



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

25.071

Messaggio concernente la modifica della legge sulla vigilanza dei mercati finanziari

del 12 settembre 2025

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge sulla vigilanza dei mercati finanziari.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

12 settembre 2025

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Karin Keller-Sutter
Il cancelliere della Confederazione, Viktor Rossi

Compendio

Il 16 giugno 2023 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di condurre un esame approfondito delle disposizioni concernenti la collaborazione internazionale con servizi esteri, al fine di rilevare l'eventuale necessità di agire. Il quadro normativo deve essere modificato 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 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 2015 sull'infrastruttura finanziaria (LInFi; RS 958.1), 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. Per questo motivo la capacità di cooperazione è diventata una condizione chiave per l'accesso dei fornitori di servizi svizzeri ai mercati esteri.

Dall'entrata in vigore delle disposizioni di legge attuali, i requisiti per la collaborazione transfrontaliera delle autorità di vigilanza e dei fornitori di servizi finanziari si sono evoluti. L'odierno quadro giuridico svizzero tiene conto di questa evoluzione soltanto in misura parziale. Ciò rischia di compromettere la reputazione della Svizzera, della sua piazza finanziaria e della vigilanza svizzera sui mercati finanziari. Allo stesso tempo, la limitata capacità di cooperare delle autorità e dei fornitori di servizi finanziari svizzeri ostacola in parte l'esecuzione delle leggi in altre giurisdizioni. Per le ragioni esposte appare quindi opportuno modificare il quadro normativo vigente, allo scopo di rafforzare la credibilità della Svizzera sul piano internazionale e consolidare durevolmente il ruolo globale della sua piazza finanziaria.

Contenuto del progetto

Sulla base delle esperienze maturate dall'entrata in vigore delle disposizioni attuali, nel 2016, e dei pareri forniti nel quadro della procedura di consultazione, il Consiglio federale propone di modificare come segue la legge del 22 giugno 2007 sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA; RS 956.1) e altri atti normativi:

- a. la cosiddetta procedura del cliente svizzera secondo l'articolo 42a capoversi 2 e 4-6 LFINMA è parte dell'odierna procedura di assistenza amministrativa della FINMA. Tale procedura costituisce un unicum nel panorama internazionale ed è valutata in modo critico da autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari e da organismi internazionali, che vi ravvisano una limitazione rilevante della capacità della FINMA di fornire assistenza amministrativa. Per questo motivo è stato preso in esame un adeguamento della procedura di assistenza amministrativa della FINMA. Si è optato per una soluzione equilibrata, che consente un adeguamento della procedura di assistenza am-

ministrativa differenziato e basato sui rischi, in cui eventuali scostamenti dal diritto ordinario dei clienti sono ammessi soltanto in casi ben definiti, che presentano un elevato potenziale di abuso;

- b. con l'introduzione di un nuovo articolo 42b^{bis} D-LFINMA si intende rafforzare la capacità di cooperazione della FINMA nel quadro delle procedure di riconoscimento e di verifica condotte da autorità estere; le basi legali vigenti in Svizzera (art. 42 e 42b LFINMA) permettono 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 ai futuri riconoscimenti del quadro normativo e di vigilanza svizzero nel settore dei mercati finanziari;*
- 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;*
- d. data la necessità di una comunicazione il più possibile tempestiva e diretta nell'ambito della vigilanza sui mercati finanziari, è importante che la notificazione transfrontaliera di documenti a destinatari in Svizzera o all'estero ai fini della vigilanza possa avvenire in modo diretto. Con il nuovo articolo 42d D-LFINMA si intende creare una base legale specifica che consente alla FINMA, a condizione di reciprocità e ai fini della vigilanza sui mercati finanziari, di effettuare una notificazione diretta al fine di garantire il diritto di essere sentiti. La notificazione diretta a scopi di assunzione delle prove nelle inchieste o nelle procedure rimane tuttavia preclusa;*
- e. l'articolo 43 LFINMA disciplina le verifiche transfrontaliere 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 sussistono attualmente incertezze relative all'esternalizzazione di attività all'interno o all'esterno di un gruppo quando il fornitore di servizi in Svizzera non rientra formalmente nella vigilanza su base consolidata da parte dell'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari e lo stesso fornitore di servizi non è nemmeno assoggettato alla vigilanza in Svizzera.*

Nel contesto dell'esternalizzazione 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 ai fini della 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 non sia assoggettata alla vigilanza all'estero o in Svizzera;

- f. nell'ottica della sorveglianza globale delle grandi reti di revisione è stato esaminato se 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 della legge del 16 dicembre 2005 sui revisori [LSR]; RS 221.302) e gli atti di verifica transfrontaliera (art. 27 LSR). Il progetto si prefigge di creare una base legale esplicita per l'esecuzione di atti di verifica mediante strumenti di comunicazione a distanza;*
- 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 (Collaborazione con autorità estere) della legge del 3 ottobre 2003 sulla Banca nazionale (RS 951.11) 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.*

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	7
1.1 Necessità di agire e obiettivi	7
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	13
2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione	14
2.1 Risultati della procedura di consultazione	14
2.2 Valutazione	15
3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	17
3.1 Standard internazionali per la cooperazione transfrontaliera tra le autorità di vigilanza sui mercati finanziari	17
3.1.1 Standard dell'Organizzazione internazionale delle Autorità di controllo dei mercati finanziari («International Organization of Securities Commissions», IOSCO)	17
3.1.2 Standard dell'Associazione internazionale degli organi di vigilanza nel settore assicurativo («International Association of Insurance Supervisors», IAIS)	18
3.1.3 Standard del GAFI	19
3.2 Cooperazione delle autorità di vigilanza sui mercati finanziari dell'area dell'UE nel quadro del Sistema europeo di vigilanza finanziaria	20
3.3 Cooperazione di autorità di Stati terzi con le autorità di vigilanza europee nel quadro dei riconoscimenti dell'equivalenza dell'UE e dei monitoraggi	21
3.4 Convenzione europea del 24 novembre 1977 sulla notificazione all'estero dei documenti in materia amministrativa	23
4 Punti essenziali del progetto	24
4.1 La normativa proposta	24
4.1.1 Procedura di assistenza amministrativa (art. 42a D-LFINMA)	24
4.1.2 Collaborazione nelle procedure di riconoscimento e di verifica condotte da autorità estere in relazione al quadro normativo svizzero (art. 42 ^{bis} D-LFINMA)	29
4.1.3 Trasmissione di informazioni da parte di assoggettati alla vigilanza (art. 42c D-LFINMA)	31
4.1.4 Notificazione transfrontaliera di documenti ai fini della vigilanza sui mercati finanziari (art. 42d D-LFINMA)	34
4.1.5 Verifiche transfrontaliere (art. 43 D-LFINMA)	35

4.1.6	Cooperazione dell'ASR con autorità estere preposta alla sorveglianza dei revisori (art. 26 seg. LSR)	37
4.1.7	Disposizioni sull'assistenza amministrativa sancite dalla LBN	38
4.2	Attuazione	39
5	Commento ai singoli articoli	39
5.1	Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari	39
5.2	Legge sui revisori	53
5.3	Legge sulla Banca nazionale	54
6	Ripercussioni	56
6.1	Ripercussioni per la Confederazione	56
6.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	56
6.3	Ripercussioni sull'economia	57
6.4	Ripercussioni sulla società	58
6.5	Ripercussioni sull'ambiente	58
7	Aspetti giuridici	58
7.1	Costituzionalità	58
7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	59
7.3	Forma dell'atto	60
7.4	Subordinazione al freno alle spese	60
7.5	Delega di competenze legislative	60
7.6	Protezione dei dati	60

Legge federale concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, LFINMA) (Disegno)

FF 2025 2864

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

L'ultima 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), 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 alla FINMA da autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari resta costantemente elevato da alcuni anni. Queste domande provengono in gran parte da Stati europei, in particolare dall'area dell'UE, come pure dagli Stati Uniti e dal Regno Unito³. Continua ad aumentare anche il numero delle nuove complesse fattispecie nell'attività di sorveglianza transfrontaliera così come nel quadro 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 di assicurazioni, che questa premessa fondamentale per l'attività finanziaria internazionale possa essere soddisfatta. Questa evoluzione ha subito un'accelerazione significativa con l'abolizione del segreto bancario fiscale a livello internazionale e l'introduzione dello scambio automatico di informazioni relative a conti finanziari.

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. Il quadro giuridico svizzero tiene conto di questi sviluppi solo in misura parziale. Appare quindi opportuno modificarlo, allo scopo di rafforzare e consolidare a lungo termine la reputazione e il ruolo globale della piazza finanziaria svizzera.

Le esperienze maturate dall'entrata in vigore delle disposizioni attuali, nel 2016, e i chiarimenti del Dipartimento federale delle finanze (DFF), in particolare della Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI), in collaborazione con

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 > Statistiche > Enforcement > 2023 (consultato da ultimo il: 6.5.2025).

l'Ufficio federale di giustizia (UFG), la FINMA, l'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) e la BNS, hanno evidenziato una necessità di revisione o di modifica, in particolare per quanto riguarda le seguenti disposizioni della legge del 22 giugno 2007⁴ sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA):

- la cosiddetta procedura del cliente svizzera di cui all'articolo 42a capoversi 2 e 4–6 LFINMA (la procedura amministrativa con diritti di audizione e di ricorso dei clienti interessati) è parte dell'odierna procedura di assistenza amministrativa della FINMA. Tale procedura costituisce un *unicum* nel panorama internazionale ed è valutata in modo critico da autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari e da organismi internazionali, che vi ravvisano una 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 esercitati nella maggior parte dei casi 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. Il fatto che questi ricorsi vengano in definitiva respinti in tribunale è irrilevante.

Chi opera volontariamente su piazze finanziarie e in sedi di negoziazione estere deve oggi accettare che le autorità locali di vigilanza sui mercati finanziari abbiano, 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 contrasta 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, dal canto loro, è di tutto vantaggio che la trasmissione delle informazioni nell'ambito delle domande di assistenza amministrativa indirizzate ad autorità estere sia rapida ed efficiente.

In quest'ottica è necessario un adeguamento sostanziale della procedura del cliente svizzera;

- con riferimento agli attuali articoli 42 e 42b LFINMA in passato si è posta la questione dei limiti della collaborazione della FINMA nel quadro 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 e, in particolare, la questione della necessità di una base legale esplicita per disciplinare la trasmissione di informazioni non accessibili al pubblico. Questa base legale deve essere creata con l'articolo 42b^{bis} D-LFINMA;

4 RS 956.1

- 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 così come i criteri di scopo. D’altro canto, la collaborazione internazionale diretta degli assoggettati alla vigilanza deve essere impostata in modo il più possibile coerente con le possibilità attualmente previste per la collaborazione amministrativa e per l’assistenza amministrativa della FINMA;
- dalla revisione nel 2016 le autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari hanno ripetutamente chiesto di poter 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 D-LFINMA;
- 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. Alla luce dell’aumento delle esternalizzazioni di compiti interne o esterne 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 D-LFINMA occorre prevedere anche queste nuove fattispecie.

Analogamente alle disposizioni sull’assistenza amministrativa contenute nella LFINMA, nell’ottica della sorveglianza delle società svizzere facenti capo alle reti di revisione globali è necessario modernizzare le disposizioni sull’assistenza amministrativa incluse nella legge del 16 dicembre 2005⁵ sui revisori (LSR), conformemente alla modifica del 30 settembre 2016⁶, 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, creando una base legale esplicita per l’esecuzione di atti di verifica mediante strumenti di comunicazione a distanza (ispezioni mediante accesso remoto).

