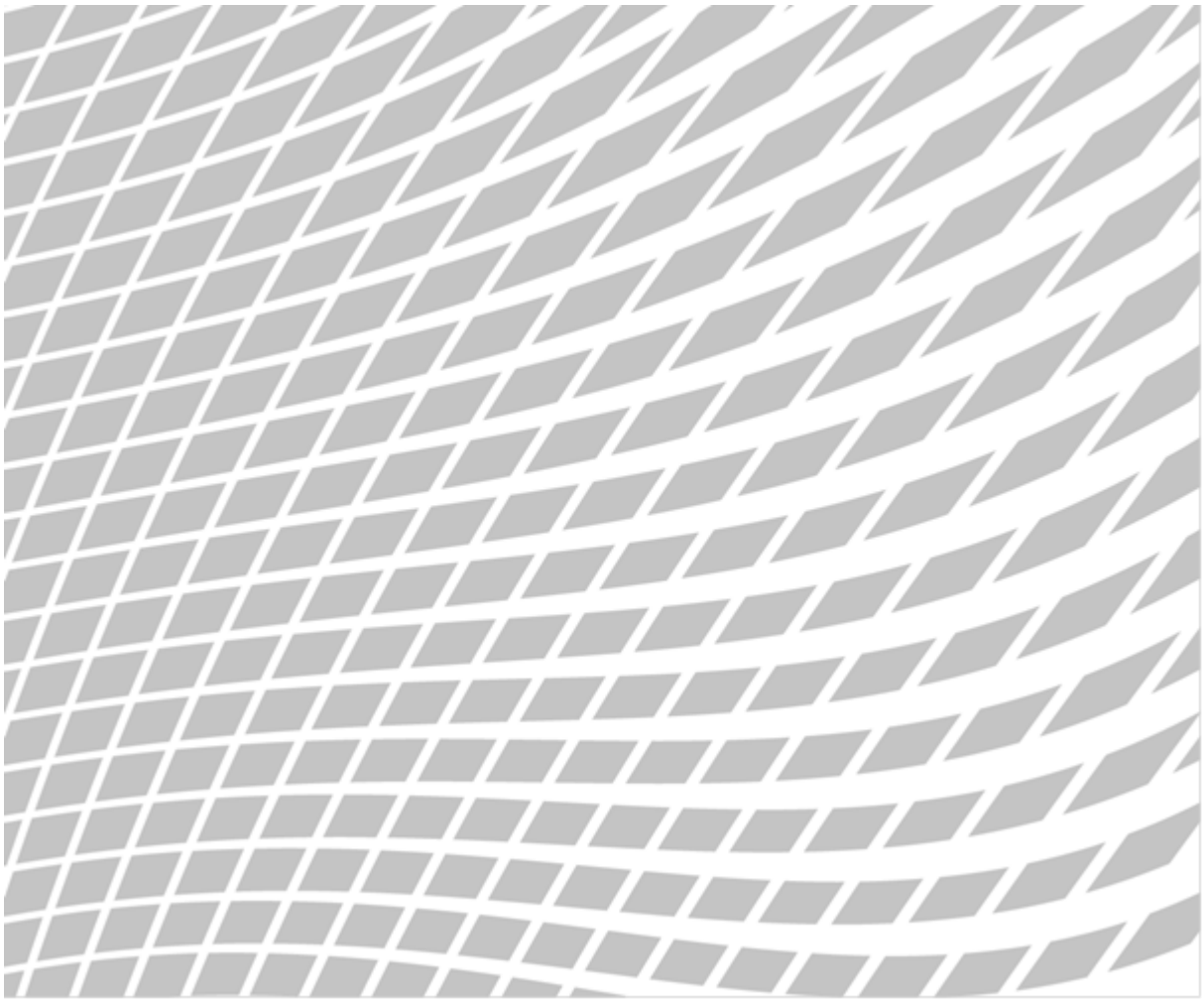
Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers FINMA
Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA
Swiss Financial Market Supervisory Authority FINMA

