

# Politica dei mercati finanziari per una piazza finanziaria svizzera competitiva

Rapporto del Consiglio federale



## **Colofone**

Editore:  
Dipartimento federale delle finanze DFF  
Berna 2016

Redazione:  
Segreteria di Stato per le questioni  
finanziarie internazionali SFI

Traduzioni:  
Servizi linguistici DFF

Distribuzione:  
UFCL, Vendita di pubblicazioni federali,  
CH-3003 Berna  
[www.pubblicazionifederali.admin.ch](http://www.pubblicazionifederali.admin.ch)

N. art. 604.003.I  
Novembre 2016

---

# Indice

<b>Compendio</b>	<b>4</b>
<b>1. Introduzione</b>	<b>6</b>
<b>2. La piazza finanziaria svizzera nella concorrenza internazionale</b>	<b>8</b>
<b>3. Orientamento della politica dei mercati finanziari</b>	<b>14</b>
3.1 Salvaguardare e migliorare l'accesso al mercato	15
3.2 Facilitare le innovazioni	18
3.3 Ottimizzare i contenuti e i processi di regolamentazione	20
3.4 Limitare i rischi sistemici	23
3.5 Garantire la conformità internazionale in ambito fiscale e nel settore del riciclaggio di denaro	25
<b>4. Attuazione</b>	<b>28</b>
<b>Allegato I: Principi della politica dei mercati finanziari in Svizzera</b>	<b>31</b>
Obiettivi	31
Principi	33
<b>Allegato II: Importanti sviluppi della politica dei mercati finanziari dal 2010</b>	<b>35</b>

---

# Compendio

Con il presente rapporto il Consiglio federale rafforza le basi e definisce gli orientamenti strategici della politica dei mercati finanziari. È stato necessario procedere a un aggiornamento, poiché il contesto della piazza finanziaria ha subito profondi mutamenti e, negli ultimi anni, la Svizzera ha effettuato una serie di riforme di vasta portata in ambito normativo e fiscale. In questo modo la Svizzera ha inoltre messo in atto importanti standard internazionali concernenti le operazioni finanziarie transfrontaliere.

Il Consiglio federale è a favore di una politica dei mercati finanziari solida e al contempo dinamica che si orienta, da un lato, a obiettivi e principi costanti. D'altro lato, questa politica deve essere sufficientemente flessibile da poter reagire al meglio agli sviluppi, in un contesto finanziario in rapido mutamento. Il presente rapporto serve da guida per rendere la politica del Consiglio federale comprensibile e prevedibile.

I cinque orientamenti della politica dei mercati finanziari mostrano in che modo il Consiglio federale intende reagire alle opportunità e alle sfide della piazza finanziaria svizzera e come può mantenere la competitività di quest'ultima. Mentre l'attuazione degli standard riconosciuti a livello globale continuerà a essere un elemento centrale della politica, occorrerà sfruttare i margini di manovra nazionali e impostare le condizioni quadro della piazza finanziaria svizzera in modo efficiente e orientate al futuro. Questo vale in particolare anche in vista di nuove tecnologie.

- Allo scopo di salvaguardare e migliorare l'accesso al mercato, sono previsti accordi bilaterali con Stati partner. Con l'UE si intende ottenere, laddove ragionevole dal punto di vista economico, il riconoscimento dell'equivalenza della normativa svizzera in materia di mercati finanziari. Nel contempo, in collaborazione con i rappresentanti del settore, occorre valorizzare all'estero le qualità della piazza finanziaria svizzera.
- A seguito del rapido progresso della digitalizzazione è opportuno spianare la strada a idee innovative e a nuovi modelli commerciali nel settore finanziario. Per eliminare gli ostacoli sproporzionati che impediscono alle imprese tecnofinanziarie di accedere al mercato occorre adeguare il quadro giuridico. Un'opportunità per gli istituti finanziari è offerta dalla tendenza alla sostenibilità delle operazioni finanziarie, ad esempio tramite la presa in considerazione di fattori e rischi ambientali nei loro investimenti di capitale. Queste possibilità devono essere sfruttate.

- I processi di regolamentazione verranno ulteriormente ottimizzati in collaborazione con i rappresentanti del settore. Le analisi di efficacia economica verranno effettuate per tempo e approfondite contestualmente con i progetti di regolamentazione. Occorrerà inoltre incaricare servizi indipendenti di effettuare valutazioni ex post di determinate regolamentazioni in materia di mercati finanziari. A livello internazionale le autorità si impegnano a favore di un'agenda normativa internazionale consolidata e maggiormente orientata all'efficacia.
- Vengono garantite la stabilità e la funzionalità del sistema finanziario. Conformemente al suo mandato legale, il Consiglio federale continuerà a esaminare periodicamente il regime svizzero «too big to fail» per le banche di rilevanza sistemica. Verranno inoltre verificati i miglioramenti della funzionalità della protezione dei depositanti nonché della riduzione dei rischi sistemici nel settore immobiliare e in quello della previdenza professionale.
- Viene assicurata la conformità internazionale in ambito fiscale e nel settore del riciclaggio di denaro. Al fine di garantire pari opportunità, la Svizzera si impegna in seno agli organismi internazionali a favore di un'ampia attuazione di questi standard globali. In tal modo sottolinea la propria disponibilità a contribuire all'integrità del sistema finanziario internazionale.

Un settore finanziario stabile, funzionante e competitivo costituisce un importante pilastro dell'economia svizzera. Spetta allo Stato offrire condizioni quadro ottimali per le attività commerciali di questo settore. La piazza finanziaria svizzera deve continuare ad affermarsi come piazza d'avanguardia per le operazioni finanziarie e rafforzare tale ruolo.

## Situazione iniziale e obiettivi

Il Consiglio federale ha formulato la sua politica in materia di mercati finanziari l'ultima volta nel 2012<sup>1</sup>, sebbene al centro di tale documento vi fossero i provvedimenti concreti in ambito fiscale pensati per far fronte alla pressione internazionale sulla Svizzera. Nel contempo venivano avviati i lavori per rafforzare, cooperando con i rappresentanti del settore, la competitività della piazza finanziaria nei campi dell'asset management, delle assicurazioni, della previdenza e del mercato dei capitali. Da allora, a livello nazionale e internazionale, sono sopraggiunti numerosi sviluppi in ambito fiscale e dei mercati finanziari e sono state adottate misure. Il presente rapporto si prefigge di indicare la situazione di partenza in questi settori, di descrivere le sfide che ci attendono nei prossimi anni e di individuare gli ambiti di intervento per affrontarle. Vengono considerate le conclusioni contenute in due rapporti del 2013 e 2014 di altrettanti gruppi di esperti incaricati dell'ulteriore sviluppo della strategia dei mercati finanziari<sup>2</sup>, come pure le decisioni di principio del Consiglio federale e del Parlamento. Inoltre, i punti di forza generali della Svizzera, ossia la stabilità economica e politica, un mercato del lavoro funzionante e attrattivo, infrastrutture eccellenti, un servizio pubblico di elevata qualità, un sistema di formazione di prima qualità e un contesto fiscale vantaggioso sono elementi essenziali per l'attività finanziaria nel nostro Paese. Essi costituiscono le condizioni quadro generali per l'economia e rivestono un'elevata priorità per il Consiglio federale, ma non sono oggetto della politica dei mercati finanziari in senso stretto.

La politica del Consiglio federale in materia di mercati finanziari è orientata alla certezza del diritto, alla prevedibilità e alla continuità. I suoi obiettivi e principi hanno pertanto carattere durevole nel tempo. La politica in materia di mercati finanziari deve tuttavia adattarsi a un contesto in continua evoluzione e ad eventi inaspettati e fissare di conseguenza le sue priorità e l'impiego dei mezzi. Inoltre deve seguire un orientamento chiaro. Il rapporto ambisce a illustrare l'orientamento della politica dei mercati finanziari della Svizzera e come reagire in modo appropriato, flessibile e tempestivo alle opportunità e alle sfide della sua piazza finanziaria. La politica del Consiglio federale definisce altresì il quadro per la collaborazione della Confederazione con le autorità competenti in materia di vigilanza sui mercati finanziari.

## Pietre miliari e priorità della politica

Per l'intera economia nazionale è essenziale che il settore finanziario metta a disposizione di imprese ed economie domestiche servizi affidabili e di elevata qualità. Al riguardo si tratta di creare attraverso condizioni quadro attrattive valore aggiunto e posti di lavoro (quindi anche substrato fiscale) sulla piazza finanziaria svizzera. Pari importanza assumono l'ulteriore sviluppo del mercato domestico e dell'attività internazionale. Da un lato occorre consolidare le condizioni quadro interne, dall'altro gli intermediari finanziari elvetici devono poter contare su buone condizioni d'accesso al mercato all'estero. La piazza finanziaria svizzera dovrà restare anche in futuro uno dei centri finanziari d'avanguardia a livello internazionale e sviluppare tale posizione.

<sup>1</sup> Rapporto del 19 dicembre 2012 sulla politica della Confederazione in materia di mercati finanziari. Questo indicava anche lo stato d'attuazione delle misure propugnate dal Consiglio federale nel rapporto del 16 dicembre 2009 «Indirizzi strategici della politica svizzera in materia di mercati finanziari» (in adempimento al postulato Graber 09.3209).

<sup>2</sup> Vedi il rapporto del 6 giugno 2013 del primo gruppo di esperti dal titolo «Sfide regolatorie per la gestione patrimoniale transfrontaliera in Svizzera e opzioni strategiche», così come il rapporto finale del 1° dicembre 2014, con i suoi allegati; del secondo gruppo di esperti incaricato dell'ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari.

Negli anni passati il Consiglio federale ha coerentemente seguito questi obiettivi. Infatti, data l'importanza della piazza finanziaria elvetica sul piano internazionale, la Svizzera ha condiviso e messo in atto le riforme essenziali dei mercati finanziari incluse nell'agenda di regolamentazione globale, rafforzando così la propria stabilità finanziaria e consolidando la propria credibilità. L'attuazione di standard riconosciuti a livello internazionale, laddove opportuno e necessario per il nostro Paese, rimane una delle colonne portanti della politica in materia di mercati finanziari.

Tra le riforme attuate nel recente passato occorre evidenziare le seguenti pietre miliari: la Svizzera ha rivisto integralmente la propria legislazione in materia di infrastrutture dei mercati finanziari, commercio di derivati e lotta contro il riciclaggio di denaro. Ha inoltre inasprito il regime «too big to fail» per le banche di rilevanza sistemica e aumentato le esigenze in materia di capitale e di liquidità per tutti gli istituti di credito. Per gli assicuratori svizzeri erano già state introdotte in precedenza prescrizioni rigorose in materia di solvibilità, il cosiddetto swiss solvency test (SST), di cui è riconosciuta l'equivalenza con la normativa dell'UE. Infine, il passaggio allo scambio automatico di informazioni in materia fiscale, ampiamente sostenuto dalla comunità internazionale, rappresenta un cambiamento fondamentale nelle condizioni quadro per l'attività con clienti esteri sulla piazza finanziaria svizzera.

Adempiendo i suoi obblighi internazionali e impegnandosi affinché gli altri Stati provvedano a un'attuazione coerente, la Svizzera contribuisce a garantire pari condizioni tra gli attori e tutela al contempo i propri interessi. Nel rapporto tra Stati vengono, per quanto possibile, conclusi accordi basati sul riconoscimento reciproco della regolamentazione e della vigilanza. In seno alle attività degli organismi internazionali, il nostro Paese si adopera affinché in fase di elaborazione degli standard internazionali si tenga conto degli interessi elvetici e per le valutazioni dei Paesi viga il principio di uguaglianza di trattamento e venga adottato un medesimo metro di misura.

Questo approccio prevede un dialogo sistematico e regolare con i rappresentanti del settore e con i Paesi partner più importanti. Laddove la Svizzera intende rafforzare la sua posizione nella concorrenza internazionale viene prestata particolare attenzione e vengono ricercate soluzioni con i Paesi partner. Mercati aperti, un quadro giuridico favorevole all'innovazione e una regolamentazione nazionale ottimale dei mercati finanziari costituiscono un aspetto di primo piano.

