede di introdurre il ricorso unitario a livello federale e un sistema a due gradi per tutte le questioni dell'Amministrazione federale. Di conseguenza le decisioni della FINMA dovranno essere impugnate dapprima dinanzi al Tribunale amministrativo federale.

Articolo 40 Trasferimento dei diritti e degli obblighi

La CFB e l'UFAP faranno interamente parte della FINMA. Il vincolo di queste unità amministrative con l'Amministrazione federale verrà sciolto. Il presente articolo disciplina quindi il trasferimento dei diritti e degli obblighi dell'UFAP e della CFB alla FINMA. Analogamente ad altre trasformazioni della forma giuridica anche nella fattispecie vale la procedura usua-

[54] FF 2001 3764.

le: diritti, obblighi, valori e contratti vengono inventariati dal Consiglio federale e attribuiti alla FINMA rispettivamente regolati nel modo dovuto. Il Governo determina inoltre l'entrata in vigore degli effetti giuridici.

Articolo 41 Trasferimento dei rapporti di lavoro

Questo articolo disciplina le ripercussioni sui rapporti di lavoro dello scioglimento della CFB e dell'UFAP nonché della creazione della FINMA. I rapporti di lavoro non cessano e non sono costituiti di nuovo ma vengono trasferiti e continuati. Il personale della CFB e dell'UFAP dovrebbe venir ripreso dalla FINMA al momento dell'entrata in vigore e impiegato sulla base del nuovo diritto.

Articolo 42 Disposizioni di esecuzione

Capoverso 1
Oltre alle disposizioni di esecuzione relative a questa legge il Consiglio federale emana di principio anche le disposizioni di esecuzione delle leggi specifiche.

Capoverso 2
La FINMA ottiene la competenza di emanare ordinanze relative alla LFINMA e alle leggi di cui all'articolo 4 negli ambiti di importanza prevalentemente tecnica o di minore portata ai fini della vigilanza. Queste disposizioni dovrebbero riguardare ad esempio questioni tecniche nel campo della ripartizione dei rischi, del rendiconto e dei fondi propri.

Articolo 43 Differenziazione

Per garantire una regolamentazione dei mercati finanziari unitaria e possibilmente snella, vale in generale il principio della regolamentazione uniforme. Di conseguenza, per quanto concerne il diritto in materia di vigilanza, attività commerciali simili o paragonabili devono essere trattate allo stesso modo.

Nell'emanazione delle disposizioni di esecuzione sia il Consiglio federale sia la FINMA devono tener conto, quando necessario, delle diversità e peculiarità degli istituti sottoposti. Grazie a disposizioni differenziate a livello di ordinanza è possibile, in certe condizioni, tenere meglio conto della dimensione e del genere dell'attività commerciale nonché dei rischi dei diversi istituti.

Articolo 44 Esecuzione

Se la legge non prevede diversamente, la competenza dell'esecuzione della legge è assegnata alla FINMA.

Articolo 45 Diritto previgente: modifica

Nell'allegato figurano le modifiche del diritto previgente. Nel presente disegno sono menzionati unicamente gli adeguamenti delle leggi di cui all'articolo 4, che riguardano l'organizzazione della FINMA. Dato che sono molto voluminosi, gli adeguamenti secondo le sezioni 6 a 11 verranno effettuati solo al termine della consultazione. Inoltre, visto che diverse leggi sono attualmente oggetto di discussioni parlamentari (ad es. LBCR, LSA), non è ancora possibile valutare compiutamente il loro bisogno di adeguamento.

Articolo 46 Referendum ed entrata in vigore

Questo articolo stabilisce se in occasione dell'emanazione di queste norme legali debba essere coinvolto anche il popolo. Trattandosi di una legge è prescritto il referendum facoltativo. La legge potrà entrare in vigore dopo che il termine di referendum sarà spirato inutilizzato.

Legge federale concernente la vigilanza sui mercati finanziari (LFINMA)

Allegato

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto l'articolo 98 della Costituzione federale[1],
visto il messaggio del Consiglio federale del …[2]
decreta:

Sezione 1: Disposizioni generali

Art. 1 Oggetto

La presente legge disciplina l'organizzazione e gli strumenti della vigilanza in virtù delle leggi menzionate nell'articolo 4 e istituisce le autorità competenti.

Art. 2 Forma giuridica e sede

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

[2] La FINMA si organizza in modo autonomo e tiene una contabilità propria.

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.