25 settembre 2014

Linee guida per la comunicazione



Laupenstrasse 27, 3003 Berna

www.finma.ch

Sommario

1 Introduzione 3

2 Principi della comunicazione della FINMA 4

3 La prassi comunicativa della FINMA 4

3.1 La comunicazione su tematiche di vigilanza e regolamentazione in generale 4

3.1.1 Comunicazione pubblica 5

Strumenti di comunicazione pubblica 5

3.1.2 Comunicazione in materia di regolamentazione 6

Strumenti di comunicazione in materia di regolamentazione 6

3.1.3 Comunicazione in materia di vigilanza 7

Strumenti di comunicazione in materia di vigilanza 7

3.2 Comunicazione su singole imprese e persone 8

3.2.1 Comunicazione su autorizzazioni e vigilanza 8

3.2.2 Comunicazione su procedimenti di *enforcement* 9

Strumenti di comunicazione su imprese e persone 11

1 Introduzione

L'attività di vigilanza della FINMA è al servizio della piazza finanziaria svizzera e di tutti gli investitori, creditori e assicurati. L'Autorità di vigilanza sui mercati finanziari si prefigge di garantire la funzionalità dei mercati finanziari e di proteggere la comunità dei clienti. La FINMA adempie i suoi compiti di sorveglianza concedendo autorizzazioni, monitorando l'attività degli operatori autorizzati, applicando ove necessario il diritto in materia di vigilanza (*enforcement*) e regolamentando le istanze ad essa sottoposte. A tale proposito la FINMA persegue un approccio basato sul rischio e impronta il proprio operato a criteri di continuità e prevedibilità.

La Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA) definisce il quadro di riferimento dell'attività di comunicazione della FINMA. Esso prevede che l'Autorità informi con cadenza perlomeno annuale sulla propria attività e sulla propria prassi di vigilanza, che comunichi sui singoli procedimenti solo in casi eccezionali e che tenga conto dei diritti della personalità degli assoggettati alla vigilanza. Secondo il Messaggio sulla LFINMA, la comunicazione della FINMA nei confronti dell'opinione pubblica e degli assoggettati deve essere «riservata, ma continua e attendibile».

La comunicazione della FINMA deve soddisfare standard elevati ed è confrontata con diverse aspettative dell'opinione pubblica: da una parte sussiste infatti un interesse pubblico all'informazione sui singoli operatori del mercato finanziario, dall'altra occorre preservare i legittimi interessi privati volti alla tutela del segreto degli affari e professionale e dei diritti della personalità.

La legge impone pertanto alla FINMA degli obblighi d'informazione, fissando allo stesso tempo anche dei limiti al riguardo e garantendo all'Autorità stessa un certo potere discrezionale in materia di comunicazione. Le presenti linee guida per la comunicazione delineano il quadro di riferimento della politica informativa della FINMA e puntualizzano l'interpretazione che la FINMA stessa dà dei propri margini di manovra. Vengono così illustrati i principi della comunicazione della FINMA (cap. 2) nonché le possibilità e i limiti della prassi comunicativa della FINMA (cap. 3).

Le linee guida per la comunicazione sono state approvate il 5 settembre 2014 dalla Direzione e il 25 settembre 2014 dal Consiglio di amministrazione della FINMA. A tutela della propria libertà d'azione e decisione, in casi eccezionali la FINMA si riserva di discostarsi da queste stesse linee guida pur senza oltrepassare i limiti del potere discrezionale conferitole dalla legge.

2 Principi della comunicazione della FINMA

La comunicazione della FINMA s'intende al servizio del compito principale dell'Autorità, ovvero la sorveglianza dei mercati finanziari. In tal senso persegue i seguenti obiettivi: con la propria comunicazione, la FINMA

1. promuove la certezza del diritto e contemporaneamente rende accessibile la propria giurisprudenza a tutti gli interessati;
2. consolida la funzione di prevenzione della vigilanza;
3. concorre alla buona reputazione nazionale e internazionale della piazza finanziaria;
4. chiarisce i propri interventi in materia di vigilanza rendendoli comprensibili all'opinione pubblica;
5. fa luce sulle attività degli intermediari finanziari non autorizzati.

La (il) Presidente e il Direttore (la Direttrice) rappresentano la posizione della FINMA partecipando regolarmente al dibattito pubblico. Le richieste dei cittadini, dei parlamentari e dei rappresentanti dei media vengono esaminate da un servizio interno centralizzato. Il più importante ed esaustivo canale di comunicazione della FINMA è il suo sito Internet.