## Struttura del rapporto

Il presente rapporto abbozza accenna inizialmente ingresso alle sfide che la piazza finanziaria della Svizzera deve affrontare a livello di concorrenza internazionale. Un'ampia parte è poi dedicata ad illustrare all'illustrazione dell'orientamento delle misure con le quali il Consiglio federale intende far fronte a queste sfide, includendo la concreta attuazione di procedure a breve e medio termine. Ciò comprende la concreta attuazione di procedure a breve e medio termine. Infine, considerazioni sull'attuazione sottolineano la necessità del dialogo a livello nazionale come pure l'impegno attivo a tutela degli interessi all'estero. Il primo allegato Gli allegati rinviano ai principi della politica svizzera in materia di mercati finanziari svizzeri e segnatamente ai suoi loro obiettivi di fondo. Nel secondo allegato Inoltre vengono presentati gli sviluppi significativi che hanno interessato dal 2010 la politica in materia di mercati finanziari.

## 2

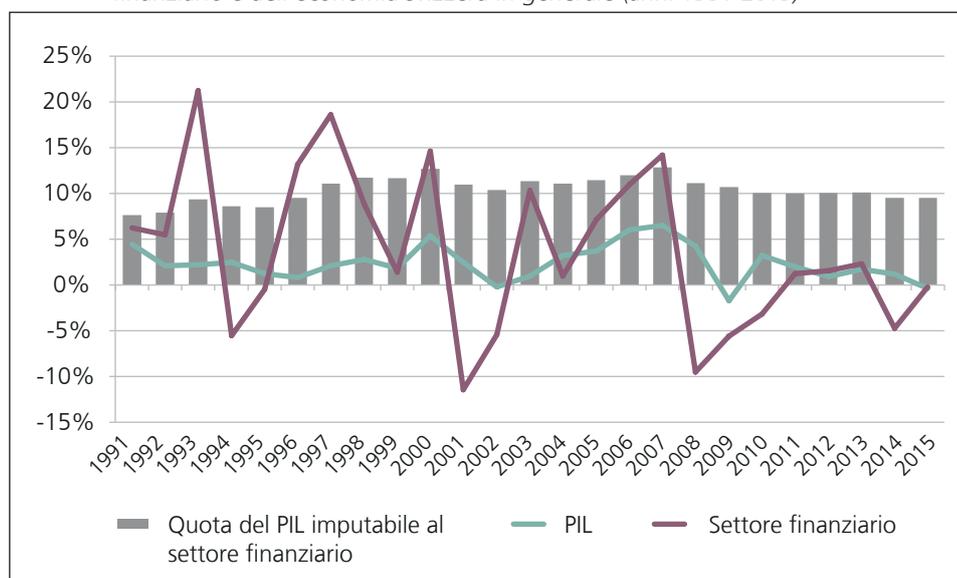
# La piazza finanziaria svizzera nella concorrenza internazionale

**Il settore finanziario quale parte importante dell'economia nazionale**

Il settore finanziario è un pilastro importante dell'economia nazionale svizzera. Offre<sup>3</sup> lavoro a oltre 200 000 persone, tant'è che alla fine del 2015 il settore finanziario assorbiva il 5,6 per cento circa del totale degli occupati. Sempre nel 2015 la piazza finanziaria ha creato un valore aggiunto di circa 60 miliardi di franchi, ciò che rappresenta una quota del 9,3 per cento del prodotto interno lordo (PIL).

Nel corso degli ultimi 25 anni l'andamento del settore finanziario ha evidenziato a volte oscillazioni significative. Nella Figura 1 viene presentato un confronto tra la crescita del settore finanziario e quella totale del PIL nell'ultimo quarto di secolo. Si possono riconoscere distintamente escursioni più marcate del settore finanziario rispetto all'andamento del PIL. Ciò dipende dal fatto che una parte considerevole del valore aggiunto generato nel settore finanziario deriva dalla gestione patrimoniale e dall'investment banking, i cui ricavi sono soggetti a forti fluttuazioni. Alla fine del 2015 gli stock di titoli nei depositi della clientela presso le banche svizzere ammontavano a 5500 miliardi di franchi, circa tre quarti dei quali attribuibili a clienti istituzionali quali casse pensioni<sup>4</sup>. Nel 2015 tali stock di titoli erano di poco superiori a quelli del 2007, dopo essere nel frattempo calati notevolmente (cfr. Figura 2). Anche con riferimento ai tassi di crescita del settore finanziario, la crisi finanziaria rappresenta una sorta di cesura, dato che da allora non si sono più registrati tassi di crescita superiori al 5 per cento. Praticamente in tutti i comparti del settore finanziario la pressione sui margini è aumentata ed è collegata con la tendenza all'avversione al rischio nell'ambito di investimenti e di concessione di crediti.

Figura 1: Quota del PIL imputabile al settore finanziario, tassi di crescita annui del settore finanziario e dell'economia svizzera in generale (anni 1991-2015)



<sup>3</sup> Fonte: Ufficio federale di statistica (UST).

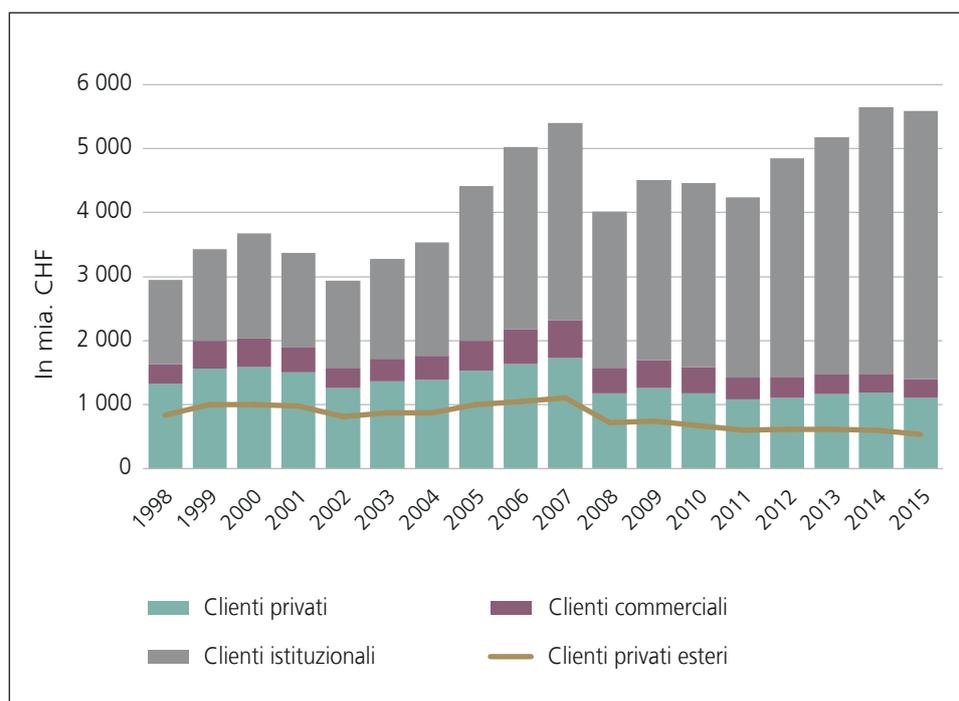
<sup>4</sup> Fonte: Banca nazionale svizzera.

Fonte: UST

La piazza finanziaria svizzera è costituita da numerosi e differenti attori tra cui banche, assicurazioni e casse pensioni:

- Secondo la BNS alla fine del 2015 si contavano in Svizzera 266 banche. Rispetto al 2009 ciò corrisponde a un calo di circa il 20 per cento. Tre quarti di questa diminuzione sono riconducibili al calo nel segmento delle *banche estere*. Nel 2015 l'importo totale dei prestiti concessi dalle banche in Svizzera superava i 1200 miliardi di franchi. Tre quarti di questi erano crediti ipotecari nazionali.
- Anche le *assicurazioni* vantano una presenza di tutto rispetto nel settore finanziario e contribuiscono per il 47 per cento alla creazione di valore aggiunto del settore finanziario. Alla fine del 2015 in Svizzera erano autorizzate (e sottoposte a sorveglianza) 214 imprese di assicurazione, di cui oltre la metà era rappresentata da assicurazioni contro i danni. Gli investimenti di capitale delle assicurazioni elvetiche ammontavano a circa 560 miliardi di franchi. Metà di questi fondi viene investita in titoli a interesse fisso.
- Altri attori importanti sulla piazza finanziaria svizzera sono le 1866 *casse pensioni*. Alla fine del 2014 avevano investito capitale per un valore di circa 780 miliardi di franchi, di cui oltre un terzo in obbligazioni e il 30 per cento circa in azioni.
- Secondo le stime del settore, circa il 10 per cento delle consistenze di titoli nei depositi dei clienti è gestito da gestori patrimoniali *attivi in modo indipendente*, di cui quasi tutti sono piccole e medie imprese con meno di dieci collaboratori nella maggior parte dei casi.

Figura 2: Depositi di titoli presso le banche svizzere, per segmento di clientela (1998-2015)



Fonte: BNS

Nel confronto internazionale la piazza finanziaria svizzera figura tra i centri finanziari d'avanguardia a livello globale. Lo dimostrano studi internazionali come ad esempio il Global Financial Centres Index. In base a questo indice selezionato Zurigo occupa la nona posizione ed è la migliore piazza finanziaria del Vecchio Continente, mentre Ginevra si classifica al 23° posto<sup>5</sup>.

### Sfide nel contesto macroeconomico

Gli effetti della crisi finanziaria 2007–2009 sono visibili ancora oggi. In effetti, sebbene nel frattempo siano passati otto anni, la situazione macroeconomica di singole economie nazionali – tra cui l'intera zona euro – nonostante i progressi compiuti rimane poco solida e le prospettive di crescita non solo si sono nuovamente offuscate ma sono anche non più sostenibili. In parecchi Paesi industrializzati ed emergenti il debito pubblico è elevato ed è ulteriormente aumentato rispetto alla Svizzera, senza parlare del debito pubblico implicito dovuto tra l'altro alle promesse di prestazioni nella previdenza per la vecchiaia. I bilanci di numerose banche sono ancora gravati da vecchi oneri causati dalla crisi e alcuni Paesi ne sono particolarmente toccati. A seguito dell'attenuata crescita di importanti Paesi emergenti il commercio mondiale ha perso in dinamica e non occupa più il ruolo di elemento trainante dell'economia. Considerevoli incertezze di vario genere sul piano politico ostacolano tra l'altro l'attività di investimento. Bisogna inoltre attendersi un periodo prolungato di incertezza, ad esempio per via del risultato del referendum per uscire dall'Unione europea (UE) tenutosi nel Regno Unito. Dalla soppressione del tasso di cambio minimo nel gennaio 2015, l'economia svizzera si è dimostrata resistente, nonostante che il franco forte e la moderata crescita globale hanno prodotto grosse perdite di rendimento non solo nell'industria dell'esportazione ma anche nel settore finanziario.

Il debole contesto macroeconomico e la vulnerabilità di alcune economie nazionali si rispecchiano nella volatilità dei mercati finanziari. Il contesto globale degli interessi bassi o negativi è infine il risultato della debole crescita e del basso rincaro in Svizzera e in altri Stati industrializzati. Oltre alle banche sono toccate dai minori ricavi in particolare le assicurazioni e le casse pensioni. Interessi bassi o negativi possono altresì accentuare il debito dello Stato e delle economie domestiche ed incentivare la ricerca di rendimenti migliori (e conseguentemente più rischiosi). Anche in Svizzera i rischi per la stabilità derivanti dal settore immobiliare non sono ancora sventati completamente, anche se recentemente si può osservare un'attenuazione dell'evoluzione dei prezzi. Inoltre, nonostante gli sforzi intrapresi a livello internazionale, il contesto normativo è diventato viepiù complesso. Questo rappresenta una sfida particolare per la piazza finanziaria svizzera orientata verso l'estero.

<sup>5</sup> Nell'edizione del Global Financial Centres Index (settembre 2016) vengono prese in esame 87 piazze finanziarie. In vetta alla classifica si trova Londra, seguita a brevissima distanza da New York. Al 3° e 4° posto si trovano i centri finanziari asiatici di Singapore e Hong Kong. Vengono analizzati vari ambiti della competitività come l'infrastruttura e il capitale umano, ma anche singoli segmenti del settore finanziario come le banche e le assicurazioni.

