



Berna, 20 settembre 2024

Modifica delle disposizioni della legge sulla vigilanza dei mercati finanziari nonché di altri atti normativi in relazione alla collaborazione con servizi esteri

Rapporto esplicativo
per la procedura di consultazione

Compendio

Il 16 giugno 2023 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di condurre, in collaborazione con il Dipartimento federale di giustizia e polizia, l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA), l'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) e la Banca nazionale svizzera (BNS), un esame approfondito delle disposizioni concernenti la collaborazione internazionale con servizi esteri contenute nella legge sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA), nella legge sui revisori (LSR) e nella legge sulla Banca nazionale (LBN), al fine di rilevare l'eventuale necessità di agire e presentare al Consiglio federale un progetto di modifica da porre in consultazione. La collaborazione delle autorità e dei fornitori di servizi finanziari svizzeri con le autorità e i servizi esteri nel settore dei mercati finanziari serve a preservare la stabilità finanziaria, l'integrità del mercato e la trasparenza ed è una condizione importante per il sistema finanziario svizzero interconnesso a livello internazionale e le operazioni transfrontaliere di fornitori svizzeri di servizi finanziari. Le condizioni quadro legali devono essere modificate in modo da rendere in futuro tale collaborazione ancora più efficace. Così facendo si intende rafforzare la reputazione e il ruolo globale della piazza finanziaria.

Situazione iniziale

L'ultima revisione delle disposizioni di legge concernenti la collaborazione della FINMA e della BNS nel rapporto internazionale è avvenuta nel quadro dell'emanazione della legge sull'infrastruttura finanziaria (LInFi) ed è entrata in vigore il 1° gennaio 2016. Da allora si è ulteriormente consolidata la tendenza verso sistemi finanziari fortemente interconnessi a livello internazionale e con essa anche il rafforzamento dell'attività di sorveglianza transfrontaliera, la collaborazione e lo scambio di informazioni delle autorità di vigilanza sui mercati finanziari. La collaborazione e lo scambio di informazioni, ad esempio, sono indispensabili per far sì che, nell'ambito delle relazioni d'affari o delle operazioni transfrontaliere, le autorità di vigilanza competenti ricevano tutte le informazioni necessarie a riconoscere e tracciare rischi e abusi nei rispettivi sistemi finanziari nonché a conseguire gli obiettivi delle leggi sui mercati finanziari, segnatamente la stabilità e l'integrità del mercato. Per questo motivo la capacità di cooperazione delle autorità nazionali competenti, in particolare delle autorità di vigilanza sui mercati finanziari come pure dei fornitori di servizi finanziari interessati, è una delle condizioni fondamentali dell'attività transfrontaliera. Dall'entrata in vigore delle disposizioni di legge attuali, i requisiti internazionali per la collaborazione internazionale delle autorità di vigilanza sui mercati finanziari e dei fornitori di servizi finanziari si sono evoluti. L'odierno quadro giuridico svizzero tiene conto di queste evoluzioni solo in misura parziale, ragione per cui la capacità di cooperazione delle autorità e dei fornitori di servizi finanziari svizzeri non corrisponde allo standard internazionale atteso e in uso. Questa situazione compromette la reputazione della Svizzera, della sua piazza finanziaria e della vigilanza svizzera sui mercati finanziari. Nel contempo, la ridotta capacità di cooperare delle autorità e dei fornitori di servizi finanziari svizzeri ostacola in parte l'esecuzione delle leggi in altre giurisdizioni. Appare quindi opportuno modificare il quadro normativo svizzero applicabile, allo scopo di rafforzare la reputazione e il ruolo globale della piazza finanziaria svizzera.

Contenuto del progetto

Sulla base delle esperienze maturate dal momento dell'entrata in vigore delle disposizioni attuali, nel 2016, e degli ulteriori chiarimenti in merito, il DFF, e in particolare la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI), in collaborazione con l'Ufficio federale di giustizia, la FINMA, l'ASR e la BNS nonché d'intesa con i rappresentanti del settore privato, ha identificato una necessità di revisione in particolare per i seguenti temi e le seguenti disposizioni della legge sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA) e di altri atti normativi:

a. *la procedura svizzera del cliente secondo l'articolo 42a capoversi 2 e 4–6 LFINMA (la procedura amministrativa con diritti di audizione e di ricorso) è parte dell'odierna procedura di assistenza amministrativa della FINMA. La sua applicazione costituisce un unicum nel panorama internazionale ed è oggetto di critiche da parte delle autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari come pure degli organismi internazionali, che in essa ravvisano una limitazione rilevante della capacità della FINMA di fornire assistenza amministrativa. Questo rischia di compromettere la trasparenza, l'integrità e la stabilità finanziaria. Nella prassi dell'assistenza amministrativa della FINMA è stato riscontrato che i diritti di audizione e di ricorso attualmente garantiti dalla procedura del cliente vengono nella maggior parte dei casi esercitati proprio da quegli attori nei confronti dei quali esiste un sospetto fondato di reati di abuso di informazioni privilegiate e di manipolazione del mercato commessi con strumenti dei mercati finanziari esteri, e che spesso ciò avviene in maniera reiterata. L'esperienza dimostra che in questi casi la procedura del cliente tende a essere sfruttata per ritardare la trasmissione di informazioni. Questo implica un rischio di reputazione rilevante per la Svizzera e la sua piazza finanziaria. Colui che opera e investe volontariamente su piazze finanziarie e in sedi di negoziazione estere deve essere consapevole che le autorità locali di vigilanza sui mercati finanziari hanno, in applicazione del rispettivo quadro giuridico, una necessità legittima e spesso anche urgente di ottenere informazioni sulle transazioni eseguite e non dovrebbe poter ricorrere ai diritti di audizione e di ricorso per ritardare una procedura di vigilanza estera. In questo caso, alla protezione giuridica individuale si oppone l'interesse pubblico per mercati finanziari stabili, integri e trasparenti nonché la protezione degli altri partecipanti al mercato finanziario e il loro legittimo interesse per mercati equi e trasparenti. Pertanto, già oggi gli standard internazionali prevedono che i dati siano trasmessi senza indugio e senza processi di audizione e di ricorso.*

Le autorità svizzere, invece, beneficiano nell'ambito delle domande di assistenza amministrativa indirizzate ad autorità estere di una trasmissione di informazioni rapida ed efficace. Al contempo, in base alla legge applicabile si constata che i clienti acconsentono regolarmente, mediante dichiarazioni di rinuncia, alla trasmissione informale di informazioni alle autorità e ai servizi esteri da parte dei fornitori di servizi finanziari assoggettati alla vigilanza, mentre nel caso di un'eventuale trasmissione di medesime o analoghe informazioni in una procedura di vigilanza beneficiano di ampi diritti di audizione e di ricorso. La procedura di assistenza amministrativa della FINMA deve essere adeguata alla luce di queste considerazioni. Vengono presentate due varianti di modifica: la variante A inasprirebbe la procedura di assistenza amministrativa con l'abrogazione dei diritti di audizione e di ricorso dei clienti interessati. Con la variante B la procedura del cliente verrebbe inasprita unicamente in presenza di transazioni che sono in relazione a fattispecie di abuso di mercato. In entrambe le varianti, la protezione giuridica dei clienti interessati dall'assistenza amministrativa continuerebbe a essere garantita nell'ambito della procedura di edizione necessaria come pure in virtù dei principi della specialità, della confidenzialità e della proporzionalità (art. 42 LFINMA).

In sintesi, dalla discussione sulla procedura svizzera del cliente si evince l'esistenza di un dualismo tra la protezione giuridica individuale e l'interesse pubblico per l'integrità del mercato e la stabilità finanziaria. La limitazione della procedura del cliente sembra una misura opportuna, necessaria e ragionevole per salvaguardare questi importanti interessi pubblici. Una potenziale soppressione della procedura del cliente costituirebbe un cambiamento di paradigma, che nell'ottica degli interessi pubblici preponderanti menzionati sembra giustificato;

b. *con l'introduzione di un nuovo articolo 42b^{bis} AP-LFINMA si intende rafforzare la capacità di cooperazione della FINMA nell'ambito di procedure di riconoscimento e di verifica condotte da autorità estere. L'UE applica regolarmente procedure di riconoscimento e di monitoraggio del regime di equivalenza per regolare la partecipazione dei fornitori di servizi finanziari provenienti da Stati terzi al mercato interno dell'UE. In tale contesto, le autorità europee di vigilanza richiedono uno scambio di informazioni che sia sufficiente a verificare anche la prassi di vigilanza nello Stato terzo. Le basi legali attuali (art. 42 e 42b LFINMA) permettono però alla FINMA di partecipare a tali verifiche solo con alcune limitazioni e in linea di principio non consentono lo scambio di informazioni non accessibili al pubblico. Questo può rappresentare un*

ostacolo alla prosecuzione dei regimi di equivalenza già riconosciuti e anche per i futuri riconoscimenti del quadro normativo e di vigilanza svizzero nel settore dei mercati finanziari. Con il nuovo articolo 42b^{bis} AP-LFINMA si intende quindi creare una base legale esplicita per questa forma di collaborazione internazionale;

c. la valutazione ex post della circolare della FINMA 2017/6 Trasmissione diretta in relazione all'articolo 42c LFINMA ha dimostrato che nella prassi i capoversi 1 e 2 dell'articolo 42c LFINMA sono fonte di grossi dubbi interpretativi per gli assoggettati alla vigilanza interessati. Le modifiche proposte dell'articolo 42c LFINMA sono tese a rafforzare la certezza del diritto nell'ambito della trasmissione diretta di informazioni da parte degli assoggettati, che da sempre avviene senza formalità. In particolare, attraverso i requisiti di scopo che ora sono esplicitamente previsti nel capoverso 1 e nel capoverso 2 si intende regolamentare rispettivamente la trasmissione diretta a scopi di vigilanza e la trasmissione diretta allo scopo dell'esecuzione transfrontaliera di operazioni finanziarie. L'articolo rivisto prevede un obbligo di notifica dell'assoggettato alla vigilanza nei confronti della FINMA solo con riferimento alla trasmissione diretta a scopi di vigilanza di cui al capoverso 1 e questo unicamente, come da normativa vigente, in caso di trasmissioni di informazioni di grande importanza secondo l'articolo 29 capoverso 2 LFINMA. La legge introduce anche una disposizione intesa a vietare la trasmissione diretta secondo il capoverso 2 ad autorità fiscali o penali estere;

d. data la necessità di una comunicazione il più possibile tempestiva e diretta nell'ambito della vigilanza sui mercati finanziari, per esempio nei casi di violazioni della legge, e allo scopo di tutelare l'integrità e la trasparenza del mercato finanziario, è importante che la notificazione transfrontaliera dei documenti a destinatari in Svizzera o all'estero a scopi di vigilanza sui mercati finanziari possa avvenire in modo diretto. In linea di massima la notificazione diretta non è ammessa senza una base legale specifica. Non è neppure ammessa in virtù della Convenzione europea del 24 novembre 1977 sulla notificazione all'estero dei documenti in materia amministrativa (Convenzione STE n. 094) ratificata dalla Svizzera, poiché la Svizzera ha escluso con diverse dichiarazioni la vigilanza sui mercati finanziari dal campo di applicazione della Convenzione. Il progetto propone di autorizzare il Consiglio federale a modificare queste dichiarazioni riferite alla vigilanza sui mercati finanziari. Inoltre, con il nuovo articolo 42d AP-LFINMA si intende creare una base legale specifica in virtù della quale alla FINMA sia consentito, a condizione di reciprocità, di effettuare la notificazione diretta dei documenti nell'ambito della vigilanza sui mercati finanziari, al fine di garantire il diritto a essere sentiti. La notificazione diretta a scopi di assunzione delle prove nelle inchieste o nelle procedure deve però rimanere preclusa;

e. l'articolo 43 LFINMA disciplina le verifiche transfrontaliere (cosiddetti. controlli in loco) che la FINMA può effettuare direttamente all'estero e che le autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari possono effettuare direttamente in Svizzera. A questo riguardo, attualmente esistono incertezze relative ad attività esternalizzate (outsourcing) all'interno o all'esterno di un gruppo quando il prestatore di servizi in Svizzera non rientra formalmente nella vigilanza su base consolidata da parte dell'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari (quindi quando questa non è l'autorità di vigilanza del Paese di origine o l'«home supervisor») e lo stesso prestatore di servizi non è nemmeno assoggettato alla vigilanza in Svizzera. Considerato il ricorso sempre più frequente all'esternalizzazione di compiti all'interno e all'esterno di gruppi nonché all'acquisizione transfrontaliera di servizi, come per esempio di servizi cloud, non è sufficiente che le verifiche transfrontaliere dirette possano essere eseguite solo presso gli assoggettati alla vigilanza. Nel contesto delle esternalizzazioni di attività verso l'estero o dall'estero, l'articolo 43 LFINMA modificato deve conferire alla FINMA la facoltà, ai fini dell'esecuzione delle leggi sui mercati finanziari e a scopi di vigilanza sui mercati finanziari, di effettuare verifiche transfrontaliere dirette all'estero o di consentire verifiche transfrontaliere dirette in Svizzera, ovunque si trovino le informazioni rilevanti, indipendentemente dal fatto che l'impresa oggetto della verifica sia o meno assoggettata alla vigilanza all'estero o in Svizzera;

f. nell'ottica della sorveglianza globale delle grandi reti di revisione viene proposto di adeguare per analogia alle disposizioni della LFINMA quelle sull'assistenza amministrativa concernenti la cooperazione con le autorità estere preposte alla sorveglianza dei revisori (art. 26 LSR) e gli atti di verifica transfrontaliera (art. 27 LSR). Occorre inoltre disciplinare in modo esplicito l'esecuzione di ispezioni tramite strumenti di comunicazione a distanza. Analogamente alla revisione della LFINMA, deve altresì essere creata una nuova base legale esplicita per la trasmissione diretta di informazioni da parte degli assoggettati alla sorveglianza nonché per la notificazione transfrontaliera dei documenti in materia amministrativa;

g. con riferimento all'attività di sorveglianza delle infrastrutture del mercato finanziario di rilevanza sistemica esercitata dalla BNS viene proposta la revisione dell'articolo 21 LBN (Collaborazione con autorità estere) al fine di adeguare tale disposizione ai requisiti per l'assistenza amministrativa di cui all'articolo 42 capoverso 2 lettera a LFINMA (specialità) introdotti nel 2016. Deve inoltre essere inserito un nuovo articolo 50b^{bis} LBN, analogamente al nuovo articolo 42b^{bis} AP-LFINMA, al fine di agevolare l'attività congiunta della BNS e della FINMA nel quadro delle procedure di riconoscimento e di verifica condotte dalle autorità estere, per esempio nel caso delle valutazioni dell'equivalenza e delle attività di monitoraggio svolte dall'UE nell'ambito delle infrastrutture del mercato finanziario di rilevanza sistemica.

Indice

1	Situazione iniziale	8
1.1	Necessità di agire e obiettivi	8
1.2	Alternative esaminate e opzione scelta	10
1.3	Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale	12
2	Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	13
2.1	Standard internazionali sulla cooperazione transfrontaliera tra le autorità di vigilanza sui mercati finanziari	13
2.1.1	Standard dell'organizzazione internazionale delle autorità di controllo dei mercati finanziari («International Organization of Securities Commissions», IOSCO)	13
2.1.2	Standard dell'organizzazione internazionale delle autorità di sorveglianza sulle assicurazioni («International Association of Insurance Supervisors», IAIS)	14
2.1.3	Standard del GAFI	15
2.2	Cooperazione delle autorità di vigilanza sui mercati finanziari dell'area dell'UE nel quadro del Sistema europeo di vigilanza finanziaria	15
2.3	Cooperazione di autorità di Stati terzi con le autorità di vigilanza europee nel quadro dei riconoscimenti dell'equivalenza dell'UE e dei monitoraggi	16
2.4	Convenzione europea del 24 novembre 1977 sulla notificazione all'estero dei documenti in materia amministrativa	18
3	Punti essenziali del progetto	19
3.1	La normativa proposta	19
3.1.1	Procedura di assistenza amministrativa (art. 42a AP-LFINMA)	19
3.1.2	Collaborazione nelle procedure di riconoscimento e di verifica condotte da autorità estere in relazione al quadro normativo svizzero (art. 42b ^{bis} AP-LFINMA)	22
3.1.3	Trasmissione di informazioni da parte di assoggettati alla vigilanza (art. 42c AP-LFINMA)	24
3.1.4	Notificazione transfrontaliera di documenti a scopi di vigilanza sui mercati finanziari (art. 42d AP-LFINMA)	26
3.1.5	Verifiche transfrontaliere (art. 43 AP-LFINMA)	27
3.1.6	Disposizioni sull'assistenza amministrativa sancite dalla LSR	29
3.1.7	Disposizioni sull'assistenza amministrativa sancite dalla LBN	29
3.2	Attuazione	30
4	Commento ai singoli articoli	30
4.1	Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari	30
4.2	Legge sui revisori	43
4.3	Legge sulla Banca nazionale	46
4.4	Modifica delle dichiarazioni della Svizzera relative all'articolo 1 paragrafi 2 e 3 della Convenzione europea sulla notificazione all'estero dei documenti in materia amministrativa	48
5	Ripercussioni	49
5.1	Ripercussioni per la Confederazione	49
5.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	49
5.3	Ripercussioni sull'economia	49
5.4	Ripercussioni sulla società	50
5.5	Ripercussioni sull'ambiente	50

6 Aspetti giuridici	50
6.1 Costituzionalità	50
6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	51
6.3 Forma dell'atto	52
6.4 Subordinazione al freno delle spese	52
6.5 Delega di competenze legislative	52
6.6 Protezione dei dati	53
Tabella riassuntiva dei dati utilizzati nel rapporto esplicativo	53

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

La recente revisione delle disposizioni di legge che regolamentano la collaborazione dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) e della Banca nazionale svizzera (BNS) nei rapporti internazionali è avvenuta nel quadro dell'emanazione della legge del 19 giugno 2015¹ sull'infrastruttura finanziaria (LInFi) ed è entrata in vigore il 1° gennaio 2016². Da allora, la tendenza a un'attività di sorveglianza transfrontaliera rafforzata, alla collaborazione e allo scambio di informazioni delle autorità di vigilanza sui mercati finanziari come pure direttamente da parte degli assoggettati alla vigilanza si è ulteriormente consolidata. Il numero di domande di assistenza amministrativa presentate da autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari alla FINMA è stabilmente elevato da alcuni anni. Queste domande provengono in gran parte dai limitrofi Stati europei e dall'area dell'UE, dagli Stati Uniti e dal Regno Unito³. È aumentato anche il numero delle nuove fattispecie complesse nell'attività di sorveglianza transfrontaliera così come nell'ambito delle procedure di riconoscimento e di verifica delle autorità estere.

La capacità di cooperazione delle autorità nazionali competenti, in particolare delle autorità di vigilanza sui mercati finanziari nonché dei fornitori di servizi finanziari interessati, è oggi una delle condizioni fondamentali per potere concepire un sistema finanziario aperto all'attività transfrontaliera e in grado di estendere la propria rete al di là dei confini nazionali, senza con ciò compromettere l'integrità del mercato, la trasparenza e la stabilità finanziaria. È nell'interesse dei fornitori svizzeri di servizi finanziari, come le banche e le imprese d'assicurazioni, che questa condizione chiave per la loro attività finanziaria internazionale possa essere adempiuta. Con l'abolizione del segreto bancario fiscale a livello internazionale e l'introduzione dello scambio automatico di informazioni relative a conti finanziari a fini fiscali questa tendenza è aumentata ulteriormente.

Dall'entrata in vigore delle disposizioni di legge attuali, i requisiti internazionali per la collaborazione transfrontaliera delle autorità di vigilanza sui mercati finanziari e dei fornitori di servizi finanziari si sono evoluti. L'odierno quadro giuridico svizzero tiene conto di queste evoluzioni solo in misura parziale. Appare quindi opportuno modificare il quadro normativo svizzero applicabile, allo scopo di rafforzare la reputazione e il ruolo globale della piazza finanziaria svizzera.

Le esperienze maturate dal momento dell'entrata in vigore delle disposizioni attuali, nel 2016, e i chiarimenti del Dipartimento federale delle finanze (DFF) in collaborazione con la FINMA, l'Ufficio federale di giustizia (UFG), la BNS e l'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) hanno fatto emergere una necessità di revisione e di modifica, in particolare per quanto riguarda le seguenti disposizioni della legge del 22 giugno 2007⁴ sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA):

- La procedura svizzera del cliente di cui all'articolo 42a capoversi 2 e 4–6 LFINMA (la procedura amministrativa con diritti di audizione e di ricorso) è parte dell'odierna procedura di assistenza amministrativa della FINMA. Tale procedura è un *unicum* nel panorama internazionale ed è oggetto di critiche da parte delle autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari come pure degli organismi internazionali, che in essa ravvisano una

¹ RS 958.1

² RU 2015 5339

³ Cfr. FINMA, [Statistiche generali relative all'enforcement 2023](#), consultabili all'indirizzo: www.finma.ch > Documentazione > Pubblicazioni della Finma > Statistiche e cifre > Enforcement (consultato da ultimo il: 22.4.2024).

⁴ RS 9561.1

limitazione rilevante della capacità della FINMA di fornire assistenza amministrativa. Dalle esperienze acquisite a partire dal 2016 nella prassi dell'assistenza amministrativa è emerso che i diritti di audizione e di ricorso garantiti dalla procedura del cliente vengono nella maggior parte dei casi esercitati proprio da quegli attori nei confronti dei quali esiste un sospetto fondato di reati di abuso di informazioni privilegiate o di manipolazione del mercato commessi con strumenti dei mercati finanziari esteri, e che spesso ciò avviene in maniera reiterata. In questi casi la procedura del cliente e in particolare la procedura di ricorso vengono sfruttate per ritardare la trasmissione di informazioni e il fatto che questi ricorsi vengono in definitiva respinti in tribunale non ha alcuna importanza.

Colui che opera volontariamente su piazze finanziarie e in sedi di negoziazione estere deve oggi accettare che le autorità locali di vigilanza sui mercati finanziari hanno, in applicazione del rispettivo quadro giuridico, una necessità legittima e spesso anche urgente di ottenere informazioni sulle transazioni eseguite. Il diritto a una protezione giuridica individuale è in contrasto con l'interesse pubblico per mercati finanziari stabili, integri e trasparenti nonché con la protezione di altri partecipanti al mercato contro pratiche di mercato sleali. Conformemente agli standard internazionali i dati devono poter essere trasmessi rapidamente. Per le autorità svizzere, invece, è preferibile se nell'ambito delle domande di assistenza amministrativa indirizzate ad autorità estere le informazioni sono trasmesse in modo rapido ed efficiente. In quest'ottica occorre esaminare e adeguare fondamentalmente la procedura svizzera del cliente.

- Con riferimento agli attuali articoli 42 e 42b LFINMA in passato si è ripetutamente posta la questione della possibilità per la FINMA di collaborare nell'ambito delle procedure di riconoscimento e di verifica condotte da autorità estere in relazione al quadro normativo svizzero e al quadro di vigilanza svizzero sui mercati finanziari nonché la questione della necessità di una base legale chiara per disciplinare la trasmissione di informazioni, in particolare anche di quelle non accessibili al pubblico. Questa base legale deve essere creata con l'articolo 42b^{bis} AP-LFINMA.
- Per quanto riguarda le disposizioni dell'articolo 42c LFINMA concernenti la trasmissione informale di informazioni non accessibili al pubblico ad autorità e servizi esteri direttamente da parte degli assoggettati alla vigilanza, l'esperienza maturata dal 2016 ha messo in luce la difficoltà di identificare con certezza le situazioni e gli scopi che legittimano una simile trasmissione diretta delle informazioni. Per garantire una maggiore certezza del diritto occorre quindi chiarire i requisiti applicabili, come in particolare i criteri di scopo. D'altro canto, la collaborazione internazionale diretta degli assoggettati alla vigilanza deve essere il più possibile coerente con le possibilità attualmente previste per la collaborazione amministrativa e per l'assistenza amministrativa della FINMA.
- In merito alle verifiche transfrontaliere dirette disciplinate nell'articolo 43 LFINMA (cosiddetti controlli in loco), le esperienze acquisite dal 2016 hanno dimostrato che non è sufficiente condurre tali verifiche transfrontaliere unicamente nei confronti degli assoggettati alla vigilanza o nel quadro della vigilanza su base consolidata. Considerato l'aumento dell'esternalizzazione di compiti interna o esterna al gruppo, verso o dall'estero, a imprese non sottoposte a vigilanza e alla luce dell'acquisizione transfrontaliera di servizi (p. es. di servizi cloud), nell'articolo 43 LFINMA occorre prevedere anche queste nuove fattispecie.
- Dalla revisione nel 2016 si sono ripetuti i casi in cui le autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari hanno chiesto di potere notificare i documenti in materia amministrativa direttamente a destinatari in Svizzera in nome di una comunicazione quanto più possibile tempestiva nei casi di violazioni di legge e abuso del mercato. Per questa ragione viene creata una nuova base legale specifica nel nuovo articolo 42d LFINMA.