3 La prassi comunicativa della FINMA

La prassi comunicativa della FINMA distingue due forme di informazione: da una parte la FINMA comunica su tematiche concernenti la vigilanza in generale. Questo tipo di comunicazione comprende tra l'altro informazioni raggruppate, generalizzate e anonimizzate. Dall'altra, la FINMA può divulgare informazioni su singole imprese e persone solo laddove sussista un sufficiente interesse pubblico. La presenza o meno dell'interesse pubblico si evince dai citati principi di comunicazione (cap. 2) e dagli obiettivi di tutela previsti dalla LFINMA, secondo i quali la FINMA è chiamata a proteggere creditori, investitori e assicurati, nonché a garantire la funzionalità dei mercati finanziari. Gli organi e il personale della FINMA, al pari dei soggetti da loro incaricati, devono attenersi al segreto professionale.

3.1 La comunicazione su tematiche di vigilanza e regolamentazione in generale

La FINMA comunica in modo continuo ed esaustivo sulle tematiche concernenti la vigilanza e la regolamentazione in generale. La FINMA distingue tra

- *comunicazione pubblica*, che punta a fornire un resoconto e ad aggiornare l'opinione pubblica;
- *comunicazione in materia di regolamentazione*, che promuove la trasparenza sulla procedura di regolamentazione secondo quanto stabilito dalla FINMA stessa nelle linee guida per la regolamentazione dei mercati finanziari;
- *comunicazione in materia di vigilanza*, con la quale la FINMA trasmette a un dato gruppo di assoggettati alla vigilanza informazioni significative, stime dei rischi o chiarimenti al riguardo.

3.1.1 Comunicazione pubblica

La FINMA rende conto della propria attività pubblicando a scadenza annuale un rapporto di gestione. La FINMA informa costantemente su temi di attualità dei mercati finanziari e sulla propria attività di *enforcement*. A tal fine si avvale di diverse pubblicazioni FINMA (rapporti, relazioni ecc.) e di altri strumenti comunicativi chiamati «Informazioni FINMA» (comunicati stampa, conferenze stampa ecc.).

Spiegazione: la FINMA informa l'opinione pubblica in modo ampio ed esauriente. Sono oggetto di pubblicazione gli obiettivi strategici di validità pluriennale del Consiglio di amministrazione della FINMA, che stabiliscono le priorità a medio e lungo termine dell'attività dell'Autorità. Una volta all'anno la FINMA informa sul proprio operato pubblicando un rapporto di gestione che presenta il rendiconto finanziario della FINMA e illustra gli aspetti principali dell'attività dell'anno precedente.

Il rendiconto è integrato da altre pubblicazioni FINMA quali rapporti, relazioni, articoli specialistici o da specifiche informazioni FINMA per i media. Questi strumenti affrontano fra l'altro argomenti di attualità in materia di vigilanza o presentano dati statistici aggregati. Sono altresì oggetto di abituale comunicazione anche le principali modifiche organizzative e relative al personale della FINMA stessa.

Strumenti di comunicazione pubblica

Strumento	Descrizione	Periodicità
Obiettivi strategici	Stabiliscono i principali obiettivi strategici per l'evoluzione futura dell'Autorità; redatti dal Consiglio di amministrazione, approvati dal Consiglio federale.	Quadriennale
Rapporto di gestione	Rendiconto; obbligo di legge (LFINMA art. 9 cpv. 1 lett. f); solitamente pubblicato nel giorno della conferenza stampa annuale.	Annuale
Pubblicazioni FINMA	Rapporti FINMA: rapporto sulla prassi di *enforcement*. Pubblicazione della contabilità di esercizio (previdenza professionale assicuratori sulla vita); rapporto sul mercato assicurativo, ecc.	Annuale o all'occorrenza
	Relazioni e articoli specialistici: chiarimenti dei responsabili FINMA su questioni afferenti all'obbligo di vigilanza e su tematiche specifiche dei mercati finanziari. Non giuridicamente vincolanti.	Più volte all'anno
	Bollettini: raccolta di importanti decisioni FINMA anonimizzate, sentenze del Tribunale federale e del Tribunale amministrativo federale.	Solitamente annuale
	Documenti consultivi: «Green Paper» della FINMA su un determinato aspetto dei mercati finanziari.	All'occorrenza
	Schede informative: spiegazioni semplici e concise su argomenti afferenti alla vigilanza dei mercati finanziari.	Più volte all'anno
Informazioni FINMA	Comunicati stampa, conferenze stampa e altre informazioni.	Continua

3.1.2 Comunicazione in materia di regolamentazione

Prima di emanare ordinanze e circolari, la FINMA interpella gli interessati e rende noti i risultati delle indagini conoscitive.