Inoltre, in analogia alla revisione della LFINMA devono essere riviste anche le disposizioni sull’assistenza amministrativa contenute nella legge del 3 ottobre 2003⁷ 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 di specialità. Un nuovo articolo 50b^{bis} D-LBN consente inoltre alla BNS di collaborare in procedure internazionali di riconoscimento e

⁵ RS 221.302

⁶ RU 2017 4859

⁷ RS 951.11

di verifica relative alle infrastrutture del mercato finanziario di rilevanza sistemica in analogia all'articolo 42b^{bis} D-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. Su questa base, il sistema finanziario svizzero potrà mantenere la sua apertura all'attività transfrontaliera ed estendere la propria rete a livello internazionale, senza compromettere l'integrità del mercato, la trasparenza o la stabilità finanziaria.

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

Le disposizioni vigenti della LFINMA non sono più sufficienti per soddisfare i requisiti della cooperazione transfrontaliera. Il mantenimento dello *status quo* andrebbe a indebolire notevolmente la posizione della piazza finanziaria svizzera nella concorrenza internazionale. A medio e lungo termine sarebbe prevedibile soprattutto un trasferimento all'estero del settore internazionale dei servizi finanziari, il che potrebbe compromettere notevolmente l'attrattività e l'apertura del mercato nazionale. Alla luce di ciò, l'opzione di rinunciare a una modifica legislativa delle pertinenti disposizioni in materia di assistenza amministrativa è stata respinta in quanto non opportuna.

Nel caso della presente modifica di legge è stato scelto un approccio di riforma sistematico e trasversale agli atti normativi. La modifica non si limita ad adeguamenti puntuali della LFINMA, bensì crea anche nuove basi legali, ad esempio per la collaborazione nel quadro delle procedure internazionali di riconoscimento e di verifica nonché per la notificazione transfrontaliera di documenti per scopi di vigilanza sui mercati finanziari. In tal modo, per coerenza, vengono incluse anche le disposizioni pertinenti della LSR e della LBN.

Particolare attenzione è stata posta alla questione se la cosiddetta procedura del cliente prevista nell'articolo 42a LFINMA con i suoi estesi diritti di audizione e di ricorso rimanga appropriata nel contesto internazionale. Essa garantisce ai clienti interessati estesi diritti di audizione e di ricorso nella procedura di assistenza amministrativa e rappresenta un'eccezione nel confronto internazionale. Tuttavia, l'assistenza amministrativa ai fini della vigilanza sui mercati finanziari non è finalizzata in prima linea a chiarire rapporti giuridici individuali, bensì all'adempimento di compiti pubblici, quali la tutela dell'integrità e della trasparenza del mercato finanziario, la salvaguardia della stabilità finanziaria nonché la fiducia dei partecipanti al mercato all'interno di mercati funzionanti, equi e resistenti agli abusi.

Il conseguente dualismo tra protezione giuridica individuale e interessi pubblici in materia di vigilanza richiede un'attenta valutazione. Una limitazione della procedura del cliente sembra adeguata, necessaria e ragionevole, considerati i possibili rischi di reputazione a livello internazionale e le possibilità pratiche di abuso sotto forma di

ritardi procedurali tattici. Su questo sfondo sono state esaminate tre varianti per la futura impostazione della procedura del cliente:

- la variante A prevedeva l’abrogazione completa dei diritti di audizione e di ricorso dei clienti nella procedura del cliente. Questa opzione avrebbe comportato una reimpostazione radicale del regime di assistenza amministrativa secondo la LFINMA. Alla base vi era l’idea di armonizzare la procedura svizzera con gli standard correnti a livello internazionale e di consolidare la posizione della FINMA quale partner affidabile nell’architettura della vigilanza internazionale. La variante A sarebbe stata coerente con la situazione giuridica vigente secondo l’articolo 42c capoverso 1 LFINMA, che consente già oggi, a determinate condizioni, una trasmissione diretta di informazioni e senza formalità da parte degli istituti assoggettati alla vigilanza alle autorità estere, modalità che i clienti comunemente accettano nel quadro di una dichiarazione di rinuncia. In tal modo si sarebbe tenuto conto del fatto che organismi internazionali come il Gruppo d’azione finanziaria (GAFI)⁸ o l’Organizzazione internazionale delle Autorità di controllo dei mercati finanziari («International Organization of Securities Commissions», IOSCO) hanno biasimato più volte la procedura del cliente, ritenendola un ostacolo a un’assistenza amministrativa efficace e sottolineando così in modo implicito la necessità di una riforma;
- la variante B prevedeva un approccio differenziato e orientato ai rischi. Secondo tale variante, i diritti di audizione e di ricorso dei clienti andavano limitati soltanto nei casi in cui la richiesta di assistenza amministrativa estera riguardasse un possibile reato di abuso di informazioni privilegiate o di manipolazione di mercato collegato a transazioni con effetti all’estero. Questa limitazione mirata della procedura del cliente considerava il fatto che proprio in questi casi particolarmente sensibili l’assistenza amministrativa viene spesso compromessa o subisce ritardi, mentre l’interesse pubblico nei confronti di una procedura transfrontaliera rapida e coerente contro un abuso di mercato è particolarmente elevato. Tuttavia, per altre categorie di richieste di assistenza amministrativa – per esempio in caso di intermediazione finanziaria illecita o procedure di vigilanza senza fattispecie di abuso di mercato – la procedura del cliente continua a essere applicata. La variante B mantiene in questo modo un equilibrio differenziato tra l’effettivo interesse pubblico alla vigilanza e la protezione giuridica individuale sancita dalla Costituzione;
- una terza variante esaminata concettualmente prevedeva di mantenere l’attuale procedura del cliente, sviluppandola in modo tale che i clienti non venissero informati in precedenza, ma soltanto a posteriori, sull’avvenuta trasmissione di informazioni (notifica a posteriori) e che potessero quindi far valere un controllo giudiziario a posteriori. Questa variante si sarebbe basata sull’attuale articolo 42a capoverso 4 LFINMA, differenziandolo sotto il profilo normativo. Dalla prassi emerge tuttavia che le autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari non accettano una simile regolamentazione, poiché ritengono che la certezza del diritto sia compromessa nella procedura probatoria

⁸ Cfr. n. 3.1.3.

relativa ai propri atti di accusa principale. Questa variante non avrebbe pertanto né rafforzato la fiducia internazionale nella procedura di vigilanza svizzera né soddisfatto i requisiti normativi per una cooperazione transfrontaliera efficace; non è quindi stata portata avanti per mancanza di compatibilità a livello internazionale.

Nel quadro della procedura di consultazione, ai partecipanti sono state sottoposte per parere sia la variante A che B. Una maggioranza dei partecipanti si è detta favorevole alla variante B. Un aspetto particolarmente apprezzato di questa soluzione è stata l'adeguata ponderazione tra l'interesse pubblico per l'integrità del mercato e la protezione giuridica individuale. È stato inoltre apprezzato che, nell'ambito della procedura, la FINMA rimanga vincolata ai principi di specialità, confidenzialità e proporzionalità e che i detentori delle informazioni interessati continuino ad avere la possibilità di far valere i propri diritti nell'ambito dell'applicazione di un decreto di edizione.

La variante B rappresenta quindi una via di mezzo sostenibile. Consente un adeguamento mirato, conforme allo Stato di diritto e proporzionato della procedura del cliente tenendo conto contemporaneamente degli accresciuti requisiti internazionali per una collaborazione internazionale rapida, efficiente ed efficace nell'ambito della vigilanza sui mercati finanziari. La limitazione della procedura del cliente nel contesto specifico delle richieste riguardo ad abusi di mercato in relazione a mercati esteri si rivela una misura adeguata, necessaria e ragionevole ai fini di un ulteriore sviluppo del diritto svizzero in materia di vigilanza conforme al sistema dello stesso. L'obiettivo è rafforzare la credibilità e la capacità di cooperazione della FINMA, ridurre i rischi di reputazione e sostenere l'apertura della piazza finanziaria svizzera alle operazioni transfrontaliere.

In merito all'articolo 42c LFINMA concernente la trasmissione diretta di informazioni da parte di assoggettati alla vigilanza, al fine di chiarire il campo di applicazione del capoverso 2, è stata valutata con attenzione la possibilità di concretizzare le costellazioni di casi ammessi nel quadro di un'autodisciplina del settore finanziario interessato approvata dalla FINMA. Tuttavia, l'alternativa di una regolamentazione d'esecuzione complementare è stata respinta dopo che i colloqui esplorativi condotti presso il settore interessato non hanno rilevato sufficiente interesse verso questa soluzione.

Per quanto riguarda la notificazione transfrontaliera di documenti per scopi di vigilanza sui mercati finanziari, nell'ambito della procedura di consultazione è stata esaminata anche la possibilità di annullare la dichiarazione in essere della Svizzera relativa alla Convenzione europea del 24 novembre 1977⁹ sulla notificazione all'estero dei documenti in materia amministrativa (Convenzione STE n. 094), con la quale la Svizzera ha escluso dal campo di applicazione della Convenzione la vigilanza sui mercati finanziari. Lo scopo di questa soluzione sarebbe stato quello di applicare la Convenzione alle notificazioni nell'ambito della vigilanza sui mercati finanziari, creando così un'ulteriore base di diritto internazionale per le notificazioni transfrontaliere. Da un esame più approfondito è però emerso che il meccanismo di tale Convenzione non è strutturalmente orientato alle esigenze specifiche dell'assistenza am-

⁹ RS 0.172.030.5; FF 2017 5061

ministrativa internazionale tra le autorità di vigilanza sui mercati finanziari. In particolare, la Convenzione non prevede una comunicazione diretta tra le autorità interessate, ma richiede un coinvolgimento regolare delle autorità centrali. Questa procedura non soddisfa i requisiti di una cooperazione in materia di vigilanza che possa definirsi moderna, rapida e coordinata sotto il profilo tecnico. Conformarsi a questo meccanismo complicherebbe l'attuale sistema dell'assistenza amministrativa internazionale, senza creare alcun valore aggiunto effettivo. A fronte di questi limiti è stato deciso di mantenere la dichiarazione attuale. In alternativa, con il nuovo articolo 42d D-LFINMA si intende invece creare un quadro normativo specifico, attuabile sul piano pratico, che permetta una notificazione diretta a condizioni definite chiaramente e sia così in grado di rispondere meglio alle reali esigenze della vigilanza sui mercati finanziari.

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. Un obbligo legale di cooperazione avrebbe significato un'estensione non conforme al sistema delle competenze in materia di vigilanza.

In riferimento alla possibile abrogazione completa della procedura del cliente secondo la variante A relativa all'articolo 42a LFINMA, è stata posta in consultazione anche una variante per l'articolo 43 LFINMA, che proponeva di abolire il cosiddetto «private banking carve out», di cui ai capoversi 3^{bis} e 3^{ter}. Questa disposizione limita oggi l'accesso alle informazioni da parte delle autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari nell'ambito delle verifiche transfrontaliere nel settore sensibile del private banking. Tuttavia, dalla consultazione è emersa la richiesta di perseguire una limitazione parziale della procedura del cliente (variante B), non quella completa. Ne consegue anche la rinuncia all'abolizione del «private banking carve out». Rimane pertanto in vigore la norma attuale, che garantisce un giusto equilibrio tra la protezione dei dati dei clienti e la capacità di cooperazione a livello internazionale della FINMA.

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, in collaborazione con il Dipartimento federale di giustizia e polizia, 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 segg. LSR) e nella LBN (art. 21 e 50b LBN), di rilevare l'eventuale necessità di agire e di sottoporre al Consiglio federale un progetto in materia. La relativa procedura di consulta-

zione si è svolta nella seconda metà del 2024¹⁰. Il progetto è annunciato nel messaggio del 24 gennaio 2024¹¹ sul programma di legislatura 2023–2027.