A seguito della revisione delle disposizioni sull'assistenza amministrativa contenute nella LFINMA, in previsione della sorveglianza delle società svizzere facenti capo alle reti di revisione globali è necessario un analogo adeguamento delle disposizioni sull'assistenza amministrativa incluse nella legge del 16 dicembre 2005⁵ sui revisori (LSR), in particolare per quanto riguarda l'articolo 26 LSR concernente la cooperazione con le autorità estere preposte alla sorveglianza dei revisori e l'articolo 27 LSR in materia di atti di verifica transfrontaliera. Nella LSR occorre anche introdurre una nuova base legale per la cooperazione diretta delle imprese sotto sorveglianza con autorità estere nonché per la notificazione diretta dei documenti in materia amministrativa. Deve inoltre essere creata una base legale esplicita per l'esecuzione di ispezioni tramite i mezzi di comunicazione a distanza (ispezioni remote).

Analogamente alla revisione della LFINMA devono essere riviste anche le disposizioni sull'assistenza amministrativa contenute nella legge del 3 ottobre 2003⁶ sulla Banca nazionale (LBN). In particolare, l'articolo 21 LBN deve essere allineato alla regolamentazione introdotta nel 2016 nell'articolo 42 capoverso 2 lettera a LFINMA per quanto riguarda il principio della specialità. Con un nuovo articolo 50b^{bis} AP-LBN occorre inoltre consentire alla BNS di collaborare in procedure internazionali di riconoscimento e di verifica relative alle infrastrutture del mercato finanziario di rilevanza sistemica in analogia all'articolo 42b^{bis} AP-LFINMA.

Tutti gli adeguamenti citati mirano a rafforzare la reputazione e il ruolo globale della piazza finanziaria svizzera attraverso la creazione di un quadro giuridico chiaro e coerente per la collaborazione internazionale delle autorità svizzere di vigilanza e sorveglianza, da un lato, e degli assoggettati alla vigilanza e alla sorveglianza, dall'altro. Questo quadro giuridico permetterà al sistema finanziario di rimanere aperto all'attività transfrontaliera e di estendere la propria rete al di là dei confini nazionali, senza con ciò compromettere l'integrità del mercato, la trasparenza e la stabilità finanziaria.

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

Le disposizioni della LFINMA non soddisfano più i requisiti internazionali attuali. In assenza di una revisione della legge è quindi ragionevole prevedere un sensibile deterioramento delle prospettive commerciali sulla piazza finanziaria svizzera e un conseguente spostamento all'estero del settore internazionale dei servizi finanziari. L'alternativa di lasciare invariate le disposizioni in materia di assistenza amministrativa della LFINMA è stata pertanto rigettata.

Con la presente revisione di legge è stato adottato un approccio sistematico trasversale a più atti normativi, che non si limita a modificare le disposizioni attuali sull'assistenza amministrativa della LFINMA ma che introduce anche basi legali sostanzialmente nuove, per esempio concernenti la collaborazione nel quadro delle procedure di riconoscimento e di verifica condotte da autorità estere e la notificazione transfrontaliera dei documenti in materia amministrativa, e adegua le disposizioni della LSR e della LBN.

Per la revisione della procedura del cliente (art. 42a LFINMA), che oggi fa parte della procedura di assistenza amministrativa della LFINMA, sono state vagliate ed elaborate diverse alternative, che sono in parte oggetto della presente consultazione. Con la **variante A** viene proposta l'abrogazione dei diritti di audizione e di ricorso dei clienti nella procedura di assistenza amministrativa. Questo inasprimento della procedura di assistenza amministrativa della LFINMA equivarrebbe a un cambiamento di paradigma. Ciononostante è coerente con la possibilità già prevista dall'articolo 42c capoverso 1 LFINMA della collaborazione diretta o della trasmissione informale di informazioni da parte degli assoggettati alla vigilanza, comunemente

⁵ RS 221.302

⁶ RS 951.11

accettata dai clienti nel quadro di corrispondenti dichiarazioni di rinuncia («waiver»). La **variante B** prevede invece di limitare la procedura del cliente, ma solo nei casi di domande di assistenza amministrativa provenienti dall'estero riguardanti reati di abuso di informazioni privilegiate e di manipolazione del mercato⁷.

Una terza variante relativa alla procedura del cliente, che avrebbe concretizzato le attuali possibilità dell'assistenza amministrativa con notificazione a posteriori e controllo di legittimità a posteriori secondo l'articolo 42a capoverso 4 LFINMA, è stata abbandonata a causa delle esperienze acquisite finora con l'applicazione della norma menzionata. Le autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari non accettano il controllo di legittimità a posteriori in Svizzera obiettando che così verrà fortemente compromessa la certezza del diritto nella fase di assunzione delle prove nella procedura dibattimentale estera⁸. Pertanto non sarebbe opportuno portare avanti questo approccio normativo.

A favore della variante A depone la circostanza che a livello internazionale la procedura svizzera del cliente risulta un'eccezione ed è vieppiù considerata un ostacolo per un'assistenza amministrativa efficace. Questa struttura rende difficile mantenere il sistema finanziario svizzero aperto alle operazioni transfrontaliere e compromette la trasparenza, l'integrità e la stabilità dei mercati finanziari. Esperienze pratiche dimostrano che la procedura del cliente viene spesso utilizzata indebitamente, in particolare in caso di sospetto di manipolazione del mercato o di reati di abuso di informazioni privilegiate. Le organizzazioni internazionali come il Gruppo d'azione finanziaria internazionale (GAFI) sono critici nei confronti del quadro normativo⁹, confermando così il notevole rischio reputazionale per la piazza finanziaria svizzera.

L'assistenza amministrativa nel campo d'applicazione della LFINMA differisce notevolmente da quella prevista per gli altri settori, anche in merito alla questione della protezione giuridica individuale. Ad esempio, rispetto all'assistenza amministrativa fiscale, incentrata principalmente sulla tassazione individuale, le autorità di vigilanza sui mercati finanziari esercitano una funzione di vigilanza sovraordinata a tutela dell'interesse pubblico in termini di integrità del mercato, di trasparenza dei mercati finanziari e di stabilità finanziaria come pure a tutela degli interessi degli investitori. Questa protezione e la garanzia di mercati equi e trasparenti nel settore finanziario e dei valori mobiliari richiede tuttavia un modo di agire rapido ed efficace per contrastare gli abusi di mercato. Considerata la natura transfrontaliera delle transazioni finanziarie, è indispensabile prestare assistenza amministrativa in maniera tempestiva al fine di ridurre i rischi immediati per i consumatori e gli investitori. In questo contesto, una possibile soppressione o limitazione della procedura del cliente permette anche di perseguire lo scopo di vigilanza sui mercati finanziari e di adempiere i compiti della FINMA o delle autorità di vigilanza estere, grazie a un'assistenza amministrativa rapida ed efficace.

Nella prassi, le persone che operano volontariamente su piazze finanziarie e sedi di negoziazione estere devono essere consapevoli che le autorità locali di vigilanza sui mercati finanziari potrebbero avere una necessità legittima e spesso anche urgente di ottenere informazioni sulle transazioni eseguite. Si constata infatti che i clienti di fornitori di servizi finanziari assoggettati alla vigilanza acconsentono regolarmente, mediante dichiarazioni di rinuncia, alla trasmissione informale di informazioni ad autorità estere, pur beneficiando di ampi diritti di audizione e di ricorso in caso di richiesta di assistenza amministrativa.

⁷ V. commento alle varianti A e B descritte ai n. 3.1.1 e 4.1.

⁸ Corrisponde alla dottrina del «frutto dell'albero avvelenato» («fruit of the poisonous tree») che descrive l'effetto a distanza dei divieti di utilizzo delle prove, v. n. 3.1.1.

⁹ V. n. 2.1.3.

All'interesse individuale per la protezione giuridica nella procedura di assistenza amministrativa si contrappone il succitato interesse pubblico per mercati finanziari stabili, integri e trasparenti nonché la protezione degli altri partecipanti al mercato e il loro legittimo interesse per mercati equi e trasparenti. Questo dualismo tra i diritti individuali dei clienti e gli interessi pubblici in termini di integrità del mercato e stabilità finanziaria richiede una ponderazione degli interessi. Alla luce di quanto precede, la limitazione dei diritti di audizione e di ricorso è adeguata, necessaria e ragionevole per salvaguardare questi importanti interessi pubblici. Il cambiamento di paradigma dovuto a una potenziale soppressione della procedura del cliente sembra quindi giustificato nell'ottica dell'interesse pubblico preponderante.

In merito all'articolo 42c LFINMA concernente la trasmissione diretta di informazioni da parte degli assoggettati alla vigilanza, al fine di chiarire il campo di applicazione del capoverso 2 è stata valutata con attenzione l'alternativa di regolamentare l'esecuzione ovvero di concretizzare i gruppi di casi per i quali sarebbe ammessa la trasmissione diretta di informazioni, nel quadro di un'autodisciplina del settore finanziario interessato approvata dalla FINMA. Questa alternativa prevista per l'articolo 42c LFINMA è stata respinta dopo avere condotto i colloqui esplorativi con il settore finanziario interessato e averne rilevato lo scarso interesse verso questa soluzione.

In riferimento all'articolo 43 LFINMA è stata vagliata la proposta di introdurre un obbligo legale di collaborazione per un'impresa non assoggettata alla vigilanza in Svizzera che abbia stipulato, in qualità di fornitore di servizi esterno, un contratto di esternalizzazione di attività con un fornitore estero di servizi finanziari sottoposto a vigilanza e nei confronti della quale la FINMA può ora autorizzare una verifica transfrontaliera diretta da parte della competente autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari. Questa alternativa è stata respinta perché il fornitore di servizi oggetto della verifica non è assoggettato alla vigilanza della FINMA.

Nel caso in cui la procedura del cliente venisse abrogata (variante A per l'art. 42a LFINMA), in una variante per l'articolo 43 LFINMA viene infine proposto di abolire anche il cosiddetto «private banking carve out» di cui ai capoversi 3^{bis} e 3^{ter} dell'articolo 43 LFINMA, ovvero la possibilità di accedere alle informazioni dei clienti in occasione di una verifica transfrontaliera diretta da parte di un'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari.¹⁰

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale

Il 16 giugno 2023 il Consiglio federale ha incaricato il DFF, e in particolare la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI), in collaborazione con il Dipartimento federale di giustizia e polizia, più precisamente l'UFG, la FINMA, la BNS e l'ASR, di condurre un esame approfondito delle disposizioni sull'assistenza amministrativa internazionale contenute nella LFINMA (art. 42 segg. LFINMA), nella LSR (art. 26 seg. LSR) e nella LBN (art. 21 e 50b LBN), di rilevare l'eventuale necessità di agire e di sottoporre al Consiglio federale un progetto corrispondente da porre in consultazione. La procedura di consultazione concernente tale progetto è prevista per il secondo semestre del 2024¹¹. Il progetto è annunciato nel messaggio del 24 gennaio 2024 sul programma di legislatura 2023–2027¹².

¹⁰ V. commento alla variante descritta ai n. 3.1.5 e 4.1.

¹¹ Cfr. [Obiettivi del Consiglio federale 2024](#), obiettivo 3.9, pag. 17, consultabili all'indirizzo: www.admin.ch > Diritto federale (consultato da ultimo il: 22.4.2024).

¹² Cfr. [messaggio del 24 gennaio 2024 sul programma di legislatura 2023–2027](#), Obiettivo 3, pagg. 111 e 120, consultabile all'indirizzo: www.admin.ch > Diritto federale (consultato da ultimo il: 22.4.2024).

2 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

2.1 Standard internazionali sulla cooperazione transfrontaliera tra le autorità di vigilanza sui mercati finanziari

2.1.1 Standard dell'organizzazione internazionale delle autorità di controllo dei mercati finanziari («International Organization of Securities Commissions», IOSCO)

Fondata nel 1983, la IOSCO è l'organismo internazionale nel quale convergono le autorità di regolamentazione dei titoli a livello mondiale ed è riconosciuta come organismo di standardizzazione globale per il settore dei valori mobiliari. I suoi membri esercitano l'attività di controllo su oltre il 95 per cento dei mercati mobiliari mondiali in più di 130 ordinamenti giuridici¹³. La IOSCO sviluppa, implementa e promuove in tutti i Paesi partecipanti l'adesione agli standard per la regolamentazione dei mercati mobiliari riconosciuti a livello internazionale e collabora a stretto contatto con il G20 e il Consiglio per la stabilità finanziaria («Financial Stability Board», FSB) all'agenda per riformare il quadro normativo globale.

Il memorandum d'intesa multilaterale della IOSCO («Multilateral Memorandum of Understanding Concerning Consultation and Cooperation and the Exchange of Information»; MMoU della IOSCO)¹⁴, importante documento nel settore della vigilanza sui mercati, detta uno standard per la cooperazione transfrontaliera tra le autorità di vigilanza sui mercati finanziari e le autorità di regolamentazione dei titoli valido per tutte le autorità di vigilanza sui mercati finanziari partecipanti. Nel 2002, i firmatari del MMoU della IOSCO si sono accordati sui principi della consultazione reciproca, della cooperazione e dello scambio di informazioni come premesse per imporre in modo efficace la regolamentazione dei mercati mobiliari in tutto il mondo e per garantire l'integrità e la stabilità del sistema finanziario.

Attualmente, la massima priorità della IOSCO è che tutti i suoi membri recepiscano allo stesso modo il MMoU nel loro ordinamento giuridico, così da permettere una cooperazione concreta, tutelare gli investitori e garantire mercati mobiliari equi ed efficienti. A questo scopo il MMoU della IOSCO fissa per tutti i Paesi partecipanti gli stessi requisiti per lo scambio di informazioni. Nello specifico, definisce le competenze legali di cui un'autorità di vigilanza deve disporre per potere ottenere e trasmettere informazioni nell'ambito dell'assistenza amministrativa. Sancisce inoltre norme sulla confidenzialità e la finalità delle informazioni non pubbliche trasmesse nell'ambito dell'assistenza amministrativa. Il MMoU della IOSCO esige altresì che le leggi nazionali non impediscano ai firmatari di condividere informazioni con le loro controparti situate in altri Paesi. Il MMoU della IOSCO dispone che i suoi firmatari debbano essere in grado di ottenere informazioni sufficienti a ricostruire tutte le transazioni con titoli e strumenti derivati, incluse le registrazioni di tutti i movimenti di denaro e valori patrimoniali avvenuti su conti bancari e di intermediazione in relazione a queste transazioni, e di trasmetterle nell'ambito dell'assistenza amministrativa. Questo vale in particolare anche per i dati dei clienti protetti dal segreto bancario.

¹³ IOSCO, [About IOSCO](https://www.iosco.org), consultabile all'indirizzo: www.iosco.org > About > About IOSCO (consultato da ultimo il: 22.4.2024).

¹⁴ IOSCO, [MMoU](https://www.iosco.org), consultabile all'indirizzo: www.iosco.org > About > International Cooperation > MMoU (consultato da ultimo il: 22.4.2024).

Nel dicembre del 2022, circa 130 autorità di regolamentazione dei titoli hanno firmato il MMoU della IOSCO. La FINMA ha firmato il memorandum il 15 febbraio 2010¹⁵ sulla base dell'articolo 6 capoverso 2 LFINMA. L'implementazione di questo standard per la cooperazione tra le autorità di vigilanza sui mercati finanziari costituisce una delle condizioni fondamentali affinché l'attività transfrontaliera possa essere ammessa nei Paesi e negli ordinamenti giuridici interessati.

2.1.2 Standard dell'organizzazione internazionale delle autorità di sorveglianza sulle assicurazioni («International Association of Insurance Supervisors», IAIS)

Fondata nel 1944, la IAIS è l'organismo normativo globale che sviluppa gli standard internazionali per la sorveglianza sulle assicurazioni e che ne supporta l'attuazione. La IAIS, con sede a Basilea, riunisce le autorità di vigilanza sui mercati finanziari di circa 200 ordinamenti giuridici, le quali rappresentano quasi il 97 per cento dei premi d'assicurazione mondiali¹⁶. Con le sue attività, la IAIS promuove una sorveglianza efficace e coerente a livello internazionale, per sviluppare mercati assicurativi equi, sicuri e stabili e per tutelare gli assicurati. Un altro obiettivo è garantire la stabilità finanziaria. La IAIS gioca un ruolo chiave nell'identificazione delle tendenze e degli sviluppi principali che sono potenzialmente in grado di ridefinire la struttura del settore assicurativo. Tra le altre cose, l'organizzazione supporta il G20 e altri organismi normativi internazionali nell'affrontare i rischi emergenti e le sfide globali.

Nell'ambito dei suoi compiti, la IAIS promuove in particolare lo scambio tra i suoi membri offrendo loro una piattaforma multilaterale per la cooperazione e la condivisione delle loro esperienze e della loro concezione di sorveglianza assicurativa e di mercati assicurativi. Anche per la IAIS, la stretta cooperazione tra le competenti autorità di vigilanza sui mercati finanziari è la condizione fondamentale affinché le imprese di assicurazione, in particolare anche i gruppi assicurativi attivi a livello internazionale («Internationally Active Insurance Group»), possano essere sottoposti a una sorveglianza efficace nel rispetto della stabilità finanziaria ed essere abilitati ad accedere al mercato.

Il memorandum d'intesa multilaterale («Multilateral Memorandum of Understanding», MMoU)¹⁷ dell'IAIS è il documento quadro che crea una base uniforme e formale per la necessaria cooperazione tra le autorità di vigilanza sui mercati finanziari partecipanti. Il documento presuppone che il Paese in cui un'autorità di sorveglianza sulle assicurazioni ha la sua sede disponga di norme conformi a questo standard comune. Prima di firmare il MMoU dell'IAIS, i membri attraversano una rigorosa procedura di verifica. Attualmente sono 84 i membri dell'IAIS che hanno firmato il MMoU e rappresentano comunque più di tre quarti del settore assicurativo globale (misurato in base ai premi lordi). In questi Paesi, lo standard dell'IAIS relativo alla cooperazione in materia di sorveglianza sulle assicurazioni è stato attuato in modo

¹⁵ Dal 15 ottobre 2019 la FINMA è firmataria dell'«Enhanced Multilateral Memorandum of Understanding Concerning Consultation and Cooperation and the Exchange of Information» della IOSCO (EMMoU della IOSCO) entrato in vigore nel 2016. Per tenere conto delle novità tecniche intervenute nel commercio di titoli, nell'EMMoU la IOSCO amplia le competenze richieste alle autorità di vigilanza sui mercati finanziari partecipanti rispetto a quelle richieste nel MMoU della IOSCO. Queste nuove competenze constano dei cosiddetti «ACFIT powers»: «Obtaining Audit papers», «Compelling attendance for testimony», «Freezing of assets, if possible, if not, advise or provide information on how to freeze assets», «Obtaining Internet Service Provider Records (not including the content of communications)», «Obtaining Telephone Records (not including the content of communications)». Le autorità interessate hanno la possibilità di aderire all'EMMoU della IOSCO integralmente oppure solo con riferimento a tre competenze determinate (firmatari ACFIT ovvero firmatari dell'appendice A.2) (implementazione modulare). La FINMA è firmataria dell'appendice A.2.

¹⁶ IAIS, [What we do](http://www.iais.org), consultabile all'indirizzo: www.iais.org > About the IAIS > Organisation > What we do (consultato da ultimo il: 22.4.2024).

¹⁷ IAIS, [IAIS Multilateral Memorandum of Understanding \(MMoU\)](http://www.iais.org), consultabile all'indirizzo: www.iais.org > About the IAIS > Members and Partners > IAIS MMoU (consultato da ultimo il: 22.4.2024).

uniforme. Anche la FINMA ha firmato il MMoU dell'IAIS nel settembre 2011 sulla base dell'articolo 6 capoverso 2 LFINMA.

2.1.3 Standard del GAFI

Fondata nel 1989, il GAFI è l'organismo internazionale leader nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. A tal fine ha emanato 40 raccomandazioni che non sono vincolanti dal punto di vista giuridico come un accordo internazionale ratificato. A livello politico, tuttavia, ogni Stato che le ha adottate è tenuto ad attuarle nel proprio diritto. Il GAFI verifica regolarmente presso i propri Stati membri la conformità delle regolamentazioni nazionali con il loro standard. Come gli altri Stati membri del GAFI, anche la Svizzera ha approvato le raccomandazioni ed è pertanto tenuta a recepirle nel suo diritto interno.

La raccomandazione 40 disciplina altre forme della cooperazione internazionale diversa dall'amministrazione giudiziaria, esortando i Paesi a garantire che le loro autorità competenti siano in grado di prestare in modo rapido, costruttivo ed efficace la cooperazione internazionale più ampia possibile negli ambiti del riciclaggio di denaro, dei suoi reati preliminari e del finanziamento del terrorismo. In questo contesto il GAFI assume una posizione critica rispetto alla procedura del cliente ritendendo che questa procedura possa compromettere la capacità della FINMA di cooperare rapidamente a livello internazionale. Inoltre restringe l'accesso delle autorità di vigilanza sui mercati finanziari estere alle informazioni dei clienti nel quadro di verifiche transfrontaliere ai sensi dell'articolo 43 LFINMA. Di conseguenza non permette all'autorità di vigilanza del Paese di origine di verificare la qualità della vigilanza su base consolidata dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo da parte della società madre¹⁸.

2.2 Cooperazione delle autorità di vigilanza sui mercati finanziari dell'area dell'UE nel quadro del Sistema europeo di vigilanza finanziaria

L'UE rinuncia esplicitamente ad armonizzare o uniformare il diritto amministrativo degli Stati membri (art. 197 par. 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea¹⁹). Secondo il summenzionato principio dell'autonomia amministrativa degli Stati membri, di regola l'esecuzione del diritto dell'Unione spetta a questi ultimi. Vale a dire che l'UE si occupa dell'esecuzione diretta del diritto dell'Unione solo in settori specifici.

In virtù del principio della leale cooperazione, tra l'UE e gli Stati membri nonché tra gli Stati membri dell'UE reciprocamente esistono obblighi di cooperazione qualificati. Tuttavia, dall'articolo 4 paragrafo 3 del Trattato sull'Unione europea (TUE)²⁰ non deriva alcun obbligo generale alla cooperazione amministrativa reciproca. L'assistenza in materia amministrativa o la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri è regolamentata a livello non generale ma settoriale. Anche la cooperazione nell'ambito della vigilanza sui mercati finanziari nell'area dell'UE è stata regolamentata a livello settoriale e in particolare nel quadro del Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF).

Il SEVIF è un sistema integrato molto avanzato composto da autorità e comitati, e disciplina la cooperazione tra le autorità nazionali con l'obiettivo di assicurare una vigilanza sui mercati

¹⁸ Cfr. §457 e criterio 40.15 del rapporto di valutazione tra pari del GAFI relativa alla Svizzera di dicembre 2016 («[Mutual Evaluation Report of Switzerland 2016](#)»), consultabile all'indirizzo: www.sif.admin.ch > Politica e strategia dei mercati finanziari > Integrità della piazza finanziaria

¹⁹ Consultabile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:it:PDF> (consultato da ultimo il: 22.4.2024).

²⁰ Consultabile all'indirizzo: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF (consultato da ultimo il: 22.4.2024).

finanziari convergente all'interno dell'UE²¹. Ne fanno parte anche le tre autorità europee di vigilanza, ossia l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati («European Securities and Markets Authority»), l'Autorità bancaria europea e l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali («European Insurance and Occupational Pensions Authority»), alle quali aderiscono le autorità nazionali di vigilanza sui mercati finanziari degli Stati membri. Il SEVIF è stato istituito il 1° gennaio 2011 e da allora si è evoluto continuamente in vista dell'introduzione dell'unione bancaria dell'UE²² e dell'unione dei mercati dei capitali dell'UE.