Spiegazione: la FINMA è innanzitutto un'Autorità di vigilanza che ha il compito di far applicare le norme e di garantire la relativa ottemperanza. La FINMA regolamenta solo se necessario dal punto di vista degli obiettivi di vigilanza. Laddove contemplato esplicitamente dal legislatore, la FINMA emana ordinanze proprie. La FINMA può inoltre emanare circolari se la prassi di vigilanza si è consolidata oppure se gli assoggettati manifestano una comprovata necessità di codificare la prassi.

Quando emana o emenda ordinanze o circolari, la FINMA svolge un'esaustiva opera di comunicazione coinvolgendo gli interessati. L'iter di questa procedura è definito nelle Linee guida per la regolamentazione dei mercati finanziari del 3 luglio 2013. In un documento costantemente aggiornato sulla pianificazione dell'attività di regolamentazione, la FINMA rende noto lo stato di avanzamento dei principali progetti di regolamentazione del mercato finanziario svizzero. Nel corso delle consultazioni, la FINMA prende posizione sui progetti di regolamentazione in procinto di essere tradotti in leggi o in ordinanze del Consiglio federale e può pubblicare tali prese di posizione sul proprio sito Internet.

Strumenti di comunicazione in materia di regolamentazione

Strumento	Descrizione	Periodicità
Ordinanze FINMA	La FINMA emana proprie ordinanze laddove autorizzata ai sensi delle leggi sui mercati finanziari. Gli operatori interessati vengono informati mediante un rapporto esplicativo e hanno la possibilità di prendere posizione. I risultati vengono pubblicati in un rapporto sull'indagine conoscitiva.	All'occorrenza
Circolari FINMA	Le circolari servono alla FINMA per codificare e standardizzare la propria prassi di vigilanza: non sono strumenti legislativi che vincolano i tribunali. Gli operatori interessati vengono informati mediante un rapporto esplicativo e hanno la possibilità di prendere posizione. I risultati vengono pubblicati in un rapporto sull'indagine conoscitiva.	All'occorrenza
Pianificazione dell'attività di regolamentazione	Elenco dei progetti di regolamentazione in tema di diritto dei mercati finanziari a livello di Parlamento, Consiglio federale e FINMA. Presentazione del grado di avanzamento dei progetti di regolamentazione.	Semestrale

3.1.3 Comunicazione in materia di vigilanza

Le comunicazioni FINMA sulla vigilanza sono uno strumento di vigilanza e si rivolgono di volta in volta a un determinato gruppo di titolari di un'autorizzazione. Tali documenti veicolano informazioni importanti o urgenti, chiarimenti su questioni rilevanti per gli assoggettati o stime dei rischi da parte della FINMA.

Spiegazione: la comunicazione pubblica della FINMA nei confronti degli assoggettati è veicolata dalle comunicazioni FINMA sulla vigilanza. Tramite questi documenti, e sulla base delle proprie osservazioni ed esperienze, l'Autorità di vigilanza fornisce a un determinato gruppo di assoggettati indicazioni utili sugli ultimi sviluppi in corso o richiama la loro attenzione su eventuali rischi. La FINMA punta così a sensibilizzare preventivamente gli assoggettati per incoraggiarne gli sforzi volti all'ottemperanza delle leggi sui mercati finanziari.

Mediante le comunicazioni sulla vigilanza, strumento impiegato con oculatezza, la FINMA mette a disposizione di un dato gruppo di assoggettati informazioni utili in modo flessibile, rapido, trasparente e all'occorrenza ad hoc. A differenza delle ordinanze e delle circolari, le comunicazioni FINMA sulla vigilanza si focalizzano sui risultati dei reati e non sugli effetti giuridici.

Strumenti di comunicazione in materia di vigilanza

Strumento	Descrizione	Periodicità
Comunicazione FINMA sulla vigilanza	Comunicazione rivolta a determinati gruppi di assoggettati. Esplicita l'interpretazione della normativa da parte della FINMA o segnala potenziali rischi.	All'occorrenza
FAQ sulla vigilanza	Risposte a domande frequenti su tematiche afferenti alla vigilanza. Strumento di lavoro per gli assoggettati alla vigilanza.	Irregolare
Guida pratica	Strumento di lavoro per gli assoggettati alla vigilanza per quanto riguarda autorizzazioni e comunicazioni.	Irregolare

3.2 Comunicazione su singole imprese e persone

La comunicazione sui singoli casi va distinta da quella su argomenti generali in materia di vigilanza. Il legislatore ingiunge alla FINMA grande riservatezza nella diffusione di informazioni sui singoli interventi e procedimenti di vigilanza. Gli assoggettati, le relative società di audit e gli uffici di revisione nonché le persone e le imprese qualificate o direttamente interessate hanno l'obbligo di trasmettere alla FINMA tutte le informazioni e i documenti necessari per assolvere i suoi compiti. Da parte sua, la FINMA è tenuta al segreto d'ufficio, in particolare quando si tratta di tutelare il segreto degli affari e professionale degli assoggettati a vigilanza, nonché i diritti della personalità delle persone coinvolte.

