

Direttive sui principi di regolamentazione dei mercati finanziari

5 dicembre 2019

Sommario

Principi normativi	3
Processo di regolamentazione	4
Autodisciplina.....	6

Con le presenti linee guida la FINMA adempie il suo mandato legale di concretizzare i principi normativi di cui all'articolo 7 della legge sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA) e dell'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari.

Principi normativi

1. In conformità al suo mandato legale, la FINMA è un'autorità di vigilanza indipendente. Secondo l'art. 4 LFINMA, si prefigge la tutela della funzionalità dei mercati finanziari, nonché la protezione dei creditori e dei clienti. Essa contribuisce in tal modo a rafforzare la reputazione e la concorrenzialità della piazza finanziaria svizzera.¹
2. La FINMA regola solo se necessario dal punto di vista degli obiettivi di vigilanza. Se esplicitamente previsto dal legislatore, la FINMA emana ordinanze che concretizzano le disposizioni tecniche di esecuzione. Nelle circolari, essa fissa la propria prassi di vigilanza e descrive la sua interpretazione delle leggi e delle ordinanze; in questo modo crea certezza del diritto e garantisce un'applicazione efficace delle norme giuridiche. All'occorrenza lascia spazio a soluzioni stabilite in funzione del singolo caso. La FINMA può inoltre riconoscere come standard minimo le norme di autodisciplina.
3. Il quadro normativo della FINMA è stabilito dalle Camere federali e dal Consiglio federale, che emanano le leggi e le ordinanze di rango superiore. I progetti normativi a livello di legge e di ordinanza del Consiglio federale afferenti all'ambito dei mercati finanziari avvengono sotto la guida del Dipartimento federale delle finanze (DFF) e della Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SIF).
4. In conformità all'art. 7 LFINMA, la FINMA disciplina soltanto se è necessario a mente degli obiettivi di vigilanza e, nella misura del possibile, in modo basato sui principi. L'approccio normativo basato sui principi promuove una soluzione dei problemi orientata al futuro e si basa sulla responsabilità individuale dei destinatari nell'applicazione delle norme. Una regolamentazione e un'applicazione differenziate del principio di proporzionalità sono la condizione preliminare per l'approccio di vigilanza orientato al rischio della FINMA.
5. La regolamentazione della FINMA deve essere quanto più possibile essere improntata ai principi di neutralità concorrenziale e tecnologica e volta ad evitare conseguenze indesiderate.

¹ In conformità all'art. 4 della legge sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA), «la vigilanza sui mercati finanziari si prefigge la protezione dei creditori, degli investitori e degli assicurati, nonché la tutela della funzionalità dei mercati finanziari. Essa contribuisce in tal modo a rafforzare la reputazione e la concorrenzialità della piazza finanziaria svizzera, nonché la capacità di quest'ultima di affrontare le sfide future.»

6. La FINMA si adopera per un processo normativo trasparente, calcolabile e credibile che prevede il precoce coinvolgimento degli interessati, in particolare offerenti di servizi e prodotti finanziari, clienti di tali offerenti, altri partecipanti al mercato e potenziali concorrenti, come pure le cerchie interessate come autorità e ambienti scientifici.

Processo di regolamentazione

7. **Osservazione** – Di concerto con il Dipartimento federale delle finanze (DFF) e la Banca Nazionale Svizzera (BNS), la FINMA segue da vicino in particolare il contesto macroeconomico, la situazione sui mercati finanziari, le sfide e i rischi per la piazza finanziaria svizzera, le iniziative nazionali come pure i lavori internazionali di standardizzazione concernenti la regolamentazione dei mercati finanziari.²
8. **Attivazione** – L'attività di regolamentazione della FINMA è attivata in genere da adeguamenti del diritto sovraordinato che hanno ripercussioni a livello normativo inferiore. Inoltre, il legislatore può impartire il mandato di concretizzare il diritto sovraordinato nelle ordinanze della FINMA, oppure per gli interessati o la FINMA sussiste la necessità di fissare nelle circolari l'interpretazione delle norme del diritto dei mercati finanziari per motivi di trasparenza e certezza del diritto.
9. **Opzioni d'intervento** – La FINMA verifica le varie opzioni per il raggiungimento dell'obiettivo normativo che si è prefissata, nonché l'urgenza. Esamina gli attuali margini di discrezionalità nel diritto sovraordinato e provvedimenti alternativi, come decisioni in funzione del singolo caso o norme di autodisciplina riconosciute. Nell'impostazione delle regolamentazioni, oltre agli obiettivi di vigilanza occorre tenere conto in particolare dei seguenti aspetti: costi che insorgono agli assoggettati alla vigilanza, ripercussioni sulla concorrenza, sulla capacità di innovazione e sulla concorrenzialità a livello internazionale della piazza finanziaria svizzera e sulla capacità di quest'ultima di affrontare le sfide future, diversità delle dimensioni, della complessità, delle strutture, delle attività commerciali e dei rischi degli assoggettati alla vigilanza, nonché standard internazionali minimi.³
10. **Analisi dell'efficacia** – Di norma, per la propria attività di regolamentazione la FINMA stima in una fase precoce e per quanto possibile i costi delle singole opzioni d'intervento e li pondera rispetto ai benefici attesi. Nel fare ciò tiene conto dell'analisi d'impatto della regolamentazione a livello di legge o di ordinanza del Consiglio federale, come pure delle

² Cfr. *Memorandum of Understanding* in materia di stabilità finanziaria e scambio di informazioni per la regolamentazione dei mercati finanziari stipulato fra il Dipartimento federale delle finanze DFF, l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA e la Banca nazionale svizzera BNS nel dicembre 2019.