Le tre autorità europee di vigilanza rappresentano insieme alle autorità nazionali di vigilanza sui mercati finanziari degli Stati membri il pilastro microprudenziale della vigilanza sui mercati finanziari dell'UE. Mentre la sorveglianza continua dei fornitori di servizi finanziari resta ampiamente nella sfera dei compiti delle autorità nazionali di vigilanza sui mercati finanziari degli Stati membri, alle autorità europee di vigilanza superiori compete il coordinamento delle autorità nazionali, lo sviluppo di pratiche di vigilanza convergenti nell'area dell'UE e anche la loro esecuzione. La piena cooperazione amministrativa è una premessa essenziale a questo scopo. Le autorità europee di vigilanza hanno anche il potere di formulare raccomandazioni su casi concreti a favore delle autorità nazionali di vigilanza sui mercati finanziari degli Stati membri.

La cooperazione tra le autorità europee di vigilanza nel quadro del mercato interno dell'UE non avviene solo a scopi di vigilanza ma anche a scopi normativi. Le autorità europee di vigilanza decidono in particolare le norme tecniche di regolamentazione e attuazione, emanate dalla Commissione europea mediante atti delegati o atti di esecuzione.

2.3 Cooperazione di autorità di Stati terzi con le autorità di vigilanza europee nel quadro dei riconoscimenti dell'equivalenza dell'UE e dei monitoraggi

In determinati ambiti del diritto in materia di mercati finanziari, il diritto europeo prevede la possibilità di svolgere cosiddette procedure di equivalenza nei confronti di Stati terzi. L'obiettivo di queste procedure è realizzare, da un lato, un bilanciamento tra la stabilità finanziaria e la protezione degli investitori all'interno dell'UE e beneficiare, dall'altro, dei vantaggi di un mercato finanziario europeo aperto e integrato a livello globale. Senza dimenticare che dalla prospettiva europea queste procedure fungono da leva fondamentale per promuovere la convergenza normativa agli standard internazionali nonché la cooperazione in materia di vigilanza con le autorità di Stati terzi²³. A tal fine è importante che con le attività transfrontaliere provenienti da Paesi terzi non si generino sovrapposizioni per i fornitori europei di servizi finanziari e le autorità di vigilanza europee. Allo stesso tempo, le aziende e gli investitori europei devono poter beneficiare di una gamma più vasta di servizi e di prodotti, purché questi soddisfino i requisiti posti dalla regolamentazione dell'UE in materia di mercati finanziari. Date queste premesse, la Commissione europea decide se nella regolamentazione e nella vigilanza sui mercati finanziari per il corrispondente settore dei servizi finanziari del Paese terzo le condizioni dell'equivalenza sono adempiute e se può essere pronunciato un riconoscimento dell'equivalenza.

²¹ Cfr. www.finma.ch > FINMA > Cooperazione internazionale > Policy e regolamentazione > Autorità europee di vigilanza (consultato da ultimo il: 22.4.2024).

²² Cfr. www.consilium.europa.eu > Temi > Politiche dell'UE > Altro > Unione bancaria (consultato da ultimo il: 22.4.2024).

²³ Commissione europea, *Commission Staff Working Document, EU equivalence decisions in financial services policy: an assessment*, SWD (2017) 102 final, 27 febbraio 2017

I riconoscimenti dell'equivalenza possono comportare per i fornitori di servizi finanziari provenienti da Stati terzi agevolazioni nel mercato interno dell'UE. Ad esempio oggi la Commissione europea riconosce che il sistema della sorveglianza sulle assicurazioni della Svizzera equivale a quello previsto nella direttiva 2009/138/CE («Solvibilità II»)²⁴; allo stesso modo l'UE riconosce l'equivalenza della normativa svizzera in materia di controparti centrali²⁵ e le esigenze in materia di fondi propri per il rischio di credito degli enti creditizi o delle imprese di investimento²⁶.

La Commissione europea ha reso pubblica la sua politica in materia di equivalenza nel settore dei servizi finanziari nei confronti di Paesi non membri dell'UE in una comunicazione ufficiale del 29 luglio 2019²⁷. In questo contesto, alle autorità di vigilanza europee è stato assegnato il compito di monitorare continuamente le prassi in materia di regolamentazione e di vigilanza sui mercati finanziari dei Paesi terzi coperti da decisioni di equivalenza e di sottoporle a un esame periodico (designato anche come «monitoraggio dell'equivalenza»), e di presentare una relazione alla Commissione europea, al Consiglio europeo e al Parlamento europeo²⁸. Le autorità di vigilanza europee sono incaricate di esaminare se i criteri e le condizioni in base ai quali sono state adottate le decisioni di equivalenza sono ancora soddisfatti.

Il monitoraggio dell'equivalenza deve consentire di seguire gli sviluppi specifici in termini di regolamentazione e vigilanza nonché gli sviluppi del mercato al fine di garantire la stabilità finanziaria, l'integrità del mercato, la protezione degli investitori e dei clienti nonché il funzionamento del mercato interno. L'attività di monitoraggio richiede uno scambio di informazioni tra le autorità e pertanto non è comparabile con l'assistenza amministrativa basata sul singolo caso di cui agli articoli 42 e 42a LFINMA. Il contenuto delle informazioni da scambiare con un'autorità di vigilanza di uno Stato terzo nell'ambito di un'attività di monitoraggio è determinato dalla procedura di equivalenza specifica. Le informazioni riguardano anche la prassi di vigilanza per il settore al quale è stata riconosciuta l'equivalenza e devono permettere di risalire concretamente, sulla base dei singoli casi a livello di istituto, alla prassi di vigilanza. Lo scambio di informazioni tra le autorità di Stati terzi e le autorità di vigilanza europee a scopo di monitoraggio dell'equivalenza può pertanto riguardare anche informazioni dei singoli titolari di un'autorizzazione.

Alle autorità di vigilanza europee è anche consentito di cercare il contatto con le competenti autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari allo scopo di acquisire informazioni e di stipulare con esse accordi amministrativi («bilateral or multilateral arrangements»)²⁹ sulla cooperazione. Le autorità di vigilanza europee possono comunque svolgere l'attività di monitoraggio anche senza mettersi in contatto con le autorità estere.

Nel caso in cui le autorità dello Stato terzo non vogliano o non possano cooperare, le autorità di vigilanza europee devono farne rapporto alla Commissione europea.

²⁴ Consultabile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1602&from=EN> (consultato da ultimo il: 22.4.2024).

²⁵ Consultabile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D2042&from=EN> (consultato da ultimo il: 22.4.2024).

²⁶ Consultabile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:02014D0908-20200107&from=EN> (consultato da ultimo il: 22.4.2024).

²⁷ Comunicato stampa della Commissione europea del 29 luglio 2019 servizi finanziari: La Commissione definisce la sua politica in materia di equivalenza con i paesi terzi (consultato da ultimo il: 22.4.2024).

²⁸ Cfr. Commissione europea, Equivalenza nel settore dei servizi finanziari, pag. 9 seg.

²⁹ Si tratta solitamente di meri memorandum d'intesa (Memorandum of Understanding, MoU) che non hanno un effetto giuridico vincolante e che non possono essere fatti valere in tribunale.

2.4 Convenzione europea del 24 novembre 1977 sulla notificazione all'estero dei documenti in materia amministrativa

La Convenzione europea del 24 novembre 1977³⁰ sulla notificazione all'estero dei documenti in materia amministrativa (Convenzione STE n. 094) obbliga gli Stati membri a prestarsi assistenza amministrativa per la notificazione dei documenti in materia amministrativa³¹. La Convenzione è stata presentata alla firma nel 1977 ed è entrata in vigore nel 1982. Gli Stati contraenti sono, oltre alla Svizzera (in vigore dal 1° ottobre 2019), il Belgio, la Germania, l'Estonia, la Francia, l'Italia, il Lussemburgo, l'Austria e la Spagna³². Dal profilo materiale, la Convenzione si basa sostanzialmente sulla Convenzione dell'Aia del 1° marzo 1954³³ relativa alla procedura civile e sulla Convenzione dell'Aia del 15 novembre 1965³⁴ relativa alla notificazione e alla comunicazione all'estero degli atti giudiziari e extragiudiziari in materia civile o commerciale ratificate dalla Svizzera³⁵.

L'articolo 1 della Convenzione ne definisce il campo di applicazione. La Convenzione si applica a tutte le materie amministrative e gli Stati contraenti si impegnano ad accordarsi reciproca assistenza per la notificazione dei documenti in materia amministrativa (par. 1), ad eccezione delle materie fiscali e penali (par. 2). Con la ratifica della Convenzione STE n. 094 la Svizzera ha escluso dal campo di applicazione della Convenzione la vigilanza sui mercati finanziari mediante una dichiarazione secondo i paragrafi 2 e 3 dell'articolo 1³⁶. La Convenzione non contiene però una definizione di «materia amministrativa»³⁷. La Convenzione prevede in linea di principio che gli Stati designino un'autorità centrale incaricata di ricevere le domande di notificazione e di darvi seguito (art. 2 par. 1). Gli Stati federali possono designare diverse autorità centrali (art. 2 par. 1). Oltre alla notificazione per il tramite dell'autorità centrale, se gli Stati non formulano dichiarazioni restrittive, la Convenzione permette anche altre vie di notificazione³⁸. Un atto può quindi essere notificato direttamente al destinatario da un funzionario consolare (o da un diplomatico) dello Stato richiedente (art. 10 par. 1; cosiddetta via consolare diretta). È inoltre prevista la possibilità della notificazione postale diretta (art. 11). Anche la possibilità della notificazione per via diplomatica è mantenuta (art. 12 par. 1). La Convenzione prevede inoltre che ogni domanda di notificazione debba essere conforme a un modello che si trova nell'allegato alla Convenzione (art. 3)³⁹. Lo Stato richiesto può eseguire la notificazione semplicemente consegnando l'atto al destinatario, se quest'ultimo è disposto ad accettarlo (art. 6 par. 2). Se lo Stato richiedente auspica che sia rispettata una determinata forma di notificazione, lo Stato richiesto deve consentirvi sempre che ciò sia compatibile con il suo diritto (art. 6 par. 1 lett. b).

L'autorità richiesta può rifiutare le domande di notificazione che non rispettano la Convenzione; in questo caso deve informare senza indugio l'autorità richiedente sui motivi di tale rifiuto

³⁰ RS 0.172.030.5

³¹ Messaggio concernente l'approvazione e l'attuazione delle convenzioni n. 94 e n. 100 del Consiglio d'Europa sulla cooperazione amministrativa transfrontaliera, FF 2017 5061, in particolare 5071

³² Consultabile all'indirizzo: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/treaty/2016/1929/it> (consultato da ultimo il: 22.4.2024).

³³ RS 0.274.12

³⁴ RS 0.274.131

³⁵ Messaggio concernente l'approvazione e l'attuazione delle convenzioni n. 94 e n. 100 del Consiglio d'Europa sulla cooperazione amministrativa transfrontaliera, FF 2017 5061, in particolare 5074

³⁶ Consultabile all'indirizzo: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2019/533/it> (consultato da ultimo il: 22.4.2024).

³⁷ Messaggio concernente l'approvazione e l'attuazione delle convenzioni n. 94 e n. 100 del Consiglio d'Europa sulla cooperazione amministrativa transfrontaliera, FF 2017 5061, in particolare 5074

³⁸ Messaggio concernente l'approvazione e l'attuazione delle convenzioni n. 94 e n. 100 del Consiglio d'Europa sulla cooperazione amministrativa transfrontaliera, FF 2017 5061, in particolare 5075

³⁹ Messaggio concernente l'approvazione e l'attuazione delle convenzioni n. 94 e n. 100 del Consiglio d'Europa sulla cooperazione amministrativa transfrontaliera, FF 2017 5061, in particolare 5075

(art. 5). L'articolo 14 enumera i motivi di rifiuto ammissibili⁴⁰. In particolare, la notificazione deve poter essere rifiutata se la domanda riguarda una materia non contemplata dalla Convenzione (art. 14 par. 1 lett. a). La domanda di notificazione può essere rifiutata se il destinatario non è raggiungibile all'indirizzo indicato dall'autorità straniera o se il suo indirizzo non può essere determinato facilmente (art. 14 par. 1 lett. c). È anche importante che l'autorità richiesta possa far valere che la notificazione pregiudica la sovranità, la sicurezza o l'ordine pubblico o altri interessi essenziali del suo Stato (art. 14 par. 1 lett. b). Lo Stato richiesto dispone quindi di sufficienti possibilità di intervenire per eseguire nel singolo caso una ponderazione oculata degli interessi e per decidere in merito alla notificazione e alle sue modalità⁴¹.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

3.1.1 Procedura di assistenza amministrativa (art. 42a AP-LFINMA)

Secondo l'articolo 53 LFINMA, alla procedura di assistenza amministrativa della FINMA si applicano le disposizioni della legge federale del 20 dicembre 1968⁴² sulla procedura amministrativa (PA) e quindi le relative disposizioni concernenti i diritti di audizione, di cooperazione e di ricorso. L'odierna procedura di assistenza amministrativa della FINMA comprende in particolare anche la procedura del cliente secondo l'articolo 42a capoversi 2 e 4–6 LFINMA, ossia la procedura amministrativa con diritti di audizione e di ricorso dei clienti interessati.

La procedura svizzera del cliente costituisce un *unicum* nel panorama internazionale⁴³ ed è oggetto di critiche da parte delle autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari, che in essa ravvisano una limitazione rilevante della capacità della FINMA di fornire assistenza amministrativa. Le ampie possibilità di audizione e di ricorso concesse nella procedura svizzera del cliente non corrispondono più allo standard internazionale⁴⁴. Questo rappresenta un ostacolo che sempre più spesso impedisce di concepire un sistema finanziario aperto all'attività transfrontaliera e in grado di estendere la propria rete al di là dei confini nazionali, senza con ciò compromettere la trasparenza, l'integrità e la stabilità finanziaria. La prassi dell'assistenza amministrativa ha dimostrato che i diritti di audizione e di ricorso garantiti dalla procedura del cliente vengono nella maggior parte dei casi esercitati proprio da quegli attori nei confronti dei quali esiste un sospetto fondato di reati di abuso di informazioni privilegiate o di manipolazione

⁴⁰ Messaggio concernente l'approvazione e l'attuazione delle convenzioni n. 94 e n. 100 del Consiglio d'Europa sulla cooperazione amministrativa transfrontaliera, FF 2017 5061, in particolare 5076

⁴¹ Messaggio concernente l'approvazione e l'attuazione delle convenzioni n. 94 e n. 100 del Consiglio d'Europa sulla cooperazione amministrativa transfrontaliera, FF 2017 5061, in particolare 5076

⁴² RS 172.021

⁴³ Secondo Stefan Oesterhelt/Martin Zweifel, «§ 13 Amtshilfe», in Peter Sester/Beat Brändli/Oliver Bartholet/Reto Schiltknecht [a. c. di], *Finanzmarktrecht und Finanzmarktinfrastrukturen. St. Galler Handbuch zum Schweizer Finanzmarktrecht*, Zurigo/San Gallo 2018, pag. 517, nota 27, solo in Liechtenstein esiste un simile coinvolgimento dei clienti bancari interessati; cfr. inoltre Urs Zulauf, «Kooperation oder Obstruktion? – 20 Jahre Amtshilfe im Finanzmarktrecht vom Börsengesetz zum FINFRAG», in *GesKR*, 03/2015, Zurigo/San Gallo 2015, pagg. 336 segg., 343; Shelby du Pasquier/Valérie Menoud, ad art. 42a LFINMA, in Rolf Watter/Rashid Bahar (a. c. di), *Basler Kommentar FINMAG/FinfraG*, Basilea 2019, n. marg. 10.

⁴⁴ Cfr. Peter Nobel, *Schweizerisches Finanzmarktrecht*, Berna 2019, pag. 602.

del mercato commessi con strumenti dei mercati finanziari esteri⁴⁵, e che spesso ciò avviene in maniera reiterata⁴⁶. L'esperienza dimostra che la procedura del cliente (consultazione degli atti, scambio di scritti, emanazione di una decisione, procedura di ricorso) viene utilizzata per ritardare la trasmissione di informazioni e il fatto che questi ricorsi vengono in definitiva respinti in tribunale non ha alcuna importanza.

Anche organismi internazionali come il GAFI lamentano problemi nello svolgimento delle loro verifiche in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo dovuti alle criticità del quadro normativo svizzero. Questo implica un rischio di reputazione rilevante per la Svizzera e la sua piazza finanziaria. Chi opera e investe su piazze finanziarie e borsistiche estere deve essere consapevole che le autorità locali di vigilanza sui mercati finanziari possono all'occorrenza richiedere informazioni, per esempio in merito ai rischi legati all'operazione finanziaria internazionale in questione o all'identità dei clienti e allo svolgimento del mandato nel contesto della vigilanza sui mercati. In questo caso, lo standard internazionale⁴⁷ prescrive che i dati corrispondenti vengano trasmessi in modo sollecito e senza processi di audizione e di ricorso.

Benché possano esistere interazioni, la collaborazione a scopi di vigilanza sui mercati finanziari si distingue dalla cooperazione amministrativa internazionale in altri settori, come per esempio quello fiscale. L'assistenza amministrativa in materia fiscale mira in linea di principio alla tassazione⁴⁸, le autorità fiscali non esercitano però alcuna funzione di vigilanza sui contribuenti. Diversamente, le autorità di vigilanza sui mercati finanziari svolgono tale funzione sovraordinata di controllo e di vigilanza nell'interesse pubblico; sono responsabili allo stesso tempo sia della protezione individuale sia della protezione funzionale sovraordinata. Vale a dire che da un lato sono responsabili di contrastare minacce per i creditori, gli investitori e gli assicurati (protezione individuale) e dall'altro, nella loro funzione di vigilanza sui mercati finanziari si adoperano per evitare crisi finanziarie sistemiche, salvaguardare la fiducia del pubblico nell'intermediazione finanziaria e mantenere un mercato funzionante ed efficiente (protezione funzionale sovraordinata).

⁴⁵ Un sospetto fondato nel contesto dell'assistenza amministrativa o negli abusi di informazioni privilegiate si configura quando con riferimento un valore mobiliare ammesso al commercio in una sede di negoziazione estera i relativi strumenti finanziari sono stati acquistati o venduti appena prima o appena dopo una pubblicazione in grado di influenzarne il corso. Esempio: se la pubblicazione di un'informazione confidenziale (imminente con concentrazione di imprese) conduce a un prevedibile incremento del corso dei titoli delle imprese coinvolte, coloro che sfruttano informazioni privilegiate acquistano i relativi strumenti finanziari appena prima della pubblicazione. Gli stessi vendono tali strumenti finanziari subito dopo la pubblicazione dell'informazione confidenziale per realizzare l'utile derivante dall'incremento del corso. Molto spesso il sospetto descritto dalle autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari viene confermato attraverso l'edizione dei documenti bancari presso gli istituti bancari svizzeri coinvolti nelle transazioni. Ulteriori elementi che avvalorano il sospetto sono: volumi di negoziazione degli strumenti finanziari relativamente elevati nonché il fatto che il cliente effettui per la prima volta un investimento nel valore mobiliare corrispondente.

⁴⁶ Per esempio, nel periodo 2015–2022 l'assistenza amministrativa si è occupata ripetutamente di alcune persone (ca. 10) tra loro legate in presunti gruppi di investitori che eseguono operazioni simultanee in prossimità di un evento societario (c.d. «insider ring»). Una di queste persone ha generato sette decisioni. Questi presunti «insider ring» sono stati e sono tuttora oggetto di indagine da parte di varie autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari. I nominativi delle persone appartenenti ai presunti «insider ring» emergono ancora oggi con una certa regolarità in diversi dossier di assistenza amministrativa e tali persone vengono spesso anche notificate a posteriori. Alcune autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari rinunciano a presentare domande con notificazione del cliente a posteriori perché temono che la loro procedura possa essere compromessa o persino sottoposta a una revisione in caso di successivo accertamento giudiziale di una trasmissione illecita. Da un lato, la procedura del cliente a priori può comportare notevoli ritardi nella cooperazione, ma dall'altro la procedura del cliente a posteriori implica per le autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari troppe incognite e scarsa certezza del diritto per le loro procedure. Questo danneggia nel complesso la reputazione della piazza finanziaria svizzera.

⁴⁷ V. n. 2.1.1.

⁴⁸ Cfr. art. 26 par. 1 del modello di Convenzione dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio, consultabile all'indirizzo: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2017-full-version_55ef4b9a-en#page1 (consultato da ultimo il: 22.4.2024).

Nell'ottica sia della protezione individuale sia della protezione funzionale sovraordinata è molto importante garantire mercati equi e trasparenti, in particolare nel settore dei mercati finanziari e dei titoli di credito, e per fare ciò è necessario procedere in modo tempestivo e risoluto per contrastare abusi di mercato (reati di abuso di informazioni privilegiate, manipolazione del mercato). Se si considerano la rapidità con cui di regola sono eseguite le transazioni finanziarie transfrontaliere e i conseguenti rischi immediati per i consumatori e gli investitori, si comprende la necessità di prestare un'assistenza amministrativa tempestiva.

L'articolo 42a capoverso 4 LFINMA prevede già una certa limitazione dei diritti procedurali nell'assistenza amministrativa. Tale disposizione consente infatti alla FINMA di prescindere dall'informare i clienti interessati prima della trasmissione delle informazioni se ciò vanificherebbe lo scopo dell'assistenza amministrativa e l'adempimento efficace dei compiti dell'autorità richiedente (rischio di vanificazione). In questi casi l'unica possibilità è data da un controllo di legittimità a posteriori. Le autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari lamentano però che proprio questo controllo di legittimità a posteriori in Svizzera compromette la certezza del diritto al momento dell'assunzione delle prove nella procedura dibattimentale estera⁴⁹.

Inoltre è lecito domandarsi fino a che punto la procedura del cliente sia effettivamente ancora nell'interesse dei clienti, tanto più se si considera che ormai sono loro stessi ad accettare che gli assoggettati alla vigilanza possano trasmettere in via informale informazioni alle autorità e ai servizi esteri. Alla luce della pratica ormai ampiamente diffusa dei «waiver», ossia dichiarazioni di rinuncia attraverso le quali i clienti autorizzano gli assoggettati alla vigilanza interessati a trasmettere in via informale informazioni secondo l'articolo 42c LFINMA, l'efficacia e il reale valore aggiunto degli obblighi del segreto previsti dall'attuale procedura del cliente della FINMA sono quantomeno dubbi⁵⁰.

Vengono presentate due possibili varianti di modifica: la **variante A** inasprirebbe la procedura di assistenza amministrativa mediante l'abrogazione dei diritti di audizione e di ricorso dei clienti interessati (procedura del cliente) e allineerebbe così coerentemente la procedura di assistenza amministrativa e i suoi requisiti alle ampie possibilità esistenti della trasmissione informale di informazioni direttamente da parte degli assoggettati alla vigilanza. L'attuazione, in particolare, di questa variante consentirebbe di creare un quadro giuridico chiaro e coerente per la collaborazione internazionale delle autorità di vigilanza svizzere, da un lato, e gli assoggettati alla vigilanza, dall'altro, contribuendo così a rafforzare decisamente il ruolo globale e la reputazione della piazza finanziaria svizzera attraverso.

Con la **variante B** la procedura dei clienti subirebbe una limitazione sia in presenza di fatti-specie di abuso di mercato, se queste si riferiscono al mercato finanziario estero. Le domande di assistenza amministrativa riguardanti reati di abuso di informazioni privilegiate e di manipolazione del mercato implicano spesso un sospetto fondato di coinvolgimento dei clienti o dei conti interessati⁵¹. In concreto, la procedura del cliente finisce molto spesso per proteggere i

⁴⁹ Si tratta della dottrina del «frutto dell'albero avvelenato» che descrive l'effetto a distanza dei divieti di utilizzo delle prove. Secondo questa dottrina, vietare l'utilizzo delle prove può condurre all'esclusione non solo della prima prova ottenuta in modo dichiarato illegittimo ma anche delle prove immediatamente successive che sono state rinvenute sulla base della prima prova. Questo potrebbe compromettere l'intera procedura.

⁵⁰ Ai sensi delle condizioni generali di molte banche svizzere, con l'avvio di una relazione d'affari e l'esecuzione di transazioni e servizi, in particolare se esiste un legame con l'estero, i clienti rinunciano già oggi alla protezione garantita dal segreto bancario e dalle disposizioni in materia di protezione dei dati della legge federale sulla protezione dei dati (LPD). Così facendo, i clienti permettono alla loro banca di rivelare informazioni a parti terze estere (come segnatamente autorità e servizi esteri). Cfr. anche il rapporto del Consiglio federale di febbraio 2022 sulla Finanza digitale, pag. 24 secondo cui «l'importanza dell'obbligo del segreto è evoluta nel corso del tempo (ad es. in relazione all'ormai consolidato scambio automatico di informazioni)».