La FINMA non informa pubblicamente sui singoli procedimenti eccetto che ve ne sia la speciale necessità dal profilo della legislazione in materia di vigilanza, come previsto dall'art. 22 LFINMA. La legge cita tre motivi che possono dare adito a una tale comunicazione: in primo luogo, la protezione degli operatori del mercato o gli assoggettati a vigilanza, in secondo luogo la rettifica di informazioni false o fuorvianti, in terzo luogo la tutela della reputazione della piazza finanziaria. Nei capitoli seguenti la FINMA illustra concretamente l'interpretazione di questa disposizione di legge.

3.2.1 Comunicazione su autorizzazioni e vigilanza

a) Autorizzazioni

La FINMA pubblica sul suo sito Internet i nomi e lo statuto di autorizzazione (tipo di abilitazione) di tutti gli assoggettati a vigilanza. La FINMA non diffonde informazioni sulle procedure di autorizzazione in corso.

La FINMA pubblica una lista di allerta (lista negativa) delle società sospettate di esercitare senza autorizzazione un'attività che, secondo le norme del diritto in materia di vigilanza, è soggetta all'obbligo di autorizzazione.

Spiegazione: per quanto concerne le autorizzazioni, la FINMA ha la funzione di una sentinella sulla soglia dei mercati finanziari autorizzati. Risulta quindi fondamentale la pubblicazione e il costante aggiornamento della lista delle imprese autorizzate. Solitamente sono gli stessi istituti sottoposti a vigilanza a comunicare il loro assoggettamento alla vigilanza della FINMA. La FINMA opta per una comunicazione attiva quando si tratta di allertare o proteggere creditori, investitori o assicurati.

b) Vigilanza corrente

Solitamente la FINMA non diffonde informazioni sull'attività di vigilanza corrente. La comunicazione viene attivata solo in casi eccezionali qualora sussista un particolare interesse pubblico.

Spiegazione: la vigilanza sugli istituti autorizzati (ad esempio banche, imprese di assicurazione, direzioni dei fondi, asset manager ecc.) si realizza perlopiù grazie al dialogo diretto tra la FINMA e le imprese assoggettate. Questo dialogo in materia di vigilanza verte su molte informazioni confidenziali e rilevanti da un punto di vista borsistico e di regola non è destinato alla pubblicazione.

3.2.2 Comunicazione su procedimenti di *enforcement*

Il legislatore ha posto alla FINMA limiti molto stringenti per quanto riguarda la comunicazione su procedimenti di *enforcement* concernenti singole imprese o persone. L'art. 22 cpv. 2 LFINMA vincola alla riservatezza per proteggere il segreto degli affari e professionale degli assoggettati e per tutelare i diritti della personalità dei privati. Ciò esclude di per sé una comunicazione continua e sistematica sul complesso dei procedimenti di *enforcement* della FINMA.

c) Principio

La FINMA di regola non comunica su singoli procedimenti di *enforcement*. Fanno eccezione i casi particolarmente rilevanti ai fini del diritto in materia di vigilanza.

Spiegazione: in casi specifici la FINMA può pubblicare informazioni sui singoli procedimenti di *enforcement*. La FINMA divulga informazioni ogniqualvolta ciò sia funzionale alla tempestiva tutela di investitori, creditori o altri operatori del mercato, o qualora sia necessario rettificare informazioni fuorvianti suscettibili di danneggiare investitori o assoggettati alla vigilanza. La FINMA si riserva di divulgare informazioni su singoli procedimenti di *enforcement* qualora sussista una particolare necessità di ordine prudenziale.

d) Violazioni di regole di condotta sul mercato

La FINMA rende pubblico quando, con propria decisione, abbia appurato la presenza di gravi violazioni delle regole di condotta sul mercato da parte di un operatore (obblighi di dichiarazione, operazioni insider ecc.).