### «Brexit»

Il 23 giugno 2016 la maggioranza della popolazione del Regno Unito (UK) si è pronunciata a favore dell'uscita dall'Unione europea (UE). Non appena il Regno Unito notifica formalmente al Consiglio europeo la propria volontà d'uscita, inizia a decorrere un termine di due anni in cui occorre negoziare un accordo d'uscita. Durante questo periodo il Regno Unito continua ad essere un membro dell'UE e rimane dunque vincolato al quadro giuridico dell'Unione. In linea di principio, dopo la sua uscita il Regno Unito potrebbe continuare a operare (integralmente o parzialmente) nel mercato interno dell'UE nell'ambito dei servizi finanziari attraverso la conclusione di un trattato fra Stati. In alternativa il Regno Unito ha la possibilità d'acquisire lo status di Stato terzo con accesso al mercato dell'Unione da definirsi caso per caso mediante il riconoscimento dell'equivalenza della regolamentazione e della vigilanza.

Per i fornitori svizzeri di servizi finanziari nel Regno Unito e per l'attività transfrontaliera dei servizi finanziari verso quel Paese si apre, nel breve-medio termine, una fase segnata da una notevole incertezza giuridica per ciò che concerne il quadro normativo e il futuro della piazza finanziaria londinese. Il chiarimento delle relazioni future tra Regno Unito e UE e con altri importanti Stati partner è pertanto una questione prioritaria. La piazza finanziaria Svizzera e quella del Regno Unito sono strettamente legate tra loro, ma al tempo stesso si trovano in una situazione concorrenziale. Mentre le attività di asset management e di investment banking sono e continueranno ad essere tradizionalmente i cardini della piazza finanziaria londinese, per la Svizzera si presentano opportunità per rafforzare la gestione patrimoniale transfrontaliera. È comunque prematuro trarre conclusioni sugli effetti che la «Brexit» potrebbe avere sulla piazza finanziaria svizzera e sull'erogazione transfrontaliera di servizi finanziari da parte della Svizzera. Un riconoscimento reciproco del quadro della vigilanza e della regolamentazione come presupposto per l'accesso ai mercati potrebbe rappresentare un'opportunità per rafforzare la situazione di competitività d'entrambi i Paesi. Il rafforzamento del suo quadro normativo (ad esempio in ambito fiscale) potrebbe permettere alla Svizzera di migliorare anche in maniera autonoma il proprio posizionamento competitivo.

### Sforzi in campo internazionale finalizzati alla regolamentazione

I Paesi del G20 si sono prefissati l'obiettivo di eliminare, con un approccio coordinato a livello internazionale, le criticità ed i punti deboli del sistema finanziario che la crisi globale delle banche e della finanza hanno portato alla luce, in modo da accrescere la stabilità del sistema finanziario. Nel contempo, regolamentazioni coerenti e comparabili per il settore finanziario devono porre le basi per una maggiore crescita economica. Su incarico del G20, che agisce come organo di pilotaggio per la politica economica e finanziaria mondiale, il Financial Stability Board (FSB) porta avanti a livello globale l'agenda per l'ulteriore sviluppo e l'attuazione di standard nella regolamentazione dei mercati finanziari contando sul sostegno del Fondo monetario internazionale (FMI) e dei principali organismi normativi internazionali<sup>6</sup>. Inoltre, considerato l'elevato debito pubblico registrato in molti

<sup>6</sup> In particolare si tratta degli organismi seguenti: il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (BCBS), l'Associazione internazionale degli organi di vigilanza nel settore assicurativo (IAIS), l'Organizzazione internazionale delle Autorità di controllo dei mercati finanziari (IOSCO) e il Gruppo d'azione finanziaria internazionale contro il riciclaggio di denaro (GAFI).

Paesi, anche la lotta contro la sottrazione d'imposta e lo scambio transfrontaliero d'informazioni fiscali che vi è connesso sono divenuti un tema centrale nelle agende degli organismi internazionali, in particolare dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), e nella politica estera di molti Stati.

La definizione di standard internazionali nel settore finanziario ha assunto maggiore importanza per la legislazione nazionale, nel senso che il rispetto di tali standard è viepiù ritenuto un requisito minimo ai fini di una buona collaborazione internazionale, anche e soprattutto nella vigilanza dei mercati finanziari. Ciò riduce le possibilità di perseguire e attuare un approccio normativo autonomo<sup>7</sup>. Questo, a sua volta, riduce le possibilità per la piazza finanziaria svizzera di mettere a frutto potenziali di differenziazione rispetto ad altre piazze finanziarie. Anche il mantenimento o la nuova introduzione di particolarità nazionali nella regolamentazione di importanti Paesi partner, nonché la presenza di doveri specifici per gli offerenti stranieri (come ad esempio l'obbligo di operare tramite succursali) possono limitare l'accesso ai mercati. Tali normative a livello di Stati nazionali o dell'UE complicano rispettivamente accrescono i costi della fornitura transfrontaliera dei servizi finanziari. Considerato l'orientamento internazionale della piazza finanziaria svizzera, è fondamentale che i fornitori elvetici di servizi finanziari possano continuare a contare su mercati esteri aperti all'interno dei quali non siano penalizzati sul piano della concorrenza.

## Rapidi cambiamenti tecnologici

La rapida avanzata della digitalizzazione in tutti i settori dell'economia apre nuove possibilità e accelera i cambiamenti strutturali. Le nuove tecnologie consentono al settore finanziario di fornire servizi e infrastrutture in modo innovativo. Tra questi si annoverano applicazioni sempre più complete su terminali mobili, ma anche la crescente disponibilità e valutabilità di grandi quantità di dati (big data). I servizi finanziari essenziali sono digitalizzabili, scalabili e personalizzabili a piacere nonché vendibili senza contatto fisico. Questa nuova realtà favorisce l'ingresso sul mercato d'impresie estranee al settore, diminuisce i costi delle transazioni e aumenta la produttività. Al tempo stesso essa comporta un riordinamento della catena di creazione del valore aggiunto e una maggiore esternalizzazione delle attività commerciali. In tal modo cresce la diversità della piazza finanziaria. La digitalizzazione offre in questo senso molte opportunità (ad es. aumento dell'efficienza, inclusione finanziaria) da sfruttare per promuovere la crescita, ma cela anche rischi (ad es. trattamento di dati privati, ripercussioni sulla stabilità del sistema, protezione dei clienti).

<sup>7</sup> Con l'adeguamento dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA) con effetto dal 1° agosto 2016, il Consiglio federale tiene conto della richiesta del Parlamento di essere maggiormente coinvolto nell'elaborazione di raccomandazioni e decisioni d'organizzazioni internazionali o d'organismi multilaterali (compresi i processi della definizione di standard internazionali). In tal modo il Consiglio federale ha precisato le direttive per la consultazione delle commissioni parlamentari competenti per la politica estera in merito a progetti essenziali.

Le imprese innovative a vocazione informatica digitalizzano i servizi finanziari e si presentano direttamente ai clienti nella veste di offerenti di servizi e infrastrutture (le cosiddette imprese tecnofinanziarie). Ad esempio sviluppano sistemi di pagamento mobili e applicazioni della tecnologia blockchain, programmano valute e valori patrimoniali virtuali, aprono piattaforme di crowdfunding in Internet. La loro offerta integra o spesso sostituisce quella dei fornitori tradizionali di servizi finanziari. Una simile innovazione non costituisce soltanto un fattore importante nella concorrenza tra imprese finanziarie, ma rappresenta anche una notevole attrattiva per la piazza. Pertanto è di vitale importanza che la regolamentazione dei mercati finanziari non complichino inutilmente l'ingresso delle imprese tecnofinanziarie sul mercato svizzero o addirittura lo impedisca. Alle imprese tecnofinanziarie deve essere offerto un quadro normativo all'interno del quale possono sfruttare al meglio le possibilità della digitalizzazione.

# 3

## Orientamento della politica dei mercati finanziari

Nella sua politica dei mercati finanziari il Consiglio federale persegue obiettivi pragmatici e ambiziosi per affrontare le sfide poste alla piazza finanziaria e al Paese. I seguenti campi d'azione illustrano le priorità del Consiglio federale. Al riguardo vengono indicate, seppure in modo non esaustivo, misure concrete delle autorità.



**Salvaguardare e migliorare l'accesso al mercato**



**Facilitare le innovazioni**



**Garantire la conformità internazionale in ambito fiscale e nel settore del riciclaggio di denaro**



**Ottimizzare i contenuti e i processi di regolamentazione**



**Limitare i rischi sistemici**

## 3.1 Salvaguardare e migliorare l'accesso al mercato



Con gli Stati importanti per la piazza finanziaria svizzera vengono conclusi, laddove possibile, accordi finalizzati a migliorare le condizioni quadro nell'attività estera. L'attenzione è posta sui Paesi che assumono notevole rilevanza per l'attività originata dalla Svizzera o presentano un significativo potenziale di crescita. Al riguardo si tratta di potenziare la certezza del quadro giuridico nell'attività finanziaria transfrontaliera per ottenere il riconoscimento della regolamentazione e della vigilanza nonché di ulteriori forme di collaborazione sempre in materia di vigilanza. L'apertura dei mercati deve essere perseguita anche in seno all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e nell'ambito d'accordi di libero scambio.

Nei confronti dell'UE, laddove sensato in una prospettiva economica generale, la Svizzera deve mirare al riconoscimento dell'equivalenza della regolamentazione e della vigilanza svizzere dei mercati finanziari. Si adopera affinché le procedure d'equivalenza dell'UE possano essere adottate il più rapidamente possibile al fine di garantire certezza giuridica e possibilità di pianificazione sia per il legislatore che per il settore finanziario svizzero. Un accordo esteso sui servizi finanziari con l'UE può essere un'opzione da non escludere nel lungo periodo.

In chiave futura, le qualità della piazza finanziaria svizzera devono acquisire maggiore visibilità all'estero focalizzando l'attenzione sull'attrattiva della piazza per la clientela straniera e come sede per istituti finanziari. È indispensabile al riguardo una stretta armonizzazione tra i contenuti della politica e della strategia della Confederazione in materia di mercati finanziari. Sul fronte delle autorità, il ruolo di coordinamento e di supporto alle attività del settore finanziario vengono assolti dalla SFI.

### Misure concrete

- Il DFF rafforza il dialogo su questioni finanziarie con importanti Stati partner dell'UE (in particolare Germania, Regno Unito, Francia, Italia e Spagna) e con altri Stati prioritari al di fuori dell'UE allo scopo di concludere negoziati volti a migliorare le condizioni in cui si svolgono le attività estere, in modo da garantire e migliorare le condizioni di concorrenza e la certezza giuridica nell'attività finanziaria transfrontaliera. SFI e FINMA rafforzano la loro cooperazione in questi ambiti.
- Nei confronti dell'UE il DFF si impegna per ottenere un riconoscimento dell'equivalenza della regolamentazione e della vigilanza svizzere in settori importanti per la piazza finanziaria. In primo piano figurano l'ambito dei fondi, dei servizi agli investitori professionali, delle piattaforme commerciali e dei prodotti derivati. La SFI intensifica lo scambio tecnico con istituzioni dell'UE e con importanti Paesi partner dell'UE.

- Nel quadro della politica dei mercati finanziari, il DFF assume un ruolo maggiormente visibile a favore della promozione della piazza finanziaria in sintonia con le iniziative del settore (ad es. creazione di una piattaforma del settore finanziario). Vengono promosse attività intese a migliorare la percezione delle condizioni quadro e ad accrescere la visibilità della piazza finanziaria all'estero.

### **Collaborazione in materia di regolamentazione e di vigilanza**

In un contesto finanziario internazionale caratterizzato da una diffusa e dettagliata regolamentazione ma, al tempo stesso, da una forte competitività è fondamentale che i mercati esteri siano aperti ai fornitori svizzeri di servizi finanziari. All'estero, inoltre, questi ultimi non devono essere discriminati o penalizzati rispetto a offerenti di piazze concorrenti per motivi legati alla regolamentazione o al diritto in materia di vigilanza. La Svizzera si impegna a definire le condizioni quadro per l'attività estera dei fornitori elvetici di servizi finanziari in base a questi obiettivi. In tali sforzi rientrano le attività finalizzate all'apertura dei mercati nel settore dei servizi finanziari in seno all'OMC e nell'ambito d'accordi di libero scambio. La sfida consiste sostanzialmente nel garantire agli offerenti svizzeri una sufficiente certezza giuridica e pianificatoria per l'attività commerciale estera, sia nei rapporti con i singoli Paesi del mondo sia nei confronti dell'UE. La Svizzera ha già concluso in passato accordi sull'accesso al mercato per i fornitori svizzeri di servizi finanziari, con alcuni Stati partner, ad esempio sotto forma d'agevolazioni e di chiarimenti giuridici concernenti i requisiti giuridici in materia di vigilanza. Occorre continuare a impegnarsi su questo fronte.