⁵¹ Spesso, a causa dell'andamento del corso di un valore mobiliare ammesso alla sede di negoziazione estera, come descritto nella richiesta di assistenza amministrativa, e delle transazioni identificate eseguite in prossimità temporale dell'evento in grado di influenzare il corso del valore mobiliare, come confermate dai documenti raccolti presso l'istituto bancario svizzero, esiste un sospetto urgente di comportamento abusivo sul mercato.

clienti sui quali pende un sospetto fondato di reati di abuso di informazioni privilegiate o di manipolazione del mercato commessi con strumenti finanziari esteri. Non di rado, nel corso degli anni risultano sempre coinvolte le stesse persone. La procedura del cliente secondo il nuovo articolo 42a capoverso 2 AP-LFINMA non deve quindi trovare applicazione unicamente nei casi in cui le transazioni dei clienti si ripercuotono sul mercato estero e la richiesta estera di assistenza amministrativa si riferisce a un reato di abuso di informazioni privilegiate o a una manipolazione del mercato⁵². In queste inchieste su abusi di mercato, per la FINMA non deve esistere nemmeno un obbligo di informazione a posteriori. La procedura del cliente deve invece continuare ad applicarsi in tutti gli altri casi (p. es. attività illecita, violazione di obblighi di notifica e di pubblicità).

Per entrambe le varianti, la procedura deve ancora prevedere per la FINMA l'obbligo di verificare concretamente i requisiti legali della confidenzialità, della specialità e della proporzionalità secondo l'articolo 42 LFINMA nonché l'esistenza di un sospetto iniziale sufficiente prima di prestare la sua assistenza amministrativa⁵³. Continuerebbe altresì a trovare applicazione la procedura di edizione con i diritti di audizione e di ricorso del detentore delle informazioni previste dalla PA⁵⁴. In questo ambito, deve continuare a essere garantita la protezione giuridica speciale per tutti gli interessati dalla procedura di assistenza amministrativa della FINMA.

La procedura del cliente con le sue ampie possibilità di audizione e di ricorso non corrisponde più allo standard internazionale, pregiudicando sempre più l'efficacia della procedura di assistenza amministrativa. Ciò comporta dei rischi sia per il sistema finanziario interconnesso a livello internazionale sia per la fiducia nei mercati finanziari e nella vigilanza della Svizzera sui mercati finanziari, compromettendone la reputazione globale. Nel contesto della procedura di assistenza amministrativa gli interessi individuali della protezione giuridica sono in conflitto con l'interesse pubblico per mercati finanziari stabili, integri e trasparenti nonché con la protezione di altri partecipanti al mercato e il loro legittimo diritto a operare in mercati equi e trasparenti. Questo dualismo tra i diritti individuali dei clienti e gli interessi pubblici in termini di integrità del mercato e stabilità finanziaria richiede una ponderazione degli interessi.

Alla luce di quanto precede, la limitazione dei diritti di audizione e di ricorso è adeguata, necessaria e ragionevole per salvaguardare questi importanti interessi pubblici. Il cambiamento di paradigma dovuto a una potenziale soppressione della procedura del cliente sembra quindi giustificato nell'ottica dell'interessi pubblico preponderante.

3.1.2 Collaborazione nelle procedure di riconoscimento e di verifica condotte da autorità estere in relazione al quadro normativo svizzero (art. 42b^{bis} AP-LFINMA)

Il riconoscimento del quadro normativo svizzero e della derivante prassi di vigilanza della FINMA costituisce spesso la premessa affinché i fornitori svizzeri di servizi finanziari possano

⁵² I casi di manipolazione del mercato e di abuso di informazioni privilegiate rappresentano circa il 65 % di tutte le domande di assistenza amministrativa (cfr. FINMA, [Statistiche della FINMA relative all'enforcement 2020–2023](#), consultabili all'indirizzo: www.finma.ch > Documentazione > Pubblicazioni della Finma > Statistiche e cifre > Statistiche > Enforcement (consultato da ultimo: il 22.4.2024).

⁵³ La FINMA deve esaminare se sussistono sufficienti indizi di possibili infrazioni a disposizioni di legge o regolamentari oppure di possibili distorsioni del mercato che giustificano la richiesta di assistenza amministrativa. Deve rifiutare l'assistenza amministrativa se le informazioni richieste non hanno alcun nesso con l'inchiesta o non sono pertinenti, vale a dire se non risultano essere potenzialmente rilevanti per il chiarimento della fattispecie in questione, tanto da equivalere a una ricerca illecita generalizzata e indiscriminata di prove («fishing expedition»). In qualità di autorità richiedente, la FINMA è vincolata all'esposizione dei fatti fornita dall'autorità estera, a meno che tale descrizione non contenga errori, lacune o contraddizioni evidenti; cfr. messaggio del 3 settembre 2014 concernente la legge sull'infrastruttura finanziaria, FF 2014 6445, in particolare 6578.

⁵⁴ Se un detentore se un detentore delle informazioni si oppone alla consegna dei dati (cpv. 1) questa procedura amministrativa ha per oggetto unicamente la consegna alla FINMA e non attribuisce alcuna qualità di parte riguardo alla trasmissione alle autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari da parte della FINMA.

avere accesso al mercato all'estero. In virtù di un simile riconoscimento, come per esempio i riconoscimenti dell'equivalenza della Commissione europea, i fornitori svizzeri di servizi finanziari possono, per citare alcuni esempi, ottenere l'autorizzazione ad avviare un'attività transfrontaliera all'estero oppure essere esonerati da determinati requisiti normativi nel Paese in cui esercitano l'attività⁵⁵. La FINMA viene regolarmente coinvolta in tali procedure di verifica condotte da autorità estere, come per esempio le autorità di vigilanza europee, e contribuisce a queste verifiche in vista del riconoscimento del quadro normativo svizzero e della prassi di vigilanza vigente in Svizzera.

Le autorità estere che si occupano di questi riconoscimenti e di queste verifiche possono anche non essere autorità di vigilanza sui mercati finanziari ai sensi dell'articolo 42 LFINMA e la collaborazione in questo contesto potrebbe non essere finalizzata a una attività di vigilanza vera e propria su un fornitore di servizi finanziari o sui mercati finanziari. La collaborazione serve, come anticipato, a preparare il riconoscimento del quadro normativo svizzero nonché della derivante prassi di vigilanza della FINMA in un determinato settore del mercato finanziario. Le informazioni trasmesse devono mettere l'autorità estera nelle condizioni di valutare il quadro normativo svizzero e la prassi di vigilanza. Pertanto, la collaborazione della FINMA nelle procedure di riconoscimento e di verifica condotte da autorità estere in relazione al quadro normativo svizzero non coincide nelle sue linee di principio con l'assistenza amministrativa internazionale in senso stretto secondo l'articolo 42 e seguente LFINMA e pertanto queste disposizioni potrebbero non costituire una base legale sufficiente.

In determinate circostanze, nemmeno l'articolo 42b LFINMA offre una base legale sufficiente per la collaborazione nelle procedure internazionali di riconoscimento e di verifica relative al quadro normativo svizzero. In linea di principio, l'articolo 42b LFINMA ammette uno scambio di informazioni solo con organizzazioni o organismi internazionali ai quali la Svizzera partecipa attivamente (p. es. con status di membro o come «membro cooperativo»), tramite la FINMA, la BNS o un'autorità amministrativa (cfr. anche il messaggio concernente la legge sull'infrastruttura finanziaria⁵⁶). Si tratta di organizzazioni che si concentrano sull'elaborazione di standard internazionali per la protezione dei creditori, degli investitori e degli assicurati nonché per il funzionamento corretto del mercato finanziario. Tra queste figurano il Fondo monetario internazionale, il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, la IAIS, la IOSCO, il GAFI e il FSB. Secondo il tenore dell'articolo 42b LFINMA, il suo campo di applicazione è altresì limitato allo scambio di informazioni nell'ambito di iniziative multilaterali di queste organizzazioni e di questi organismi. Una trasmissione di informazioni al di fuori di una simile iniziativa multilaterale, che per esempio venisse richiesta solo dalla Svizzera, potrebbe esulare dal campo di applicazione dell'articolo 42b LFINMA. Ne consegue, come già anticipato, che nemmeno l'articolo 42b LFINMA, che pure disciplina un caso di collaborazione internazionale della FINMA al di fuori dell'assistenza amministrativa in senso stretto secondo l'articolo 42 LFINMA, fornisce una base legale chiara per lo scambio di informazioni nel quadro delle procedure di riconoscimento e di verifica di autorità estere.

Senza un chiaro recepimento formale a livello di legge, la FINMA potrebbe non riuscire a prestare la collaborazione internazionale necessaria ai fini del riconoscimento del quadro normativo svizzero. Di regola, il diritto attuale ammette la trasmissione unicamente di informazioni accessibili al pubblico relative alla prassi di vigilanza della FINMA, alle istruzioni della FINMA e agli assoggettati alla vigilanza. La FINMA esaurisce così i poteri che il quadro giuridico le conferisce. Di conseguenza, dal punto di vista delle autorità di verifica estere, in passato la FINMA non è stata sempre in grado di fornire le informazioni, in particolare anche quelle non accessibili al pubblico, necessarie per la verifica del quadro normativo e della derivante prassi

⁵⁵ V. considerazioni di cui al n. 2.3.

⁵⁶ Messaggio del 3 settembre 2014 concernente la legge sull'infrastruttura finanziaria, FF 2014 6445, in particolare 6580 e (per l'analogo art. 50b LBN) 6561

di vigilanza della FINMA. Questa incertezza circa le possibilità legali di pubblicazione della FINMA influenza negativamente gli esiti delle verifiche.

Partendo dall'attuale articolo 42b LFINMA che, come accennato, disciplina pure un caso di collaborazione internazionale della FINMA al di fuori dell'assistenza amministrativa in senso stretto secondo l'articolo 42 LFINMA, il nuovo articolo 42b^{bis} LFINMA intende creare una base legale specifica che, nel contesto delle procedure di riconoscimento e di verifica condotte da autorità estere, permetta in modo chiaro ed esplicito la trasmissione di informazioni non accessibili al pubblico relative al quadro normativo svizzero e alla prassi di vigilanza della FINMA, purché queste informazioni siano ritenute dalla FINMA rilevanti per gli scopi della verifica del quadro normativo svizzero e della sua prassi di vigilanza.

Tali informazioni comprendono in particolare istruzioni e processi interni della FINMA ed estratti dai dossier di vigilanza della FINMA che possono anche contenere informazioni sugli assoggettati alla vigilanza della FINMA, quindi anche programmi e priorità di vigilanza della FINMA in merito a un istituto assoggettato, esempi di verifiche di garanzia dell'irrepreensibilità nonché estratti di rapporti di vigilanza e di audit.

3.1.3 Trasmissione di informazioni da parte di assoggettati alla vigilanza (art. 42c AP-LFINMA)

L'articolo 42c LFINMA è stato introdotto dal legislatore per sgravare gli assoggettati alla vigilanza e soprattutto per i loro collaboratori. Nelle intenzioni del legislatore, gli assoggettati alla vigilanza dovevano essere messi in condizione di adempiere i propri obblighi nei confronti delle autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari e di altri enti incaricati della vigilanza potendo contare sulla certezza del diritto, senza cioè esporre i loro collaboratori a un rischio permanente di compiere atti punibili ai sensi dell'articolo 271 del Codice penale svizzero (CP)⁵⁷. Tuttavia, l'articolo 42c LFINMA non si limita unicamente ai casi di applicazione dell'articolo 271 CP.

Secondo il vigente articolo 42c capoverso 1 LFINMA gli assoggettati alla vigilanza possono trasmettere alle competenti autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari e ad altri enti esteri incaricati della vigilanza informazioni non accessibili al pubblico se sono adempite le condizioni dell'assistenza amministrativa e sono tutelati i diritti dei clienti e di terzi. Secondo l'articolo 42c capoverso 2 LFINMA gli assoggettati alla vigilanza possono trasmettere ad autorità estere e agli enti da queste incaricati anche informazioni non accessibili al pubblico relative a operazioni di clienti e di assoggettati alla vigilanza, sempre che i diritti dei clienti e di terzi siano tutelati. Al capoverso 3, l'attuale articolo 42c LFINMA prevede inoltre che una trasmissione di informazioni da parte degli assoggettati alla vigilanza direttamente a un'autorità estera o a un ente incaricato deve essere previamente notificata alla FINMA se tali informazioni sono di grande importanza secondo l'articolo 29 capoverso 2 LFINMA. La FINMA può sempre riservarsi la via dell'assistenza amministrativa, anche se dall'introduzione dell'articolo 42c LFINMA, nel 2016, si è avvalsa solo molto raramente di questa possibilità⁵⁸.

⁵⁷ RS 311.0

⁵⁸ In base ai dati della FINMA, negli anni dal 2017 al 2022 la FINMA si è riservata la via dell'assistenza amministrativa solo 15 volte.

La valutazione *ex post*⁵⁹ della circolare della FINMA 2017/6 Trasmissione diretta⁶⁰ ha messo in luce che, all'atto dell'applicazione pratica, i capoversi 1 e 2 dell'articolo 42c LFINMA danno luogo a dubbi interpretativi. La modifica proposta dell'articolo 42c LFINMA è quindi tesa chiarire il rapporto tra il capoverso 1 e il capoverso 2 definendo in modo più preciso i requisiti corrispondenti, in special modo anche i requisiti di scopo e il campo di applicazione delle disposizioni. Anche il ruolo della FINMA in questo contesto deve essere chiarito e i requisiti per la collaborazione diretta degli assoggettati alla vigilanza devono essere allineati ai requisiti per la collaborazione delle autorità e per l'assistenza amministrativa della FINMA.

In particolare, l'articolo 42c capoverso 1 LFINMA deve disciplinare la trasmissione diretta, da parte degli assoggettati a scopi di vigilanza, di informazioni non accessibili al pubblico ad autorità di vigilanza sui mercati finanziari e ad altri enti esteri incaricati della vigilanza. Questa trasmissione di informazioni deve essere ammessa unicamente se sono adempiute le condizioni dell'assistenza amministrativa della FINMA (cioè della confidenzialità e della specialità secondo l'art. 42 cpv. 2 LFINMA) e se sono tutelati i diritti dei clienti e di terzi. Le trasmissioni di informazioni secondo l'articolo 42c capoverso 1 LFINMA devono essere previamente notificate alla FINMA se queste sono di grande importanza secondo l'articolo 29 capoverso 2 LFINMA (art. 42c cpv. 2 LFINMA). Questo caso si configura quando l'informazione stessa è di grande importanza ai sensi dell'articolo 29 capoverso 2 LFINMA, tale da giustificare un obbligo di notifica anche a prescindere da una sua eventuale trasmissione, oppure quando è la trasmissione stessa a essere di grande importanza; vale a dire che un'informazione può diventare un'informazione di grande importanza anche per il fatto che deve essere trasmessa all'estero. Nella valutazione della grande importanza secondo il capoverso 3 dell'articolo 42c LFINMA è determinante il momento della trasmissione.

Nella sua versione modificata, l'articolo 42c capoverso 2 AP-LFINMA deve prevedere che gli assoggettati alla vigilanza possano trasmettere direttamente all'estero anche informazioni non accessibili al pubblico relative a operazioni di clienti o di assoggettati alla vigilanza e che sono necessarie per l'esecuzione delle operazioni secondo il diritto estero applicabile (di regola il diritto in materia di mercati finanziari). A differenza delle trasmissioni di informazioni secondo l'articolo 42c capoverso 1 AP-LFINMA, quelle secondo l'articolo 42c capoverso 2 AP-LFINMA non sono vincolate a uno scopo di vigilanza sui mercati finanziari, come esplicitato nella disposizione. Queste trasmissioni di informazioni, che di regola sono di importanza minore, si riferiscono, come già accennato, a operazioni di clienti o di assoggettati alla vigilanza e avvengono secondo il diritto estero applicabile allo scopo di eseguire queste operazioni.

Un caso esemplare di applicazione dell'articolo 42c capoverso 2 AP-LFINMA sono le notifiche a repertori esteri di dati sulle negoziazioni effettuate dagli assoggettati alla vigilanza nel quadro di operazioni con valori mobiliari per i loro clienti. L'articolo 42c capoverso 2 AP-LFINMA non è però limitato unicamente alle notifiche collettive standardizzate in virtù di obblighi di notifica e di informazione esteri. Se le condizioni sono soddisfatte, in singoli casi sono possibili anche altre trasmissioni, tra cui ad esempio trasmissioni di risposte specifiche degli assoggettati alla vigilanza a richieste individuali su singole transazioni o singoli clienti⁶¹.

⁵⁹ Cfr. FINMA, [Ex-post-Evaluations- und Erläuterungsbericht. Bericht über die Evaluation vom 19. Juli bis 13. September 2019 zum Rundschreiben 2017/6 «Direktübermittlung» und Erläuterungen zum Entwurf des teilrevidierten Rundschreibens](#), consultabile all'indirizzo: www.finma.ch > Documentazione > Indagini conoscitive e valutazioni > Indagini conoscitive concluse > 2020 (consultato da ultimo il: 22.4.2024).

⁶⁰ Cfr. [circolare 2017/6 Trasmissione diretta](#), consultabile all'indirizzo: www.finma.ch > Documentazione > Circolari (consultato da ultimo il: 22.4.2024).

⁶¹ Cfr. FINMA, [Ex-post-Evaluations- und Erläuterungsbericht. Bericht über die Evaluation vom 19. Juli bis 13. September 2019 zum Rundschreiben 2017/6 «Direktübermittlung» und Erläuterungen zum Entwurf des teilrevidierten Rundschreibens](#), pag. 17, consultabile all'indirizzo: www.finma.ch > Documentazione > Indagini conoscitive e valutazioni > Indagini conoscitive concluse > 2020 (consultato da ultimo il: 22.4.2024).

In questi casi di trasmissione diretta di informazioni da parte degli assoggettati alla vigilanza secondo l'articolo 42c capoverso 2 AP-LFINMA non è necessario rispettare né il principio della specialità né il principio della confidenzialità, bensì occorre unicamente assicurare che siano tutelati i diritti dei clienti interessati e di terzi. Questo perché non si tratta di una forma di trasmissione di informazioni che potrebbe essere prestata dalla FINMA attraverso la via dell'assistenza amministrativa (le informazioni non sono trasmesse a scopo di vigilanza). Poiché in questi casi la FINMA non potrebbe prestare alcuna assistenza amministrativa non è richiesta nemmeno alcuna notifica alla FINMA. Ad ogni modo, anche in questa ipotesi non possono essere trasmesse informazioni né a un'autorità fiscale o penale estera né a un ente estero specificamente incaricato da un'autorità fiscale o penale estera.

Conformemente all'articolo 42c capoverso 4 AP-LFINMA, la FINMA può rinunciare alla riserva dell'assistenza amministrativa nei confronti degli assoggettati alla vigilanza e di determinate autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari in generale e a priori.

3.1.4 Notificazione transfrontaliera di documenti a scopi di vigilanza sui mercati finanziari (art. 42d AP-LFINMA)

Nella collaborazione internazionale a scopi di vigilanza sui mercati finanziari si pone regolarmente la questione di sapere se e come le autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari possano notificare documenti ufficiali a destinatari in Svizzera, al fine di garantire il diritto a essere sentiti, oppure se e come la FINMA possa notificare documenti ufficiali a destinatari all'estero. Per esempio una decisione deve essere correttamente notificata per potere essere efficace (art. 34 cpv. 1 PA). La notificazione permette al destinatario di prendere conoscenza del contenuto della decisione⁶². La notificazione è un procedimento tecnico mediante il quale la decisione è trasmessa ai destinatari; rappresenta quindi una parte del processo di apertura della procedura⁶³.

Il Tribunale amministrativo federale (TAF) ha descritto la situazione giuridica nel seguente modo: «In effetti, la notificazione di un atto ufficiale che può avere effetti giuridici (diversamente da un atto dal contenuto meramente informativo) costituisce un atto di un potere pubblico la cui esecuzione spetta alle autorità locali [...]. Perciò, se la notificazione va effettuata all'estero, occorre procedere per via diplomatica o consolare a meno che una convenzione internazionale preveda espressamente il contrario [...]. La notificazione diretta all'estero per posta è un atto di un potere pubblico su territorio straniero. Un'autorità giudiziaria o un organo dello Stato mittente non può effettuarlo senza il consenso dello Stato di destinazione. Un atto giudiziario notificato in modo irregolare è senza effetto⁶⁴.» Questa concezione giuridica poggia sull'idea secondo cui la notificazione di documenti ufficiali su territorio straniero costituisce un'ingerenza nella sovranità dello Stato. Senza un pertinente accordo internazionale la notificazione diretta per via postale è viziata alla luce del diritto internazionale⁶⁵. Il numero delle disposizioni del

⁶² Cfr. Felix Uhlmann/Alexandra Schilling-Schwank, ad art. 34, in Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger (a c. di), *Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz*, 2ª ed., Zurigo/Basilea/Ginevra 2016, n. marg. 2.

⁶³ Cfr. Felix Uhlmann/Alexandra Schilling-Schwank, op. cit., n. marg. 9.

⁶⁴ Sentenza del TAF C-2343/2009 del 26 agosto 2011 consid. 2.2.

⁶⁵ Sentenze del Tribunale federale 2C_827/2015 e 2C_828/2015 del 3 giugno 2016 (di cui alcuni estratti sono stati pubblicati nella DTF 142 II 411) consid. 3.2 non pubblicate ufficialmente. Il Tribunale federale precisa nella sua sentenza che la notificazione di una decisione per via postale diretta in violazione del principio di territorialità legittima a impugnare la decisione, ma non è causa di nullità. Nella sentenza 4A_161/2008 del 1° luglio 2008 consid. 4.1, il Tribunale federale è giunto alla conclusione che la notificazione in violazione della sovranità di uno scritto volto a promuovere un'azione di diritto privato è nulla; la parte che ha ricevuto lo scritto può invocare l'incompatibilità della notificazione con il diritto internazionale per opporsi al riconoscimento della decisione di merito.

diritto federale e segnatamente del diritto internazionale che permettono una notificazione diretta dei documenti in materia amministrativa dall'estero è in aumento⁶⁶.

Data la necessità di una comunicazione il più possibile tempestiva e diretta nell'ambito della vigilanza sui mercati finanziari⁶⁷, per esempio nei casi di violazioni della legge, e allo scopo di tutelare l'integrità e la trasparenza del mercato finanziario, è importante che la notificazione transfrontaliera di documenti a destinatari in Svizzera o all'estero a scopi di vigilanza sui mercati finanziari possa avvenire in modo diretto. La possibilità della notificazione diretta a scopi di vigilanza sui mercati finanziari è oggi spesso anche una delle condizioni affinché i fornitori svizzeri di servizi finanziari possano ottenere l'autorizzazione all'esercizio dell'attività transfrontaliera. Le attuali disposizioni sull'assistenza amministrativa della LFINMA non forniscono però una base legale per una notificazione transfrontaliera conforme alla legge di documenti ufficiali a scopi di vigilanza sui mercati finanziari dall'estero verso la Svizzera. Tale notificazione non è ammessa nemmeno nei confronti degli Stati che, come la Svizzera, hanno ratificato la Convenzione STE n. 094, poiché la Svizzera ha escluso la vigilanza sui mercati finanziari dal campo di applicazione della Convenzione⁶⁸.

Per i motivi appena descritti, in un nuovo articolo 42d LFINMA verrebbe conferito alla FINMA il potere di permettere, su richiesta di un'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari, la notificazione transfrontaliera di documenti a un destinatario in Svizzera anche per via diretta e postale, se ciò avviene a scopi di vigilanza sui mercati finanziari e se è garantita la reciprocità con lo Stato dell'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari richiedente. La notificazione diretta di documenti a scopi di assunzione delle prove nelle inchieste o nei procedimenti esteri o a scopi di accertamento di una fattispecie non ancora definita (p. es. decisioni di edizione, convocazione a testimoniare e simili) non deve invece ottenere efficacia giuridica, deve cioè restare in contrasto con le disposizioni sull'assistenza amministrativa secondo l'articolo 42 e seguenti LFINMA ed essere preclusa⁶⁹. Questi atti ufficiali devono continuare a essere richiesti attraverso la procedura di assistenza amministrativa della FINMA e possono essere eseguiti sul territorio svizzero solo se ciò ammesso dalle disposizioni vigenti in materia di assistenza amministrativa della FINMA. Occorre inoltre autorizzare il Consiglio federale a modificare la summenzionata dichiarazione svizzera che esclude la vigilanza sui mercati finanziari dal campo di applicazione della Convenzione STE n. 094. A questo scopo viene presentato un decreto federale corrispondente.