Sezione 2: Campo di attività

Art. 4 Compiti

[1] 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[3];
b. legge federale del 2 aprile 1908 sul contratto d'assicurazione[4];

RS .....
1 RS **101**
2 FF …
3 RS **211.423.4**
4 RS **221.229.1**

c. legge federale del 18 marzo 1994 sui fondi d'investimento[5];

d. legge federale dell'8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio[6];

e. legge federale del 24 marzo 1995 sulle borse e il commercio di valori mobiliari[7];

f. leggi federali sulla sorveglianza in materia di assicurazioni[8].

[2] La FINMA svolge i compiti che le sono attribuiti in ambito internazionale e che sono in relazione con la sua attività di vigilanza.

[3] Essa collabora alla preparazione degli atti legislativi sempre che la sua attività ne sia interessata.

Art. 5 Concetto

Si considerano istituti ai sensi della presente legge tutte le persone e le imprese che secondo le leggi di cui all'articolo 4 dispongono o dovrebbero disporre di un'autorizzazione della FINMA.

Sezione 3: Organizzazione e personale

Art. 6 Organi

Gli organi della FINMA sono:

a. il consiglio di vigilanza;

b. la direzione;

c. l'ufficio di revisione.

Art. 7 Consiglio di vigilanza

[1] Il Consiglio federale nomina il consiglio di vigilanza e ne designa il presidente e il vicepresidente.

[2] 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.

[3] 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;

5 RS **951.31**
6 RS **952.0**
7 RS **954.1**
8 RS **961.01**; RS **961.02**; RS **961.03**; RS **961.61**; RS **961.71**

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.

[4] La rimunerazione del consiglio di vigilanza è stabilita dal Consiglio federale.

Art. 8 Direzione

[1] I direttori o il direttore dirigono il dipartimento presidenziale. I membri della direzione dirigono i dipartimenti specializzati.

[2] La direzione è l'organo esecutivo supremo. Essa attua la strategia integrata di vigilanza sui mercati finanziari.

[3] 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.

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

Art. 9 Dipartimenti specializzati

[1] La FINMA è suddivisa in dipartimenti specializzati.

[2] I dettagli sono disciplinati dal regolamento di organizzazione.

Art. 10 Ufficio di revisione

Il Controllo federale delle finanze effettua la revisione della FINMA conformemente alla legge federale del 28 giugno 1967 sul controllo federale delle finanze[9].

Art. 11 Personale

[1] La FINMA assume il proprio personale con contratto di diritto pubblico.

9 RS **614.0**

[2] 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.

Art. 12 Cassa pensioni

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

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

[1] Il personale è tenuto a serbare il segreto sulle questioni professionali e d'affari.

[2] L'obbligo di serbare il segreto permane anche dopo la cessazione del rapporto di lavoro.

[3] 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.

Sezione 4: Finanziamento e bilancio finanziario

Art. 14 Finanziamento

[1] Per finanziare le sue attività la FINMA riscuote dalle imprese sottoposte alla sua vigilanza emolumenti, nonché tasse annuali di vigilanza.

[2] Per le attività di vigilanza riferite a singoli istituti, le decisioni e le prestazioni di servizi sono riscossi emolumenti.

[3] 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.

[4] La Confederazione versa un indennizzo per le prestazioni che ha ordinato.

[5] Il Consiglio federale disciplina i dettagli.

Art. 15 Riserve

[1] La FINMA costituisce in volume pari a un preventivo annuale le riserve necessarie allo svolgimento della sua attività di vigilanza.

[2] È fatto salvo l'articolo 19 della legge sulla responsabilità del 14 marzo 1958[10].

[10] RS **170.32**

Art. 16 Tesoreria

[1] La FINMA dispone di un conto corrente presso la Confederazione.

[2] Per garantire la sua disponibilità, la Confederazione concede alla FINMA mutui alle condizioni di interesse del mercato.

[3] La FINMA colloca gli eccedenti presso la Confederazione alle condizioni di interesse del mercato.

Art. 17 Contabilità

[1] Il preventivo e il consuntivo della FINMA sono allestiti indipendentemente dal preventivo e dal consuntivo della Confederazione.

[2] Alla contabilità si applicano per analogia le disposizioni degli articoli 662*a*–663*b* del Codice delle obbligazioni[11].

Art. 18 Esenzione di imposta

[1] La FINMA è esentata da qualsiasi imposta della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni.

[2] È fatta salva la legislazione su:

a. l'imposta sul valore aggiunto;

b. l'imposta preventiva; e

c. le tasse di bollo.