³ Cfr. art. 7 cpv. 2 LFINMA.

esperienze maturate nella prassi e delle stime degli interessati. Concretizza l'analisi dell'efficacia, se necessario durante il processo di regolamentazione. La stima contiene informazioni qualitative e, se possibile, anche quantitative. Quanto maggiori sono l'importanza di un progetto di regolamentazione per l'economia e la società e l'incertezza in merito al suo impatto, tanto più appropriati sono ampi rilevamenti di dati presso gli assoggettati. Al riguardo occorre procedere secondo il principio di proporzionalità e con oculatezza.

11. **Collaborazione con il DFF e la BNS** – Nelle proprie considerazioni e attività sul piano normativo la FINMA coinvolge il DFF e, nel quadro degli ambiti d'interesse comune, anche la BNS. Se giunge alla conclusione che per l'espletamento del suo mandato legale sarebbe necessaria una regolamentazione a livello di legge o di ordinanza del Consiglio federale, la FINMA informa il DFF. La FINMA supporta il DFF nei lavori di regolamentazione.
12. **Consultazione preliminare** – In linea di principio la FINMA svolge consultazioni preliminari presso i soggetti e gli ambienti interessati, contestualmente alle quali accerta le fattispecie rilevanti e rileva le informazioni necessarie, spiega gli orientamenti del progetto normativo in questione e prende atto dei vari riscontri pervenuti. In tale contesto, la consultazione può riguardare anche la necessità di intervento e le possibili opzioni d'intervento. Possono aver luogo consultazioni preliminari tra gli esperti e gli esponenti ad alto livello gerarchico degli interessati, degli ambienti interessati e della FINMA, comprese le discussioni in materia di regolamentazione del Consiglio di amministrazione della FINMA.
13. **Consultazione degli uffici** – Prima di emanare un'ordinanza o una circolare, nonché prima di riconoscere una norma di autodisciplina come standard minimo secondo l'articolo 7 capoverso 3 LFINMA, la FINMA svolge una consultazione delle unità amministrative interessate.
14. **Consultazione pubblica** – Per quanto concerne i progetti di regolamentazione, in linea di principio la FINMA svolge una consultazione pubblica e dà in particolare ai soggetti e agli ambienti interessati l'opportunità di esprimersi in merito. Nel caso di una procedura di consultazione, si attiene alle disposizioni della legge sulla consultazione. Le indagini conoscitive vengono condotte secondo le disposizioni dell'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari. Oltre ai testi normativi, la FINMA pubblica un rapporto esplicativo in cui presenta altresì i risultati delle analisi dell'efficacia. La FINMA pubblica le prese di posizione pervenute e si confronta criticamente con esse nella relazione sui risultati. In via eccezionale si può rinunciare a un'indagine conoscitiva se si prevede che non emergeranno nuovi elementi, in quanto il diritto sovraordinato non prevede alcun margine di discrezionalità.
15. **Armonizzazione contenutistica e temporale** – La FINMA persegue la coerenza contenutistica e temporale con la regolamentazione vigente e prevista, incluse le norme di autodisciplina.

16. **Emanazione** – Prima di emanare una regolamentazione, la FINMA verifica in particolare le argomentazioni addotte in sede di indagine conoscitiva, le questioni concernenti il diritto transitorio, nonché se progetti pilota, fasi di test, limitazioni temporali o approcci analoghi sono opportuni. La FINMA pubblica tempestivamente sul proprio sito Internet le regolamentazioni emanate.
17. **Trasparenza in merito alla pianificazione temporale e all'attuazione** – Sul proprio sito Internet la FINMA informa in merito ai suoi progetti normativi previsti e pendenti, nonché ai progressi compiuti nei vari ambiti. La FINMA pianifica tempestivamente l'applicazione di una determinata regolamentazione e garantisce, all'occorrenza, adeguati termini transitori.
18. **Valutazione ex post** – Per quanto concerne la regolamentazione attuata, la FINMA esamina se essa dispiega l'effetto auspicato, se sussiste la necessità di un aggiornamento o se è opportuno procedere all'abrogazione, qualora il disfunzionamento del mercato non sussista più o le basi normative sovraordinate siano state modificate. A tale scopo consulta anche gli ambienti interessati. In caso di progetti a carattere prevalentemente tecnico, la FINMA analizza in modo specifico l'effettivo impatto dell'attuazione pratica dopo un periodo di tempo pre-stabilito, tenendo conto delle esperienze maturate dalle parti interessate. Se necessario, essa adegua una determinata regolamentazione vigente o provvede ad abrogarla. I risultati delle valutazioni ex post vengono pubblicate.

Autodisciplina

19. **Sostegno** – L'autodisciplina, intesa come regolamentazione dei mercati finanziari da parte dei rispettivi operatori (ovvero di associazioni private), è sostenuta dalla FINMA in conformità con le disposizioni di legge.
20. **Riconoscimento come standard minimo** – Il Consiglio di amministrazione della FINMA può riconoscere e imporre l'autodisciplina come standard minimo. La FINMA esorta gli organismi di autodisciplina a tenere conto anche degli aspetti fondamentali dei requisiti normativi posti alla FINMA.
21. **Consultazione pubblica** – Se il contenuto dell'autodisciplina è di portata materiale rilevante, la FINMA può condurre un'ulteriore consultazione pubblica.