3.1.5 Verifiche transfrontaliere (art. 43 AP-LFINMA)

Secondo l'attuale articolo 43 capoverso 1 LFINMA, la FINMA può, ai fini dell'esecuzione delle leggi sui mercati finanziari e a scopi di vigilanza sui mercati finanziari, effettuare personalmente verifiche transfrontaliere all'estero solo presso assoggettati alla vigilanza oppure farle eseguire

⁶⁶ L'Istituto federale della proprietà intellettuale è per esempio autorizzato a dichiarare nei confronti delle autorità estere competenti che, in materia di proprietà intellettuale, in Svizzera è ammessa la notificazione diretta, sempre che alla Svizzera sia concessa la reciprocità (cfr. art. 42 cpv. 2 della legge sulla protezione dei marchi [LPM], RS 232.11). Anche l'Accordo aggiuntivo del 27 agosto 2009 alla Convenzione con la Francia per evitare la doppia imposizione prevede la notificazione postale diretta dei crediti fiscali; cfr. in proposito il messaggio concernente l'approvazione del nuovo Accordo aggiuntivo alla Convenzione per evitare la doppia imposizione con la Francia, FF 2009 1323, in particolare 1333 (cfr. art. 28^{bis} par. 2 della Convenzione tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Francese, modificata, intesa ad evitare la doppia imposizione in materia di imposte sul reddito e sulla sostanza nonché a prevenire la frode e l'evasione fiscale, RS 0.672.934.91). Cfr. anche art. 29 della Convenzione di sicurezza sociale con il Brasile (RS 0.831.109.198.1).

⁶⁷ Cfr. in questo senso anche l'art. 42c LFINMA, che al contrario permette il contatto diretto e lo scambio informale tra l'assoggettato alla vigilanza svizzero e le autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari nonché altre autorità.

⁶⁸ V. considerazioni di cui al n. 2.4.

⁶⁹ Tali atti ufficiali compiuti da uno Stato estero o per conto di uno Stato estero sul territorio svizzero rappresentano una violazione della sovranità svizzera e sono passibili di pena secondo l'articolo 271 CP se eseguiti senza la necessaria autorizzazione di un Dipartimento o del Consiglio federale (art. 31 dell'ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione; RS 172.010.1).

da società di audit o da incaricati di verifiche. Viceversa, secondo l'attuale dettato dell'articolo 43 capoverso 2 LFINMA, può permettere alle autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari di effettuare verifiche transfrontaliere degli assoggettati alla vigilanza in Svizzera solo⁷⁰ se tali autorità sono responsabili, nel quadro del controllo nel Paese di origine, della vigilanza sull'assoggettato oggetto della verifica oppure sono responsabili, nel loro territorio, della vigilanza sull'attività dell'assoggettato oggetto della verifica e se sono adempite le condizioni dell'assistenza amministrativa di cui all'articolo 42 capoverso 2 LFINMA. Da sempre sorgono dubbi nei casi di esternalizzazioni di attività («outsourcing») all'interno o all'esterno di un gruppo di imprese quando il fornitore svizzero di servizi non rientra formalmente nella vigilanza su base consolidata da parte dell'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari (quindi quando questa non è l'autorità di vigilanza del Paese di origine o l'«home supervisor») e lo stesso prestatore esterno di servizi non è nemmeno assoggettato alla vigilanza della FINMA.

Considerato il crescente numero di esternalizzazioni di attività, compiti e operazioni a imprese non assoggettate alla vigilanza, interne ed esterne a un gruppo, il campo di applicazione dell'articolo 43 AP-LFINMA appare troppo ristretto. Mediante la revisione dell'articolo 43 capoverso 1 AP-LFINMA, la FINMA deve ottenere da un lato la facoltà di richiedere, ai fini dell'esecuzione delle leggi sui mercati finanziari e a scopi di vigilanza sui mercati finanziari, verifiche transfrontaliere all'estero, ovunque si trovino le informazioni rilevanti, a prescindere dal fatto che l'impresa oggetto della verifica sia o meno assoggettata alla vigilanza all'estero. Nel senso opposto, l'articolo 43 capoverso 2 lettera c AP-LFINMA deve ora prevedere che la FINMA possa permettere ad autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari di effettuare verifiche transfrontaliere dei fornitori di servizi non assoggettati in Svizzera, anche quando questi fornitori non rientrano formalmente nella vigilanza su base consolidata all'estero, purché esista un rapporto di esternalizzazione del fornitore di servizi oggetto della verifica con un istituto finanziario assoggettato alla vigilanza all'estero. In questo caso, come anche nel caso degli amministratori di indici di riferimento (nuova lett. b) la cui attività è assoggettata unicamente alla vigilanza all'estero, la FINMA deve potere permettere verifiche transfrontaliere se sono adempite le condizioni per l'assistenza amministrativa sancite dall'articolo 42 capoverso 2 LFINMA. La FINMA deve mantenere l'attuale facoltà di permettere a determinate autorità di vigilanza sui mercati finanziari di effettuare verifiche transfrontaliere non solo nel caso singolo ma anche in via generale a priori.

L'articolo 43 LFINMA disciplina, ai capoversi 3^{bis} e 3^{ter}, il cosiddetto «private banking carve out» o la possibilità, per un'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari, di accedere alle informazioni dei clienti in occasione di una verifica transfrontaliera diretta. In sostanza, l'attuale articolo 43 capoverso 3^{bis} LFINMA prevede che la FINMA rilevi essa stessa queste informazioni e le trasmetta alle autorità richiedenti nel quadro dell'assistenza amministrativa ordinaria. In questo caso trova applicazione l'articolo 42a LFINMA (Procedura di assistenza amministrativa). Inoltre, secondo l'articolo 43 capoverso 3^{ter} LFINMA, la FINMA può consentire a un'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari responsabile della vigilanza su base consolidata sull'assoggettato oggetto della verifica di consultare un numero limitato di dossier di singoli clienti. La scelta dei dossier deve essere effettuata in maniera casuale in base a criteri predefiniti.

Nel caso in cui la procedura del cliente secondo l'articolo 42a capoversi 2 e 4–6 LFINMA non venisse soppressa completamente (cfr. variante A per l'art. 42a AP-LFINMA) e continuasse ad applicarsi, la variante A per l'articolo 43 capoverso 3^{ter} AP-LFINMA stabilisce che la FINMA, contestualmente a una verifica transfrontaliera diretta, potrà permettere anche la consultazione diretta dei dossier di clienti nell'ambito di applicazione del «private banking carve out»

⁷⁰ Le verifiche transfrontaliere con procedure di audit necessitano del permesso preliminare da parte della FINMA. Da queste devono essere distinte le cosiddette visite di cortesia e le verifiche transfrontaliere senza procedure di audit, che richiedono al massimo una previa comunicazione alla FINMA; cfr. a questo proposito anche *Guida pratica agli incontri secondo l'art. 43 LFINMA* (edizione del 3 marzo 2017), in particolare punti 2.1 e 2.2; www.finma.ch > Applicazione > Assistenza amministrativa > Assistenza amministrativa internazionale > Controlli in loco (consultato da ultimo il: 22.4.2024).

(cfr. cpv. 3^{bis}) se ciò avviene nei limiti della proporzionalità e se la trasmissione diretta sarebbe ammessa secondo l'articolo 42c AP-LFINMA. In particolare, devono essere tutelati i diritti dei clienti interessati e di terzi eventualmente interessati, di regola mediante un consenso o una dichiarazione di rinuncia («waiver») dei clienti o terzi interessati.

Nei casi di cui all'articolo 42c capoverso 1 AP-LFINMA, per determinare se sia opportuno e in quale misura consultare informazioni di clienti e di terzi in occasione di una verifica transfrontaliera si applicano i principi della specialità e della confidenzialità nonché della proporzionalità (art. 42 cpv. 2 e 4 LFINMA). In ogni caso, le verifiche non devono servire primariamente a consultare informazioni di clienti e di terzi in maniera arbitraria; in particolare, l'autorità estera dovrebbe limitarsi a un campione scelto in base a criteri predefiniti.

Se le condizioni di una trasmissione diretta secondo l'articolo 42c AP-LFINMA sono adempiute è possibile, anche durante la verifica in loco, trasmettere informazioni non accessibili al pubblico (comprese le informazioni dei clienti consultate nei limiti della proporzionalità) direttamente all'autorità estera secondo l'articolo 42c AP-LFINMA.

Se la trasmissione secondo l'articolo 42c AP-LFINMA non è ammessa (p. es. in assenza di dichiarazioni di rinuncia), la FINMA deve, per gli scopi di cui all'articolo 43 capoverso 3 LFINMA, potere consentire all'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari responsabile della vigilanza su base consolidata sulla persona oggetto della verifica e ai suoi incaricati di consultare un numero limitato di dossier di singoli clienti, come da attuale articolo 43 capoverso 3^{bis} LFINMA. La scelta di questi dossier deve essere effettuata in maniera casuale in base a criteri predefiniti.

Qualora la procedura del cliente venisse abrogata completamente (cfr. variante A per l'art. 42a AP-LFINMA), la variante B per l'articolo 43 AP-LFINMA propone anche l'abolizione totale del cosiddetto «private banking carve out». Ciò significa che la soppressione completa dell'attuale procedura del cliente come prevista dalla variante A per l'articolo 42a AP-LFINMA implica inevitabilmente anche l'abolizione della protezione del cliente secondo l'articolo 43 capoversi 3^{bis} e 3^{ter} LFINMA.

3.1.6 Disposizioni sull'assistenza amministrativa sancite dalla LSR

Analogamente alla modifica delle disposizioni sull'assistenza amministrativa contenute nella LFINMA, in vista della sorveglianza delle società svizzere facenti capo alle reti di revisione globali è necessario adeguare anche le disposizioni sull'assistenza amministrativa concernenti la cooperazione con le autorità estere preposte alla sorveglianza dei revisori dell'articolo 26 LSR e quelle in materia di atti di verifica transfrontaliera dell'articolo 27 LSR. Tali disposizioni della LSR vengono allineate per analogia a quelle della LFINMA e viene altresì esplicitamente disciplinata l'esecuzione di ispezioni tramite i mezzi di comunicazione a distanza. Analogamente alla modifica della LFINMA, viene anche creata una nuova base legale esplicita per la trasmissione diretta di informazioni alle autorità estere preposte alla sorveglianza dei revisori da parte delle imprese di revisione sotto sorveglianza (art. 26a AP-LSR) nonché per la notificazione transfrontaliera di documenti a scopi di sorveglianza (art. 26b LSR).

3.1.7 Disposizioni sull'assistenza amministrativa sancite dalla LBN

Parallelamente alla modifica delle disposizioni sull'assistenza amministrativa contenute nella LFINMA è necessario allineare alle disposizioni modificate della LFINMA anche le disposizioni sull'assistenza amministrativa sancite dalla LBN, segnatamente con riferimento all'attività di sorveglianza delle infrastrutture del mercato finanziario di rilevanza sistemica esercitata dalla BNS. A questo fine, l'articolo 21 LBN (Collaborazione con autorità estere) viene integrato con

i requisiti dell'assistenza amministrativa posti dall'articolo 42 capoverso 2 lettera a LFINMA introdotti nel 2016 (principio della specialità e ritrasmissione di informazioni). Viene inoltre previsto un nuovo articolo 50^{bis} AP-LBN (Collaborazione nelle procedure di riconoscimento e di verifica condotte da autorità estere in relazione al quadro normativo svizzero), analogamente al nuovo articolo 42^{bis} LFINMA, al fine di agevolare l'attività congiunta della BNS e della FINMA, in particolare nel contesto delle valutazioni dell'equivalenza e delle attività di monitoraggio condotte dall'UE nell'ambito delle infrastrutture del mercato finanziario.

3.2 Attuazione

L'emanazione di un'ordinanza del Consiglio federale per l'attuazione delle disposizioni di legge modificate della LFINMA, della LSR e della LBN non è prevista e non è necessaria. L'esecuzione delle disposizioni modificate compete rispettivamente alla FINMA, all'ASR o alla BNS, che sono state consultate e hanno partecipato all'elaborazione del progetto da porre in consultazione. In casi particolari è possibile coinvolgere nell'esecuzione il DFF o l'UFG⁷¹.

4 Commento ai singoli articoli

4.1 Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari

Art. 42a

Variante A (inasprimento della procedura di assistenza amministrativa con l'abrogazione dei diritti di audizione e di ricorso dei clienti)

Capoversi 2, 4–6

L'attuazione, in particolare, di questa variante consentirebbe di creare un quadro giuridico chiaro e coerente per la collaborazione internazionale dell'autorità svizzera di vigilanza sui mercati finanziari, da un lato, e gli assoggettati alla vigilanza, dall'altro, contribuendo così a rafforzare decisamente il ruolo globale e la reputazione della piazza finanziaria svizzera.

Il bisogno di protezione degli interessati deve, nonostante la modifica del capoverso 2 e l'abrogazione dei capoversi 4–6 dell'articolo 42a LFINMA, continuare a essere garantito nella procedura di assistenza amministrativa della FINMA nei termini del principio della specialità e della confidenzialità di cui all'articolo 42 capoverso 2 LFINMA e del principio di proporzionalità di cui all'articolo 42 capoverso 4 LFINMA. Nella procedura di assistenza amministrativa della FINMA deve altresì essere mantenuto l'obbligo di verificare concretamente se esiste un sospetto iniziale sufficiente prima di prestare l'assistenza amministrativa richiesta. Con la modifica del capoverso 2 e l'abrogazione dei capoversi 4–6, una procedura amministrativa secondo la PA resta possibile nell'ambito della procedura di edizione (ottenimento di informazioni) secondo il capoverso 1, e segnatamente nel caso in cui il detentore delle informazioni si opponga alla consegna dei dati⁷². Non è invece più prevista una procedura amministrativa con diritto di audizione e di ricorso dei clienti interessati con riferimento all'assistenza amministrativa prestata dalla FINMA e alla trasmissione di informazioni secondo l'articolo 42 capoverso 2 LFINMA. In altre parole, la trasmissione di informazioni da parte della FINMA all'autorità estera richiedente deve avvenire senza formalità, purché sussista il sospetto iniziale e siano adempiuti

⁷¹ Cfr. art. 42^{bis} cpv. 2 LFINMA, art. 50^{bis} cpv. 2 LBN e art. 26 cpv. 3 LSR.

⁷² Se un detentore se un detentore delle informazioni si oppone alla consegna dei dati alla FINMA (cpv. 1) questa procedura amministrativa ha per oggetto unicamente la consegna e non attribuisce alcuna qualità di parte riguardo alla trasmissione da parte della FINMA alle autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari.

i principi in materia di proporzionalità, confidenzialità e specialità. Secondo la nuova regolamentazione, segnatamente dopo l'abrogazione dell'articolo 42a capoverso 4 LFINMA, la FINMA non avrà nemmeno più l'obbligo di informare a posteriori i clienti interessati⁷³.

Nella procedura di edizione, la consultazione degli atti resta garantita unicamente secondo il capoverso 3. La FINMA può negare la consultazione della corrispondenza con le autorità estere. È fatto salvo l'articolo 28 PA.

Variante B

Capoverso 2

Il bisogno di protezione degli interessati deve continuare a essere garantito nella procedura di assistenza amministrativa della FINMA nei termini del principio della specialità e della confidenzialità di cui all'articolo 42 capoverso 2 LFINMA e del principio di proporzionalità di cui all'articolo 42 capoverso 4 LFINMA. Nella procedura di assistenza amministrativa, la FINMA dovrà continuare a verificare concretamente se esiste un sospetto iniziale sufficiente prima di prestare l'assistenza amministrativa richiesta. Inoltre, nel quadro della procedura di edizione (ottenimento di informazioni) secondo il capoverso 1, il detentore delle informazioni deve mantenere la possibilità concessa dalla PA di opporsi alla consegna dei dati.

Nel caso di fornitori di servizi finanziari che sono assoggettati alla vigilanza in Svizzera o all'estero ai sensi dell'articolo 3 LFINMA, la FINMA già oggi non accorda alcun diritto procedurale secondo la PA, a maggior ragione se si considera che questi fornitori devono adempiere obblighi di informazione e collaborazione particolari nei confronti delle competenti autorità di vigilanza sui mercati finanziari (per gli istituti assoggettati alla vigilanza della FINMA cfr. art. 29 LFINMA). Quindi, le informazioni «specifiche di un istituto» ovvero che si riferiscono all'istituto assoggettato alla vigilanza vengono già oggi trasmesse al di fuori della procedura prevista dalla PA e in modo informale⁷⁴. In conformità con la giurisprudenza consolidata⁷⁵ questa prassi vigente deve ora essere espressamente recepita nell'articolo 42a capoverso 2 lettera a LFINMA.

Anche i dati dei collaboratori di qualsiasi livello gerarchico sono considerati informazioni istituzionali e possono essere trasmessi in modo informale, fatto salvo il principio di proporzionalità⁷⁶.

La procedura del cliente deve essere abrogata anche nei casi in cui i clienti operano in relazione al mercato estero e la richiesta estera di assistenza amministrativa riguarda un reato di abuso di informazioni privilegiate o una manipolazione del mercato⁷⁷. Ciò avviene in analogia

⁷³ Possono essere trasmessi in modo informale anche i dati dei collaboratori degli assoggettati alla vigilanza di qualsiasi livello gerarchico, nel rispetto del principio di proporzionalità (messaggio concernente la legge sull'infrastruttura finanziaria, FF **2014** 6445, in particolare 6576). Al riguardo giova precisare che le disposizioni sull'assistenza amministrativa sancite dalle leggi sui mercati finanziari prevalgono, come *lex specialis*, sulla LPD (cfr. al riguardo le sentenze del TAF B-821/2020 del 21 luglio 2020 consid. 2; B-6371/2018 dell'8 marzo 2019 consid. 4.3.1; B-7773/2015 del 16 marzo 2016 consid. 5; B-2460/2015 del 15 novembre 2015 consid. 3.4.3).

⁷⁴ Messaggio concernente la legge sull'infrastruttura finanziaria, FF **2014** 6445, in particolare 6576; Annette Althaus, *Amtshilfe und Vor-Ort-Kontrolle*, 2^a ed., Berna 2001, pag. 182 seg., se un detentore delle informazioni si oppone alla consegna dei dati (cpv. 1) questa procedura amministrativa ha per oggetto unicamente la consegna e non attribuisce alcuna qualità di parte riguardo alla trasmissione alle autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari.

⁷⁵ DTAF 2008/66 consid. 2.2; DTF **127** II 323 consid. 3a.bb

⁷⁶ Messaggio concernente la legge sull'infrastruttura finanziaria, FF **2014** 6445, in particolare 6576

⁷⁷ Le fattispecie «follow the money» inerenti ai reati di abuso di informazioni privilegiate o alla manipolazione del mercato sono incluse secondo il tenore dell'art. 42a cpv. 2. lett. b LFINMA.

con la giurisprudenza consolidata secondo cui un titolare di conto è ritenuto oggettivamente coinvolto se sussiste la possibilità che il suo conto sia stato utilizzato, anche senza la sua volontà, in relazione a una simile violazione⁷⁸.

La FINMA non ha alcun obbligo di informare gli interessati, nemmeno a posteriori, in merito alla trasmissione informale di informazioni.

Le restrizioni relative alla protezione giuridica previste dalla variante B per l'articolo 42a AP-LFINMA devono rimanere un'eccezione. In tutti gli altri casi dell'assistenza amministrativa della FINMA, come per esempio nel caso di attività illecite da parte di prestatori di servizi non autorizzati, di violazioni degli obblighi di notifica e di pubblicità o di infrazioni alle regole di condotta nell'ambito della protezione dei consumatori la procedura del cliente prevista dalla variante B per l'articolo 42a AP-LFINMA deve essere mantenuta. Per contro, nella variante A per l'articolo 42a AP-LFINMA è previsto di abrogare completamente la procedura del cliente.

Nella variante B per l'articolo 42a AP-LFINMA, per tutti i casi che non sono esclusi dalla protezione del cliente la FINMA può continuare a prescindere, come da attuale capoverso 4, dall'informare i clienti interessati prima della trasmissione di informazioni. Ciò è possibile se l'autorità richiedente riesce a dimostrare in modo plausibile che l'informazione dei clienti vanificherebbe lo scopo dell'assistenza amministrativa e l'adempimento efficace dei loro compiti. Si è in presenza di un caso simile segnatamente quando la domanda è urgente o l'inchiesta potrebbe venir pregiudicata dalla previa informazione dei clienti interessati (p. es. in caso di rischio di vanificazione o di collusione)⁷⁹.

Di conseguenza, allo scopo dell'assistenza amministrativa e per l'adempimento efficace dei compiti della FINMA e delle autorità estere è possibile trasmettere a un'autorità estera informazioni dei clienti senza applicare la procedura del cliente anche nell'ambito di procedure transfrontaliere di risanamento o di risoluzione, ossia in casi urgenti. In questo caso la FINMA resta però tenuta a informare a posteriori i clienti interessati che sono state trasmesse informazioni e ad accordare loro un diritto di ricorso a posteriori. L'eventuale pretesa può riguardare unicamente l'accertamento dell'illiceità.

Art. 42b^{bis}

Viene previsto il nuovo articolo 42b^{bis} AP-LFINMA per dare alla FINMA una chiara base legale formale per la trasmissione di informazioni non accessibili al pubblico ad autorità estere nell'ambito delle procedure di riconoscimento e di verifica relative al quadro normativo svizzero. Solo così la FINMA può effettuare uno scambio di informazioni sufficiente ai fini delle procedure internazionali di riconoscimento e di verifica senza incorrere in rischi giuridici, e in particolare trasmettere anche informazioni non accessibili al pubblico, per esempio anche relative alla sua prassi di vigilanza. Il termine «quadro normativo» include quindi per esempio anche l'applicazione della normativa nella prassi di vigilanza («quadro di vigilanza»).

Tra i compiti internazionali della FINMA (cfr. art. 6 cpv. 2 LFINMA) deve quindi figurare esplicitamente anche la competenza di trasmettere alle autorità estere preposte alla verifica informazioni non accessibili al pubblico, tra cui anche quelle relative alla prassi di vigilanza vigente della FINMA, quando ciò avviene nel contesto di una procedura di riconoscimento e di verifica del quadro normativo svizzero.

⁷⁸ DTF **126** II 126 consid. 6a.bb; Shelby du Pasquier/Valérie Menoud, ad art. 42 LFINMA, in Rolf Watter/Rashid Bahar (a c. di), *Basler Kommentar FINMAG/FinfraG*, Basilea 2019, n. marg. 94

⁷⁹ Cfr. messaggio concernente la legge sull'infrastruttura finanziaria, FF **2014** 6445, in particolare 6578.

Come già precisato, in particolare l'UE pone il riconoscimento dell'equivalenza della normativa svizzera applicabile e della derivante prassi di vigilanza della FINMA in determinati settori come condizione per permettere ai fornitori di servizi finanziari provenienti dalla Svizzera di accedere al mercato interno dell'UE. La partecipazione della FINMA a procedure di riconoscimento e di verifica del quadro normativo svizzero e la ritrasmissione di informazioni non accessibili al pubblico potrebbe però essere determinante anche per l'accesso dei fornitori svizzeri di servizi finanziari al mercato di altre giurisdizioni.

Conformemente al nuovo articolo 42b^{bis} AP-LFINMA si applicano in linea di principio requisiti analoghi a quelli della collaborazione della FINMA con organizzazioni e organismi internazionali (art. 42b LFINMA), che pure rappresenta una forma di collaborazione internazionale al di fuori dell'assistenza amministrativa a scopi di vigilanza in senso stretto.

Capoversi 1–2

In virtù del nuovo articolo 42b^{bis} AP-LFINMA, la FINMA può trasmettere ad autorità estere informazioni non accessibili al pubblico allo scopo di valutare la normativa svizzera applicabile e la derivante prassi di vigilanza. In linea di principio, lo scambio di informazioni che avviene nel contesto di questa collaborazione internazionale si distingue, proprio come nel caso analogo della collaborazione con organizzazioni e organismi internazionali (art. 42b LFINMA), dall'assistenza amministrativa internazionale della FINMA in senso stretto di cui all'articolo 42 LFINMA in quanto lo scopo di utilizzazione (scopo del riconoscimento e della verifica del quadro normativo svizzero) nonché la cerchia dei destinatari (che non include unicamente le autorità di vigilanza sui mercati finanziari) sono diversi.