Sezione 5: Vigilanza

Art. 19 Alta vigilanza dell'Assemblea federale

[1] 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.

[2] Le competenti commissioni di vigilanza dell'Assemblea federale e il Consiglio federale possono esigere ulteriori rendiconti dalla FINMA.

[3] L'Assemblea federale provvede affinché l'indipendenza della FINMA sia garantita in ogni caso.

[11] RS **220**

Sezione 6: Informazione del pubblico

Art. 20 Informazione del pubblico

[1] La FINMA informa il pubblico almeno una volta all'anno sulle sue attività e prassi di vigilanza.

[2] Nel contesto della sua intera attività di informazione essa tutela i diritti della personalità degli interessati.

Art. 21 Informazione su singole procedure

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

[2] Essa può unicamente informare sui risultati di una procedura se esiste in merito una speciale necessità fondata sulla legislazione in materia di vigilanza.

Sezione 7: Controllo

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.

Art. 23 Obbligo di controllo

[1] Gli istituti incaricano una società di controllo ai sensi dell'articolo 24 di effettuare il controllo secondo l'articolo 25.

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

[3] La designazione e il cambiamento della società di controllo sono sottoposti all'autorizzazione della FINMA.

[4] 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.

[5] 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.

[6] I costi del controllo sono a carico dell'istituto.

Art. 24 Obbligo di autorizzazione e vigilanza

[1] Le società di controllo sono sottoposte alla vigilanza diretta da parte della FINMA.

[2] 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.

Art. 25 Contenuto dei controlli e diligenza applicabile

[1] 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).

[2] I controlli devono essere effettuati secondo le direttive della FINMA e i principi applicabili della categoria professionale.

[3] La FINMA sorveglia la qualità dei controlli.

Art. 26 Rendiconto e provvedimenti delle società di controllo

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

[2] Se constata 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.

[3] In caso di gravi irregolarità, la società di controllo ne informa tempestivamente la FINMA.

Art. 27 Controllo approfondito e secondo controllo

[1] 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.

[2] I costi sono a carico dell'istituto sottoposto a vigilanza. Su ordine della FINMA l'istituto deve fornire un anticipo dei costi.

Art. 28 Controlli paralleli

[1] Parallelamente al mandato di controllo secondo l'articolo 23 capoverso 1, la FINMA può controllare personalmente gli istituti se

a. la loro attività commerciale è complessa e rilevante ai fini del sistema; oppure

b. tale controllo è necessario per approvare o sorvegliare procedure sottoposte ad autorizzazione.

[2] La FINMA collabora con le società di controllo.

Sezione 8: Strumenti di vigilanza della FINMA

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.

Art. 30 Provvedimenti della FINMA

Se l'istituto viola le disposizioni di una delle leggi di cui all'articolo 4 o se sussistono altre irregolarità, la FINMA provvede al ristabilimento di una situazione conforme.

Art. 31 Incaricato speciale

[1] 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).

[2] 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.

[3] 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.

[4] I costi dell'incaricato speciale sono a carico dell'istituto. Su ordine della FINMA l'istituto deve fornire un anticipo dei costi.

Art. 32 Revoca dell'autorizzazione

[1] 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.

[2] Dopo la revoca, l'attività soggetta ad autorizzazione non può più essere esercitata.

[3] Le conseguenze della revoca dell'autorizzazione sono disciplinate dalle disposizioni delle leggi di cui all'articolo 4.

Art. 33 Segreto professionale dei mandatari della FINMA

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

Sezione 9: Collaborazione con le autorità svizzere

Art. 34 Autorità penali

[1] 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.

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

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.

Sezione 10: Collaborazione con le autorità estere

Art. 36 Rogatorie

(È oggetto di un progetto speciale del Consiglio federale)

Art. 37 Controlli transfrontalieri

(Ne è previsto l'adeguamento successivamente alla revisione delle disposizioni sulle rogatorie)

Sezione 11: Procedura e rimedi giuridici

Art. 38 Procedura amministrativa

La procedura è retta dalle disposizioni della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa[12].

12 RS **172.021**

Art. 39 Rimedi giuridici

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

Sezione 12: Disposizioni transitorie

Art. 40 Trasferimento dei diritti e degli obblighi

[1] Il Consiglio federale determina il momento in cui la FINMA acquisisce la personalità giuridica. A quel momento essa subentra al posto della Commissione federale delle banche e dell'Ufficio federale delle assicurazioni private.