2 **Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione**

In adempimento del mandato del Consiglio federale del 16 giugno 2023, il DFF, in particolare la SFI, in stretta collaborazione con l'UFG, la FINMA, l'ASR e la BNS, ha analizzato in modo approfondito le basi legali vigenti per la cooperazione internazionale con le autorità estere, segnatamente nella LFINMA, nella LSR e nella LBN. L'obiettivo dei lavori preliminari era svolgere un esame sistematico della compatibilità internazionale dell'attuale quadro normativo, identificarne le lacune e le carenze di coordinamento ed elaborare su queste basi un progetto di modifica di legge consolidato e coerente. I lavori erano incentrati sulla valutazione delle procedure di esecuzione della FINMA nonché sulla valutazione critica delle disposizioni di legge vigenti, tenendo conto dei requisiti e degli sviluppi a livello internazionale. I lavori preliminari hanno costituito la base per la consultazione relativa alla modifica degli atti normativi interessati.

2.1 **Risultati della procedura di consultazione**

La procedura di consultazione concernente la modifica della LFINMA così come di altri atti normativi sulla collaborazione internazionale è stata indetta il 20 settembre 2024 e si è conclusa il 3 gennaio 2025. Sono stati invitati a partecipare i Cantoni, i partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello dell'economia e altri ambienti interessati. Complessivamente sono pervenuti 40 pareri (24 Cantoni, 3 partiti politici, 4 associazioni economiche, 8 ambienti interessati e un'ulteriore istituzione). Di seguito sono riportate le osservazioni principali. Per i dettagli si rimanda ai pareri stessi¹² e al rapporto sui risultati.

Tutti i partecipanti alla consultazione hanno sostanzialmente approvato l'obiettivo di modificare le disposizioni sulla collaborazione internazionale della LFINMA. In particolare, sono state accolte positivamente le nuove regolamentazioni concernenti la collaborazione nelle procedure di riconoscimento e di verifica condotte da autorità estere (art. 42b^{bis} AP-LFINMA) e la notificazione transfrontaliera di documenti (art. 42d AP-LFINMA). Per quanto riguarda le modifiche proposte per l'articolo 42a

¹⁰ Cfr. Obiettivi del Consiglio federale 2024, obiettivo 3.9, pag. 17; consultabili all'indirizzo: www.bk.admin.ch > Documentazione > Aiuto alla condotta strategica > Obiettivi annuali > Archivio – Obiettivi del Consiglio federale, Parte I (consultato da ultimo il: 6.5.2025).

¹¹ Cfr. messaggio del 24 gennaio 2024 sul programma di legislatura 2023–2027, Obiettivo 3, pag. 111 e 120; FF 2024 525.

¹² Cfr. www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2024 > DFF > Procedura di consultazione 2024/43 (consultato da ultimo il: 6.5.2025).

AP-LFINMA (procedura del cliente), la maggior parte dei partecipanti che si sono pronunciati su questo punto si è espressa a favore di una limitazione parziale in presenza di fattispecie di abuso di mercato (variante B). In questo contesto è stato sottolineato in più modi che, anche in caso di limitazione parziale, le garanzie dello Stato di diritto offerte dalla procedura di assistenza giudiziaria non devono essere compromesse e la FINMA deve osservare rigorosamente in ogni caso i principi di specialità, confidenzialità e proporzionalità secondo l'articolo 42 LFINMA. Per quanto riguarda le modifiche dell'articolo 42c AP-LFINMA (trasmissione transfrontaliera di informazioni da parte di assoggettati alla vigilanza), diversi partecipanti hanno rilevato necessità di intervento volto a rafforzare la certezza del diritto. Tra le altre cose, è stato chiesto di stralciare il riferimento nell'articolo 42c capoverso 1 AP-LFINMA all'articolo 42 capoverso 2 LFINMA e quindi ai requisiti dell'assistenza amministrativa (specialità e confidenzialità). Inoltre, è stato chiesto di definire nel modo più ampio possibile il campo di applicazione dell'articolo 42c capoverso 2 AP-LFINMA, al fine di garantire un flusso di informazioni senza restrizioni in relazione alle operazioni transfrontaliere. In merito alla modifica dell'articolo 43 AP-LFINMA (verifiche transfrontaliere), tra i partecipanti sono emersi pareri discordanti: una parte si è detta favorevole all'abolizione integrale del cosiddetto «private banking carve out», ovvero della procedura del cliente per le verifiche transfrontaliere (art. 43 cpv. 3^{ter} AP-LFINMA), un'altra parte dei partecipanti, invece, ha chiesto di mantenerla.

Un unico partecipante si è pronunciato specificamente sulle modifiche previste della LSR, respingendone la maggior parte. Non ha ritenuto, infatti, la maggior parte degli adeguamenti né necessaria né opportuna, in quanto i requisiti della vigilanza internazionale sui mercati finanziari e della sorveglianza internazionale dei revisori non sarebbero comparabili.

I partecipanti hanno preso atto delle modifiche della LBN senza fornire riscontri critici.

2.2 Valutazione

Dalla procedura di consultazione è emerso un ampio sostegno politico e specialistico all'ulteriore sviluppo puntuale e mirato della regolamentazione in materia di cooperazione a livello internazionale contenuta nella LFINMA. Gli obiettivi principali, ovvero il rafforzamento della capacità di cooperazione della FINMA, l'adeguamento agli standard internazionali nonché la garanzia di una protezione giuridica proporzionata ed efficace, sono sostenuti senza eccezioni.

In particolare, la variante B, preferita ai fini dell'adeguamento della procedura del cliente (art. 42a AP-LFINMA), è valutata come un'adeguata soluzione di compromesso: da un lato, tiene conto del legittimo interesse pubblico a un'assistenza amministrativa efficiente e tempestiva nell'ambito degli abusi di mercato, dall'altro, tutela i principi fondamentali dello Stato di diritto, creando certezza del diritto per i clienti interessati. La limitazione parziale della procedura del cliente rappresenta quindi uno strumento equilibrato per garantire l'integrità sistemica della piazza finanziaria, rafforzandone allo stesso tempo la compatibilità internazionale.

Anche la rinuncia all'abolizione del «private banking carve out» secondo l'articolo 43 capoversi 3^{bis} e 3^{ter} AP-LFINMA tiene conto di tale equilibrio. Con il mantenimento

della regolamentazione attuale si evita una frattura normativa in un ambito particolarmente sensibile.

Per tenere conto delle legittime richieste dei partecipanti alla consultazione per quanto concerne l'articolo 42c AP-LFINMA, in particolare in merito a una riduzione dei rischi giuridici e a un rafforzamento della certezza del diritto nell'ambito della trasmissione diretta di informazioni, l'avamprogetto è stato rielaborato in quest'ottica al termine della procedura di consultazione. Il capoverso 1 è stato adeguato in modo che lo scopo di vigilanza sui mercati finanziari venga menzionato esplicitamente come presupposto. Inoltre, non viene più richiesto che le condizioni di cui all'articolo 42 capoverso 2 LFINMA siano oggettivamente adempiute; è invece sufficiente che gli istituti assoggettati alla vigilanza possano «presumere» che lo siano. Questi hanno quindi ora la possibilità di presumere l'adempimento delle condizioni di specialità e confidenzialità. Sulla base della circolare 2017/6 della FINMA, di seguito vengono spiegati i casi in cui è consentita una tale presunzione legale¹³. Anche il campo di applicazione del capoverso 2 è stato ampliato sotto il profilo materiale e precisato sotto quello linguistico: ora comprende le trasmissioni di informazioni che non hanno uno scopo di vigilanza sui mercati finanziari, ma che avvengono nell'ambito di normative relative ai mercati finanziari e, come già secondo il diritto vigente, sono «relative a operazioni per conto di clienti o assoggettati alla vigilanza». Per la trasmissione di informazioni secondo entrambi i capoversi rimane invariata la condizione della tutela dei diritti dei clienti e di terzi.

In merito alle modifiche della LSR, dalla procedura di consultazione è emerso che, alla luce delle varie strutture delle imprese assoggettate alla vigilanza (strutture di un gruppo nel settore dei mercati finanziari e strutture di rete nel settore della sorveglianza dei revisori), non vi è elevata necessità di una trasmissione diretta di informazioni da parte delle imprese di revisione né di notificazioni transfrontaliere di documenti in materia amministrativa (indipendentemente dalla Convenzione STE n. 094). Per contro, per l'esecuzione efficiente di atti di verifica transfrontaliera l'ASR necessita di una base legale, che le consente di eseguire gli atti di verifica all'estero non soltanto in loco, bensì anche mediante accesso remoto come avviene nei rapporti interni. Poiché anche gli ordinamenti giuridici esteri conoscono il principio della reciprocità, le disposizioni sull'assistenza amministrativa per gli atti di verifica dell'ASR all'estero e sull'autorizzazione dell'ASR alle autorità estere preposte alla sorveglianza dei revisori per l'esecuzione dei rispettivi atti di verifica in Svizzera devono essere equilibrate. In alcuni casi, nella procedura di consultazione è stata espressa la preoccupazione sul fatto che l'introduzione di una simile base legale comporterebbe un'estensione degli atti di verifica transfrontaliera e un aumento dei costi. In risposta a tali preoccupazioni, alle imprese di revisione svizzere interessate viene concesso il diritto di richiedere l'esecuzione degli atti di verifica in loco in Svizzera se una verifica mediante accesso remoto dovesse comportare un onere sproporzionato.

Nel complesso si può affermare che il disegno di legge rielaborato tiene conto delle preoccupazioni dei vari gruppi d'interesse, senza perdere di vista lo sviluppo coerente del diritto in materia di vigilanza. Le modifiche proposte mirano a rafforzare in maniera duratura la capacità di cooperazione transfrontaliera della FINMA e di altre au-

¹³ Cfr. n. 5.1.

torità nonché a posizionare la Svizzera come attore affidabile e compatibile a livello internazionale nel sistema finanziario globale.

- 3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo**
- 3.1 Standard internazionali per la cooperazione transfrontaliera tra le autorità di vigilanza sui mercati finanziari**
- 3.1.1 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 giuridici¹⁴. 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)¹⁵, 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 poter ottenere e trasmettere informazioni nell'ambito dell'assistenza amministrativa. Contiene inoltre regole sulla confidenzialità e sulla finalità delle informazioni non pubbliche trasmesse

¹⁴ Consultabile all'indirizzo: www.iosco.org > About Iosco (consultato da ultimo il: 6.5.2025).

¹⁵ Consultabile all'indirizzo: www.iosco.org > About > International Cooperation > MMoU (consultato da ultimo il: 6.5.2025).

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.

Nel dicembre del 2022, circa 130 autorità di regolamentazione dei titoli avevano firmato il MMoU della IOSCO. La FINMA ha firmato il memorandum il 15 febbraio 2010 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.

3.1.2 Standard dell'Associazione internazionale degli organi di vigilanza nel settore assicurativo («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.

¹⁶ Consultabile all'indirizzo: www.iais.org > About the IAIS > What we do (consultato da ultimo il: 6.5.2025).

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 vengono sottoposti a una rigorosa procedura di verifica. Attualmente sono 84 i membri dell'IAIS che hanno firmato il MMoU, equivalenti a più di tre quarti del settore assicurativo globale (misurato in base ai premi lordi). In questi Paesi, lo standard dell'IAIS per la cooperazione in materia di sorveglianza sulle assicurazioni è stato attuato in modo uniforme. Anche la FINMA ha firmato il MMoU dell'IAIS nel settembre 2011 sulla base dell'articolo 6 capoverso 2 LFINMA.