Come nel caso della collaborazione con organizzazioni e organismi internazionali (art. 42b LFINMA) la partecipazione alle procedure di riconoscimento e di verifica di grande portata per la piazza finanziaria svizzera deve avvenire d'intesa con il DFF (art. 42b^{bis} cpv. 2 LFINMA). La FINMA è in particolare libera di astenersi da una partecipazione a una procedura di riconoscimento e di verifica condotta in relazione al quadro normativo svizzero e al quadro di vigilanza svizzero sui mercati finanziari, segnatamente quando solo un numero esiguo di istituti o settori ne sono interessati in minima parte oppure quando non sono attesi effetti tangibili sui modelli commerciali degli istituti e quindi i benefici per la piazza finanziaria risulterebbero sproporzionati rispetto all'onere di una partecipazione della FINMA.

Capoverso 3

La procedura di riconoscimento e di verifica può nello specifico riguardare il quadro giuridico svizzero in materia di mercati finanziari e la sua attuazione pratica; come accennato, il termine «quadro normativo» non è restrittivo. Lo scambio di informazioni deve servire alle autorità estere per accertare concretamente se con il quadro normativo svizzero e la derivante prassi di vigilanza della FINMA sono raggiunti i medesimi obiettivi di protezione perseguiti con il quadro giuridico e di vigilanza sui mercati finanziari di confronto. L'articolo 42b^{bis} AP-LFINMA non trova quindi applicazione se la trasmissione di informazioni persegue scopi diversi dalla verifica del quadro normativo svizzero nonché della derivante prassi della FINMA in vista di un loro riconoscimento; in particolare, la disposizione non si applica quando con la trasmissione di informazioni sono perseguiti obiettivi politici di natura concorrenziale.

La tutela del segreto delle informazioni trasmesse da parte delle autorità estere competenti deve essere garantita come condizione affinché possano essere trasmesse informazioni non accessibili al pubblico.

Capoverso 4

Da ultimo, contestualmente alle procedure di riconoscimento e di verifica relative al quadro normativo svizzero nonché alla derivante prassi di vigilanza della FINMA è opportuno che l'autorità estera possa ottenere determinate informazioni necessarie al riconoscimento e alla verifica ovvero al monitoraggio e non accessibili al pubblico direttamente da un assoggettato alla vigilanza, nell'ambito di un colloquio. Mediante tali colloqui con gli assoggettati alla vigilanza l'autorità estera può ottenere un quadro più completo del lavoro della FINMA e di come la FINMA attua il quadro normativo.

La FINMA può sempre decidere se prendere parte a questi colloqui.

Capoverso 5

Come per la collaborazione della FINMA con organizzazioni e organismi internazionali secondo l'articolo 42b LFINMA, anche nel caso della collaborazione nel quadro delle procedure di riconoscimento e di verifica di cui all'articolo 42b^{bis} AP-LFINMA la FINMA deve concordare in modo possibilmente dettagliato con l'autorità estera preposta alla verifica lo scopo di utilizzazione nonché l'eventuale ritrasmissione delle informazioni trasmesse secondo i capoversi 3 e 4.

Art. 42c

Capoversi 1 e 2

Nel capoverso 1 deve essere regolamentata la possibilità per gli assoggettati alla vigilanza di trasmettere, esclusivamente a scopi di vigilanza sui mercati finanziari, informazioni non accessibili al pubblico direttamente ad autorità di vigilanza sui mercati finanziari e ad altri enti esteri incaricati della vigilanza. Questa trasmissione diretta deve essere ammessa unicamente se sono adempiute le condizioni dell'assistenza amministrativa (specialità e confidenzialità secondo l'art. 42 capoverso 2 LFINMA).

A questo riguardo la FINMA ha pubblicato un elenco⁸⁰ nel quale figurano oltre 100 autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari in riferimento alle quali gli assoggettati alla vigilanza possono presumere che esse adempiono tali condizioni dell'assistenza amministrativa della FINMA. Qualora un'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari o un ente incaricato non figurasse in questo elenco, la confidenzialità e la specialità possono per esempio essere accertate anche mediante un'attestazione dell'autorità o dell'ente ricevente, con una comunicazione scritta rilasciata da un avvocato locale specializzato nel diritto dei mercati finanziari o da uno studio legale che opera a livello internazionale oppure da una persona qualificata all'interno dell'impresa⁸¹.

In occasione di ogni trasmissione gli assoggettati alla vigilanza devono far presente all'autorità o all'ente per iscritto che le informazioni trasmesse devono essere trattate in via confidenziale e possono essere utilizzate esclusivamente per l'esecuzione delle leggi sui mercati finanziari oppure essere ritrasmesse a tale scopo ad altre autorità, tribunali od organi (art. 42c cpv. 1 lett. a AP-LFINMA in combinato disposto con art. 42 cpv. 2 LFINMA)⁸².

⁸⁰ Cfr. FINMA, [List of foreign supervisory authorities](https://www.finma.ch), consultabile all'indirizzo: www.finma.ch > Sorveglianza > Temi intersettoriali > Trasmissione diretta (consultato da ultimo il: 22.4.2024).

⁸¹ Cfr. anche [circolare 2017/6 Trasmissione diretta](https://www.finma.ch), n. marg. 20 seg., consultabile all'indirizzo: www.finma.ch > Documentazione > Circolari (consultato da ultimo il: 22.4.2024).

⁸² Cfr. [circolare 2017/6 Trasmissione diretta](https://www.finma.ch), n. marg. 29, consultabile all'indirizzo: www.finma.ch > Documentazione > Circolari (consultato da ultimo il: 22.4.2024).

A queste condizioni, gli assoggettati alla vigilanza possono senz'altro presupporre che il principio della specialità e della confidenzialità ai sensi della legge è adempiuto. Nella sua assistenza amministrativa, anche la FINMA non è in grado di garantire e assicurare che le informazioni trasmesse vengano effettivamente utilizzate in maniera confidenziale e secondo il vincolo di scopo. Se esistono indizi che i principi in questione non sono stati rispettati o sono stati violati, sia gli assoggettati alla vigilanza sia la FINMA devono rinunciare a effettuare (altre) trasmissioni.

L'articolo 42c capoverso 1 AP-LFINMA pone la tutela dei diritti dei clienti e di terzi come ulteriore condizione per la trasmissione di informazioni da parte di assoggettati alla vigilanza⁸³. La tutela dei diritti dei clienti e di terzi deve continuare a essere verificata e garantita personalmente dagli assoggettati alla vigilanza.

L'articolo 42c capoverso 2 AP-LFINMA prevede inoltre che gli assoggettati alla vigilanza possano trasmettere ad autorità estere e a enti da queste incaricati informazioni non accessibili al pubblico anche se queste non utilizzate a scopo di vigilanza sui mercati finanziari ma sono in relazione con operazioni di clienti o di assoggettati alla vigilanza e sono necessarie per eseguire tali operazioni secondo il rispettivo diritto estero applicabile (di norma il diritto estero in materia di mercati finanziari). Anche in questo caso, la trasmissione diretta di informazioni da parte degli assoggettati alla vigilanza è ammessa se sono tutelati i diritti dei clienti e di terzi.

Un caso esemplare di applicazione dell'articolo 42c capoverso 2 AP-LFINMA sono le notifiche a repertori esteri di dati sulle negoziazioni effettuate dagli assoggettati alla vigilanza nel quadro di operazioni con valori mobiliari per i loro clienti. Oggi molte operazioni finanziarie sono ammesse solo sulla base di queste notifiche ai mercati esteri e quindi non possono essere validamente eseguite o concluse in assenza di tali notifiche. L'articolo 42c capoverso 2 AP-LFINMA non è però limitato unicamente alle notifiche collettive standardizzate in virtù di obblighi di notifica e di informazione esteri. Se le condizioni sono soddisfatte, in singoli casi sono possibili anche altre trasmissioni, tra cui per esempio trasmissioni di risposte specifiche degli assoggettati alla vigilanza a richieste individuali riguardo a singole transazioni o singoli clienti⁸⁴.

In simili casi di esecuzione transfrontaliera di operazioni non è necessario rispettare né il principio della specialità né il principio della confidenzialità bensì occorre unicamente assicurare che siano tutelati i diritti dei clienti e di terzi, per esempio attraverso il loro consenso allo scambio di informazioni.

La trasmissione di informazioni non accessibili al pubblico ad autorità penali e fiscali estere sulla base dell'articolo 42c capoverso 2 AP-LFINMA non deve essere ammessa. In presenza di indizi tali da far supporre che un ente estero è stato specificamente incaricato o incaricato nel singolo caso da autorità fiscali o penali estere, una trasmissione a tale ente sulla base dell'articolo 42c capoverso 2 AP-LFINMA è parimenti inammissibile; è fatto salvo il caso dell'adempimento di obblighi legali generali di denuncia e d'informazione oppure di obblighi standardizzati di notifica e di trasparenza.

⁸³ Relativamente ai diritti dei clienti e di terzi, gli assoggettati alla vigilanza hanno anche l'obbligo di garantire il segreto commerciale e bancario, il rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati nonché i diritti derivanti dal rapporto di lavoro. Le misure da adottare nel caso concreto sono determinate secondo il diritto svizzero applicabile al caso specifico. L'adempimento di queste condizioni giuridiche rientra nella sfera di responsabilità degli assoggettati alla vigilanza.

⁸⁴ Cfr. FINMA, [Ex-post-Evaluations- und Erläuterungsbericht. Bericht über die Evaluation vom 19. Juli bis 13. September 2019 zum Rundschreiben 2017/6 «Direktübermittlung» und Erläuterungen zum Entwurf des teilrevidierten Rundschreibens](#), pag. 17, consultabile all'indirizzo: www.finma.ch > Documentazione > Indagini conoscitive e valutazioni > Indagini conoscitive concluse > 2020 (consultato da ultimo il: 22.4.2024).

Le trasmissioni di informazioni a enti di subcustodia e altri enti continuano a sottostare ai requisiti della legge del 3 ottobre 2008⁸⁵ sui titoli contabili (LTCO), quindi l'articolo 11b LTCO è *lex specialis* rispetto all'articolo 42c capoversi 1–4 AP-LFINMA.

I capoversi 1 e 2 dell'articolo 42c AP-LFINMA non dovranno applicarsi unicamente alle fattispecie comprese nel campo di applicazione dell'articolo 271 CP bensì anche ad altre fattispecie, sempre che siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 42c AP-LFINMA.

Inoltre, la norma dell'articolo 42c AP-LFINMA non deve essere esaustiva, ovvero se le condizioni sono adempiute, il servizio competente deve poter accordare un'autorizzazione eccezionale secondo l'articolo 271 CP anche per altri casi della trasmissione diretta di informazioni da parte degli assoggettati alla vigilanza ad autorità ed enti esteri.

Capoverso 3

Le trasmissioni di informazioni secondo l'articolo 42c capoverso 1 AP-LFINMA devono essere previamente notificate alla FINMA se queste sono di grande importanza secondo l'articolo 29 capoverso 2 LFINMA. Questo caso si configura quando l'informazione stessa è di grande importanza ai sensi dell'articolo 29 capoverso 2 LFINMA, tale da giustificare un obbligo di notifica anche a prescindere da una sua eventuale trasmissione, oppure quando è la trasmissione stessa a essere di grande importanza; vale a dire che un'informazione può diventare un'informazione di grande importanza anche per il fatto che deve essere trasmessa all'estero. Nel valutare se la trasmissione sia di grande importanza secondo il capoverso 3 dell'articolo 42c AP-LFINMA è determinante il momento della trasmissione.

Per quanto riguarda le trasmissioni di informazioni secondo l'articolo 42c capoverso 2 AP-LFINMA, che non sono utilizzate a scopo di vigilanza sui mercati finanziari, non è più previsto per gli assoggettati alla vigilanza alcun obbligo di notifica nei confronti della FINMA. Questa agevolazione nel flusso di informazioni tra gli assoggettati alla vigilanza svizzeri e le autorità nonché gli enti esteri è giustificato dal fatto che queste trasmissioni non sono finalizzate a uno scopo di vigilanza sui mercati finanziari e che hanno solitamente un'importanza minore. Per le trasmissioni di informazioni secondo il capoverso 2 la FINMA non può nemmeno riservarsi la via dell'assistenza amministrativa (cfr. anche il cpv. 4)⁸⁶ poiché in questo caso non si tratta di una forma di assistenza informativa che la FINMA potrebbe prestare nell'ambito dell'assistenza amministrativa ai sensi dell'articolo 42 LFINMA.

Capoverso 4

La possibilità di riservarsi la via dell'assistenza amministrativa deve, come accennato, sussistere unicamente nei casi in cui la FINMA potrebbe prestare anch'essa assistenza amministrativa. Nell'articolo 42c LFINMA solo il capoverso 1 rinvia alle condizioni dell'assistenza amministrativa ordinaria. Al di fuori di questo capoverso, una trasmissione diretta ad autorità ed enti esteri può invece avvenire per l'esecuzione di operazioni (cpv. 2), senza la necessità di rispettare il principio della confidenzialità e della specialità di cui all'articolo 42 capoverso 2 LFINMA. Poiché in questi casi della trasmissione di informazioni non è possibile che la FINMA presti assistenza amministrativa, ne consegue che, diversamente dal capoverso 1, non si possa nemmeno inserire una riserva corrispondente.

⁸⁵ RS 957.1

⁸⁶ La FINMA può trasmettere informazioni non accessibili al pubblico ad autorità di vigilanza sui mercati finanziari solo per l'esecuzione delle leggi sui mercati finanziari secondo l'art. 42 cpv. 2 lett. a LFINMA (quindi per la vigilanza sui mercati finanziari), il che riguarda solo le trasmissioni secondo il capoverso 1.

La FINMA può rinunciare a riservarsi l'assistenza amministrativa secondo l'articolo 42c capoverso 4 AP-LFINMA nei confronti degli assoggettati alla vigilanza e di determinate autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari in generale e a priori.

Capoverso 5

La FINMA può subordinare al proprio accordo la trasmissione o l'inoltro all'estero di atti concernenti la relazione di vigilanza, nonché la loro pubblicazione se ciò è nel suo interesse di vigilanza e se non vi si oppongono interessi privati o pubblici preponderanti (cosiddetto «supervisory privilege» o riserva di approvazione).

Varie opinioni in letteratura e nella prassi sostengono che la formulazione aperta della disposizione non escluderebbe in linea di principio l'applicazione della riserva di approvazione secondo l'articolo 42c capoverso 5 AP-LFINMA nei confronti delle autorità svizzere. Più correttamente, la riserva di approvazione dovrebbe però trovare applicazione solo nei confronti con l'estero; l'efficacia della riserva di approvazione in Svizzera ovvero nei confronti di autorità svizzere deve essere negata. Questa interpretazione si evince dalla collocazione sistematica della norma nell'ordinamento giuridico: l'articolo 42c AP-LFINMA è collocato nella sezione «Collaborazione con servizi esteri» (art. 42 segg.) e non nella sezione relativa alla «Collaborazione con le autorità svizzere» (art. 38 segg.).

Art. 42d

Capoverso 1

Con l'introduzione del nuovo articolo 42d AP-LFINMA si intende autorizzare la FINMA, su richiesta di un'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari, a permettere a quest'ultima di effettuare la notificazione transfrontaliera di documenti a scopi di vigilanza sui mercati finanziari in Svizzera, sempre che tale notificazione avvenga a scopi di vigilanza sui mercati finanziari⁸⁷, da un lato, e che dall'altro lato sia garantita la reciprocità con lo Stato dell'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari richiedente⁸⁸.

La FINMA può procedere a una ponderazione degli interessi e decidere d'ufficio in merito alla richiesta estera di notificazione. In questo quadro la FINMA può per esempio anche porre delle limitazioni o stabilire le modalità della notificazione, come per esempio la redazione di una traduzione o la trasmissione diretta a mezzo posta agli assoggettati alla vigilanza in Svizzera.

Per una notificazione diretta non è necessario che la FINMA disponga delle medesime competenze dell'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari. L'espressione «nell'ambito delle leggi sui mercati finanziari» deve essere intesa in maniera estensiva, in particolare non è necessario che le leggi estere sui mercati finanziari comprendano le medesime fattispecie delle leggi svizzere. Una notificazione diretta per scopi (parziali) diversi dalle leggi sui mercati finanziari, per esempio per effettuare accertamenti nell'ambito del diritto fiscale e penale, non è però possibile.

⁸⁷ L'art. 42 cpv. 1 e 2 lett. a nonché l'art. 43 cpv. 1 LFINMA recitano «per l'esecuzione delle leggi sui mercati finanziari» e «ai fini dell'esecuzione delle leggi sui mercati finanziari». Nell'art. 42d LFINMA modificato viene utilizzata la formulazione «nell'ambito della vigilanza sui mercati finanziari». Sul piano materiale il concetto della «vigilanza» sui mercati finanziari è equiparato all'esecuzione delle leggi sui mercati finanziari (cfr. Shelby du Pasquier/Valérie Menoud, ad art. 42 LFINMA, in Rolf Watter/Rashid Bahar (a c. di), *Basler Kommentar FINMAG/FinfraG*, Basilea 2019, n. marg 48).

⁸⁸ Cfr. l'analogia disposizione in art. 42 cpv. 2 LPM.

Secondo il nuovo articolo 42d LFINMA, la FINMA può, al fine di garantire il diritto a essere sentiti in relazione a una fattispecie di vigilanza, permettere la notificazione diretta in particolare di decisioni delle autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari. Tra queste figurano per esempio un'autorizzazione, la revoca di un'autorizzazione, una decisione d'accertamento, multe e sanzioni o un'ingiunzione a comunicare il domicilio nella giurisdizione estera, anche dietro comminazione di conseguenze giuridiche in caso di mancato adempimento entro un determinato termine.

Se il destinatario non esercita il proprio diritto a essere sentito entro un certo termine, l'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari può avviare ulteriori misure (p. es. conclusione della procedura con notificazione diretta o pubblicazione di una decisione). I destinatari della notificazione diretta dall'estero permessa dalla FINMA possono mettersi direttamente in contatto con l'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari interessata, se il diritto svizzero vigente, tra cui l'articolo 271 CP e l'articolo 42c LFINMA, lo consente. Gli assoggettati alla vigilanza devono al tempo stesso adempiere i loro obblighi di notifica nei confronti della FINMA come previsto dall'articolo 42c capoverso 3 LFINMA.

La notificazione diretta dei documenti a scopi di assunzione delle prove nelle inchieste estere o nei procedimenti esteri non deve invece ottenere efficacia giuridica, deve cioè restare in contrasto con le disposizioni sull'assistenza amministrativa secondo l'articolo 42 e seguenti LFINMA e rimanere preclusa. Tali atti ufficiali possono essere eseguiti unicamente attraverso l'assistenza amministrativa della FINMA, se le basi legali svizzere vigenti (art. 42 seg. LFINMA) lo consentono.

Capoverso 2

È fatta salva la Convenzione europea sulla notificazione all'estero dei documenti in materia amministrativa.

Art. 43

Variante A (nel caso in cui la procedura del cliente non venga completamente abrogata in base alla variante A per l'art. 42a AP-LFINMA)

La variante A per l'articolo 43 AP-LFINMA viene proposta qualora la procedura del cliente non venisse completamente abrogata conformemente alla variante A per l'articolo 42a AP-LFINMA. Ciò significa che questa variante è pertinente se la procedura del cliente viene mantenuta o se viene soltanto parzialmente limitata come previsto dalla variante B per l'articolo 42a AP-LFINMA.

Capoverso 1

Secondo l'articolo 43 capoverso 1 AP-LFINMA, la FINMA deve potere acquisire le informazioni necessarie all'esecuzione delle leggi sui mercati finanziari all'estero nel luogo in cui tali informazioni si trovano, indipendentemente dal fatto che l'impresa interessata ubicata all'estero sia assoggettata alla vigilanza sui mercati finanziari della FINMA o di un'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari. In particolare, la FINMA può acquisire informazioni presso le imprese all'estero anche a scopi di liquidazione degli assoggettati alla vigilanza oppure per esempio anche in relazione a soluzioni di esternalizzazione o all'utilizzo di un servizio cloud.

La possibilità di autorizzare ed eseguire effettivamente una verifica diretta all'estero dipende, come finora, dal diritto estero applicabile al singolo caso.

Capoverso 2

Nel contesto della fornitura transfrontaliera di servizi finanziari, le autorità estere tendono in misura crescente a perseguire i propri interessi di vigilanza e vogliono poter effettuare le verifiche corrispondenti direttamente in loco. Gli interessi delle autorità estere a svolgere tali verifiche sono tanto maggiori quanto più numerose sono le attività esercitate al di fuori del loro ambito di competenza. Con la riformulazione del secondo capoverso dell'articolo 43 AP-LFINMA aumentano le possibilità di collaborazione della FINMA in relazione alle verifiche transfrontaliere dirette condotte da autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari sia presso le imprese assoggettate alla vigilanza in Svizzera sia presso quelle non assoggettate in Svizzera.

In particolare, conformemente all'articolo 43 capoverso 2 lettera a AP-LFINMA la FINMA può, come finora, permettere ad autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari di effettuare, nel quadro del loro controllo nel Paese di origine (in qualità di «home supervisor»), verifiche transfrontaliere dirette in Svizzera presso filiali, succursali e rappresentanze di fornitori esteri di servizi finanziari assoggettati alla vigilanza nonché presso altre imprese in Svizzera, anche non assoggettate alla vigilanza, sempre che la loro attività rientri nella vigilanza su base consolidata da parte dell'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari.

Secondo l'articolo 43 capoverso 2 lettera b AP-LFINMA la FINMA può, come finora, permettere verifiche transfrontaliere in Svizzera presso gli assoggettati alla vigilanza nonché presso le loro società di gruppo che rientrano nella vigilanza su base consolidata da parte della FINMA, sempre che l'autorità di vigilanza sui mercati finanziari richiedente sia responsabile, nel suo territorio (in qualità di «host supervisor»), della vigilanza sull'attività delle persone oggetto della verifica. Le verifiche transfrontaliere effettuate a causa di un'attività all'estero possono quindi, come finora, essere ammesse per tutte le persone che, secondo le leggi svizzere sui mercati finanziari, necessitano di un'autorizzazione, un riconoscimento, un'abilitazione o una registrazione dell'autorità di vigilanza sui mercati finanziari e in aggiunta anche per le società di gruppo che rientrano nella vigilanza su base consolidata da parte della FINMA.

L'articolo 43 capoverso 2 lettera b AP-LFINMA prevede ora la possibilità di effettuare verifiche transfrontaliere anche presso amministratori di indici di riferimento (non assoggettati alla vigilanza in Svizzera) la cui attività presenti un legame con il mercato estero e quindi rientri nella competenza di vigilanza dell'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari richiedente. Un «amministratore di indici di riferimento» è una persona fisica o giuridica che esercita il controllo sulla messa a disposizione di un valore di riferimento.

Con l'articolo 43 capoverso 2 lettera c AP-LFINMA deve infine essere creata una nuova base per le verifiche transfrontaliere dirette nel caso di un'esternalizzazione (cosiddetto. «outsourcing») di compiti in Svizzera da parte di fornitori esteri di servizi finanziari. Gli assoggettati alla vigilanza ma anche le imprese svizzere non assoggettate alla vigilanza della FINMA forniscono regolarmente servizi essenziali a fornitori esteri di servizi finanziari. I compiti vengono esternalizzati all'interno del gruppo, per esempio da una società madre estera alla filiale svizzera o viceversa dalla filiale estera alla società madre svizzera oppure a una società del gruppo importante svizzera ai sensi dell'articolo 2^{bis} capoverso 1 lettera b della legge dell'8 novembre 1934⁸⁹ sulle banche e dell'articolo 3a dell'ordinanza del 30 aprile 2014⁹⁰ sulle banche. I compiti possono essere esternalizzati anche al di fuori di gruppi, sia ad assoggettati alla vigilanza sia a imprese non assoggettate alla vigilanza della FINMA.

In questi casi le rispettive autorità estere possono avere un interesse del tutto legittimo a effettuare verifiche transfrontaliere dirette presso l'impresa svizzera che fornisce servizi a un

⁸⁹ RS 952.0

⁹⁰ RS 952.02

istituto finanziario con sede all'estero assoggettato alla loro vigilanza. Se sia il fornitore svizzero di servizi sia l'istituto finanziario estero che esternalizza i compiti al fornitore svizzero di servizi rientrano nella vigilanza su base consolidata da parte dell'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari possono essere permesse, nel quadro del controllo nel Paese di origine, verifiche transfrontaliere dirette anche nei casi di esternalizzazioni di attività (cfr. art. 43 cpv. 2 lett. a AP-LFINMA).