Per quanto concerne la collaborazione a livello d'autorità, un ruolo speciale compete alle istituzioni dell'UE in quanto interlocutrici della Svizzera: l'armonizzazione del mercato finanziario interno dell'UE e l'integrazione dei mercati nell'area dell'UE sono in fase avanzata, e questa evoluzione può essere associata a una relativa penalizzazione per la piazza finanziaria svizzera in Europa. Inoltre, parte delle competenze in materia di regolamentazione dei singoli Stati membri dell'Unione è stata trasferita a livello di UE. A tale proposito, per la piazza finanziaria svizzera rivestono la massima importanza le norme e le procedure d'equivalenza per gli Stati terzi contenute nel diritto dell'UE, le quali possono offrire facilitazioni e un accesso limitato al mercato interno dell'UE. La Svizzera si adopera affinché le autorità dell'UE applichino in modo trasparente e orientato ai risultati queste regolamentazioni concernenti i regimi dei Paesi terzi e tengano nella dovuta considerazione l'integrazione geografica della piazza finanziaria svizzera in Europa. Nel contempo, gli Stati membri dell'UE continuano ad avere ampie competenze in materia di regolamentazione e di sorveglianza di offerenti di Stati terzi (soprattutto nell'ambito delle norme giuridiche in materia di vigilanza), per cui molti Stati sono a conoscenza dei regimi specifici di autorizzazione per i servizi transfrontalieri. Queste circostanze permettono alla Svizzera nell'area dell'UE di semplificare e migliorare i regimi di vigilanza e di autorizzazione esistenti<sup>8</sup>. Anche nei confronti dell'UE, le condizioni quadro per l'attività estera degli istituti finanziari svizzeri hanno potuto essere migliorate mediante procedure selezionate di riconoscimento dell'equivalenza all'UE.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Con la Germania è stato ad es. raggiunto un accordo che consente alle banche elvetiche di fornire i propri servizi transfrontalieri dalla Svizzera, ossia senza presenza fisica in loco, sempre che il diritto tedesco venga rispettato.

<sup>9</sup> Nel 2015 la Commissione europea ha riconosciuto l'equivalenza della regolamentazione e della vigilanza svizzere per parti delle infrastrutture dei mercati finanziari (controparti centrali) e nel settore assicurativo.

A seguito degli sviluppi internazionali degli ultimi anni, gli istituti finanziari sono maggiormente consapevoli dei possibili rischi giuridici e di reputazione, in particolare modo nell'attività transfrontaliera. Anche per questo è importante che avvenga un regolare scambio con le autorità straniere competenti in merito agli sviluppi attuali sui mercati ma anche in materia di regolamentazione e di vigilanza. In tal modo vengono identificati per tempo ostacoli e incertezze giuridiche e concordate possibili soluzioni. Oltre a ciò è possibile agire in vista di un'attuazione tempestiva e coerente di standard riconosciuti a livello internazionale. Per salvaguardare la competitività nell'attività estera dei fornitori svizzeri di servizi finanziari è pertanto indispensabile un networking attivo e un buon funzionamento della collaborazione internazionale tra le autorità dei mercati finanziari.

### **Promozione della piazza finanziaria**

Il gruppo di esperti istituito dal Consiglio federale e incaricato di sviluppare ulteriormente la strategia in materia di mercati finanziari ha caldeggiato, nel rapporto finale del 2014, il miglioramento del posizionamento della piazza finanziaria svizzera all'estero. Questa misura va inquadrata nel contesto della crescente concorrenza tra i centri finanziari internazionali. È pertanto auspicabile una presenza all'estero che, per quanto possibile, sia unitaria ed efficace.

Le attività delle autorità che rientrano nella definizione generica di promozione della piazza finanziaria si pongono al servizio di una politica dei mercati finanziari che sottolinea i punti di forza della piazza finanziaria svizzera e tutela attivamente gli interessi del nostro Paese. I contenuti rappresentati all'estero devono essere coerenti e armonizzati con la politica elvetica dei mercati finanziari e mostrare dunque le caratteristiche di stabilità e durevolezza. Per quanto possibile, tutti gli attori rilevanti del settore (in particolare banche e assicuratori) attivi all'estero dovrebbero essere coinvolti per garantire il più ampio supporto possibile. Oltre a ciò è opportuno un buon coordinamento tra le attività del settore e delle autorità.

In concreto, il DFF deve assumere i seguenti compiti: innanzitutto la messa a disposizione di informazioni e la comunicazione verso la piazza finanziaria svizzera, secondariamente il coordinamento delle attività degli attori coinvolti (ad es. in caso di contatti all'estero) e, in terzo luogo, l'apripista per il settore nelle attività estere. Eventuali doppioni con altre attività della Confederazione vengono evitati. Tali attività sono coordinate con i servizi interessati (in particolare SECO, Switzerland Global Enterprise, Presenza Svizzera), anche per quanto riguarda l'impiego di mezzi finanziari. Il messaggio centrale deve valorizzare i pregi e i punti di forza della piazza finanziaria svizzera quale uno dei maggiori centri finanziari a livello mondiale.

## 3.2 Facilitare le innovazioni



Il contesto normativo per il settore finanziario deve favorire la concorrenza all'interno dello stesso e consentire l'ingresso sul mercato anche a offerenti con modelli d'attività innovativi che impiegano nuove tecnologie. Considerata la dinamica di questo settore, è importante che il diritto svizzero in materia di mercati finanziari possa sfruttare i vantaggi indotti dal progresso della digitalizzazione in ambito finanziario. Un contesto competitivo per i fornitori di servizi finanziari già affermati come pure per i nuovi operatori che si apprestano a entrare sul mercato contribuisce anche a rafforzare la piazza finanziaria rispetto alla concorrenza internazionale. Una vigilanza sui mercati finanziari efficace e orientata ai rischi non si pone in aperta opposizione a una piazza finanziaria che cambia nel quadro di un rapido sviluppo tecnologico.

Innovazioni importanti nel settore finanziario riguardano anche l'orientamento agli investimenti di capitale sostenibili. Gli investitori e gli istituti finanziari svizzeri devono poter fare la propria parte nel contenere e affrontare i rischi ambientali globali e nel passare a un'economia efficiente in termini di risparmio delle risorse. La necessità futura di prodotti adeguati a queste esigenze offrirà alla piazza finanziaria l'opportunità di puntare sui propri punti di forza nell'analisi e nella gestione di questi rischi, in special modo nel settore assicurativo e nell'investimento patrimoniale. Ponendo fra le priorità la sostenibilità dell'attività finanziaria, la piazza finanziaria può anche affinare il proprio profilo nella concorrenza internazionale. Nel contempo occorre identificare e, per quanto possibile, ridurre possibili rischi di stabilità per il sistema finanziario globale e per la Svizzera dovuti a fattori ambientali.

### Misure concrete

- Il dialogo istituzionalizzato del DFF con il settore viene intensificato in maniera da sfruttare le sfide future (accelerazione dei cambiamenti strutturali, disgregazione della catena di creazione del valore aggiunto, e via di seguito) in senso positivo per la piazza finanziaria. Aspetti centrali sono la messa a disposizione di condizioni quadro adeguate per processi, prodotti e modelli di attività innovativi.
- Per i fornitori di servizi finanziari innovativi (ad es. offerenti fintech) che non praticano l'attività bancaria classica il DFF propone, adeguamenti del diritto per nuove forme d'autorizzazione ed un'estensione degli ambiti esenti da autorizzazione. Tali soluzioni dovrebbero ridurre le barriere d'accesso al mercato e favorire così nuove forme d'attività finanziarie.
- Sono accolte favorevolmente iniziative del settore con l'obiettivo di sviluppare ulteriormente la competenza e la capacità d'innovazione della piazza finanziaria nell'ambito degli investimenti di capitale sostenibili. Le autorità competenti partecipano attivamente ai lavori a livello multilaterale, anche nel contesto del G20, accordando la priorità ai rischi ambientali.

## **Cambiamenti tecnologici e regolamentazione**

L'innovazione è un fattore importante nella concorrenza tra le imprese finanziarie. Il quadro normativo deve consentire l'innovazione e la concorrenza e favorire la crescita. A lungo termine, un approccio volto al mantenimento di tale struttura comprometterebbe la competitività internazionale degli istituti finanziari elvetici riducendo in generale l'attrattiva della piazza finanziaria svizzera. Nella fattispecie una regolamentazione non adeguata ai tempi può ostacolare l'ingresso sul mercato di nuovi offerenti, ciò che andrebbe ad indebolire la forza innovatrice della nostra piazza finanziaria. In compenso, lo sviluppo di nuove tecnologie può consentire anche a istituti non bancari d'offrire determinati servizi finanziari nell'ambito non regolamentato e privo di una vigilanza adeguata.

Partendo da questo presupposto, particolare attenzione è rivolta alla verifica della regolamentazione rispetto agli sviluppi tecnologici (ad es. l'utilizzo della tecnologia blockchain) e alla reazione all'eventuale necessità di un intervento normativo nel settore delle tecnologie finanziarie innovativ.<sup>10</sup> Un aspetto particolarmente interessante riguarda il grado d'idoneità del quadro normativo vigente (forme d'autorizzazione, eccezioni al campo d'applicazione, e via di seguito) per i fornitori di servizi finanziari innovativi. Questo deve essere adeguato in modo che il mercato possa svilupparsi.

## **Politica in materia di mercati finanziari e sostenibilità dell'attività finanziaria**

Gli aspetti rilevanti del coinvolgimento di fattori e rischi ambientali in relazione alla politica dei mercati finanziari sono due: da un lato, i (grandi) fenomeni ambientali<sup>11</sup> che rappresentano anche un fattore di rischio per la stabilità del sistema finanziario. Dall'altro, le nuove opportunità che questo comparto offre al settore finanziario svizzero, con l'apertura di nuovi e crescenti campi d'attività e possibilità d'investimento. Grazie alla sua esperienza generale nella sfera ambientale e alle conoscenze specialistiche in ambito finanziario, la Svizzera possiede il potenziale per sviluppare un vantaggio concorrenziale a lungo termine.

In considerazione dei dibattiti nazionali e internazionali sul tema (ad es. nell'ambito del G20, del FSB e dell'accordo sul clima di Parigi<sup>12</sup>), all'inizio del 2016 il Consiglio federale ha definito i principi della posizione Svizzera<sup>13</sup>. In base a questi principi, lo Stato si preoccupa di creare condizioni quadro che consentano benessere e sviluppo economico sostenibile, tenendo conto degli effetti ambientali generati da comportamenti di consumo e scelte d'investimento. Tali condizioni devono permettere alla piazza finanziaria di essere competitiva e sostenibile a livello internazionale. Ne consegue la rinuncia esplicita a sussidi e a promozioni di nicchia. I principi del Consiglio federale si orientano al primato di soluzioni economiche basate sul mercato e alla sussidiarietà delle attività dello Stato e puntano sulla trasparenza e su un orientamento a lungo termine. Spesso le informazioni e i metodi che si pongono alla base di un'adeguata considerazione dei rischi e dei fattori ambientali nelle decisioni di finanziamento e d'investimento e, in ultima analisi, di un'efficiente formazione dei prezzi nell'economia generale mancano di trasparenza e affidabilità. I lavori delle autorità si svolgono nell'ambito del dialogo con il settore finanziario. Lo Stato può sostenere, attraverso un miglioramento delle condizioni quadro generali, gli sforzi del settore finanziario finalizzati ad aprire il campo d'attività degli investimenti sostenibili. Per un posizionamento della piazza

<sup>10</sup> Diversi interventi parlamentari chiedono la revisione del quadro normativo e una procedura rapida. Con il postulato 15.4086 il Consiglio federale è stato ad esempio incaricato di verificare quali misure possono rafforzare e migliorare la competitività della piazza finanziaria svizzera nel settore delle nuove tecnologie finanziarie.