3.1.3 Standard del GAFI

Fondata nel 1989, il GAFI è l'organismo internazionale di riferimento nella lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e della proliferazione di armi di distruzione di massa. Per realizzare tale obiettivo, il GAFI ha formulato 40 raccomandazioni che pur non costituendo una convenzione di diritto internazionale vincolante sono considerate uno standard riconosciuto a livello internazionale. Sul piano politico, tutti gli Stati che adottano queste raccomandazioni, tra cui la Svizzera, sono tenuti ad attuarle nella propria legislazione interna. Il GAFI verifica regolarmente il grado di recepimento di questo standard da parte dei propri Stati membri e l'efficacia dell'applicazione. In quanto membro del GAFI, anche la Svizzera si è impegnata ad attuare le raccomandazioni a livello nazionale.

La raccomandazione 40 del GAFI riguarda forme di cooperazione internazionale diverse dalla classica assistenza giudiziaria ed esige dagli Stati che le loro autorità competenti siano in grado di prestare, in modo rapido, costruttivo ed efficace, una cooperazione internazionale il più ampia possibile negli ambiti del riciclaggio di denaro, dei suoi reati preliminari e del finanziamento del terrorismo. In questo contesto il GAFI critica l'attuale procedura del cliente secondo l'articolo 42a LFINMA, ritenendo che possa compromettere la capacità della FINMA di cooperare in modo rapido ed efficace nell'ambito della cooperazione transfrontaliera. In particolare, ostacola l'accesso da parte delle autorità di vigilanza sui mercati finanziari estere alle informazioni relative ai clienti nel quadro delle verifiche transfrontaliere ai sensi dell'articolo 43 LFINMA. Di conseguenza, le autorità di vigilanza del Paese di origine non sono in grado di verificare la qualità della vigilanza a livello di gruppo dei rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo a livello di società madre¹⁸.

¹⁷ Consultabile all'indirizzo: www.iais.org > About the IAIS > IAIS MMoU (consultato da ultimo il: 6.5.2025).

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.fatf-gafi.org > Countries > Switzerland > Measures to combat money laundering and the financing of terrorism and proliferation in Switzerland (consultato da ultimo il: 6.5.2025).

3.2

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 già menzionato principio dell'autonomia amministrativa degli Stati membri, generalmente 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 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

¹⁹ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (versione consolidata), GU C 202 del 7.6.2016, pag. 47.

²⁰ Trattato sull'Unione europea (versione consolidata), GU C 326 del 7.6.2016, pag. 13.

²¹ Consultabile all'indirizzo: www.finma.ch > Finma > Cooperazione internazionale > Policy e regolamentazione > Autorità europee di vigilanza (consultato da ultimo il: 6.5.2025).

²² Consultabile all'indirizzo: www.consilium.europa.eu/it/ > Argomenti > Vedi tutto > Settore bancario > Unione bancaria (consultato da ultimo il: 6.5.2025).

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 ai fini della 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.

3.3 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.

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

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

²⁴ Decisione delegata (UE) 2015/1602 della Commissione, del 5 giugno 2015, sull'equivalenza del regime di solvibilità e prudenziale per le imprese di assicurazione e riassicurazione in vigore in Svizzera in conformità all'articolo 172, paragrafo 2, all'articolo 227, paragrafo 4, e all'articolo 260, paragrafo 3, della direttiva 2009/138/CE del Parlamento europeo e del Consiglio. GU L 248 del 24.9.2015, pag. 95.

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 autorità che sostanzialmente 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») sulla cooperazione. 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. Tuttavia, le autorità di vigilanza europee possono svolgere l'attività di monitoraggio anche senza mettersi in contatto con le autorità estere.

²⁵ Decisione di esecuzione (UE) 2015/2042 della Commissione, del 13 novembre 2015, che stabilisce l'equivalenza del quadro normativo della Svizzera in materia di controparti centrali ai requisiti del regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni, GU L 298 del 14.11.2015, pag. 42.

²⁶ Decisione di esecuzione (UE) 2014/908 della Commissione, del 12 dicembre 2014, relativa all'equivalenza dei requisiti di vigilanza e di regolamentazione di taluni paesi terzi e territori ai fini del trattamento delle esposizioni ai sensi del regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L 359 del 16.12.2014, pag. 155.

²⁷ Commissione europea, comunicazione COM/2019/349 final del 29.7.2019 – Equivalenza nel settore dei servizi finanziari, C-52019DC0349.

²⁸ Commissione europea, *Equivalenza nel settore dei servizi finanziari*, pag. 9 segg.

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.

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

La Convenzione STE n. 094 obbliga gli Stati membri a prestarsi assistenza amministrativa per la notificazione dei documenti in materia. 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 Spagna²⁹. Sotto il profilo materiale, la Convenzione si basa sostanzialmente sulla Convenzione dell'Aia del 1° marzo 1954³⁰ relativa alla procedura civile e sulla Convenzione dell'Aia del 15 novembre 1965³¹ relativa alla notificazione e alla comunicazione all'estero degli atti giudiziari e extra-giudiziari in materia civile o commerciale ratificate dalla Svizzera³².

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 l'articolo 1 paragrafi 2 e 3. La Convenzione non contiene però una definizione di «materia amministrativa»³³. 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 notificazione³⁴. 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)³⁵. 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

²⁹ Consultabile all'indirizzo: www.fedlex.admin.ch/eli/treaty/2016/1929/it (consultato da ultimo il: 6.5.2025).

³⁰ RS 0.274.12

³¹ RS 0.274.131

³² FF 2017 5061, in particolare 5075.

³³ FF 2017 5061, in particolare 5074.

³⁴ FF 2017 5061, in particolare 5075.

³⁵ FF 2017 5061, in particolare 5076.

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 (art. 5). L'articolo 14 enumera i motivi di rifiuto ammissibili³⁶. 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 parimenti 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 modalità³⁷.

4 Punti essenziali del progetto

4.1 La normativa proposta

4.1.1 Procedura di assistenza amministrativa (art. 42a D-LFINMA)

Secondo l'articolo 53 LFINMA, alla procedura di assistenza amministrativa della FINMA si applicano le disposizioni della legge federale del 20 dicembre 1968³⁸ sulla procedura amministrativa (PA) e quindi le relative disposizioni concernenti i diritti di audizione, di cooperazione e di ricorso. L'attuale 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 del cliente svizzera costituisce un *unicum* nel panorama internazionale (solo in Liechtenstein esiste un simile coinvolgimento dei clienti bancari interessati)³⁹ ed è valutata in modo critico da autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari, che vi ravvisano una limitazione rilevante della capacità della FINMA di fornire assistenza amministrativa. L'attuale quadro giuridico è sempre più in contrasto con gli standard internazionali della cooperazione in materia di vigilanza, caratterizzati da un

³⁶ FF 2017 5061, in particolare 5076.

³⁷ FF 2017 5061, in particolare 5076.

³⁸ RS 172.021

³⁹ Cfr. Stefan Oesterheld/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; 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.

elevato grado di funzionalità, accelerazione e fiducia reciproca⁴⁰. Mentre nella maggior parte delle giurisdizioni comparabili le informazioni rilevanti sotto il profilo del diritto in materia di vigilanza vengono trasmesse in modo rapido e diretto, senza informare o sentire previamente la persona interessata, in Svizzera la procedura risulta macchinosa e dispendiosa in termini di tempo a causa della sua struttura formale e dei suoi processi a più livelli.

Questo scostamento strutturale ha conseguenze dirette sulla compatibilità internazionale della piazza finanziaria svizzera. Nell'applicazione pratica, gli ampi diritti di cooperazione e di ricorso comportano regolarmente notevoli ritardi nella trasmissione di informazioni ad autorità estere, soprattutto nel settore sensibile della lotta agli abusi di mercato. Dalle esperienze acquisite nella prassi dell'assistenza amministrativa è emerso che i clienti interessati spesso fanno riferimento alla procedura del cliente proprio nei casi in cui vi sia un sospetto concreto e fondato di sfruttamento di informazioni privilegiate o manipolazione del mercato in relazione a strumenti finanziari esteri.

Un simile sospetto fondato si configura, ad esempio, quando con un valore mobiliare ammesso al commercio in una sede di negoziazione estera vengono effettuate operazioni finanziarie mirate nel medesimo periodo di una pubblicazione in grado di influenzarne il corso. Un caso tipico è quando un'informazione confidenziale, ad esempio su un'imminente concentrazione di imprese, indica un aumento prevedibile del corso dei titoli. Poco prima della pubblicazione, le persone in possesso di informazioni privilegiate acquistano i titoli corrispondenti per rivenderli con profitto dopo la pubblicazione. Sistemi di questo tipo vengono spesso riconosciuti dalle autorità di vigilanza estere e il sospetto può essere corroborato dall'edizione dei documenti bancari presso gli istituti svizzeri. Altri elementi che fondano il sospetto sono, ad esempio, un volume di scambio insolitamente elevato o la prima partecipazione del cliente ai valori mobiliari in questione⁴¹.

Nel periodo 2015–2022, circa una decina di presunte persone collegate tra loro e coinvolte in gruppi di investitori che eseguono operazioni simultanee in prossimità di un evento societario (cosiddetto «insider ring») ha sollecitato in misura superiore alla media l'assistenza amministrativa svizzera. Su una di queste persone sono state emanate ben sette decisioni. Questi gruppi di investitori sono oggetto di indagini coordinate di varie autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari. Ancora oggi le persone coinvolte compaiono regolarmente in diversi dossier di assistenza amministrativa e spesso vengono notificate a posteriori al cliente. Alcune autorità di vigilanza estere rinunciano ormai del tutto a presentare richieste di assistenza amministrativa con notificazione del cliente a posteriori (art. 42a cpv. 4 LFINMA), perché temono che le

⁴⁰ Cfr. Peter Nobel, *Schweizerisches Finanzmarktrecht*, Berna 2019, pag. 602.

⁴¹ Per la questione del sospetto iniziale in relazione a possibili reati di manipolazione del mercato e di abuso di informazioni privilegiate, cfr.: DTF 125 II 65 consid. 6b; DTF 128 II 407 consid. 5.2.3; TF 2A.494/2004 del 17.11.2004, consid. 4.2; TF 2A.3/2004 del 19.5.2004, consid. 5.2.4; TF 2A.491/2004 del 24.9.2004, consid. 2.1; TF 2A.324/2004 del 24.6.2004, consid. 2.1; TF 2A.55/2003 del 17.3.2003, consid. 4.2.1; TF 2A.534/2001 del 15.3.2002, consid. 4.2.1; TAF B-168/2008 del 26.3.2008, consid. 5.1; TAF B-658/2009 del 23.4.2009, consid. 5.1 con le ulteriori indicazioni; DTAF 2015/27 del 20.4.2015 consid. 5.1.

loro procedure possano essere compromesse o sottoposte a una revisione in caso di successivo accertamento giudiziale di una trasmissione illecita.

Sia la procedura del cliente in cui viene informato a priori sia quella in cui viene informato a posteriori compromettono notevolmente la cooperazione internazionale e comportano ritardi sostanziali nel trattamento delle richieste di assistenza amministrativa o creano incertezze giuridiche presso le autorità richiedenti. Di regola, i ricorsi presentati vengono infine respinti in tribunale, che però è irrilevante per l'effetto pratico: le procedure subiscono comunque notevoli ritardi e le procedure estere sono compromesse per via della situazione giuridica poco chiara. Pertanto, non è soltanto la capacità d'azione della FINMA a essere pregiudicata, ma anche l'efficacia delle procedure di vigilanza estere, con conseguenze dirette sulla credibilità della piazza finanziaria svizzera come partner affidabile per quanto concerne la cooperazione internazionale in materia di vigilanza.