I dubbi sorgono invece da sempre nei casi di esternalizzazioni transfrontaliere di attività all'interno o all'esterno di un gruppo quando il fornitore di servizi non rientra formalmente nella vigilanza su base consolidata da parte dell'autorità estera e l'impresa non è nemmeno assoggettata alla vigilanza in Svizzera. Con l'introduzione del capoverso 2 lettera c viene ora creata una base legale formale che autorizza la FINMA a permettere verifiche transfrontaliere dirette anche in simili casi di esternalizzazioni di attività dall'estero a imprese non assoggettate alla vigilanza in Svizzera, sempre che esista un rapporto di esternalizzazione del fornitore svizzero oggetto della verifica con un istituto finanziario all'estero assoggettato alla vigilanza dell'autorità richiedente.

Come nel caso degli amministratori di indici di riferimento, che pure non sono assoggettati ad alcuna vigilanza sui mercati finanziari (cfr. art. 43 cpv. 2 lett. b AP-LFINMA), ora anche nei casi di cui all'articolo 43 capoverso 2 lettera c AP-LFINMA occorre fare riferimento al perimetro estero delle leggi sul mercato finanziario che, ai fini della verifica diretta, devono necessariamente prevedere una vigilanza sui mercati finanziari.

La portata delle verifiche secondo l'articolo 43 capoverso 2 lettera c AP-LFINMA deve in ogni caso essere limitata alle funzioni esternalizzate dall'estero. Di conseguenza, possono essere verificati unicamente informazioni e processi che sono in relazione con i servizi forniti per l'istituto finanziario estero.

Per tutti i casi previsti dall'articolo 43 capoverso 2 AP-LFINMA devono essere adempiute le condizioni dell'assistenza amministrativa di cui all'articolo 42 capoverso 2 LFINMA. In particolare, la verifica transfrontaliera diretta deve essere effettuata ai fini dell'esecuzione delle leggi sui mercati finanziari (ossia ai fini della vigilanza sui mercati finanziari). La tutela del segreto deve essere garantita.

Secondo l'articolo 43 capoverso 2 AP-LFINMA, la FINMA può in tutti i casi anche permettere verifiche transfrontaliere virtuali (tramite i mezzi di comunicazione a distanza) se le persone oggetto della verifica adottano misure adeguate a garantire che la consultazione delle informazioni da parte dell'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari avvenga solo nei limiti consentiti dalla legge. Di prassi, la FINMA fa inoltre presente all'autorità estera la necessità di attenersi alle disposizioni di legge svizzere. Tuttavia, se dopo una verifica diretta si constata che l'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari non ha rispettato i requisiti e le condizioni, in particolare anche quelle dell'articolo 43 AP-LFINMA, la FINMA può negare a tale autorità la possibilità futura di effettuare verifiche transfrontaliere (virtuali) in Svizzera.

La FINMA può permettere a determinate autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari di effettuare verifiche transfrontaliere nel singolo caso e in via generale a priori.

Nell'articolo 43 capoverso 2 AP-LFINMA le verifiche transfrontaliere non sono disciplinate in maniera esaustiva e in particolare non è esclusa la possibilità per il servizio competente di accordare un'autorizzazione eccezionale secondo l'articolo 271 CP in altri casi non esplicitamente previsti.

Capoverso 3

L'espressione «acquisire informazioni» utilizzata nel vigente articolo 43 capoverso 3 AP-LFINMA deve essere intesa come «consultare informazioni» e questo viene chiarito con la revisione della legge.

Mediante verifiche transfrontaliere dirette possono essere consultate unicamente informazioni necessarie all'attività di vigilanza delle autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari. Ciò significa che nelle verifiche transfrontaliere dirette effettuate da un'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari in qualità di «host supervisor» possono essere consultate informazioni non accessibili al pubblico solo se queste hanno una connessione specifica con la responsabilità di vigilanza dell'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari.

Possono essere interessate anche informazioni relative a un gruppo finanziario nella misura in cui queste sono rilevanti per valutare l'attività assoggettata alla vigilanza all'estero. Tra queste figurano in particolare anche informazioni intese a chiarire se un istituto finanziario, considerando tutto il gruppo:

- sia organizzato in maniera adeguata;
- rilevi, limiti e sorvegli debitamente i rischi connessi alla sua attività;
- sia diretto da persone che garantiscono un'attività irreprensibile;
- rispetti su base consolidata le prescrizioni relative ai fondi propri e alla ripartizione dei rischi; e
- adempia in modo corretto gli obblighi di riferire alle autorità di vigilanza.

Questo elenco esemplificativo e non esaustivo delle informazioni consultabili secondo l'articolo 43 capoverso 3 AP-LFINMA deve ora essere inserito nel messaggio e non più nella legge. Possono fare parte di questo elenco anche altre informazioni come per esempio se un istituto, considerato tutto il gruppo, adempie le prescrizioni in materia di liquidità su base consolidata.

Capoversi 3^{bis} e 3^{ter}

Gli attuali capoversi 3^{bis} e 3^{ter} dell'articolo 43 AP-LFINMA disciplinano il cosiddetto «private banking carve out», ossia la possibilità, per un'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari, di accedere alle informazioni dei clienti in occasione di una verifica transfrontaliera diretta.

In sostanza, l'attuale articolo 43 capoverso 3^{bis} AP-LFINMA prevede che la FINMA rilevi essa stessa queste informazioni e le trasmetta alle autorità richiedenti nel quadro dell'assistenza amministrativa ordinaria. In questo caso trova applicazione l'articolo 42a AP-LFINMA (Procedura di assistenza amministrativa). Inoltre, secondo l'articolo 43 capoverso 3^{ter} AP-LFINMA, la FINMA può consentire a un'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari responsabile della vigilanza su base consolidata sull'assoggettato oggetto della verifica di consultare un numero limitato di dossier di singoli clienti per gli scopi di cui all'articolo 43 capoverso 3 AP-LFINMA. La scelta dei dossier deve essere effettuata in maniera casuale in base a criteri predefiniti.

Poiché in particolare nel commercio di valori mobiliari vengono già adempiuti ampi obblighi di pubblicità e comunicazione (cfr. LInFi o legge estera equivalente) e proprio a questo riguardo ai clienti viene richiesto di sottoscrivere dichiarazioni di rinuncia o «waiver» come condizione per potere effettuare tali operazioni, in questo ambito in particolare non esiste più alcuna esigenza di protezione e il termine «commercio di valori mobiliare» deve pertanto essere eliminato dall'articolo 43 capoverso 3^{bis} AP-LFINMA.

Inoltre, secondo l'articolo 43 capoverso 3^{ter} AP-LFINMA, contestualmente a una verifica transfrontaliera diretta, la FINMA potrà permettere anche la consultazione diretta dei dossier di clienti nell'ambito di applicazione del «private banking carve out» (cfr. cpv. 3^{bis}) se ciò avviene

nei limiti della proporzionalità e se la trasmissione diretta sarebbe ammessa secondo l'articolo 42c AP-LFINMA.

In particolare, devono essere in ogni caso tutelati i diritti dei clienti interessati e dei terzi eventualmente interessati, di regola mediante un consenso o una dichiarazione di rinuncia («wavier») dei clienti o dei terzi interessati.

La FINMA non verifica che i diritti dei clienti e di terzi siano effettivamente garantiti e non conferma l'adempimento di questa condizione. La responsabilità di tale verifica è solo della persona oggetto della verifica (analogamente all'art. 42c AP-LFINMA).

Nei casi di cui all'articolo 42c capoverso 1 AP-LFINMA, per determinare se e in quale misura si possano consultare informazioni di clienti e di terzi in occasione di una verifica transfrontaliera, si applicano i principi della specialità e della confidenzialità nonché della proporzionalità (art. 42 cpv. 2 e 4 LFINMA).

In ogni caso, le verifiche non devono servire primariamente a consultare informazioni di clienti e di terzi in maniera arbitraria; in particolare, l'autorità estera dovrebbe limitarsi a un campione scelto in base a criteri predefiniti.

Se le condizioni di una trasmissione diretta secondo l'articolo 42c AP-LFINMA sono adempiute è possibile trasmettere informazioni non accessibili al pubblico (incluse le informazioni dei clienti consultate nei limiti della proporzionalità) direttamente all'autorità estera secondo l'articolo 42c AP-LFINMA anche durante la verifica in loco.

Capoverso 3^{quater}

Se la trasmissione secondo l'articolo 42c AP-LFINMA non è ammessa (come nel caso di mancato consenso degli interessati), la FINMA può come finora, per gli scopi di cui all'articolo 43 capoverso 3 AP-LFINMA, consentire all'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari responsabile della vigilanza su base consolidata sulla persona oggetto della verifica e ai suoi incaricati di consultare un numero limitato di dossier di singoli clienti secondo l'articolo 43 capoverso 3^{bis} AP-LFINMA.

La scelta di questi dossier deve essere effettuata in maniera casuale in base a criteri predefiniti.

Capoverso 4

La FINMA può continuare ad accompagnare le autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari nel corso delle loro verifiche dirette eseguite in Svizzera oppure farle accompagnare da una società di audit o da un incaricato delle verifiche.

Questa possibilità ora viene estesa alle imprese non assoggettate alla vigilanza presso le quali può essere autorizzata una verifica transfrontaliera secondo il nuovo capoverso 2.

Capoverso 5

Il capoverso 5 sancisce un obbligo di cooperazione delle persone oggetto della verifica secondo l'articolo 43 capoverso 2 lettere a e b AP-LFINMA.

Capoverso 6

Il termine «succursali» non si trova più nella nuova formulazione della disposizione. Pertanto il capoverso 6 è obsoleto e viene abrogato.

Variante B per l'articolo 43 (nel caso in cui la procedura del cliente non venga completamente abrogata in base alla variante A per l'art. 42a AP-LFINMA)

La completa abrogazione della procedura del cliente conformemente alla variante A proposta per l'articolo 42a AP-LFINMA⁹¹ si ripercuoterebbe all'articolo 43 LFINMA soltanto sui capoversi 3^{bis} e 3^{ter}.

Capoversi 3^{bis} e 3^{ter}

Come accennato, capoversi 3^{bis} e 3^{ter} dell'articolo 43 AP-LFINMA disciplinano il cosiddetto «private banking carve out», ossia la possibilità, per un'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari, di accedere alle informazioni dei clienti in occasione di una verifica transfrontaliera diretta. Per quanto riguarda l'accesso ai dati dei clienti nell'ambito del «private banking carve out», le attuali disposizioni concernenti le verifiche transfrontaliere rinviano all'articolo 42a LFINMA ossia alla procedura del cliente. Qualora nella procedura di assistenza amministrativa della FINMA venissero abrogati i diritti di audizione e di ricorso dei clienti secondo l'articolo 42a capoversi 2 e 4–6 LFINMA, la partecipazione e il rilevamento dei dati da parte della FINMA nel quadro di una verifica transfrontaliera non sarebbe più pertinente. Di conseguenza devono essere abrogati anche i capoversi 3^{bis} e 3^{ter} dell'articolo 43 AP-LFINMA.

In ogni caso, per determinare se e in quale misura sia possibile consultare informazioni di clienti in occasione di una verifica transfrontaliera, si applicano i principi della specialità e della confidenzialità nonché della proporzionalità (cfr. art. 42 cpv. 2 e 4 LFINMA) o si valuta l'interesse di vigilanza dell'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari. Le verifiche non devono mai servire primariamente a consultare informazioni di clienti in maniera arbitraria; in particolare, l'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari dovrebbe limitarsi a un campione scelto in base a criteri predefiniti. La FINMA deve continuare a verificare nel singolo caso se le condizioni menzionate sono adempiute. La protezione giuridica speciale garantita dal diritto procedurale a tutti gli interessati dall'assistenza amministrativa della FINMA deve essere mantenuta in questi termini.

4.2 Legge sui revisori

Art. 26

Capoverso 3^{bis}

Anche se è già ancorato nell'articolo 5 della Cost., il principio di proporzionalità viene codificato per l'assistenza amministrativa a scopi di sorveglianza dei revisori in analogia all'articolo 42 capoverso 4 LFINMA, e precisato al fine di escludere espressamente la trasmissione di informazioni concernenti persone manifestamente non implicate.

⁹¹ V. considerazioni di cui ai n. 3.1.1 e 4.1.

Art. 26a

Oltre all'assistenza amministrativa ordinaria, imprese private attive a livello internazionale necessitano di poter collaborare direttamente con autorità estere e di trasmettere informazioni⁹². Chi è attivo su un mercato estero deve rispettare le regole ivi vigenti. Proprio nel diritto in materia di mercati finanziari e della revisione ciò significa spesso che agli organismi interessati devono essere messe a disposizione informazioni (non accessibili al pubblico) in tempi brevi, ossia entro poche ore o pochi giorni. Il rinvio alla procedura di assistenza amministrativa viene accettato sempre meno dalle autorità estere o, a causa dell'impostazione della procedura, non permette sempre di raggiungere gli obiettivi.

Secondo il diritto vigente inoltre una trasmissione diretta delle informazioni è spesso ostacolata dall'articolo 271 CP. Il fatto che non vi è completa chiarezza sull'interpretazione e sulla portata di questa disposizione è un'ulteriore complicazione. È possibile escludere l'applicazione dell'articolo 271 CP tramite una richiesta di deroga, ciò è però solo una soluzione eccezionale che spesso comporta un onere eccessivo sia da parte dell'impresa, sia da parte della Confederazione. Può accadere infine che sorgano anche bruscamente e improvvisamente situazioni in cui autorità estere richiedono informazioni; in questi casi una richiesta di autorizzazione di cui all'articolo 271 CP non è possibile già per mancanza di tempo.

Di conseguenza, analogamente alla disposizione dell'articolo 42c capoverso 1 AP-LFINMA anche nella LSR viene prevista una base legale per la trasmissione transfrontaliera diretta di informazioni alle autorità estere preposte alla sorveglianza dei revisori da parte delle imprese di revisione sotto sorveglianza.

Le imprese di revisione interessate in Svizzera devono poter adempiere i propri obblighi nei confronti delle autorità estere preposte alla sorveglianza dei revisori senza esporre i loro collaboratori a un rischio permanente di compiere atti punibili.

Capoverso 1

Le imprese di revisione devono poter trasmettere informazioni non accessibili al pubblico alle competenti autorità estere preposte alla sorveglianza dei revisori senza che sia necessaria anche un'autorizzazione secondo l'articolo 271 CP e a condizione che siano adempiute le condizioni dell'assistenza amministrativa (specialità e confidenzialità secondo l'art. 26 cpv. 2 LSR)⁹³.

La tutela dei diritti di terzi deve essere verificata e garantita dalle imprese di revisione stesse. Il capoverso 1 è applicabile anche quando una fattispecie non ricade nel campo di applicazione dell'articolo 271 CP.

Capoverso 2

L'articolo 15a capoverso 1 LSR sancisce un obbligo d'informazione per tutte le persone e le imprese di revisione abilitate nonché per le persone fisiche che sono membri dell'organo superiore di direzione o di amministrazione o dell'organo di gestione di un'impresa di revisione e

⁹² Cfr. per analogia a questo riguardo e per quanto segue: messaggio del 3 settembre 2014 concernente la legge sull'infrastruttura finanziaria, FF 2014 6445, in particolare 6581.

⁹³ Relativamente ai diritti delle imprese oggetto di verifica e di terzi, le imprese di revisione hanno anche l'obbligo di garantire il segreto commerciale e di revisione, il rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati nonché i diritti derivanti dal rapporto di lavoro. Le misure da adottare nel caso concreto sono determinate secondo il diritto svizzero applicabile al caso specifico. L'adempimento di queste condizioni giuridiche rientra nella sfera di responsabilità degli assoggettati alla sorveglianza.

che non dispongono di un'abilitazione dell'autorità di sorveglianza quando si tratta di informazioni e documenti di cui l'autorità di sorveglianza ha bisogno per adempiere i suoi compiti⁹⁴.

La trasmissione di informazioni deve essere previamente notificata all'autorità di sorveglianza se essa ne ha bisogno per adempiere i suoi compiti.

Capoverso 3

In generale (a prescindere da un'eventuale notificazione), l'ASR può riservarsi la via dell'assistenza amministrativa. In questo caso, prima di un'eventuale trasmissione di informazioni, l'ASR deve verificare se sono adempiute le condizioni per una trasmissione nel quadro dell'assistenza amministrativa. Se l'ASR non si riserva la via dell'assistenza amministrativa, un'informazione può essere fornita purché siano adempiute le condizioni secondo il capoverso 1.

I dettagli relativi al processo (scadenze ecc.) possono essere disciplinati in una circolare dell'ASR. I diritti di terzi possono così restare tutelati anche quando questi rinunciano in modo giuridicamente valido ai loro diritti.

Capoverso 4

L'ASR può (come la FINMA secondo l'art. 42c cpv. 5 AP-LFINMA) subordinare al proprio accordo la trasmissione o l'inoltro all'estero di atti concernenti la relazione di sorveglianza, nonché la loro pubblicazione se ciò è nel suo interesse di sorveglianza e se non vi si oppongono interessi privati o pubblici preponderanti (cosiddetto «supervisory privilege» o riserva di approvazione).

Art. 26b

Capoversi 1 e 2

Con l'introduzione del nuovo articolo 26b AP-LSR si intende autorizzare l'ASR, come nel caso della FINMA secondo l'articolo 42d AP-LFINMA, su richiesta di un'autorità estera preposta alla sorveglianza dei revisori, a permettere a quest'ultima di effettuare la notificazione transfrontaliera dei documenti in materia amministrativa in Svizzera, sempre che tale notificazione avvenga a scopi di sorveglianza dei revisori, non sia finalizzata all'assunzione delle prove e che sia garantita la reciprocità con lo Stato dell'autorità estera richiedente.

L'ASR può procedere a una ponderazione degli interessi e decidere liberamente in merito alla richiesta estera di notificazione. In questo quadro l'ASR può per esempio anche porre limitazioni o stabilire le modalità della notificazione, come per esempio la redazione di una traduzione o la trasmissione diretta a mezzo posta agli assoggettati alla vigilanza in Svizzera.

Art. 27

Capoversi 1 e 3

⁹⁴ Nella circolare 1/2007 concernente le informazioni riguardo all'abilitazione, ai documenti da presentare in sede di inoltro e all'obbligo di notificazione, l'ASR ha precisato in particolare l'obbligo di notificazione ad hoc dei fatti importanti per l'abilitazione secondo l'articolo 15a capoverso 2 LSR durante il periodo di abilitazione. L'obbligo di notificazione ad hoc dei fatti importanti concernenti la sorveglianza viene in vece precisato nella circolare 1/2010 concernente il rapporto delle imprese di revisione sotto sorveglianza statale all'autorità di sorveglianza.

Il capoverso 1 autorizza l'ASR a eseguire autonomamente atti di verifica all'estero in loco, come avviene finora, ma introduce anche la nuova possibilità di eseguire tali atti dalla Svizzera mediante accesso remoto o di farli eseguire da incaricati di verifiche. Secondo l'articolo 27 capoversi 2 e 3 LSR, devono essere in ogni caso adempiute le condizioni dell'assistenza amministrativa secondo l'articolo 26 capoversi 2 e 3 LSR (confidenzialità e specialità).

Nel capoverso 3 le verifiche transfrontaliere non sono disciplinate in maniera esaustiva e in particolare non è esclusa la possibilità per il servizio competente di accordare un'autorizzazione eccezionale secondo l'articolo 271 CP in altri casi non esplicitamente previsti.

Capoverso 3^{bis}

L'ASR può autorizzare l'esecuzione di verifiche transfrontaliere virtuali mediante accesso remoto purché l'impresa di revisione adotti misure per assicurare che la consultazione e il prelievo di informazioni da parte dell'autorità estera preposta alla sorveglianza dei revisori avvenga solo nei limiti consentiti dalla legge. Nel conferire un'autorizzazione l'ASR fa presente all'autorità estera preposta alla sorveglianza dei revisori l'obbligo di attenersi alle disposizioni di legge. I dettagli vengono stabiliti nell'autorizzazione dell'ASR.

Una soluzione potrebbe prevedere che l'accesso dall'estero ai server di imprese svizzere di revisione sia condizionato al fatto che l'accesso remoto venga effettuato presso il partner di rete estero dell'impresa di revisione e che questo incarichi, mediante contratto secondo il diritto svizzero, una persona ausiliaria di monitorare l'adempimento degli obblighi di legge nel luogo dell'accesso remoto.

Si tratta per analogia della medesima norma già applicata dalla FINMA per l'autorizzazione di ispezioni virtuali, anche se in questo caso non è richiesta la nomina di una persona ausiliaria presso una filiale, diversamente che presso un partner di rete.

Se dopo una verifica si constata che l'autorità estera preposta alla sorveglianza dei revisori non ha adempiuto le condizioni dell'articolo 27 AP-LSR, l'ASR può negare a tale autorità la possibilità futura di effettuare verifiche (virtuali) mediante accesso remoto.

Capoverso 4

Nel capoverso 4 occorre altresì precisare che l'ASR può accompagnare le autorità estere preposte alla sorveglianza dei revisori nel corso dei loro atti di verifica in Svizzera personalmente oppure anche farle accompagnare da un incaricato delle verifiche.

Capoverso 5

Il Consiglio federale è autorizzato, entro i limiti dei capoversi 2, 3 e 3^{bis}, a disciplinare in trattati internazionali la cooperazione con autorità estere preposte alla sorveglianza dei revisori.

4.3 Legge sulla Banca nazionale

Art. 14

Capoverso 3

Secondo l'articolo 14 capoverso 3 LBN, l'Amministrazione federale delle contribuzioni fornisce alla BNS le basi e i risultati della sua attività statistica nell'ambito dell'imposta sul valore aggiunto. Se necessario, mette inoltre a disposizione i dati sul valore aggiunto provenienti dalle sue raccolte di dati e rilevazioni, al fine di sostenere la BNS nell'adempimento dei suoi compiti statistici. A seguito della normativa sulla collaborazione nelle procedure di riconoscimento e di verifica condotte da autorità estere in relazione al quadro normativo svizzero sancita dal nuovo articolo 50^{bis} LBN (v. qui sotto), occorre modificare anche l'articolo 14 capoverso 3 LBN, al fine di continuare a garantire che terzi non possano accedere tramite la Banca nazionale ai dati menzionati ai quali non avrebbero in altro modo accesso⁹⁵.

Art. 21

L'articolo 21 LBN disciplina la collaborazione della BNS con autorità estere di vigilanza e sorveglianza ai fini della sorveglianza delle infrastrutture del mercato finanziario di rilevanza sistemica. Nel settore delle infrastrutture del mercato finanziario di rilevanza sistemica, la FINMA e la BNS si dividono i compiti di vigilanza e di sorveglianza: la FINMA vigila sul rispetto dei requisiti di legge generalmente applicabili alle infrastrutture del mercato finanziario mentre la BNS garantisce il rispetto dei requisiti particolari prescritti dalla LInFi nonché dalla LBN e dall'ordinanza del 18 marzo 2004⁹⁶ sulla Banca nazionale per le infrastrutture del mercato finanziario di rilevanza sistemica. In questo scenario, anche la collaborazione internazionale della BNS nell'ambito della sorveglianza di queste infrastrutture di rilevanza sistemica avviene spesso insieme alla FINMA.

Dalla revisione delle disposizioni sull'assistenza amministrativa della LFINMA avvenuta nel 2016 contestualmente all'introduzione della LInFi, l'articolo 42 capoverso 2 lettera a LFINMA ammette possibilità di utilizzare le informazioni trasmesse da parte delle autorità estere (principio della specialità) e di ritrasmettere le informazioni ottenute che vanno oltre quelle previste nell'articolo 21 LBN. Questa differenza non trova però alcuna giustificazione oggettiva alla luce delle competenze parallele e della stretta collaborazione della BNS e della FINMA nell'ambito della sorveglianza e della vigilanza delle infrastrutture del mercato finanziario di rilevanza sistemica. Nell'applicazione pratica, inoltre, queste disposizioni divergenti sull'assistenza amministrativa complicano spesso la collaborazione con le autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari, per esempio nell'elaborazione di accordi comuni della BNS e della FINMA con autorità estere.

Per queste ragioni è opportuno allineare l'articolo 21 LBN all'articolo 42 LFINMA per quanto attiene il principio della specialità e la ritrasmissione delle informazioni. Le autorità estere riceventi devono utilizzare le informazioni ottenute per l'esecuzione delle leggi sui mercati finanziari oppure devono poterle ritrasmettere a tale scopo ad altre autorità, tribunali od organi.

Un allineamento perfetto dell'articolo 21 LBN all'articolo 42 LFINMA non è invece opportuno visto che il mandato della BNS in qualità di autorità di sorveglianza prudenziale è strettamente limitato rispetto alle (ampie) competenze attribuite alla FINMA.