<sup>11</sup> Ad esempio alluvioni, frane, incendi boschivi di vasta portata o periodi di forte siccità che possono avere considerevoli ripercussioni sulle infrastrutture e sulle filiere.

<sup>12</sup> Nell'ambito dell'accordo di Parigi del 2015 (art. 2.1 c), la comunità internazionale di Stati si è posta l'obiettivo di orientare i flussi finanziari nel rispetto del clima.

<sup>13</sup> Cfr. il comunicato stampa del DFF del 24 febbraio 2016 («Gli organismi finanziari internazionali discutono di sostenibilità: il Consiglio federale definisce il ruolo della Svizzera»).

finanziaria come centro per gli investimenti di capitale sostenibili, l'iniziativa deve invece partire dal settore.

### 3.3 Ottimizzare i contenuti e i processi di regolamentazione



I contenuti della regolamentazione dei mercati finanziari e la definizione delle priorità nel perseguimento di progetti di riforma necessari, devono orientarsi agli obiettivi della politica dei mercati finanziari. Un processo di regolamentazione ottimale deve chiarire tempestivamente l'eventuale necessità d'intervento. Questo processo coinvolge in modo adeguato i partecipanti al mercato e consente d'adoptare soluzioni pragmatiche e sostenibili per il settore finanziario, sulla base di un'elaborazione coerente dell'analisi d'efficacia economica che accompagna il progetto.

Un campione di regolamentazioni importanti del settore finanziario devono essere sottoposte a una valutazione ex post fondata, estesa ed indipendente, allo scopo d'identificare la loro efficacia e l'eventuale necessità di de- o di riregolamentazione. In tal modo può essere completato il processo di regolamentazione esistente. La SFI mantiene una visione generale sullo stato dei progetti di riforma nel settore finanziario e crea trasparenza al riguardo.

Nella concezione e nell'ulteriore sviluppo di standard internazionali, il cui rispetto è auspicato e importante per la piazza finanziaria svizzera, il nostro Paese si adopera per tempo e con vigore a favore di una strutturazione compatibile con il proprio ordinamento giuridico. La Svizzera sostiene un consolidamento ed un accresciuto orientamento al risultato dell'agenda di regolamentazione internazionale nel settore dei mercati finanziari. In particolare si bada affinché per le valutazioni dei Paesi da parte degli organismi internazionali venga adottato un medesimo metro di misura. A questo riguardo le posizioni della Svizzera devono essere armonizzate per tempo tra le autorità interessate.

#### Misure concrete

- Il processo di regolamentazione del settore finanziario avviene in maniera trasparente, con il coinvolgimento del settore e tiene conto di riflessioni precoci sulle ripercussioni di carattere economico. Il SIF ottimizza questi processi e mette a disposizione del pubblico le informazioni aggiornate sui progetti di riforma in atto nell'ambito della regolamentazione.
- Per un campione di regolamentazioni già in essere nel settore finanziario per cui sono disponibili valori empirici sufficienti, vengono eseguite valutazioni ex post da parte del DFF. La legge sugli investimenti collettivi (LICoI) può ad esempio essere l'oggetto di una tale verifica. L'incarico d'effettuare tali verifiche è affidato a enti indipendenti dalle autorità e dal settore.

- La partecipazione della Svizzera ai lavori del FMI, del FSB, dell'OCSE e dei principali organismi normativi del settore finanziario viene intensificata. In questo contesto si persegue un consolidamento e un accresciuto orientamento all'efficacia dell'agenda di regolamentazione internazionale. La SFI, la FINMA e la BNS rafforzano il proprio coordinamento.

### Impostazione del processo di regolamentazione a livello nazionale

In Svizzera, il processo di regolamentazione è articolato in quattro fasi. Qualora nella prima fase d'accertamento della necessità d'intervento normativo venga ravvisato un bisogno effettivo, si passa a una seconda fase che prevede una procedura di regolamentazione formale. Con l'entrata in vigore della regolamentazione (includendo le ordinanze e le circolari delle autorità di vigilanza) ha poi inizio l'esecuzione concreta sotto la responsabilità dei diretti interessati. Il ciclo di regolamentazione si conclude con una fase di valutazione.<sup>14</sup> Di seguito viene fornita una spiegazione più dettagliata delle suddette fasi:

**Fase 1:** Nella fase d'accertamento della necessità di regolamentazione si pongono in primo piano le questioni di principio (ad es. valutare se i meccanismi del libero mercato non funzionano adeguatamente) e il meccanismo di riconoscimento precoce degli sviluppi internazionali. Un contributo deve giungere anche dai partecipanti al mercato grazie alle reti di cui dispongono. I nuovi progetti di regolamentazione vengono abbozzati per tempo e armonizzati con la necessità di regolamentazione riscontrata. Oltre a ciò vengono fatte delle riflessioni iniziali sulle ripercussioni economiche della regolamentazione (valutazioni costi-benefici). Per quanto riguarda la regolamentazione che passa attraverso la FINMA, anch'essa deve tenere conto dei bisogni e dei costi dei diretti interessati.

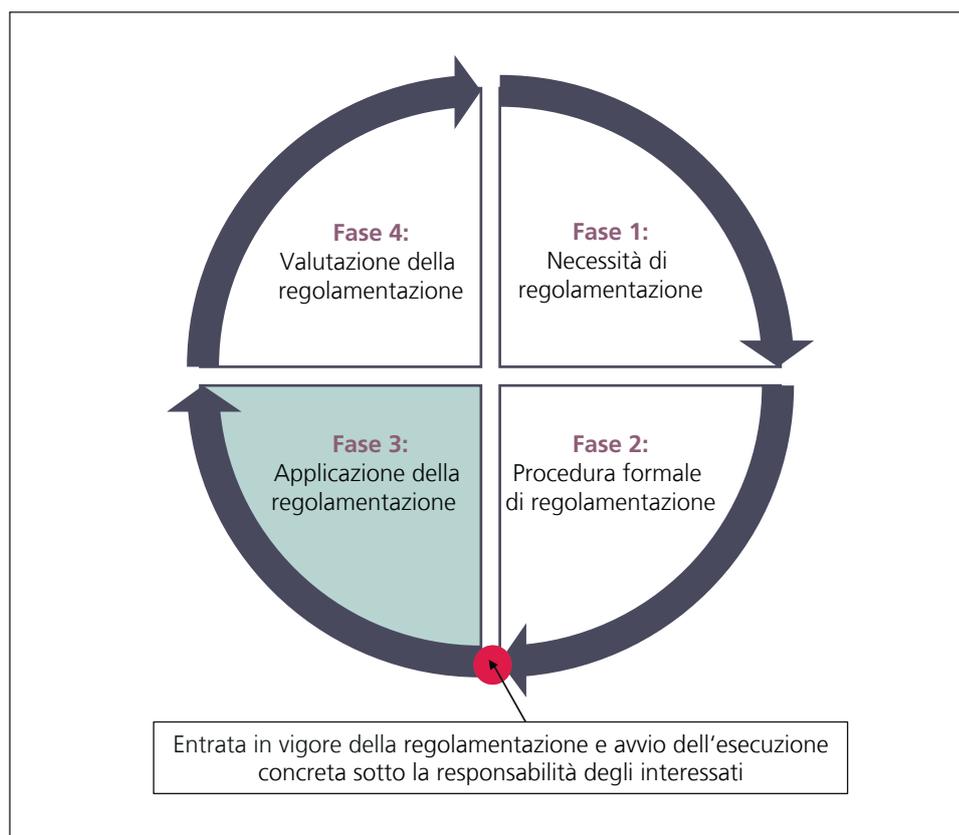
**Fase 2:** Se il Consiglio federale conferisce l'incarico d'elaborare un avamprogetto, viene avviato il processo legislativo. Nel contempo, basandosi sulle disposizioni legislative e su quelle interne della Confederazione già esistenti oggi in materia di analisi d'impatto della regolamentazione (AIR), vengono avviate e realizzate le analisi d'efficacia economica che accompagnano e si integrano nel processo legislativo. L'ente competente per la redazione di un'AIR deve essere coinvolto sin dall'inizio, indipendentemente dal livello normativo (legge, ordinanza, ordinanza FINMA o circolare).

**Fase 3:** La terza fase nel processo di regolamentazione è quella dell'attuazione. I diretti interessati raccolgono esperienze concrete nell'esecuzione ed applicazione delle regolamentazioni (vedi parte tratteggiata della Figura 3). Tra i diretti interessati, oltre agli istituti finanziari, rientra anche la FINMA che in questa fase detiene la competenza per la vigilanza ed opera in modo autonomo dalle autorità politiche.

<sup>14</sup> Per un'analisi del processo di regolamentazione e le conclusioni per la sua strutturazione ottimale si rimanda al rapporto finale del 1° dicembre 2014 del gruppo di esperti incaricato dell'ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari nonché all'allegato 1 dello stesso.

**Fase 4:** Dopo aver raccolto esperienze a sufficienza nell'attuazione e nell'applicazione di una regolamentazione, questa è pronta per essere sottoposta a una valutazione sistematica e indipendente d'efficacia e d'efficienza. Tale valutazione offre la possibilità di chiarire la necessità d'adequamenti della regolamentazione esistente, qualora ad esempio fossero constatati costi inutili per i diretti interessati o il raggiungimento di scarsi obiettivi. In questo modo si chiude il ciclo del processo di regolamentazione<sup>15</sup>.

Figura 3: Fasi del processo di regolamentazione



### Partecipazione ai lavori di regolamentazione a livello internazionale

La piazza finanziaria svizzera presenta un orientamento perlopiù globale ed è integrata nel sistema finanziario internazionale. Ne consegue che per l'attività degli offerenti svizzeri assumono grande rilevanza anche gli sviluppi internazionali in materia di regolamentazione dei mercati, ad esempio nell'ambito della definizione di standard e d'adequamenti del diritto d'altre importanti piazze finanziarie. Ciò significa che questi sviluppi sfociano anche nel processo di regolamentazione del nostro Paese.

La collaborazione internazionale nell'affermazione e nell'ulteriore sviluppo di standard internazionali ha vantaggi importanti per la piazza finanziaria svizzera quali l'aumento della stabilità finanziaria, la creazione di un terreno concorrenziale comune per i partecipanti svizzeri ai mercati finanziari globali (level playing field) e la riduzione dei costi o delle barriere d'accesso al mercato a seguito di regolamentazioni incongruenti. Questi vantaggi si concretizzano unicamente se queste regole vengono rispettate ed attuate a livello internazionale, in modo particolare, in tutte le piazze finanziarie rilevanti. La Svizzera si impegna pertanto a favore del monitoraggio dell'attuazione degli standard internazionali (ad es.

<sup>15</sup> Come esempio di clausola di valutazione nel diritto svizzero in materia di mercati finanziari può essere citato l'art. 52 LBCR (cfr. cap. 3.4).

mediante valutazioni dei Paesi nell'ambito di revisioni tra pari, le cosiddette peer review) perseguendo il proprio interesse a creare o tutelare un level playing field.

Con il passare del tempo, le attività di regolamentazione hanno assunto un grado di dettaglio e una portata tale da rendere necessario il loro consolidamento. La Svizzera appoggia gli sforzi volti a rafforzare la verifica dell'efficacia e della coerenza dell'agenda di regolamentazione internazionale che viene sviluppata ulteriormente all'interno di forum finanziari multilaterali (in particolare FSB, OCSE, FMI, GAFI, BCBS, IOSCO, IAIS). Si adopera inoltre a favore di una regolamentazione moderata che si orienti con coerenza ai rischi essenziali. Per influire attivamente sui contenuti degli standard, il nostro Paese cerca, laddove possibile, di stringere alleanze con Stati aventi posizioni affini. Una presenza attiva nei suddetti forum consente inoltre alla Svizzera di riconoscere per tempo iniziative importanti e far valere la propria posizione.