Anche gli organismi internazionali come il GAFI hanno criticato questa situazione giuridica nel quadro delle loro valutazioni tra pari. Il GAFI ritiene che i meccanismi di protezione giuridica esistenti in Svizzera per l'assistenza amministrativa in materia di vigilanza, in particolare il coinvolgimento preventivo della persona interessata, siano un potenziale ostacolo nella lotta internazionale contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Ciò comporta un rischio non indifferente per la reputazione del nostro Paese, in particolare per quanto riguarda la sua credibilità come partner di cooperazione nella vigilanza internazionale.

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 internazionale⁴² prescrive che i dati corrispondenti vengano trasmessi in modo sollecito e senza processi di audizione e di ricorso.

Benché possano esistere interazioni, la collaborazione ai fini della vigilanza sui mercati finanziari si distingue dalla cooperazione amministrativa internazionale in altri settori, come per esempio in quello fiscale. L'assistenza amministrativa in materia fiscale mira in linea di principio alla tassazione⁴³, 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 incaricate di prevenire le 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 fidu-

⁴² Cfr. n. 3.1.

⁴³ 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: www.oecd.org > Publications > Browse all publications > Model Tax Convention on Income and on Capital 2017 (Full Version) (consultato da ultimo il: 7.5.2025).

cia del pubblico nell'intermediazione finanziaria e mantenere un mercato funzionante ed efficiente (protezione funzionale sovraordinata).

Condizioni di mercato eque e trasparenti, in particolare nel settore del commercio di titoli, sono di fondamentale importanza. Richiedono un intervento rapido e deciso, soprattutto nei casi di abuso di mercato. Proprio per via dell'esecuzione transfrontaliera, generalmente molto rapida, delle transazioni finanziarie, è fondamentale fornire un'assistenza amministrativa internazionale tempestiva ed efficace per evitare rischi immediati per gli investitori e la stabilità del mercato.

Come menzionato, 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 estera. Ciò è legato alla dottrina del frutto dell'albero avvelenato vigente in alcuni Stati, secondo la quale un divieto di utilizzo delle prove stabilito non riguarda soltanto la prova ottenuta direttamente in modo illegittimo, bensì anche tutte le prove immediatamente successive rinvenute sulla base della prima prova. Di conseguenza può essere messa in discussione la valutazione dell'intera procedura estera, con conseguenze procedurali potenzialmente di ampia portata.

Inoltre è lecito domandarsi fino a che punto la procedura del cliente sia effettivamente ancora nell'interesse dei clienti. Ai sensi delle condizioni generali di molte banche svizzere, già con l'avvio di una relazione d'affari e l'esecuzione di transazioni, in particolare se esiste un legame con l'estero, i clienti rinunciano alla protezione garantita dal segreto bancario e alle disposizioni sulla protezione dei dati. In tal modo autorizzano esplicitamente la loro banca a rivelare informazioni alle autorità estere o ad altre parti terze. A causa dell'ampio utilizzo di questi «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 poco chiari.

Alla luce di ciò, nel contesto della procedura di assistenza amministrativa in materia di vigilanza sussiste una tensione strutturale tra gli interessi individuali della protezione giuridica dei clienti interessati e l'interesse pubblico per mercati finanziari integri, stabili e trasparenti. Quest'ultimo non comprende soltanto l'esecuzione effettiva di norme in materia di vigilanza, bensì anche la protezione degli interessi di partecipanti al mercato non coinvolti e la fiducia nella funzionalità della piazza finanziaria. In tale ottica, la procedura del cliente non va considerata in modo isolato, ma sempre nel quadro di una ponderazione globale degli interessi tra la protezione individuale e quella funzionale.

Nell'ambito della cooperazione internazionale, nei casi di abusi di mercato transfrontalieri questa ponderazione risulta sempre più a svantaggio del sistema attuale. Mentre

l'attuale procedura del cliente si basa su ampie garanzie procedurali, le sue carenze strutturali, ad esempio per quanto concerne la tendenza agli abusi e ai ritardi procedurali, diventano sempre più evidenti nella prassi di vigilanza. Nel contempo, il quadro giuridico esistente offre già oggi meccanismi di protezione garantiti dal diritto costituzionale che consentono alla FINMA di assicurare i principi fondamentali dello Stato di diritto, anche in caso di limitazione della procedura del cliente. Tra questi rientrano in particolare la verifica delle condizioni di specialità, confidenzialità e proporzionalità secondo l'articolo 42 LFINMA nonché il requisito di un sospetto iniziale sufficiente come presupposto materiale per l'assistenza amministrativa.

In sostanza, la limitazione mirata della procedura del cliente per le richieste di assistenza amministrativa estere in relazione a fattispecie di abuso di mercato non è soltanto oggettivamente giustificata, bensì anche sostenibile in termini costituzionali. Essa consente di rafforzare la capacità di cooperazione internazionale della FINMA, di rispettare la capacità d'azione delle autorità di vigilanza estere e, allo stesso tempo, di creare un giusto equilibrio tra la protezione giuridica individuale e la protezione di beni giuridici collettivi.

Questa misura risulta opportuna, necessaria e ragionevole per garantire efficacemente gli importanti interessi pubblici alla funzionalità della piazza finanziaria, all'efficacia della cooperazione internazionale e alla salvaguardia dell'integrità del mercato. Non rappresenta un abbandono dei principi dello Stato di diritto, ma un adeguamento differenziato in funzione dei rischi alla realtà di un sistema finanziario connesso a livello transfrontaliero. Considerando gli obiettivi sovraordinati della vigilanza sui mercati finanziari, la limitazione puntuale della procedura del cliente può quindi essere intesa come un ulteriore sviluppo del quadro giuridico vigente conforme al principio di proporzionalità e necessario dal punto di vista della politica del diritto.

Concretamente, in futuro la procedura del cliente non verrà più applicata nelle procedure di assistenza amministrativa in materia di vigilanza se la richiesta estera concerne una possibile violazione delle disposizioni relative agli abusi di mercato, in particolare l'abuso di informazioni privilegiate o la manipolazione del mercato (i casi di manipolazione del mercato e di abuso di informazioni privilegiate rappresentano circa il 65 % di tutte le richieste di assistenza amministrativa)⁴⁴, e le transazioni rilevanti riguardano il mercato finanziario estero. Tali richieste di assistenza amministrativa implicano un sospetto fondato di coinvolgimento dei clienti interessati e, come dimostra la prassi, comportano regolarmente notevoli ritardi procedurali. Ciò rappresenta un cambiamento di paradigma rispetto alla precedente comprensione della protezione giuridica garantita dal diritto procedurale. In simili casi vengono meno sia il diritto anteriore di audizione e di ricorso dei clienti interessati sia l'obbligo di informazione a posteriori della FINMA. Per contro, la procedura del cliente va mantenuta nella forma attuale in tutti gli altri casi di assistenza amministrativa, ad esempio in caso di intermediazione finanziaria illecita o di inosservanza degli obblighi di pubblicazione previsti dal diritto in materia di vigilanza.

⁴⁴ Cfr. FINMA, *Statistiche della FINMA relative all'enforcement 2020–2022*, consultabili all'indirizzo: www.finma.ch > Documentazione > Pubblicazioni della FINMA > Statistiche e cifre > Statistiche > Enforcement (consultato da ultimo il: 22.4.2024).

I requisiti giuridici generali per l'assistenza amministrativa devono rimanere validi anche nei casi di applicazione limitata. La FINMA deve verificare soprattutto i principi di specialità, confidenzialità e proporzionalità secondo l'articolo 42 LFINMA nonché la presenza di un sospetto iniziale sufficiente. 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»). Dovrà altresì continuare a trovare applicazione la procedura di edizione con i diritti di audizione e di ricorso del detentore delle informazioni previste dalla PA. Se un detentore delle informazioni si oppone alla consegna dei dati (art. 42 cpv. 1 LFINMA), questa procedura amministrativa riguarda esclusivamente la consegna delle informazioni e non attribuisce alcuna qualità di parte riguardo alla trasmissione all'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari. In questo ambito, sarà ancora garantita la protezione giuridica speciale per tutti gli interessati dalla procedura di assistenza amministrativa della FINMA.

4.1.2 Collaborazione nelle procedure di riconoscimento e di verifica condotte da autorità estere in relazione al quadro normativo svizzero (art. 42^{bis} D-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 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'attività⁴⁵. 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

⁴⁵ Cfr. n. 3.3.

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 finanziaria⁴⁶). 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 in misura sufficiente la collaborazione internazionale 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 sempre stata in grado di fornire le informazioni, in particolare quelle non accessibili al pubblico, necessarie per la verifica del quadro normativo e della derivante prassi 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.

⁴⁶ FF 2014 6445, in particolare 6580 e (per l'analogo art. 50b LBN) 6561.

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'irreprensibilità nonché estratti di rapporti di vigilanza e di audit.

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

L'articolo 42c LFINMA è stato introdotto dal legislatore per sgravare gli assoggettati alla vigilanza e soprattutto 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 servizi incaricati della vigilanza potendo contare sulla certezza del diritto, senza esporre i loro collaboratori a un rischio permanente di compiere atti punibili ai sensi dell'articolo 271 del Codice penale (CP)⁴⁷. Tuttavia, l'articolo 42c LFINMA non si limita unicamente ai casi di applicazione dell'articolo 271 CP, ma riguarda anche la trasmissione di informazioni a servizi esteri non sovrani, ad esempio a infrastrutture del mercato finanziario organizzate secondo il diritto privato.

Secondo il vigente articolo 42c capoverso 1 LFINMA gli assoggettati alla vigilanza possono trasmettere informazioni non accessibili al pubblico alle competenti autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari e ad altri servizi esteri incaricati della vigilanza se sono adempiute 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 a servizi 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 dei terzi siano tutelati. Al capoverso 3, l'attuale articolo 42c LFINMA sancisce inoltre che una trasmissione di informazioni effettuata dagli assoggettati alla vigilanza direttamente a un'autorità estera o a un servizio incaricato deve essere previamente notificata alla FINMA se tale trasmissione è 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 possibilità.

⁴⁷ RS 311.0

La valutazione *ex post*⁴⁸ della circolare della FINMA 2017/6 Trasmissione diretta⁴⁹ ha dimostrato che nella prassi i capoversi 1 e 2 dell'articolo 42c LFINMA sono fonte di dubbi interpretativi per i fornitori di servizi finanziari. La modifica proposta dell'articolo 42c LFINMA è quindi tesa a 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 D-LFINMA è inteso a disciplinare la trasmissione diretta da parte degli assoggettati alla vigilanza di informazioni non accessibili al pubblico utilizzate ai fini della vigilanza alle autorità di vigilanza sui mercati finanziari e ad altri servizi esteri incaricati della vigilanza. Sul piano materiale, il concetto di vigilanza sui mercati finanziari nel senso qui inteso comprende in particolare il rispetto delle condizioni di autorizzazione, come le disposizioni sulla solvibilità (liquidità, capitale proprio), la gestione dei rischi, la concentrazione dei rischi, l'organizzazione, il requisito della garanzia di un'attività irreprendibile e altre norme di comportamento. Dal punto di vista funzionale, il concetto di vigilanza sui mercati finanziari comprende le azioni di un'autorità o un servizio indotte da una procedura di autorizzazione, dalla sorveglianza continua (compreso l'enforcement), da misure di gestione delle crisi e da procedure di liquidazione⁵⁰. Le trasmissioni a tali scopi devono avvenire secondo il capoverso 1.