Spiegazione: è responsabilità della FINMA far sì che tutte le imprese quotate in borsa in Svizzera si attengano alle regole di condotta sul mercato. Da questo punto di vista, la competenza della FINMA si estende oltre i confini dei mercati finanziari. Se in una decisione la FINMA constata la condotta illecita di un operatore di mercato, ne dà senza indugio comunicazione, al fine di ripristinare la trasparenza del mercato nel suo complesso e di evitare o neutralizzare nel più breve tempo possibile ogni distorsione del mercato stesso. In tal modo si consegue anche un effetto preventivo.

e) Misure di insolvenza e liquidazioni

La FINMA dà pubblica comunicazione ogniqualvolta ordina una procedura di risanamento o una liquidazione (fallimentare).

Quando la FINMA ordina misure cautelative e/o conservative a un assoggettato in difficoltà finanziarie, ne dà opportuna comunicazione solo se l'informazione è necessaria ai fini dell'applicazione delle misure o della tutela di terzi.

Spiegazione: se un'impresa sottoposta a vigilanza si trova in difficoltà finanziarie, la FINMA risponde dell'adozione delle necessarie misure di insolvenza. A seconda dei casi, la FINMA può avviare ed eseguire una procedura di risanamento o di fallimento, o introdurre e applicare al caso specifico eventuali altre misure conservative in caso di insolvenza. Qualora si constatino gravi violazioni del diritto in materia di vigilanza, la FINMA può ordinare lo scioglimento della società e la sua liquidazione forzata.

In tutti questi casi, il compito principale della FINMA è la tutela dei creditori delle imprese interessate. Subito dopo aver emanato le corrispondenti misure, la FINMA dà immediata comunicazione, purché ciò sia nell'interesse dei creditori. Solitamente tale interesse sussiste quando viene avviata una procedura di risanamento o viene ordinata la liquidazione o il fallimento della società.

f) Forma della comunicazione

Solitamente la FINMA informa su un procedimento di *enforcement* tramite comunicato stampa o rapporto FINMA.

Spiegazione: la FINMA non informa a cuor leggero su procedimenti di *enforcement* chiusi o in corso. Di regola vengono divulgate informazioni solo quando sussiste un particolare interesse pubblico, ad esempio per tutelare investitori, creditori o assicurati. In casi del genere è indispensabile informare tempestivamente l'opinione pubblica. Il modo migliore per farlo è tramite comunicato stampa.

In caso di gravi violazioni delle disposizioni legali in materia di vigilanza, la FINMA può pubblicare la sua decisione passata in giudicato indicando, se necessario, i nominativi delle persone e delle imprese coinvolte, a condizione che la divulgazione di tali dati sia stata espressamente ordinata nella decisione.

Spiegazione: l'art. 34 LFINMA consente alla FINMA, in caso di gravi violazioni delle disposizioni legali in materia di vigilanza, di pubblicare i nomi delle imprese o delle persone coinvolte. La FINMA ricorre a questa possibilità soprattutto quando rileva la presenza sul mercato finanziario di operatori privati sprovvisti della necessaria autorizzazione. In questi casi, la pubblicazione ha fini dissuasivi e di allerta per potenziali clienti e investitori. La divulgazione della notizia è tuttavia vincolata al passaggio in giudicato della relativa decisione e la corrispondente pubblicazione è stata preventivamente ordinata nella decisione.

Strumenti di comunicazione su imprese e persone

Strumento	Descrizione	Periodicità
Lista degli istituti assoggettati	La FINMA pubblica e aggiorna costantemente la lista completa delle autorizzazioni e delle registrazioni concesse.	Continua
Lista d'allerta (lista negativa)	La FINMA pubblica i nomi delle società sospettate di esercitare un'attività senza disporre della necessaria autorizzazione.	Continua
Pubblicazioni secondo art. 34 LFINMA	La FINMA pubblica i nomi delle persone e delle società oggetto di decisione passata in giudicato per grave violazione delle disposizioni in materia di vigilanza. Tale divulgazione deve tuttavia essere esplicitamente ordinata nella decisione stessa.	Continua
Liquidazioni e fallimenti	La FINMA pubblica i nomi delle società di cui ha disposto la liquidazione, o per le quali sia stata avviata una procedura fallimentare.	Continua
Lista delle aziende con incaricati FINMA	La FINMA pubblica i nomi delle aziende a cui abbia assegnato un proprio incaricato con funzioni di organo (p. es. art. 36 LFINMA).	Continua