### 3.4 Limitare i rischi sistemici



Il dispositivo di protezione esistente che tutela i singoli clienti e assicura il buon funzionamento del sistema finanziario è robusto e solo in caso di rischi sistemici deve essere ulteriormente rafforzato. Vanno pertanto osservati da vicino i lavori a livello internazionale volti a rafforzare le riserve di capitale e di liquidità per banche e assicurazioni. Ai sensi della legge sulle banche, il Consiglio federale è tenuto ogni due anni a presentare al Parlamento un rapporto di valutazione sul regime svizzero «too big to fail» nel confronto internazionale. Per limitare i rischi sistemici esistenti è già stato possibile apportare importanti adeguamenti alla legislazione bancaria relativa agli istituti di rilevanza sistemica.

Basandosi sul sistema esistente, si perseguono inoltre adeguamenti del diritto che rendano più efficiente la protezione dei depositanti. Altrettanto auspicabile è la riduzione dei rischi sistemici riconosciuti sul mercato immobiliare, dovuti agli elevati volumi ipotecari e al notevole indebitamento delle economie domestiche private. Un altro tema prioritario riguarda la garanzia delle basi finanziarie della previdenza professionale in Svizzera anche nel quadro della riforma della previdenza per la vecchiaia 2020.

#### Misure concrete

- Viene rafforzata la collaborazione tra SFI, BNS e FINMA su questioni legate alla stabilità del sistema. Tale collaborazione prevede un regolare scambio d'informazioni e d'opinioni e la condivisione di know-how specifico, mantenendo le responsabilità delle autorità coinvolte.
- Il regime svizzero «too big to fail» per le banche di rilevanza sistemica viene rivisto dal SIF con cadenza biennale (ai sensi dell'art 52 LBCR) tenendo conto in particolare dell'efficacia dell'attuale regime «too big to fail» (TBTF), degli sviluppi normativi a livello internazionale e dell'aspetto della competitività internazionale.

### Banche di rilevanza sistemica («too big to fail», TBTF)

Sulla base di una prima verifica del dispositivo esistente dal 2012 contro i cosiddetti rischi «too big to fail», il Consiglio federale ha posto in vigore con effetto dal 1° luglio 2016 modifiche dell'ordinanza sui mezzi propri e dell'ordinanza sulle banche. Tali misure che si orientano alle normative internazionali e ai requisiti delle piazze finanziarie d'avanguardia, sono incentrate sulla nuova impostazione delle esigenze di capitale per le banche di rilevanza sistemica. Queste ultime devono disporre di sufficiente capitale per continuare a svolgere la propria attività commerciale ed evitare che, in una situazione di stress, si renda necessario un aiuto statale, un risanamento o una liquidazione (esigenze going concern). Siccome non in tutti i casi è possibile evitare un risanamento o una liquidazione, le banche di rilevanza sistemica globale devono detenere fondi supplementari per garantire il risanamento oppure per consentire il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica e la liquidazione delle altre unità senza ricorrere a fondi pubblici (esigenze gone concern).

Per la Svizzera, che nel confronto internazionale e in relazione alle dimensioni del Paese continua ad ospitare grandi istituti finanziari, le banche di rilevanza sistemica rappresentano una sfida particolare<sup>16</sup>. Con l'attuazione delle nuove disposizioni verranno ridotti ulteriormente i rischi derivanti da queste banche e la vigilanza potrà focalizzare maggiormente la propria attenzione sulla coerenza della stessa. In un'ottica di medio-lungo periodo, il rafforzamento del regime TBTF in Svizzera contribuisce a mantenere e ad accrescere l'attrattiva della piazza finanziaria svizzera.

### Protezione dei depositanti

Il sistema di protezione dei depositanti assicura al depositante il pagamento dei propri depositi garantiti qualora una banca entri in crisi. In Svizzera, la garanzia dei depositi è gestita da esisuisse che tramite un meccanismo di autodisciplina esistente tra le banche e i commercianti di valori mobiliari permette, in caso di necessità, d'ottenere i fondi necessari dagli istituti di credito ad essa associati. Durante la crisi finanziaria sono state adottate misure immediate per rafforzare il sistema di garanzia dei depositi esistente dal 2004. In particolare è stato innalzato sia l'ammontare della garanzia per cliente sia il limite superiore del sistema. Nel 2011 le modifiche legislative di durata limitata sono state trasposte nel diritto permanente. Nel dicembre 2014 il gruppo d'esperti incaricato dell'ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari ha ammesso la necessità di un intervento sul sistema attuale di protezione dei depositanti. Il Consiglio federale ha accolto con favore un rapido miglioramento e una revisione di questo sistema nel contesto dell'autodisciplina accettando le raccomandazioni del gruppo d'esperti.

### Mercati immobiliare e previdenziale

Il grosso volume del mercato immobiliare e ipotecario, la sua notevole rilevanza nei portafogli di credito delle banche svizzere se confrontato a livello internazionale, l'elevato grado di finanziamento con capitale di terzi, nonché i movimenti fortemente ciclici lo rendono un fattore importante e al tempo stesso potenzialmente destabilizzante per l'economia nazionale. Il sistema fiscale vigente avvantaggia il capitale di terzi rispetto al capitale proprio. Questi incentivi fiscali inducono le economie domestiche private a scegliere un indebitamento maggiore rispetto a quello che sarebbero disposte a sostenere in un mondo senza imposte distorsive. Poiché il capitale di terzi viene di regola messo a disposizione dagli istituti finanziari, gli incentivi fiscali all'indebitamento devono anche essere conside-

<sup>16</sup> In Svizzera, la BNS ha definito come banche di rilevanza sistemica - oltre alle due grandi banche Credit Suisse e UBS - anche la Zürcher Kantonalbank, il Gruppo Raiffeisen e PostFinance.

rati in relazione alla stabilità del sistema finanziario. In considerazione di questi rischi per l'economia nazionale, il Consiglio consultivo per il futuro della piazza finanziaria svizzera sulla base di un rapporto delle autorità ha raccomandato al Consiglio federale, nel mese di giugno del 2016, di perseguire un cambiamento di sistema con l'abolizione del valore locativo e, al tempo stesso, della deduzione degli interessi passivi. Per il momento, tuttavia, il Consiglio federale rinuncia a proporre un tale cambiamento di sistema.

Il grado di copertura finanziario della previdenza professionale è un altro aspetto con ripercussioni potenzialmente sistemiche. I parametri (ad es. il tasso d'interesse minimo per la remunerazione degli averi di vecchiaia, l'aliquota di conversione dell'aveve di vecchiaia in una rendita di vecchiaia e l'età di pensionamento) influenzano notevolmente sulle prestazioni nei confronti degli assicurati<sup>17</sup>. Questi parametri possono però anche incidere sulle modalità con cui gli istituti di previdenza e gli assicuratori sulla vita generano le prestazioni promesse, ossia le loro scelte d'investimento<sup>18</sup>. Promesse di prestazioni irrealistiche accrescono i rischi per gli istituti di previdenza e possono comportare oneri di risanamento.

### 3.5 Garantire la conformità internazionale in ambito fiscale e nel settore del riciclaggio di denaro



A partire dal 2018, la Svizzera effettuerà per la prima volta lo scambio di dati fiscali con i Paesi partner designati e con l'UE sulla base dello standard dell'OCSE relativo allo scambio automatico di informazioni. La Svizzera bada affinché siano rispettati i principi sanciti nello standard (in particolare la reciprocità, la riservatezza e la sicurezza dei dati, il chiarimento degli aventi economicamente diritto). Programmi di regolarizzazione e possibilità di accedere ai mercati sono ulteriori richieste della Svizzera nei confronti di tali Paesi partner. Nelle relazioni con gli USA dovrà essere convenuto il passaggio a un accordo FATCA in base al modello 1<sup>19</sup>.

La Svizzera partecipa attivamente allo sviluppo di standard internazionali dell'OCSE e del G20 volti a prevenire l'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili d'impresa che operano a livello internazionale («Base erosion and profit shifting», BEPS). Il nostro Paese è intenzionato a tenere conto degli standard minimi elaborati in tale quadro, tra cui figura anche l'introduzione dello scambio automatico di rendicontazioni Paese per Paese tra le autorità fiscali («country by country reporting»).

<sup>17</sup> Mentre normalmente il tasso d'interesse minimo viene verificato annualmente e, se del caso, adeguato, ciò non vale per l'aliquota di conversione obbligatoria stabilita per legge o le aliquote di conversione delle rendite esistenti. Le aliquote di conversione delle casse mantello possono però essere stabilite abbastanza liberamente.

<sup>18</sup> Gli assicuratori sulla vita sono soggetti a due limitazioni nell'attività LPP: innanzitutto, la cosiddetta quota minima che li porta a rimettere agli assicurati una grossa parte degli eventuali utili e a sostenere invece da soli eventuali perdite; secondariamente, il requisito di solvibilità in base al quale gli assicuratori sulla vita devono essere in grado di farsi carico anche concretamente di queste perdite e non finire in fallimento già in presenza di perdite minime. Queste norme costringono gli assicuratori sulla vita a investire in soluzioni a più basso rischio con l'aumentare della quota minima.

<sup>19</sup> Il modello FATCA 1 prevede lo scambio automatico d'informazioni tra le autorità fiscali. Gli istituti finanziari svizzeri devono comunicare i dati sui conti di clienti statunitensi all'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), anziché direttamente alle autorità fiscali statunitensi come previsto dal modello FATCA 2 attualmente in vigore.

Gli sforzi della comunità internazionale nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo vengono sostenuti a pieno dalla Svizzera. Il nostro Paese ha già adottato nella propria legislazione gli standard più rilevanti e recentemente riveduti del GAFI, dimostrando così la propria volontà politica d'adeguare rapidamente il diritto interno agli standard del settore. La Svizzera partecipa attivamente, nell'ambito del GAFI e di altri organismi che si occupano di queste tematiche, ai lavori in corso attualmente o previsti per il futuro.

### Misure concrete

- Con altri Paesi partner prioritari la Svizzera conclude accordi per introdurre lo scambio automatico d'informazioni sulla base dello standard globale dell'OCSE, fermo restando che la Svizzera fa valere le proprie richieste specifiche. Il nostro Paese si adopera a favore di un'ampia introduzione dello scambio automatico d'informazioni da parte dei centri finanziari internazionali a tutela del level playing field internazionale. Con gli USA viene concluso un accordo sullo scambio d'informazioni bancarie tra le autorità fiscali in base al modello FATCA 1.
- Con importanti Paesi partner la Svizzera conclude accordi sullo scambio d'informazioni tra le autorità fiscali relative alla rendicontazione d'attività imprenditoriali specifiche per Paese. La Svizzera attua così lo standard globale fissato dal progetto BEPS dell'OCSE.

### Collaborazione in ambito fiscale

Nell'ambito del Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio d'informazioni a fini fiscali (Forum globale) la Svizzera si adopera attivamente a favore dell'attuazione dello standard internazionale dell'OCSE sullo scambio automatico d'informazioni relative a conti finanziari (standard SAI). Per la fine del 2016, oltre agli accordi sullo scambio automatico d'informazioni già conclusi con l'UE e con l'Australia, il Parlamento svizzero dovrebbe aver approvato anche l'introduzione dello scambio automatico d'informazioni con Jersey, Guernsey, Isola di Man, Islanda, Norvegia, Canada, Giappone e Repubblica di Corea. Dal 2018 potrà dunque prendere il via un primo scambio di dati secondo lo standard dell'OCSE con 38 Paesi e territori. La Svizzera sta trattando con un ulteriore gruppo d'importanti Stati partner nell'intento di pervenire ad accordi o dichiarazioni comuni. Con l'applicazione dello standard dell'OCSE da parte degli Stati partner viene creato un level playing field che consente alla Svizzera d'approfitte di pari condizioni di concorrenza rispetto alle altre piazze finanziarie. Inoltre, dal 2009 la Svizzera attua lo standard per lo scambio d'informazioni su domanda con i suoi Stati partner<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> A fine ottobre 2016 la Svizzera ha sottoscritto 53 convenzioni per evitare le doppie imposizioni (CDI) e 10 accordi sullo scambio d'informazioni in materia fiscale (TIEA) che soddisfano lo standard internazionale, di questi 47 CDI e 7 TIEA sono in vigore.