La trasmissione di informazioni secondo l'articolo 42c capoverso 1 D-LFINMA deve essere ammessa unicamente se sono tutelati i diritti dei clienti e di terzi e se gli assoggettati alla vigilanza possono presumere che le condizioni dell'assistenza amministrativa della FINMA siano adempiute (in particolare quelle di confidenzialità e specialità secondo l'art. 42 cpv. 2 LFINMA). A tale proposito, l'articolo 42c capoverso 1 D-LFINMA accorda agli assoggettati alla vigilanza la possibilità di rinunciare, in determinate situazioni, a una verifica approfondita caso per caso delle condizioni di specialità e confidenzialità e di presumere che queste condizioni siano adempiute. Questa presunzione sancita dalla legge contribuisce a semplificare l'applicazione e riduce i rischi per gli istituti e i rispettivi collaboratori. Essa rafforza la certezza giuridica e consente un'attuazione pratica dei nuovi obblighi di trasmissione delle informazioni nel contesto della vigilanza internazionale, senza trascurare gli interessi di protezione offerti per i clienti e terzi interessati.

⁴⁸ 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 > Circolare 2017/6 «Trasmissione diretta» (20.8.2020–15.10.2020) > (consultato da ultimo il: 22.4.2024).

⁴⁹ Cfr. FINMA, *Circolare 2017/6 Trasmissione diretta di informazioni non accessibili al pubblico* ad autorità ed enti esteri da parte di assoggettati alla vigilanza, consultabile all'indirizzo: www.finma.ch > Documentazione > Circolari > Circolare 2017/6 Trasmissione diretta (consultato da ultimo il: 22.4.2024).

⁵⁰ 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.

Le trasmissioni di informazioni secondo l'articolo 42c capoverso 1 D-LFINMA devono essere previamente notificate alla FINMA se queste sono di grande importanza secondo l'articolo 29 capoverso 2 LFINMA (cfr. art. 42c cpv. 3 D-LFINMA). Questo caso si configura quando l'informazione stessa è di grande importanza ai sensi dell'articolo 29 capoverso 2 LFINMA e tale da giustificare un obbligo di notifica anche a prescindere da una sua eventuale trasmissione, oppure quando è la trasmissione in quanto tale 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 D-LFINMA è determinante il momento della trasmissione.

Nella sua versione modificata, l'articolo 42c capoverso 2 D-LFINMA prevede 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 di tali operazioni secondo il diritto estero applicabile, generalmente il diritto interno in materia di mercati finanziari. A differenza delle trasmissioni di informazioni secondo l'articolo 42c capoverso 1 D-LFINMA, quelle secondo l'articolo 42c capoverso 2 D-LFINMA non sono vincolate a uno scopo di vigilanza sui mercati finanziari, come ora esplicitamente precisato nella disposizione. Questi flussi di informazioni, che di regola sono di importanza minore e a basso impatto, si riferiscono direttamente all'esecuzione di attività operative e avvengono sulla base delle pertinenti prescrizioni estere. Secondo l'articolo 42c capoverso 2 lettera a D-LFINMA, «la trasmissione avviene nell'ambito di normative relative ai mercati finanziari», senza tuttavia essere finalizzata alla vigilanza sui mercati finanziari ai sensi del capoverso 1. Obiettivo di questa formulazione è estendere il campo di applicazione, poiché nella pratica non è sempre chiaro se, dal punto di vista della Svizzera, una determinata prescrizione estera, finalizzata alla trasmissione di informazioni, sia da attribuire al diritto in materia di mercati finanziari. L'espressione «relative ai mercati finanziari» consente pertanto di includere anche tali obblighi di informazione, che dal punto di vista funzionale rientrano nel contesto del mercato finanziario, senza necessariamente far parte di strumenti di vigilanza formali.

Un caso esemplare di applicazione dell'articolo 42c capoverso 2 D-LFINMA sono le notifiche a repertori esteri di dati sulle negoziazioni effettuate nel quadro di operazioni con valori mobiliari o in derivati per i loro clienti. La disposizione non è però limitata alle notifiche collettive standardizzate nel quadro di obblighi di notifica previsti dalla legge. Se le condizioni sono soddisfatte, in singoli casi sono possibili anche altre trasmissioni, ad esempio se gli assoggettati alla vigilanza rispondono a richieste individuali di servizi esteri su determinate transazioni o singoli clienti. In questi casi di trasmissione diretta di informazioni da parte degli assoggettati alla vigilanza secondo l'articolo 42c capoverso 2 D-LFINMA non vanno rispettati né il principio di specialità né quello di confidenzialità. Occorre tuttavia garantire che siano tutelati i diritti dei clienti interessati e di terzi. Questa eccezione è oggettivamente giustificata poiché in tal caso non si tratta di informazioni che la FINMA potrebbe trasmettere attraverso una procedura di assistenza amministrativa (non sussiste uno scopo di vigilanza). Di conseguenza, non sussiste nemmeno l'obbligo di notifica alla FINMA. In tale contesto rimane tuttavia preclusa la trasmissione di informazioni ad autorità o servizi esteri, se persegue chiaramente uno scopo fiscale o penale.

Conformemente all'articolo 42c capoverso 4 D-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 a priori e in generale.

4.1.4 Notificazione transfrontaliera di documenti ai fini della vigilanza sui mercati finanziari (art. 42d D-LFINMA)

Nella collaborazione internazionale ai fini 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. Ad esempio, una decisione deve essere notificata correttamente per poter essere efficace (art. 34 cpv. 1 PA). La notificazione permette al destinatario di prendere atto del contenuto della decisione⁵¹. La consegna della stessa è invece un procedimento tecnico mediante il quale la decisione è trasmessa ai destinatari; rappresenta quindi una parte del processo di notificazione⁵².

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 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 effetto⁵³.

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 internazionale⁵⁴. Il numero delle disposizioni del diritto federale e segnatamente del diritto internazionale che permettono una notificazione diretta dei documenti in materia amministrativa dall'estero è in aumento.

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

⁵¹ 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.

⁵² Cfr. Felix Uhlmann/Alexandra Schilling-Schwank, op. cit., n. marg. 9.

⁵³ Cfr. Sentenza del TAF C-2343/2009 del 26 agosto 2011 consid. 2.2.

⁵⁴ Cfr. 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 pubblicata ufficialmente.

importante che la notificazione transfrontaliera di documenti a destinatari in Svizzera o all'estero ai fini della vigilanza sui mercati finanziari possa avvenire in modo il più possibile diretto. Attualmente, la possibilità della notificazione diretta ai fini della vigilanza sui mercati finanziari è 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 costituiscono però una base legale per una notificazione transfrontaliera conforme alla legge di documenti ufficiali ai fini della 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 esplicitamente il settore della vigilanza sui mercati finanziari dal campo di applicazione della Convenzione⁵⁵.

Per i motivi appena descritti, il nuovo articolo 42d D-LFINMA conferisce alla FINMA la facoltà di autorizzare, su richiesta di un'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari, la notificazione transfrontaliera di documenti a una persona residente in Svizzera anche direttamente per via postale, a condizione che la notificazione avvenga ai fini della vigilanza sui mercati finanziari e che sia garantita la reciprocità con lo Stato dell'autorità richiedente.

D'altro canto, la notificazione diretta di documenti in materia di vigilanza sui mercati finanziari con effetto giuridico 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) dovrà ancora essere in contraddizione con le disposizioni sull'assistenza amministrativa secondo l'articolo 42 e seguenti LFINMA e quindi rimanere preclusa. Questi atti dovranno anche in futuro essere richiesti attraverso la procedura di assistenza amministrativa della FINMA e potranno essere eseguiti sul territorio svizzero solo se ciò è ammesso dalle disposizioni vigenti della LFINMA.

4.1.5 Verifiche transfrontaliere (art. 43 D-LFINMA)

Secondo il vigente articolo 43 capoverso 1 LFINMA, la FINMA può, ai fini dell'esecuzione delle leggi sui mercati finanziari e ai fini della vigilanza sui mercati finanziari, effettuare personalmente verifiche transfrontaliere all'estero esclusivamente presso assoggettati alla vigilanza oppure farle eseguire da società di audit o da incaricati di verifiche. Viceversa, secondo l'attuale tenore 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 solo⁵⁶ 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 adem-

⁵⁵ Cfr. n. 3.4.

⁵⁶ Cfr. *Guida pratica agli incontri secondo l'art. 43 LFINMA* (edizione del 3 marzo 2017), in particolare punti 2.1 e 2.2., consultabile all'indirizzo: www.finma.ch > Applicazione > Assistenza amministrativa > Assistenza amministrativa internazionale > Controlli in loco (consultato da ultimo il: 6.5.2025).

piute 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.

Alla luce dell'aumento delle esternalizzazioni di attività, compiti e operazioni interne o esterne al gruppo a imprese non sottoposte a vigilanza, il campo di applicazione dell'articolo 43 LFINMA appare oggi troppo ristretto. Il riveduto articolo 43 capoverso 1 D-LFINMA, da un lato, permette alla FINMA di richiedere, ai fini dell'esecuzione delle leggi sui mercati finanziari e ai fini della 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 sottoposta alla vigilanza all'estero⁵⁷. Nel senso opposto, l'articolo 43 capoverso 2 lettera c D-LFINMA prevede ora che la FINMA possa permettere ad autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari di effettuare verifiche transfrontaliere dei fornitori di servizi non sottoposti a vigilanza 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 sottoposto alla vigilanza all'estero. In questo caso, come anche nel caso degli amministratori di indici di riferimento (nuova lett. b) la cui attività è sottoposta unicamente alla vigilanza all'estero, la FINMA deve potere permettere verifiche transfrontaliere se sono adempiute 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, il vigente 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.

In futuro, secondo l'articolo 43 capoverso 3^{ter} D-LFINMA, contestualmente a una verifica transfrontaliera diretta, la FINMA potrà consentire anche la consultazione diretta dei dossier di clienti nell'ambito di applicazione del «private banking carve out» (cfr. cpv. 3^{bis}) se è possibile una trasmissione diretta secondo l'articolo 42c

⁵⁷ Cfr. per analogia art. 23^{bis} cpv. 2 della legge dell'8 novembre 1934 sulle banche (RS 952.0).

D-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.

Alla consegna di documenti e informazioni da parte degli assoggettati alla vigilanza in occasione di una verifica diretta si applica per analogia l'articolo 42c D-LFINMA (art. 43c cpv. 3^{quinqies} D-LFINMA). Ciò significa che se le condizioni di una trasmissione diretta secondo l'articolo 42c D-LFINMA sono adempiute, gli assoggettati alla vigilanza possono anche nell'ambito del controllo in loco consegnare informazioni non accessibili al pubblico, comprese le informazioni dei clienti consultate, direttamente all'autorità estera o trasmetterle all'estero.

Nei casi di cui all'articolo 42c capoverso 1 D-LFINMA, per determinare se sia opportuno e in quale misura consultare o trasmettere informazioni di clienti e di terzi in occasione di una verifica transfrontaliera si applicano i principi di specialità, di confidenzialità e di 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 la trasmissione secondo l'articolo 42c D-LFINMA non è autorizzata (p. es. in assenza di dichiarazioni di rinuncia), la FINMA deve 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 accedere, per lo scopo di cui all'articolo 43 capoverso 3 LFINMA, a un numero limitato di dossier che riguardano singoli clienti ai sensi dell'articolo 43 capoverso 3^{bis} D-LFINMA. La scelta di questi dossier deve essere effettuata in maniera casuale in base a criteri predefiniti (art. 43 cpv. 3^{quater} D-LFINMA).