La trasmissione di informazioni deve pertanto restare possibile solo nel quadro della sorveglianza delle infrastrutture del mercato finanziario⁹⁷ di rilevanza sistemica e tali informazioni

⁹⁵ Cfr. messaggio del 15 settembre 2017 concernente la legge federale relativa alla revisione totale della legge sulla protezione dei dati e alla modifica di altri atti normativi sulla protezione dei dati, FF **2017** 5939, in particolare 6132.

⁹⁶ RS **951.131**

⁹⁷ Formulazione attuale: «Per sorvegliare [...]».

possono essere trasmesse alle autorità di vigilanza e sorveglianza cui compete la vigilanza o la sorveglianza diretta di tali infrastrutture o dei loro partecipanti.

Resta anche invariato il principio secondo cui le informazioni sulle infrastrutture del mercato finanziario di rilevanza sistemica possono essere scambiate unicamente con queste autorità estere. In tal modo non si pone affatto la questione della trasmissione di informazioni alle autorità estere del perseguimento penale (al di fuori del diritto sui mercati finanziari) e alle autorità fiscali⁹⁸.

Art. 50b^{bis}

L'articolo 50b LBN è stato recepito nella legge parallelamente all'articolo 42b LFINMA contestualmente all'introduzione della LInFi e coincide quasi perfettamente con questo articolo della LFINMA.

Come il nuovo articolo 42b^{bis} AP-LFINMA, il nuovo articolo 50b^{bis} AP-LBN deve disciplinare la collaborazione nelle procedure di verifica del quadro normativo da parte di autorità estere (verifica del quadro giuridico e di vigilanza svizzero come pure della prassi di sorveglianza della BNS) in riferimento alle infrastrutture del mercato finanziario di rilevanza sistemica. Le spiegazioni relative all'articolo 42b^{bis} AP-LFINMA sono quindi valide per analogia anche per l'articolo 50b^{bis} AP-LBN.

In virtù della competenza condivisa della BNS e della FINMA nella vigilanza e sorveglianza delle infrastrutture del mercato finanziario di rilevanza sistemica, le verifiche estere del quadro normativo per questi istituti necessitano spesso della partecipazione di entrambe le autorità. Riguardo alle difficoltà di prestare questa collaborazione nei limiti di legge attuali si rinvia a quanto sopra esposto in merito all'articolo 42b^{bis} AP-LFINMA.

Per le verifiche estere del quadro normativo di altri istituti (p. es. banche o assicurazioni) non sussiste invece alcun bisogno di partecipazione della BNS, che ha unicamente una funzione di sorveglianza prudenziale nel settore delle infrastrutture del mercato finanziario di rilevanza sistemica. Di conseguenza, questa disposizione non costituisce nemmeno una base per la partecipazione della BNS a verifiche estere del quadro normativo di altri istituti.

Il nuovo articolo 50b^{bis} AP-LBN deve quindi essere introdotto, come l'articolo 42b^{bis} AP-LFINMA, al fine di garantire una cooperazione efficiente delle autorità svizzere di vigilanza e sorveglianza nelle verifiche estere del quadro normativo per infrastrutture del mercato finanziario di rilevanza sistemica.

4.4 Modifica delle dichiarazioni della Svizzera relative all'articolo 1 paragrafi 2 e 3 della Convenzione europea sulla notificazione all'estero dei documenti in materia amministrativa

Con la ratifica della Convenzione STE n. 094 la Svizzera ha escluso dal campo di applicazione della Convenzione la vigilanza sui mercati finanziari mediante dichiarazioni. La Convenzione non contiene però una definizione di «materia amministrativa». Il relativo messaggio⁹⁹ non

⁹⁸ Cfr. messaggio del 3 settembre 2014 concernente la legge sull'infrastruttura finanziaria, FF **2014** 6445, in particolare 6557.

⁹⁹ Cfr. messaggio del 30 agosto 2017 concernente l'approvazione e l'attuazione delle convenzioni n. 94 e n. 100 del Consiglio d'Europa sulla cooperazione amministrativa transfrontaliera, FF **2017** 5061.

reca alcuna spiegazione relativamente a questa esclusione. Oggi non esiste più alcuna necessità di mantenerla, anzi, allo stato attuale l'esclusione rappresenta un impedimento. Viene quindi presentato un decreto federale inteso ad autorizzare il Consiglio federale a modificare tali dichiarazioni.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

La revisione della legge non produce conseguenze per la Confederazione, né a livello finanziario né a livello di personale. La sua attuazione può avvenire nei limiti delle risorse e dei compiti attuali.

Per la FINMA sono previste ripercussioni solo nel caso in cui venisse attuata la variante A per l'articolo 42a LFINMA. In questo caso è prevedibile che verrebbero liberate risorse presso la FINMA. Infatti, verrebbero meno le lunghe procedure del cliente con consultazione degli atti, emanazione di una decisione e procedura di ricorso con scambio di scritti¹⁰⁰. Lo stesso accadrebbe con riferimento all'articolo 43 LFINMA e all'acquisizione di dati dei clienti nell'ambito del «private banking carve out» in caso di abrogazione della procedura del cliente. Anche se venisse meno la procedura del cliente, la FINMA dovrebbe comunque verificare nel singolo caso ogni richiesta di assistenza amministrativa e ogni trasmissione per accertare l'adempimento delle condizioni dell'assistenza amministrativa (specialità, confidenzialità, proporzionalità, sospetto iniziale sufficiente, interesse di vigilanza sufficiente). Vista la possibilità di condurre ispezioni tramite gli strumenti della comunicazione a distanza e la possibilità della trasmissione diretta di informazioni, il progetto potrebbe inoltre comportare risparmi di risorse per l'ASR. Nel caso della BNS, infine, non si prevedono ripercussioni rilevanti a livello finanziario e di personale.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Il progetto non ha ripercussioni specifiche per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.

5.3 Ripercussioni sull'economia

Il progetto mira a rafforzare la reputazione e il ruolo globale della piazza finanziaria svizzera attraverso la creazione di un quadro giuridico chiaro e coerente per la collaborazione internazionale tra le autorità di vigilanza e sorveglianza, da un lato, e gli assoggettati alla vigilanza e alla sorveglianza, dall'altro, che permetta di strutturare un sistema finanziario aperto all'attività transfrontaliera e in grado di estendere la propria rete al di là dei confini nazionali, senza con ciò compromettere l'integrità, la trasparenza e la stabilità finanziaria.

Il nuovo quadro giuridico deve contribuire ad arginare tempestivamente i rischi sul mercato finanziario, per tutelare i creditori, gli investitori e gli assicurati, e a evitare i rischi per la stabilità. La possibilità di una collaborazione internazionale rapida e anche risoluta è lo strumento per salvaguardare la fiducia del pubblico nell'intermediazione finanziaria e nel mercato finanziario.

¹⁰⁰ Cfr. messaggio del 3 settembre 2014 concernente la legge sull'infrastruttura finanziaria, FF 2014 6445, in particolare 6575.

Per la loro vicinanza geografica alla Svizzera nonché per le loro dimensioni ragguardevoli in termini di volume e potenziale, i mercati finanziari europei sono tra i mercati principali per le attività estere dei fornitori svizzeri di servizi finanziari, e la loro rilevanza economica per la piazza finanziaria svizzera, e quindi per l'economia svizzera nel suo complesso, dovrebbe rimanere tale anche in futuro. Date queste premesse, la Svizzera è chiamata a salvaguardare l'accesso dei fornitori di servizi finanziari dalla Svizzera soprattutto al mercato dei singoli Stati membri dell'UE e ad assicurare loro parità di trattamento nella concorrenza con i loro omologhi dell'UE.

L'incertezza del diritto e la scarsa sicurezza di pianificazione legate alla possibilità di mantenere l'accesso al mercato imprimono una spinta ai piani di delocalizzazione e indeboliscono la piazza finanziaria svizzera, con ripercussioni anche per le attività economiche a monte e a valle¹⁰¹. Il risultato finale sarebbe un danno rilevante per l'economia svizzera¹⁰².

Per salvaguardare ed eventualmente migliorare l'accesso al mercato dalla Svizzera è indispensabile, come accennato, in particolare anche adeguare in modo coerente il quadro giuridico svizzero per la collaborazione delle autorità di vigilanza e sorveglianza, come anche direttamente degli assoggettati alla vigilanza, con le autorità e i servizi esteri competenti secondo i requisiti internazionali vigenti e le esigenze del settore finanziario svizzero, il che rappresenta un obiettivo centrale della politica dei mercati finanziari della Confederazione¹⁰³.

5.4 Ripercussioni sulla società

Le modifiche proposte nel progetto sono talmente esigue da non produrre alcun effetto nella vasta parte della società svizzera.

5.5 Ripercussioni sull'ambiente

Il progetto non ha alcuna ripercussione sull'ambiente.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il progetto concernente la modifica della LFINMA, della LSR e della LBN è retto dagli articoli 95 e 98 Cost., che conferiscono alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni sulle banche, e sulle borse, sul settore delle assicurazioni private, sui servizi finanziari in altri settori nonché sull'esercizio dell'attività economica privata.

Per quanto riguarda in particolare la variante A proposta per l'articolo 42a LFINMA, che prevede l'abrogazione dei diritti di audizione e di ricorso dei clienti, e la variante B, la Costituzione

¹⁰¹ Le incertezze, in particolare in relazione ai riconoscimenti dell'equivalenza dell'UE, hanno spinto grandi istituti finanziari svizzeri a prendere in considerazione la delocalizzazione di specifici settori di attività nell'UE.

¹⁰² Il rapporto tra il valore aggiunto di un'industria e il prodotto interno lordo (PIL) indica quanto l'industria contribuisca all'economia nel suo complesso. Il settore finanziario svizzero (banche e assicurazioni) contribuisce con circa il 9% al PIL della Svizzera, cfr. SFI, [Piazza finanziaria svizzera – Indicatori 2024](#), consultabile all'indirizzo: www.sif.admin.ch > Documentazione > Piazza finanziaria Svizzera: (consultato da ultimo il: 22.4.2024).

¹⁰³ Cfr. MiFID II e accesso al mercato finanziario: scenari e misure per agevolare l'offerta transfrontaliera di servizi finanziari alla clientela privata in Italia e in Francia. Rapporto del Consiglio federale del 27 ottobre 2021 in adempimento del postulato Merlini 17.3744 del 27 settembre 2017, pag. 7 seg., <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2017/20173744/Bericht%20BR%20I.pdf>;

federale è rispettata poiché l'articolo 29a secondo periodo Cost. ammette eccezioni alla garanzia della via giudiziaria¹⁰⁴. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, il legislatore può intenzionalmente rinunciare all'applicabilità della PA¹⁰⁵, come proposto in questa sede. Alla luce del fatto che nell'assistenza amministrativa a scopi di vigilanza sui mercati finanziari la protezione funzionale ha valore superiore¹⁰⁶ mentre la protezione giuridica individuale può essere fatta valere anche nella procedura dibattimentale estera, le posizioni giuridiche degli interessati risultano sufficientemente protette.

Il decreto federale concernente la modifica delle dichiarazioni della Svizzera relative all'articolo 1 paragrafi 1 e 3 della Convenzione STE n. 094 si basa sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. autorizza il Consiglio federale a firmare e ratificare i trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost. l'Assemblea federale approva i trattati internazionali; sono fatti salvi quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale (cfr. art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002¹⁰⁷ sul Parlamento [LParl]; art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997¹⁰⁸ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA]). Queste disposizioni si applicano in maniera analoga alle dichiarazioni e riserve unilaterali relative a trattati internazionali. Nel presente caso il Consiglio federale non può modificare autonomamente le dichiarazioni relative alla Convenzione STE n. 094, dal momento che questa modifica estende il campo di applicazione della Convenzione ma non è di portata limitata (applicazione analoga dell'art. 7a cpv. 2 secondo periodo LOGA). Il nuovo obbligo incombente alla Svizzera che consiste nel prestare assistenza amministrativa per la notificazione dei documenti in materia amministrativa anche nell'ambito della vigilanza sui mercati finanziari, settore finora escluso dal campo di applicazione, pregiudica i diritti dei destinatari di queste notificazioni e rende disposizioni importanti che contengono norme di diritto ai sensi dell'articolo 22 capoversi 1 e 4 LParl applicabili a un ulteriore campo giuridico.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Diversi accordi internazionali della Svizzera contengono disposizioni concernenti l'assistenza amministrativa internazionale. Per gli scopi della vigilanza sui mercati finanziari, per esempio, l'Accordo del 10 ottobre 1989¹⁰⁹ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea concernente l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita prevede disposizioni particolari per la collaborazione delle autorità di controllo (cfr. art. 30 segg.). Segnatamente, vengono disciplinati in modo speciale le condizioni (art. 30) e gli obiettivi (art. 31) di questa collaborazione. L'accordo contiene inoltre una disposizione particolare concernente l'obbligo di riservatezza (art. 33).

¹⁰⁴ Cfr. Andreas Kley, ad art. 29a Cost., in Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallander (a c. di), *Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar*, 3^a ed., Zurigo 2014, n. marg. 20; Bernhard Waldmann, ad art. 29a Cost., in Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (a c. di), *Bundesverfassung. Basler Kommentar*, Basel 2015, n. marg. 20.

¹⁰⁵ DTF 140 II 315 consid. 3.1.; sentenza del Tribunale federale 2C_246/2014 del 7 agosto 2014 consid. 6.2.3; Julian-Ivan Beriger/Andreas Glaser, *Rechtsschutz gegen Realakte: Bundesgericht schafft Klarheit*, SJZ 111/2015 n. 7, pag. 171 seg.; Weber-Dürler/Kunz-Notter, ad art. 25a PA, in Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler (a c. di), *VwVG – Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Kommentar*, 2^a ed., Zurigo 2019, n. marg. 40; peraltro, la garanzia della via giudiziaria secondo l'articolo 29a Cost. prevede la possibilità di sottoporre le decisioni amministrative al giudizio dell'autorità giudiziaria ma non definisce se la decisione di un'autorità amministrativa di inoltrare informazioni a un'altra autorità amministrativa debba sempre avvenire nella forma di una decisione impugnabile: cfr. in merito Urs Zulauf, «Kooperation oder Obstruktion? – 20 Jahre Amtshilfe im Finanzmarktrecht vom Börsengesetz zum FINFRAG», in *GesKr*, 03/2015, Zurigo/San Gallo 2015, pag. 344.

¹⁰⁶ V. considerazioni al n. 3.1.1.

¹⁰⁷ RS 171.10

¹⁰⁸ RS 172.10

¹⁰⁹ RS 0.961.1

Analoghe disposizioni si trovano nell'Accordo del 25 gennaio 2019¹¹⁰ tra la Confederazione Svizzera e il Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord concernente l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita nonché nell'Accordo del 19 dicembre 1996¹¹¹ tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein concernente l'assicurazione diretta e l'intermediazione assicurativa.

Nel settore bancario lo scambio di lettere del 3 luglio/15 agosto 2013¹¹² tra la Svizzera e la Germania per migliorare le attività transfrontaliere in ambito finanziario e le relative convenzioni d'esecuzione della FINMA con l'autorità tedesca di vigilanza sui mercati finanziari («Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht», BaFin) prevedono disposizioni particolari sulla collaborazione nell'ambito della vigilanza dell'attività bancaria e di gestione patrimoniale transfrontaliera.

Le proposte di modifica della LFINMA, della LSR e della LBN permettono ancora alla Svizzera di concludere trattati internazionali di portata più estesa sulla collaborazione amministrativa, ragione per cui non vi è conflitto tra le disposizioni rivedute sull'assistenza amministrativa e gli accordi internazionali attuali e futuri della Svizzera nel settore dei mercati finanziari¹¹³.

6.3 Forma dell'atto

Ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Pertanto tutte le presenti modifiche della LFINMA come anche degli altri atti normativi menzionati sottostanno alla procedura legislativa ordinaria.

L'approvazione da parte dell'Assemblea federale della modifica delle dichiarazioni della Svizzera relative all'articolo 1 paragrafi 2 e 3 della Convenzione STE n. 094 deve avvenire mediante decreto federale, in analogia all'articolo 24 capoverso 3 LParl. La modifica riguarda disposizioni importanti che contengono norme di diritto e sottostanno a referendum (art. 141 cpv. 1 lett d n. 3 Cost.).

6.4 Subordinazione al freno delle spese

Con il progetto non vengono introdotte né nuove disposizioni in materia di sussidi (che comportano spese oltre uno dei valori soglia) né vengono decisi nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa (con spese oltre uno dei valori soglia).

6.5 Delega di competenze legislative

La presente revisione di legge non contiene alcuna delega di competenze legislative.

¹¹⁰ RS **0.961.367**

¹¹¹ RS **0.961.514**

¹¹² RS **0.956.113.61**

¹¹³ Per esempio anche l'accordo tra la Svizzera e il Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord concernente il mutuo riconoscimento nel settore dei servizi finanziari, firmato il 21 dicembre 2023, prevede disposizioni particolari relative alla collaborazione nella vigilanza dei fornitori di servizi finanziari interessati secondo l'accordo nei settori dell'assicurazione nonché dei servizi di investimento. L'accordo necessita ancora dell'approvazione parlamentare nei due Paesi prima di poter entrare in vigore.

6.6 Protezione dei dati

La legge federale del 25 settembre 2020¹¹⁴ sulla protezione dei dati (LPD) è intesa alla protezione della personalità e dei diritti fondamentali delle persone fisiche i cui dati personali sono oggetto di trattamento (art. 1 LPD). Per dati personali si intendono tutte le informazioni concernenti una persona fisica identificata o identificabile (art. 5 lett. a LPD). Per trattamento di dati personali secondo la LPD si intende anche la comunicazione di dati (art. 5 lett. d LPD). Conformemente all'articolo 34 LPD, gli organi federali hanno il diritto di trattare dati personali soltanto se lo prevede una base legale, come nel presente caso. Con gli articoli 23 capoversi 1 e 2 lettera f LFINMA in combinato disposto con l'articolo 42 e seguenti, la FINMA dispone di una base legale per disciplinare il trattamento dei dati e la comunicazione transfrontaliera dei dati ad autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari, compresi i dati personali degni di particolare protezione, mentre le categorie di dati personali previste dall'articolo 23 capoverso 4 LFINMA sono riportate all'articolo 5 dell'ordinanza FINMA del 4 maggio 2023¹¹⁵ sui dati. Per il resto, secondo la giurisprudenza consolidata del Tribunale amministrativo federale le disposizioni sull'assistenza amministrativa contenute nella LFINMA prevalgono sulla LPD¹¹⁶.

Tabella riassuntiva dei dati utilizzati nel rapporto esplicativo

Numero	Citazione, fonte	Origine, metodo di calcolo, ipotesi	Ultima actualización	Osservazioni
1	N. 1.1: «Il numero di domande di assistenza amministrativa presentate da autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari alla FINMA è stabilmente elevato da alcuni anni. Queste domande provengono in gran parte dai limotrofi Stati europei e dall'area dell'UE, dagli Stati Uniti e dal Regno Unito.»	Cfr. <i>Statistiche generali relative all'enforcement 2023</i> , consultabili all'indirizzo: https://www.finma.ch/it/documentazione/publicazioni-della-finma/kennzahlen-und-statistiken/statistiken/enforcement/	2023	
2	N. 2.1.1: «I suoi membri esercitano l'attività di controllo su oltre il 95 per cento dei mercati mobiliari mondiali in più di 130 ordinamenti giuridici. [...] Nel dicembre del 2022, circa 130 autorità di regolamentazione dei titoli hanno firmato il MMoU della IOSCO.»	Dati della IOSCO relativi ai suoi membri, cfr. https://www.iosco.org/about/?subsection=about_iosco , e dati relativi al MMoU, cfr. https://www.iosco.org/about/?subsection=mmou	2024	
3	N. 2.1.2: «La IAIS, con sede a Basilea, riunisce le autorità di vigilanza di circa 200 ordinamenti giuridici, le quali rappresentano quasi il 97 per cento dei premi d'assicurazione mondiali. [...] Attualmente sono 84 i membri dell'IAIS che hanno firmato il MMoU e rappresentano comun-	Dati dell'IAIS relativi ai suoi membri, cfr. https://www.iaisweb.org/about-the-iais/what-we-do/ , e dati relativi al MMoU, cfr. https://www.iosco.org/about/?subsection=mmou	2024	

¹¹⁴ RS 235.1

¹¹⁵ RS 956.124

¹¹⁶ Sentenza del TAF B-821/2020 del 21 luglio 2020 consid. 2; B-6371/2018 dell'8 marzo 2019 consid. 4.3.1; B-7773/2015 del 16 marzo 2016 consid. 5; B-2460/2015 del 15 novembre 2015 consid. 3.4.3.

	<i>que più di tre quarti del settore assicurativo globale (misurato in base ai premi lordi).»</i>			
4	<p>N. 3.1.1: <i>«La prassi dell'assistenza amministrativa ha dimostrato che i diritti di audizione e di ricorso garantiti dalla procedura del cliente vengono nella maggior parte dei casi esercitati proprio da quegli attori nei confronti dei quali esiste un sospetto fondato di reati di abuso di informazioni privilegiate o di manipolazione del mercato commessi con strumenti dei mercati finanziari esteri, e che spesso ciò avviene in maniera reiterata. L'esperienza dimostra che la procedura del cliente (consultazione degli atti, scambio di scritti, emanazione di una decisione, procedura di ricorso) viene utilizzata per ritardare la trasmissione di informazioni.»</i></p> <p>Nota a piè di pag. 46: <i>«Per esempio, nel periodo 2015–2022 l'assistenza amministrativa si è occupata ripetutamente di alcune persone (ca. 10) tra loro legate in presunti gruppi di investitori che eseguono operazioni simultanee in prossimità di un evento societario (cd. «insider ring»). Una di queste persone ha generato sette decisioni. Questi presunti «insider ring» sono stati e sono tuttora oggetto di indagine da parte di varie autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari. I nominativi delle persone appartenenti ai presunti «insider ring» emergono ancora oggi con una certa regolarità in diversi dossier di assistenza amministrativa e tali persone vengono spesso anche notificate a posteriori.»</i></p>	Dati della FINMA relativi alla sua prassi di assistenza amministrativa; cfr. anche in https://www.finma.ch/it/documentazione/pubblicazioni-della-finma/kennzahlen-und-statistiken/statistiken/enforcement/	2024	
5	N. 3.1.2, nota a piè di pag. 52: <i>«I casi di manipolazione del mercato e di abuso di informazioni privilegiate rappresentano circa il 65 % di tutte le domande di assistenza amministrativa.»</i>	Dati della FINMA relativi alla sua prassi di assistenza amministrativa, cfr. FINMA, <i>Statistiche generali relative all'enforcement 2020–2023</i> , consultabile all'indirizzo: https://www.finma.ch/it/documentazione/pubblicazioni-della-finma/kennzahlen-und-statistiken/statistiken/enforcement/	2024	
6	N. 3.1.3, nota a piè di pag. 58: <i>«negli anni dal 2017 al 2022 la</i>	Dati della FINMA relativi alla sua prassi di assistenza amministrativa	2024	

	<i>FINMA si è riservata la via dell'assistenza amministrativa solo 15 volte»</i>			
7	<i>N. 5.3: «Per la loro vicinanza geografica alla Svizzera nonché per le loro dimensioni ragguardevoli in termini di volume e potenziale, i mercati finanziari europei sono tra i mercati principali per le attività estere dei fornitori svizzeri di servizi finanziari, e la loro rilevanza economica per la piazza finanziaria svizzera, e quindi per l'economia svizzera nel suo complesso, dovrebbe rimanere tale anche in futuro.»</i>	In merito agli sviluppi nel settore della gestione patrimoniale transfrontaliera in particolare con gli Stati limitrofi cfr. MiFID II e accesso al mercato finanziario: scenari e misure per agevolare l'offerta transfrontaliera di servizi finanziari alla clientela privata in Italia e in Francia. Rapporto del Consiglio federale del 27 ottobre 2021 in adempimento del postulato Merlini 17.3744 del 27 settembre 2017, pag.7 seg., consultabile all'indirizzo: https://www.parlament.ch/cen-ters/eparl/curia/2017/20173744/Bericht%20BR%20I.pdf	2022	
8	<i>N. 5.3., nota a piè di pag. 102: «Il rapporto tra il valore aggiunto di un'industria e il prodotto interno lordo (PIL) indica quanto l'industria contribuisca all'economia nel suo complesso. Il settore finanziario svizzero (banche e assicurazioni) contribuisce con circa il 9 % al PIL della Svizzera.»</i>	Cfr. SFI, <i>Piazza finanziaria Svizzera – Indicatori 2024</i> , consultabile all'indirizzo: https://www.sif.admin.ch/sif/it/home/documentazione/piazza-finanziaria-svizzera.html	2024	