Per quanto concerne il settore dell'imposizione delle imprese, la Svizzera si è impegnata attivamente nell'ambito del progetto BEPS dell'OCSE e del G20. Quest'ultimo si è concluso nell'ottobre del 2015 con la pubblicazione dei risultati. Nel nostro Paese, l'attuazione degli standard minimi scaturiti dal progetto viene garantita con la Riforma III dell'imposizione delle imprese e da ulteriori misure<sup>21</sup>. L'OCSE sta lavorando alla messa a punto di uno strumento per monitorare l'attuazione dei risultati BEPS da parte degli Stati. Nel contempo bisogna coinvolgere altri Paesi. Le misure adottate contribuiscono a rafforzare l'attrattiva della piazza e l'accettazione internazionale della fiscalità svizzera delle imprese.

### **Riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo**

Sul fronte della lotta contro il riciclaggio di denaro ed il finanziamento del terrorismo, la legge che mette in atto le Raccomandazioni del GAFI rivedute nel 2012 è entrata gradualmente in vigore nel corso del 2015 e del 2016. I partecipanti al mercato hanno così avuto il tempo necessario per apportare gli adeguamenti organizzativi e procedurali. Nel 2016 il GAFI ha eseguito la quarta valutazione del dispositivo svizzero per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. In tale occasione si è tra l'altro verificato se la Svizzera ha adottato misure adeguate ed efficaci nei settori seguenti: riconoscimento dei rischi, prevenzione, vigilanza, comunicazione, perseguimento penale, assistenza amministrativa e giuridica con l'estero. Dei risultati di questa valutazione si dovrà, se necessario, tenere conto anche in caso di eventuali misure supplementari a livello nazionale.

<sup>21</sup> Con la Riforma III dell'imposizione delle imprese la Svizzera attua anche l'intesa comune dell'ottobre 2014 con l'UE. In quest'ambito il Consiglio federale ha ribadito la sua intenzione d'abolire il regime fiscale criticato dall'UE e d'improntare le nuove misure fiscali sugli standard internazionali.

Le autorità cercano un dialogo regolare con il settore privato, si concertano fra loro e posizionano attivamente la Svizzera a livello internazionale. Questo scambio a vari livelli, espressamente cercato, sostiene l'ulteriore perseguimento delle attività nei campi d'azione descritti e il conseguimento degli obiettivi. La chiarezza in merito agli interessi nazionali crea anche le premesse necessarie affinché la posizione svizzera sulle questioni fiscali e inerenti ai mercati finanziari possa essere ascoltata all'estero.

## Accertamento degli interessi a livello nazionale ...

Il dialogo aperto sulla politica e sulla strategia dei mercati finanziari viene portato avanti e curato con il settore finanziario e con ulteriori ambienti interessati nell'ambito degli organismi di dialogo istituzionalizzati dalla SFI. In tal modo si può sostenere la formazione d'opinioni e l'ottenimento di consensi all'interno del settore finanziario, ciò che contribuisce a chiarire gli interessi in causa e le priorità di tutti gli attori della piazza finanziaria rispetto alle condizioni quadro.

Deve essere garantita una regolare ed efficace armonizzazione delle posizioni delle autorità federali competenti sulle questioni fiscali e su quelle inerenti ai mercati finanziari. In tal modo si agevola l'individuazione di soluzioni a livello nazionale come pure la rappresentanza degli interessi all'estero. La collaborazione tra le autorità competenti per le questioni in materia di mercati finanziari, in particolare per le questioni concernenti l'accesso al mercato e per i lavori degli standard setter, va intensificata ulteriormente senza mettere tuttavia in discussione i mandati delle rispettive autorità.

Occorre portare avanti la collaborazione tra SFI, FINMA e BNS su questioni legate alla stabilità del sistema al fine di sostenere un regolare scambio d'informazioni e d'opinioni e la condivisione di know-how specifico. Ciò deve avvenire sulla base dei meccanismi esistenti nella collaborazione, fermo restando i ruoli e le responsabilità specifiche delle autorità coinvolte.

Con il Consiglio consultivo per il futuro della piazza finanziaria svizzera interpellato per le questioni d'orientamento strategico e il Forum Politica in materia di mercati finanziari consultato per gli affari operativi correnti esistono due organismi di dialogo con il settore finanziario che vengono regolarmente coinvolti nell'ulteriore sviluppo strategico rispettivamente nell'attuazione delle misure della politica dei mercati finanziari. Ciò consente di valutare per tempo e con ampio consenso un'eventuale necessità d'intervento ai sensi dei principi della politica dei mercati finanziari.

Questi organismi non hanno poteri decisionali e non sostituiscono i regolari processi legislativi:

- Il *Consiglio consultivo* giudica, su base regolare e svincolata dagli affari correnti delle autorità, importanti decisioni strategiche per l'attività finanziaria e la politica dei mercati finanziari. Valuta le opportunità, i rischi e le prospettive future per la piazza finanziaria rispetto all'intera economia nazionale. Riprende i temi e gli sviluppi che assumono rilevanza centrale per il futuro della piazza finanziaria in quanto importanti pilastri dell'economia nazionale. Il Consiglio consultivo deve consentire alle autorità e agli attori interessati dell'economia di maturare una comprensione comune nel rispetto e nella consapevolezza dei rispettivi ruoli. Qualora il Consiglio consultivo riconosca una necessità d'intervento può sottoporre raccomandazioni pertinenti al Consiglio federale. Il Consiglio consultivo, che è attualmente diretto da un esponente del mondo scientifico, è composto da rappresentanti del mondo economico, del settore finanziario, dei lavoratori, del mondo scientifico e delle autorità svizzere competenti.
- Il *Forum* coadiuva gli affari correnti delle autorità nell'ambito della politica dei mercati finanziari. Si tratta di un organismo di discussione e di consultazione sulle attività attualmente in corso o pianificate sul fronte delle autorità. Le autorità e i rappresentanti del settore si aggiornano a vicenda in merito alle proprie valutazioni sugli sviluppi economici e normativi in Svizzera e all'estero. Da queste indicazioni, le autorità o il settore possono dedurre le sfide e le misure auspicabili. Il dialogo serve pertanto a riconoscere per tempo e definire le priorità nella politica dei mercati finanziari nonché a giudicare gli effetti dei progetti di regolamentazione in corso. Il Forum, che è diretto dalla SFI, è composto di rappresentanti del settore finanziario e delle autorità svizzere competenti.

Anche il dialogo tra le autorità dei mercati finanziari (segnatamente la SFI, la FINMA e la BNS) deve orientarsi all'attuazione della politica del Consiglio federale in materia di mercati finanziari e al raggiungimento e all'applicazione dei suoi obiettivi e principi. Pertanto, soprattutto sul fronte del riconoscimento precoce degli sviluppi internazionali, occorre intrattenere uno scambio aperto e regolare tra le autorità competenti sui contenuti della politica dei mercati finanziari, facendo riferimento a tutti i suoi obiettivi e alle misure statali auspicabili.

### **... e tutela degli interessi nei confronti dell'estero**

La Svizzera persegue l'obiettivo di rafforzare ulteriormente i rapporti finanziari bilaterali e la collaborazione con importanti Paesi partner sul piano della regolamentazione e del diritto in materia di vigilanza. Viene portato avanti un dialogo regolare sulle questioni fiscali e inerenti i mercati finanziari con gli Stati limitrofi, le istituzioni dell'UE, gli Stati del G-20 e i centri importanti per la piazza finanziaria svizzera dal punto di vista dell'attività globale dei servizi finanziari. Si deve inoltre puntare ad approfondire i rapporti con Paesi prescelti mediante il sostegno tecnico. La SFI conduce i dialoghi in materia di finanza e di regolamentazione coinvolgendo le altre autorità competenti in materia.

La partecipazione e l'impegno attivo della Svizzera ai lavori degli organismi finanziari internazionali e nell'ambito del G20 continua a essere un elemento centrale per tutelare gli interessi del Paese. In particolare, facendo parte del FMI, del FSB e dell'OCSE, la Svizzera si trova in una posizione favorevole per riconoscere per tempo iniziative normative e fiscali nel contesto globale, decidere l'eventuale adesione e far valere con determinazione la propria posizione.

Lo scambio diretto con le autorità estere competenti è uno strumento comprovato ed efficace per rappresentare e tutelare gli interessi della Svizzera a livello internazionale. I dialoghi finanziari o normativi offrono una piattaforma adeguata per pervenire, con Stati partner prescelti, a un'intesa su aspetti della politica dei mercati finanziari quali la regolamentazione e il posizionamento all'interno dei forum internazionali. Questi dialoghi forniscono inoltre una possibilità per portare avanti le richieste svizzere (ad es. nell'ambito dell'accesso al mercato). In questo contesto bilaterale, nel 2015 e nel 2016 la Svizzera ha effettuato scambi ad esempio con Brasile, Cina, Germania, UE, Hong Kong, Iran, Giappone, Canada, Polonia, Singapore, Regno Unito e USA.

In relazione al dialogo ufficiale con Paesi partner emergenti può essere utile l'allestimento, da parte della Svizzera, di un sostegno tecnico per i rappresentanti delle autorità fiscali e dei mercati finanziari di questi Paesi. Tale assistenza può essere fornita anche nell'ambito dei programmi d'organizzazioni multilaterali. Un'ulteriore possibilità è costituita dalla partecipazione delle autorità elvetiche ad offerte di scuole universitarie e istituti svizzeri, orientate all'esperienza pratica, aventi lo scopo di perfezionare sotto il profilo professionale i quadri provenienti da istituti finanziari d'importanti Paesi emergenti.

La tutela degli interessi elvetici è promossa anche attraverso l'impegno attivo all'interno di organizzazioni e forum multilaterali come il FMI, il FSB, l'OCSE, il Finance Track del G20 e gli organismi specializzati nella definizione di standard (BCBS, IOSCO, IAIS, GAFI) in cui vengono formulati standard internazionali o raccomandazioni per le autorità nazionali. L'elaborazione e l'ulteriore sviluppo di tali norme si basa su vasti e dettagliati lavori preliminari. Queste norme non hanno carattere giuridicamente vincolante, ma vengono utilizzate come punto di riferimento per valutare l'equivalenza della regolamentazione e della vigilanza nazionali nell'attività finanziaria oppure vengono integrate negli standard internazionali obbligatori. Pertanto è fondamentale che la Svizzera mantenga la sua importante posizione nel sistema internazionale, continui ad essere presente all'interno delle istanze decisionali degli organismi più importanti e difenda sin dall'inizio la propria posizione in merito a queste iniziative sopranazionali.

---

# Allegato I: Principi della politica dei mercati finanziari in Svizzera

La politica dei mercati finanziari si occupa di definire le condizioni quadro relative all'attività finanziaria. In particolare comprende la regolamentazione e la vigilanza dei mercati finanziari, il trattamento fiscale delle attività finanziarie così come la collaborazione internazionale e la partecipazione attiva o il posizionamento della Svizzera. La politica dei mercati finanziari stabilisce il margine di manovra aziendale dei fornitori di servizi finanziari e quindi la competitività della piazza finanziaria svizzera. Alla base dell'attività statale troviamo i principi che fungono da guida per affrontare le nuove sfide e per soddisfare la necessità di adeguamento.

## Obiettivi

Le condizioni quadro per la piazza finanziaria svizzera devono garantire la sua qualità, stabilità e integrità. Questi tre elementi costituiscono i pilastri di un settore finanziario competitivo che fornisce i propri servizi per l'intera economia e contribuisce in tal modo a mantenere e ad accrescere il benessere della popolazione.

### Primo: Qualità

La piazza finanziaria svizzera si distingue per condizioni quadro competitive a livello internazionale. Nel contempo, un contesto giuridico e istituzionale appropriato crea i migliori presupposti affinché il settore possa fornire servizi d'alta qualità per una clientela nazionale ed estera.

Per il settore finanziario è essenziale un contesto normativo e fiscale che garantisca la concorrenza in ambito nazionale e salvaguardi le opportunità di mercato all'estero. Un ruolo altrettanto centrale compete a infrastrutture efficienti dei mercati finanziari, in particolare il traffico dei pagamenti, il commercio di titoli come pure la disponibilità di personale qualificato. Solo il settore, però, può creare valore aggiunto e posti di lavoro. Pertanto, il settore finanziario deve essere in grado di soddisfare nel modo migliore le differenti esigenze dell'economia e delle economie domestiche private in materia di servizi finanziari d'alta qualità. Per il settore finanziario svizzero, caratterizzato da uno spiccato orientamento internazionale, rivestono particolare rilevanza l'attività transfrontaliera e la salvaguardia dell'accesso ai mercati esteri.