4.1.6 Cooperazione dell'ASR con autorità estere preposta alla sorveglianza dei revisori (art. 26 seg. LSR)

La sorveglianza dell'ASR si estende alle imprese di revisione che forniscono servizi di revisione per società di interesse pubblico. Al fine di tutelare gli investitori sul mercato svizzero dei capitali e in conformità con analoghe prescrizioni internazionali, la LSR ha un campo di applicazione extraterritoriale. Da un lato, questo significa che le imprese di revisione estere che controllano le imprese attive sul mercato svizzero dei capitali (quotazione di titoli di partecipazione o prestiti in obbligazioni) sottostanno alla sorveglianza dell'ASR (art. 8 cpv. 1 LSR). Sono tuttavia previste deroghe all'obbligo d'abilitazione e alla sorveglianza diretta esercitata dall'ASR su tali imprese di revisione estere, al fine di evitare doppioni amministrativi (art. 8 cpv. 2 e 3 LSR). In tal modo viene sancito il cosiddetto principio della vigilanza da parte dello Stato di origine, secondo cui la sorveglianza sulle imprese di revisione estere viene sostanzialmente delegata allo Stato in cui l'impresa ha la sua sede. Questo vale per l'autorità di detto Stato che il Consiglio federale ha riconosciuto come autorità equivalente preposta alla sorveglianza dei revisori.

Dall'altro lato e a prescindere dal campo di applicazione dell'articolo 8 LSR, la sorveglianza da parte dell'ASR ha un effetto extraterritoriale anche quando le società di

interesse pubblico con sede in Svizzera esercitano gran parte della loro attività all'estero e le imprese di revisione estere contribuiscono all'audit del gruppo nel rispettivo settore parziale estero del gruppo. In molti casi, a causa del mercato interno ristretto, le società di interesse pubblico con sede in Svizzera realizzano solo una piccola parte della loro cifra d'affari in Svizzera. La filiale estera o l'auditor del settore parziale estero viene verificato dall'impresa di revisione locale estera (di regola un'impresa appartenente alla rete di partner dell'ufficio di revisione della società madre con sede in Svizzera).

Già oggi esiste una base legale per la consultazione dei documenti di lavoro degli auditor del settore parziale estero (art. 15a cpv. 1 lett. e LSR) anche se l'ASR deve recarsi fisicamente all'estero per consultarli. Gli sviluppi tecnologici consentono di modernizzare questo approccio e, pertanto, di creare una base legale esplicita per eseguire atti di verifica mediante accesso remoto. In tal modo si raggiunge un notevole aumento dell'efficienza, contribuendo in modo significativo alla riduzione degli spostamenti globali (sostenibilità).

Le integrazioni all'articolo 27 sono intese a creare la base legale per gli atti di verifica transfrontalieri mediante accesso remoto (cosiddetto «remote inspection»). Non si tratta soltanto della base legale per tali atti di verifica dell'ASR all'estero. In senso inverso, l'ASR può autorizzare atti di verifica transfrontaliera da parte di autorità estere preposte alla sorveglianza dei revisori in Svizzera se lo Stato richiedente accorda la reciprocità (art. 27 cpv. 3 LSR). In molti Stati vigono normative analoghe. Per tale motivo, devono essere equilibrate le disposizioni sull'assistenza amministrativa applicabili agli atti di verifica dell'ASR eseguiti all'estero e all'autorizzazione dell'ASR per l'esecuzione di atti di verifica corrispondenti in Svizzera da parte di autorità estere preposte alla sorveglianza dei revisori.

A seguito dei risultati della procedura di consultazione e, in particolare, dei timori espressi dal settore interessato dalla revisione riguardo all'estensione degli atti di verifica transfrontaliera e all'aumento dei costi, le imprese di revisione svizzere interessate possono esigere che l'autorità estera preposta alla sorveglianza dei revisori esegua gli atti di verifica in loco in Svizzera, se l'esecuzione della verifica a distanza dovesse comportare un onere sproporzionato.

4.1.7 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, nell'articolo 21 LBN (Collaborazione con autorità estere) vengono inseriti i requisiti dell'assistenza amministrativa posti dall'articolo 42 capoverso 2 lettera a LFINMA introdotti nel 2016 (principio di specialità e ritrasmissione di informazioni). Inoltre viene previsto un nuovo articolo 50b^{bis} D-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.

4.2 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'UFG⁵⁸.

5 Commento ai singoli articoli

5.1 Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari

Art. 42a

Capoversi 2, 3 e 4: il bisogno di protezione degli interessati deve continuare a essere garantito nella procedura di assistenza amministrativa della FINMA nel quadro dei principi di specialità e di confidenzialità di cui all'articolo 42 capoverso 2 LFINMA e del principio di proporzionalità di cui all'articolo 42 capoverso 4 LFINMA. 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 secondo il capoverso 1, il detentore delle informazioni deve mantenere la possibilità concessa dalla PA di opporsi alla consegna dei dati. Se un detentore delle informazioni si oppone alla consegna dei dati alla FINMA, 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 da parte della FINMA.

Già oggi la FINMA non accorda alcun diritto procedurale secondo la PA ai fornitori di servizi finanziari che sono assoggettati alla vigilanza in Svizzera o all'estero ai sensi dell'articolo 3 LFINMA, poiché 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 a un istituto, ovvero che si riferiscono a un istituto assoggettato alla vigilanza, vengono già oggi trasmesse in modo informale e al di fuori della procedura prevista dalla PA⁵⁹. In conformità con la

⁵⁸ Cfr. art. 42^{bis} cpv. 2 LFINMA, art. 50^{bis} cpv. 2 LBN e art. 26 cpv. 3 LSR.

⁵⁹ Cfr. messaggio del 3 settembre 2014 concernente la legge sull'infrastruttura finanziaria, FF 2014 6445, in particolare 6576; ANNETTE ALTHAUS, *Amtshilfe und Vor-Ort-Kontrolle*, 2^a ed., Berna 2001, pagg. 182 seg.

giurisprudenza consolidata⁶⁰, questa prassi vigente sarà ora sancita espressamente nell'articolo 42a capoverso 2 lettera a D-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 proporzionalità⁶¹.

In futuro la procedura del cliente deve essere limitata nei casi in cui i clienti operano nei mercati esteri e la domanda di assistenza amministrativa riguarda un reato di abuso di informazioni privilegiate o una manipolazione di mercato. Anche le fattispecie «follow the money», che consistono nell'individuare i flussi di denaro, vi sono incluse secondo il tenore dell'articolo 42a capoverso 2 lettera b D-LFINMA. Ciò avviene in analogia 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 violazione⁶². In questi casi, la FINMA non ha alcun obbligo di informare gli interessati, nemmeno a posteriori, in merito alla trasmissione informale di informazioni.

Queste limitazioni della protezione giuridica devono rimanere un'eccezione. In tutti gli altri casi di assistenza amministrativa fornita dalla FINMA, ad esempio nel caso di attività illecite da parte di fornitori di servizi finanziari 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 secondo la PA deve rimanere applicabile.

In tutti gli altri casi che non sono esclusi dalla procedura del cliente secondo la PA, è fatto salvo l'articolo 28 PA (art. 42a cpv. 3 D-LFINMA). In questi casi la FINMA può, come finora sulla base dell'articolo 42a capoverso 4 D-LFINMA, prescindere dall'informare i clienti interessati prima della trasmissione di informazioni. Ciò presuppone che l'autorità richiedente dimostri 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 simile caso eccezionale segnatamente qualora la domanda fosse della massima urgenza o il buon esito dell'inchiesta possa venir pregiudicata dalla previa informazione o favorire una collusione⁶³.

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 anche senza applicare la procedura del cliente nell'ambito di procedure transfrontaliere di risanamento o di risoluzione, ossia in casi urgenti.

⁶⁰ Cfr. DTAF 2008/66 consid. 2.2; DTF 127 II 323 consid. 3a.bb.

⁶¹ Cfr. messaggio del 3 settembre 2014 concernente la legge sull'infrastruttura finanziaria, FF 2014 6445, in particolare 6576.

⁶² Cfr. 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.

⁶³ Cfr. messaggio concernente la legge sull'infrastruttura finanziaria, FF 2014 6445, in particolare 6578.

In questi casi la FINMA dovrà continuare 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}

Il nuovo articolo 42b^{bis} D-LFINMA viene creato per dare alla FINMA una chiara base legale formale per la trasmissione di informazioni non accessibili al pubblico ad autorità estere nel quadro delle procedure di riconoscimento e di verifica relative al quadro normativo svizzero. Solo così la FINMA può procedere al necessario scambio di informazioni nel contesto internazionale senza correre rischi giuridici e, in particolare, trasmettere in misura adeguata anche informazioni non accessibili al pubblico, ad esempio sulla prassi di vigilanza.

Il termine «quadro normativo» include esplicitamente anche la corretta applicazione della normativa nell'ambito della prassi di vigilanza («quadro di vigilanza»).

In tal modo viene precisato espressamente che tra i compiti internazionali della FINMA (cfr. art. 6 cpv. 2 LFINMA) rientra anche la competenza di partecipare alle procedure di riconoscimento e di verifica condotte da autorità estere in relazione al quadro normativo svizzero e, in questo contesto, di trasmettere alle competenti autorità di verifica estere informazioni non accessibili al pubblico, tra cui anche quelle relative alla prassi di vigilanza vigente.

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'UE⁶⁴. 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} D-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 fini di vigilanza in senso stretto.

Capoversi 1 e 2: in virtù del nuovo articolo 42b^{bis} D-LFINMA, la FINMA potrà trasmettere ad autorità estere informazioni non accessibili al pubblico allo scopo di valutare la normativa svizzera applicabile e la relativa 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 veri-

⁶⁴ Cfr. n 3.3.

fica 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 essere effettuata d'intesa con il DFF (art. 42b^{bis} cpv. 2 LFINMA). La FINMA è 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 ne sono interessati in minima parte solo un numero esiguo di istituti o settori 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 riguardare nello specifico 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} D-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 deve essere garantita affinché informazioni non accessibili al pubblico possano essere trasmesse.

Capoverso 4: da ultimo, contestualmente alle procedure di riconoscimento e di verifica relative al quadro normativo svizzero e alla derivante prassi di vigilanza della FINMA è opportuno che l'autorità estera possa ottenere nell'ambito di un colloquio determinate informazioni necessarie al riconoscimento e alla verifica ovvero al monitoraggio e non accessibili al pubblico direttamente da un assoggettato alla vigilanza. 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 nelle procedure di riconoscimento e di verifica di cui all'articolo 42b^{bis} D-LFINMA la FINMA dovrà concordare in modo possibilmente preciso e dettagliato con l'autorità estera preposta alla verifica sia lo scopo di utilizzazione delle informazioni comunicate secondo il capoverso 3 e di quelle ricevute durante i colloqui secondo il capoverso 4 sia le condizioni per un'eventuale ritrasmissione.

Art. 42c

Capoversi 1 e 2: nel capoverso 1 deve essere regolamentata la possibilità per gli assoggettati alla vigilanza di trasmettere, esclusivamente ai fini della vigilanza sui mercati finanziari, informazioni non accessibili al pubblico direttamente ad autorità di vigilanza sui mercati finanziari e ad altri servizi esteri incaricati della vigilanza. L'ammissibilità di una simile trasmissione diretta presuppone che gli istituti che effettuano la trasmissione possano presumere, sulla base di indizi ricostruibili, che siano adempite le condizioni legali per l'assistenza amministrativa previste dall'articolo 42 capoverso 2 LFINMA, in particolare i principi di specialità e di confidenzialità (art. 42c cpv. 1 lett. a D-LFINMA). Per consentire agli assoggettati alla vigilanza di attuare la condizione di cui all'articolo 42 capoverso 2 LFINMA in maniera conforme alla prassi e giuridicamente certa, il capoverso 1 prevede la possibilità sancita nella legge di rinunciare, in determinate situazioni, a una verifica approfondita nei singoli casi di tali condizioni. Le condizioni legali per una simile presunzione sono volutamente formulate in modo generico, in modo da lasciare agli assoggettati alla vigilanza un certo margine di giudizio. In tal caso vengono prese in considerazione sia la prassi illustrata nella circolare della FINMA 2017/6 sia altre fonti adeguatamente documentate dagli assoggettati alla vigilanza.