[2] Il Consiglio federale stabilisce i diritti, gli obblighi e i valori trasferiti alla FINMA, determina l'entrata in vigore degli effetti giuridici e approva il bilancio iniziale.

Art. 41 Trasferimento dei rapporti di lavoro

Conformemente all'articolo 18 capoverso 1, i rapporti di lavoro del personale della Commissione federale delle banche e dell'Ufficio federale delle assicurazioni private sono trasferiti alla FINMA e sono continuati ai sensi della presente legge.

Sezione 13: Disposizioni finali

Art. 42 Disposizioni di esecuzione

[1] Il Consiglio federale emana le disposizioni di esecuzione.

[2] 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.

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.

Art. 44 Esecuzione

La FINMA esegue la presente legge.

Art. 45 Diritto previgente: modifica

La modifica del diritto previgente è disciplinata in allegato.

Art. 46 Referendum ed entrata in vigore

[1] La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

[2] Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

Allegato

Diritto previgente: abrogazione e modifica

(Gli adeguamenti delle leggi di cui all'articolo 4 sono ancora incompleti. Mancano in particolare gli adeguamenti consecutivi agli articoli 6–11).

Gli atti legislativi qui di seguito sono modificati come segue:

1. Legge federale del 25 giugno 1930[13] sulle obbligazioni fondiarie:

Sostituzione di una locuzione

In tutto l'atto legislativo le locuzioni «Commissione federale delle banche», «Commissione delle banche» e «Segreteria della Commissione delle banche» sono sostituite con «autorità di vigilanza». Occorrerà introdurre le modifiche grammaticali consecutive alla modifica concettuale.

Art. 39 Autorità di vigilanza

[1] *Abrogato*

[2] L'articolo 23ter capoversi 1–3 della legge sulle banche dell'8 novembre 1934[14] si applica per analogia.

2. Legge federale del 2 aprile 1908[15] sul contratto d'assicurazione:

Sostituzione di una locuzione

All'articolo 91 capoverso 3 la locuzione «Il Consiglio federale» è sostituita con «La Vigilanza federale sui mercati finanziari».

3. Legge federale del 6 ottobre 1995[16] sui cartelli e altre limitazioni della concorrenza:

Sostituzione di una locuzione

All'articolo 10 le locuzioni «Commissione federale delle banche» e «Commissione delle banche» sono sostituite con «Vigilanza federale sui mercati finanziari».

4. Legge federale del 28 giugno 1967[17] sul controllo federale delle finanze:

Art. 8 cpv. 2

[2] I Tribunali della Confederazione e la Vigilanza federale sui mercati finanziari sono sottoposti alla vigilanza finanziaria del Controllo federale delle finanze, in quanto serva all'esercizio dell'alta vigilanza dell'Assemblea federale.

13 RS **211.423.4**
14 RS **952.0**
15 RS **221.229.1**
16 RS **251**
17 RS **614.0**

5. Legge federale del 19 dicembre 1958[18] sulla circolazione stradale:

Sostituzione di una locuzione

All'articolo 76a capoverso 2 la locuzione «l'Ufficio federale delle assicurazioni private» è sostituita con «la Vigilanza federale sui mercati finanziari».

6. Legge federale del 25 giugno 1976[19] concernente un contributo alla prevenzione degli infortuni nella circolazione stradale:

Sostituzione di locuzioni

All'articolo 10 le locuzioni «Ufficio federale delle assicurazioni private» e «Dipartimento federale di giustizia e polizia» sono sostituite con «Vigilanza federale sui mercati finanziari». Occorrerà introdurre le modifiche grammaticali consecutive alla modifica concettuale.

Art. 10 cpv. 2

[2] È applicabile l'articolo 49 della legge federale del 23 giugno 1978[20] sulla sorveglianza degli istituti d'assicurazione privati.

7. Legge federale del 18 marzo 1994[21] sull'assicurazione malattie:

Sostituzione di una locuzione

Agli articoli 21 e 99 la locuzione «Ufficio federale delle assicurazioni private» è sostituita con «Vigilanza federale sui mercati finanziari». Occorrerà introdurre le modifiche grammaticali consecutive alla modifica concettuale.

8. Legge federale del 23 dicembre 1953[22] sulla Banca nazionale:

Sostituzione di una locuzione

All'articolo 16k la locuzione «Commissione federale delle banche» è sostituita con «Vigilanza federale sui mercati finanziari».