## Secondo: Stabilità

Il sistema finanziario nel suo insieme deve essere stabile ed in grado di garantire la resistenza dei singoli istituti finanziari, in particolare modo di quelli di rilevanza sistemica. A tal fine, l'attività di vigilanza macroprudenziale (riferita al sistema) viene integrata da quella microprudenziale (riferita all'istituto).

Un sistema finanziario è stabile quando i mercati finanziari e gli operatori (banche, assicurazioni, borse, sistemi di gestione delle operazioni, mercati monetari e dei cambi, e via di seguito) possono assolvere in maniera soddisfacente funzioni importanti per l'economia nazionale (ad es. l'allocazione di capitale, la trasformazione delle scadenze e dei rischi, l'attività di deposito, il traffico dei pagamenti) anche in caso di shock e di situazioni di crisi. Un pericolo per la stabilità è rappresentato tanto dagli shock sistemici come pure da fenomeni sporadici e limitati che possono verificarsi in Svizzera o all'estero. Gli istituti di rilevanza sistemica globale e nazionale rappresentano un profilo di rischio particolare. Una crisi che coinvolga uno di questi istituti o più realtà di piccole-medie dimensioni potrebbe scatenare una perdita di fiducia generalizzata nel sistema finanziario. La stabilità del sistema può essere al tempo stesso pregiudicata da disfunzioni interne, come ad esempio surriscaldamenti sul mercato immobiliare. La salvaguardia della stabilità finanziaria costituisce pertanto un compito centrale della regolamentazione e della vigilanza sul settore finanziario.

## Terzo: Integrità

Grande importanza viene attribuita alla necessità di contrastare coerentemente gli abusi e le infrazioni alle regole. Un'adeguata tutela degli investitori e dei clienti contribuisce a salvaguardare l'operatività del sistema e a rafforzare la fiducia nel settore finanziario.

L'integrità della piazza finanziaria e la preoccupazione per la sua reputazione dovrebbero costituire una priorità per tutti i fornitori di servizi finanziari, dato che le loro sorti sono strettamente legate alla fiducia che clienti e partner commerciali ripongono nella loro competenza e nel loro comportamento. Ciò pone elevati requisiti etici agli intermediari finanziari, tant'è che è innanzitutto una loro responsabilità salvaguardare la buona reputazione del settore con una condotta integra. Lo Stato, dal canto suo, attraverso una regolamentazione efficace e una vigilanza coerente contribuisce a impedire quanto più possibile comportamenti scorretti. A questo proposito la Svizzera si orienta agli standard riconosciuti a livello globale in materia di vigilanza prudenziale, protezione contro gli abusi del sistema finanziario e del settore fiscale.

I suddetti obiettivi si integrano a vicenda, ma possono anche contrapporsi ed evidenziare conflitti. L'esperienza nell'elaborazione della regolamentazione indica come permanga necessaria una ponderazione delle priorità. A titolo d'esempio è possibile che normative volte a prevenire abusi di mercato (integrità) contraddicano per certi versi le condizioni quadro per un settore finanziario competitivo a livello internazionale (qualità della localizzazione). Per contro, un basso livello di regolamentazione può minare la stabilità, l'integrità della piazza finanziaria o anche l'accesso ai mercati esteri. I principi della politica dei mercati finanziari illustrati qui di seguito devono fornire il necessario aiuto per orientarsi specificamente in tali conflitti d'obiettivi.

## Principi

Gli obiettivi della politica dei mercati finanziari vengono perseguiti nel rispetto di principi generali per l'attività dello Stato applicabili a lungo termine. I tre principi menzionati qui di seguito devono fungere da guida nella definizione della politica dei mercati finanziari, in particolare nei progetti di regolamentazione o in occasione di negoziati internazionali.<sup>22</sup>

### **Primo: Attrattiva della piazza**

Questo principio sottolinea l'impegno a favore di una piazza finanziaria attrattiva che sfrutti i margini di manovra nazionali tenendo conto dell'integrazione internazionale della piazza.

Le autorità creano e mantengono i presupposti per un settore finanziario svizzero competitivo e capace d'innovare. Laddove possibile devono essere sfruttati i margini esistenti per soluzioni nazionali. Tuttavia, considerata la forte correlazione internazionale del settore finanziario, la Svizzera può avere interesse a tenere conto dell'evoluzione del diritto d'importanti Paesi partner. Dal canto loro, gli standard internazionali ampiamente riconosciuti si prestano a fungere da punti di riferimento per la creazione e l'ulteriore sviluppo di regole nazionali. Con l'attuazione di uno standard è quindi possibile difendere credibilmente la richiesta di pari opportunità nell'attività finanziaria transfrontaliera in campo internazionale. Le soluzioni svizzere devono andare oltre lo standard riconosciuto a livello internazionale soltanto laddove necessario per motivi di rilevanza sistemica. Del resto il nostro Paese soddisfa gli standard globali e si adopera per l'attuazione effettiva di tali standard.

### **Secondo: Neutralità concorrenziale e tecnologica**

Questo principio sottolinea l'intento d'evitare condizioni quadro che alterino la concorrenza, anche in riferimento a innovazioni e impiego di nuove tecnologie, prestando particolare attenzione alla certezza giuridica per il settore.

Nella determinazione delle condizioni quadro le autorità considerano le ripercussioni sul contesto concorrenziale, sulle strutture e sul comportamento del mercato. Si adoperano affinché le condizioni di concorrenza siano per quanto possibile trasparenti e comparabili per tutti gli operatori del mercato ed evitino incentivi di comportamento indesiderati. Nel contempo, le condizioni quadro vengono definite in modo da risultare neutrali rispetto a varie tecnologie e modelli d'attività e lasciando spazio alle innovazioni.

<sup>22</sup> Questi principi riflettono anche norme già approvate in precedenza dalle autorità e dal Consiglio federale con speciale riferimento ai contenuti e al processo di regolamentazione dei mercati finanziari. Cfr. le «Linee guida applicabili alla regolamentazione dei mercati finanziari» del DFF (2005), le «Linee guida per la regolamentazione dei mercati finanziari» della FINMA (2010) e il rapporto del 19 dicembre 2012 del Consiglio federale sulla politica in materia di mercati finanziari.

**Terzo:  
Proporzionalità**

Questo principio rimanda alla volontà di garantire economicità e proporzionalità nella scelta e nell'impiego degli strumenti della politica prevedendo un opportuno coinvolgimento dei soggetti interessati.

Nell'impiego delle risorse le autorità si orientano ai costi e ai benefici attesi da un provvedimento. Di volta in volta sono chiamate a compiere un'attenta ponderazione considerando il raggiungimento degli obiettivi così come le ripercussioni sull'economia nazionale e sugli operatori del mercato. L'obiettivo di una regolamentazione efficace ed efficiente sul piano dei costi deve essere conseguito con un approccio normativo basato sui principi e una vigilanza basata sui rischi (e quindi differenziata). Oltre che dei rischi di un'attività commerciale, una regolamentazione differenziata tiene conto anche delle dimensioni e della complessità dei fornitori di servizi finanziari. I soggetti interessati vengono informati per tempo e coinvolti in maniera adeguata nella pianificazione e nell'elaborazione di un progetto di riforma.

# Allegato II: Importanti sviluppi della politica dei mercati finanziari dal 2010

2010	<ul style="list-style-type: none"><li>– La Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI) del DFF inizia il suo operato</li><li>– La Commissione di esperti presenta il rapporto finale «too big to fail (TBTF)»</li><li>– Entra in vigore l'ordinanza sull'assistenza amministrativa in attuazione delle CDI secondo lo standard dell'OCSE</li></ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"><li>– Il Consiglio federale licenzia il messaggio concernente il rafforzamento della stabilità nel settore finanziario (progetto TBTF)</li><li>– La Svizzera firma convenzioni sull'imposizione alla fonte con la Germania e il Regno Unito</li><li>– Il Consiglio federale licenzia il messaggio concernente la legge sull'assistenza amministrativa fiscale LAAF</li><li>– Il Consiglio federale licenzia il messaggio concernente la revisione della legge sulle borse LBVM</li><li>– Il Consiglio federale licenzia il messaggio concernente la revisione totale della legge sul contratto d'assicurazione LCA</li><li>– Il Consiglio federale licenzia il messaggio sulla riforma delle quote e della governance del FMI</li></ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"><li>– Il Consiglio federale licenzia la revisione della legge sugli investimenti collettivi LICol</li><li>– Il Consiglio federale licenzia l'attuazione dei requisiti in materia di capitale di Basilea III</li><li>– La Svizzera firma convenzioni sull'imposizione alla fonte con l'Austria</li><li>– La Svizzera ammette la richiesta di gruppo secondo lo standard dell'OCSE</li><li>– Il Consiglio federale presenta obblighi di diligenza estesi contro i fondi non dichiarati</li><li>– Il Consiglio federale presenta una panoramica della politica in materia di mercati finanziari</li></ul>
2013	<ul style="list-style-type: none"><li>– Il Consiglio federale licenzia il messaggio sull'Accordo FATCA con gli Stati Uniti</li><li>– Il Consiglio federale prende atto del rapporto del gruppo di esperti sulle sfide regolatorie per la gestione patrimoniale transfrontaliera</li><li>– La Svizzera firma la convenzione dell'OCSE e del Consiglio d'Europa sull'assistenza amministrativa in materia fiscale</li><li>– Il Consiglio federale licenzia il messaggio concernente l'attuazione delle Raccomandazioni rivedute del GAFI</li><li>– Svizzera e Stati Uniti firmano un accordo («Joint Statement») per porre fine alla controversia fiscale tra le banche svizzere e gli Stati Uniti</li></ul>

2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Il Consiglio federale licenzia il messaggio concernente la legge sulle infrastrutture finanziarie LInFi</li> <li>– Il Consiglio federale approva l'attuazione dei requisiti in materia di liquidità di Basilea III</li> <li>– La Svizzera riconosce lo standard globale per lo scambio automatico di informazioni relative a conti finanziari</li> <li>– La Svizzera firma la dichiarazione congiunta per introdurre lo scambio automatico di informazioni con l'Australia</li> <li>– La Svizzera firma l'accordo per introdurre lo scambio automatico di informazioni con l'UE</li> <li>– La Svizzera e l'UE firmano una dichiarazione comune concernente la fiscalità delle imprese</li> <li>– Il Consiglio federale decide mandati di negoziazione con i Paesi partner per introdurre lo scambio automatico di informazioni e riconosce il nuovo standard globale nei confronti del Forum globale</li> <li>– Il Consiglio federale prende atto del rapporto finale del gruppo di esperti incaricato dell'ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari e istituisce il Consiglio consultivo per il futuro della piazza finanziaria svizzera</li> </ul>
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La Svizzera viene ammessa dal Forum globale alla seconda fase della valutazione dei Paesi</li> <li>– Il Consiglio federale licenzia i messaggi concernenti le basi legali per lo scambio automatico di informazioni</li> <li>– Il Consiglio federale licenzia il messaggio relativo alla Riforma III dell'imposizione delle imprese</li> <li>– Il Consiglio federale licenzia il messaggio concernente la legge sui servizi finanziari LSF e la legge sugli istituti finanziari LIFin</li> <li>– Il Consiglio federale licenzia il messaggio sullo scambio automatico di informazioni con l'UE</li> </ul>
2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entra in vigore la legge sulle infrastrutture finanziarie LInFi</li> <li>– Entra in vigore la versione riveduta della legge sul riciclaggio di denaro LRD</li> <li>– La Svizzera firma dichiarazioni congiunte per introdurre lo scambio automatico di informazioni con Giappone, Canada, Jersey, Guernsey, Isola di Man, Islanda, Norvegia, Repubblica di Corea</li> <li>– Il Consiglio federale pone in vigore le rivedute disposizioni TBTF</li> <li>– La Svizzera conclude la seconda fase della valutazione dei Paesi prevista dal Forum globale con il giudizio «ampiamente conforme»</li> <li>– La Svizzera ratifica la Convenzione dell'OCSE e del Consiglio d'Europa sull'assistenza amministrativa in materia fiscale</li> </ul>