9. Legge federale del 18 marzo 1994[23] sui fondi d'investimento:

Art. 56 Autorità di vigilanza

[1] *Abrogato*

[2] L'autorità di vigilanza sorveglia l'osservanza della presente legge e del regolamento.

18 RS **741.01**
19 RS **741.81**
20 RS **961.01**
21 RS **832.10**
22 RS **951.11**
23 RS **951.31**

Art. 62

Abrogato

10. Legge federale dell'8 novembre 1934[24] sulle banche e le casse di risparmio:

Sostituzione di una locuzione

In tutto l'atto legislativo le locuzioni «Commissione federale delle banche» e «Commissione delle banche» sono sostituite con «autorità di vigilanza».

Art. 23

Abrogato

Art. 24

Abrogato

11. Legge federale del 14 marzo 1995[25] sulle borse e il commercio di valori mobiliari:

Sostituzione di una locuzione

In tutto l'atto legislativo la locuzione «Commissione delle banche» è sostituita con «autorità di vigilanza».

Art. 34

Abrogato

Art. 39

Abrogato

12. Legge federale del 23 giugno 1978[26] sulla sorveglianza degli istituti d'assicurazione privati:

Sostituzione di locuzioni

In tutto l'atto legislativo le locuzioni «Dipartimento federale di giustizia e polizia» e «Ufficio federale delle assicurazioni private» sono sostituite con «autorità di vigilanza». Occorrerà introdurre le modifiche grammaticali consecutive alla modifica concettuale.

Art. 24

Abrogato

Art. 43 Autorità di vigilanza

1 La sorveglianza e la facoltà decisionale incombono all'autorità di vigilanza.

24 RS **952.0**
25 RS **954.1**
26 RS **961.01**

2 Essa consulta i diretti interessati prima di emanare istruzioni di portata generale e decisioni collettive.

Art. 45a

Abrogato

13. Legge federale del 4 febbraio 1919[27] sulle cauzioni delle società estere d'assicurazione:

Sostituzione di locuzioni

In tutto l'atto legislativo le locuzioni «Consiglio federale» e «Ufficio federale delle assicurazioni» sono sostituite con «autorità di vigilanza». Occorrerà introdurre le modifiche grammaticali consecutive alla modifica concettuale.

Art. 4 cpv. 2

2 L'autorità di vigilanza determina del resto quali valori siano da accettare e come debbano essere valutati. I principi da applicarsi al riguardo devono essere stabiliti mediante ordinanza del Consiglio federale.

14. Legge federale del 25 giugno 1930[28] sulla garanzia degli obblighi derivanti da assicurazione sulla vita:

Sostituzione di locuzioni

In tutto l'atto legislativo le locuzioni «Dipartimento federale di giustizia e polizia», «Dipartimento» e «Ufficio federale delle assicurazioni» sono sostituite con «autorità di vigilanza». Occorrerà introdurre le modifiche grammaticali consecutive alla modifica concettuale.

Art. 35

Nei casi previsti negli articoli 31 e 32, l'autorità di vigilanza può togliere la concessione alla società.

Art. 36

Abrogato

15. Legge federale del 18 giugno 1993[29] sull'assicurazione diretta sulla vita:

Sostituzione di locuzioni

In tutto l'atto legislativo le locuzioni «Dipartimento federale di giustizia e polizia» e «Dipartimento» sono sostituite con «autorità di vigilanza». Occorrerà introdurre le modifiche grammaticali consecutive alla modifica concettuale.

27 RS **961.02**
28 RS **961.03**
29 RS **961.61**

Art. 18 Esecuzione

1 Il Consiglio federale emana prescrizioni complementari nei casi previsti dalla presente legge nonché le disposizioni d'esecuzione.

2 Esso consulta preventivamente le organizzazioni interessate.

3 *Abrogato*

16. Legge federale del 20 marzo 1992[30] sull'assicurazione diversa dall'assicurazione sulla vita:

Sostituzione di locuzioni

In tutto l'atto legislativo le locuzioni «Dipartimento federale di giustizia e polizia» e «Dipartimento» sono sostituite con «autorità di vigilanza». Occorrerà introdurre le modifiche grammaticali consecutive alla modifica concettuale.

Art. 31 Esecuzione

1 Il Consiglio federale emana le disposizioni complementari previste dalla presente legge nonché le disposizioni d'esecuzione.

2 Esso consulta dapprima le organizzazioni interessate.

3 *Abrogato*

30 RS **961.71**