La FINMA ha pubblicato nello specifico un elenco⁶⁵ nel quale figurano oltre 100 autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari per le quali gli assoggettati alla vigilanza possono presumere che adempiano le condizioni dell'assistenza amministrativa della FINMA menzionate. Qualora un'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari o un servizio incaricato non figurasse in questo elenco, la confidenzialità e la specialità possono per esempio essere accertate anche mediante un'attestazione dell'autorità o del servizio 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'impresa⁶⁶.

Come già menzionato, la normativa di presunzione legale di cui all'articolo 42c capoverso 1 lettera a D-LFINMA contribuisce a ridurre gli ostacoli operativi per i flussi di informazioni transfrontalieri e a minimizzare i rischi per le persone interessate. Nel contempo rimane invariata la responsabilità fondamentale degli istituti di rinunciare a una trasmissione in caso di un sospetto inequivocabile di violazione del principio di specialità o di quello di confidenzialità. In questi casi occorre effettuare ulteriori chiarimenti o rinunciare alla trasmissione delle informazioni.

In occasione della trasmissione gli assoggettati alla vigilanza devono in ogni caso far presente per scritto all'autorità o al servizio che le informazioni trasmesse devono essere trattate in via confidenziale e possono essere utilizzate esclusivamente per l'esecuzione delle leggi sui mercati finanziari (ai fini della vigilanza sui mercati finan-

⁶⁵ Cfr. FINMA, *List of foreign supervisory authorities* consultabile all'indirizzo: www.finma.ch > Sorveglianza > Temi intersettoriali > Trasmissione diretta > (consultato da ultimo il: 6.5.2025).

⁶⁶ Cfr. FINMA, *Circolare 2017/6 Trasmissione diretta di informazioni non accessibili al pubblico ad autorità ed enti esteri da parte di assoggettati alla vigilanza*, n. marg. 20 seg., consultabile all'indirizzo: www.finma.ch > Documentazione > Circolari > Circolare 2017/6 Trasmissione diretta (consultato da ultimo il: 6.5.2025).

ziari) oppure essere ritrasmesse a tale scopo ad altre autorità, tribunali od organi (art. 42c cpv. 1 lett. a D-LFINMA in combinato disposto con art. 42 cpv. 2 LFINMA)⁶⁷.

A queste condizioni, gli assoggettati alla vigilanza possono, come menzionato, senz'altro presumere l'adempimento dei principi di specialità e di confidenzialità ai sensi della legge. Nel prestare assistenza amministrativa anche la FINMA non è in grado di garantire e assicurare che le informazioni trasmesse vengano effettivamente utilizzate in maniera confidenziale e per lo scopo previsto.

Un'ulteriore condizione per la trasmissione di informazioni da parte di assoggettati alla vigilanza secondo l'articolo 42c capoverso 1 D-LFINMA è la tutela dei diritti dei clienti e di terzi. Questa condizione continua a essere verificata e garantita personalmente dagli assoggettati alla vigilanza. In tale contesto, questi ultimi devono tenere conto, in particolare, del segreto commerciale e bancario, delle disposizioni in materia di protezione dei dati nonché delle tutele del diritto del lavoro. Le misure da adottare nei singoli casi sono determinate secondo il diritto svizzero applicabile al caso specifico.

L'articolo 42c capoverso 2 D-LFINMA offre agli assoggettati alla vigilanza la possibilità di trasmettere direttamente alle autorità estere informazioni non accessibili al pubblico che sono in rapporto diretto con relazioni d'affari di clienti o con attività di assoggettati alla vigilanza, a condizione che tali informazioni siano necessarie per l'esecuzione delle transazioni pertinenti secondo il diritto estero applicabile. Di regola si tratta di condizioni derivanti dal relativo diritto in materia di mercati finanziari. Contrariamente alle trasmissioni secondo il capoverso 1, la trasmissione dei dati prevista dal capoverso 2 non avviene ai fini della vigilanza, bensì, come già menzionato, per l'esecuzione di operazioni transfrontaliere. Questa differenza funzionale è ora chiaramente esplicitata nella disposizione di legge. Generalmente si tratta di flussi di informazioni amministrative o tecniche di portata minore, in stretto collegamento con i rapporti d'affari quotidiani.

Come indicato in precedenza, le trasmissioni avvengono sulla base di normative estere, finalizzate all'esecuzione di transazioni specifiche. A tale scopo, l'articolo 42c capoverso 2 lettera a D-LFINMA prevede che la trasmissione avvenga «nell'ambito di normative relative ai mercati finanziari». Con questa formulazione definita deliberatamente in modo ampio, si tiene conto del fatto che dal punto di vista della Svizzera non è sempre possibile determinare in maniera chiara se una prescrizione estera sia formalmente attribuibile al diritto in materia di mercati finanziari. L'espressione «relative ai mercati finanziari» è stata quindi scelta anche per includere le prescrizioni estere che non rientrano nei classici strumenti del diritto in materia di vigilanza, ma che funzionalmente hanno un nesso materiale con il mercato finanziario. In tal modo, il capoverso 2 crea un quadro adeguato alla prassi e ampiamente applicabile per uno scambio di informazioni internazionale conforme alla legge per l'adempimento dello scopo commerciale.

Un caso esemplare di applicazione dell'articolo 42c capoverso 2 D-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

⁶⁷ Cfr. FINMA, *Circolare 2017/6 Trasmissione diretta*, n. marg. 29.

esteri e quindi non possono essere validamente eseguite o concluse in assenza di tali notifiche. L'articolo 42c capoverso 2 D-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 la trasmissione di risposte specifiche degli assoggettati alla vigilanza a richieste individuali riguardo a singole transazioni o singoli clienti⁶⁸.

In simili casi di esecuzione transfrontaliera di operazioni non è necessario rispettare né il principio di specialità né il principio di confidenzialità bensì occorre assicurare unicamente che i diritti dei clienti e di terzi siano tutelati, per esempio in virtù del consenso dato da questi ultimi allo scambio di informazioni (art. 42c cpv. 2 lett. c D-LFINMA).

Secondo l'articolo 42c capoverso 2 D-LFINMA, la trasmissione di informazioni non accessibili al pubblico non è consentita se lo scopo è chiaramente di natura fiscale o penale. In presenza di chiari indizi 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 D-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.

Le trasmissioni di informazioni a enti di subcustodia e altri enti continuano a sottostare ai requisiti della legge del 3 ottobre 2008⁶⁹ sui titoli contabili (LTCO), quindi l'articolo 11b LTCO è *lex specialis* rispetto all'articolo 42c capoversi 1–4 D-LFINMA.

I capoversi 1 e 2 dell'articolo 42c D-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 D-LFINMA.

Inoltre, la norma dell'articolo 42c D-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 e servizi esteri.

Capoverso 3: le trasmissioni di informazioni secondo l'articolo 42c capoverso 1 D-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 e tale da giustificare un obbligo di notifica anche a prescindere da una sua eventuale trasmissione, oppure quando è la trasmissione in quanto tale 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.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ RS 957.1

Nel valutare se la trasmissione sia di grande importanza secondo il capoverso 3 dell'articolo 42c D-LFINMA è determinante il momento della trasmissione.

Per quanto riguarda le trasmissioni di informazioni secondo l'articolo 42c capoverso 2 D-LFINMA, che non sono utilizzate ai fini della 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 i servizi 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) 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 e servizi esteri può invece avvenire per l'esecuzione di operazioni (cpv. 2), senza la necessità di rispettare i principi di confidenzialità e di specialità ai sensi dell'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.

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

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 è nei suoi interessi di vigilanza e 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 D-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 D-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

Con l'introduzione del nuovo articolo 42d D-LFINMA si intende autorizzare la FINMA, su richiesta di un'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari, a permet-

terle di effettuare la notificazione transfrontaliera di documenti ai fini della vigilanza sui mercati finanziari in Svizzera, purché tale notificazione avvenga ai fini della vigilanza sui mercati finanziari, da un lato, e dall'altro sia garantita la reciprocità con lo Stato dell'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari richiedente⁷⁰.

Tale reciprocità sussiste soprattutto quando l'autorità richiedente potrebbe autorizzare la notificazione sul proprio territorio secondo la Convenzione STE n. 094, anche se quest'ultima non trova applicazione in Svizzera nel settore della vigilanza sui mercati finanziari.

La FINMA può procedere a una ponderazione degli interessi e decidere d'ufficio in merito alla richiesta estera di notificazione. In questo ambito la FINMA 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.

Per una notificazione diretta non occorre che la FINMA disponga delle medesime competenze dell'autorità estera di vigilanza sui mercati finanziari. In particolare non è necessario che il diritto estero in materia di mercati finanziari contempli le stesse fattispecie del diritto svizzero. Una notificazione diretta a fini (parziali) diversi da quelli previsti dal diritto in materia di mercati finanziari, per esempio per effettuare accertamenti nell'ambito del diritto fiscale e penale, non è però possibile.

Secondo il nuovo articolo 42d D-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. Si tratta di situazioni in cui va garantita l'audizione effettiva della persona interessata all'estero. Tra queste rientrano, ad esempio, autorizzazioni, revoche di autorizzazioni, decisioni d'accertamento, multe e altre sanzioni nonché ingiunzioni a comunicare il domicilio nella giurisdizione estera, anche dietro minacce di conseguenze giuridiche in caso di mancato adempimento entro un termine stabilito.

Se il destinatario della notificazione non esercita il proprio diritto a essere sentito entro il termine stabilito, 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, e in particolare l'articolo 271 CP e l'articolo 42c D-LFINMA, lo consentono. 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 D-LFINMA.

La notificazione diretta dei documenti con effetto giuridico a scopi di assunzione delle prove nelle inchieste estere o nei procedimenti esteri deve restare in contrasto con le disposizioni sull'assistenza amministrativa secondo l'articolo 42 e seguenti LFINMA, e pertanto deve rimanere preclusa. Tali atti ufficiali possono essere eseguiti unicamente attraverso l'assistenza amministrativa della FINMA, se le basi legali svizzere

⁷⁰ Cfr. l'analoga disposizione all'art. 42 cpv. 2 della legge del 28 agosto 1992 sulla protezione dei marchi (LPM; RS 232.11).

vigenti (art. 42 seg. LFINMA) lo consentono. Rimangono riservate le convenzioni internazionali con norme di notificazione particolari.

Art. 43

Capoverso 1: secondo il presente capoverso, la FINMA deve poter 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, in relazione a soluzioni di esternalizzazione o all'utilizzo di un servizio cloud.

L'autorizzazione e l'esecuzione effettive di 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 capoverso 2 dell'articolo 43 D-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 D-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 D-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 in virtù 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 D-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.

L'articolo 43 capoverso 2 lettera c D-LFINMA crea infine 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 1934⁷¹ sulle banche e dell'articolo 3a dell'ordinanza del 30 aprile 2014⁷² 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 legittimo a effettuare verifiche transfrontaliere dirette presso l'impresa svizzera che fornisce servizi a un 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 verifiche transfrontaliere dirette anche nei casi di esternalizzazioni di attività nel quadro del controllo nel Paese di origine (cfr. art. 43 cpv. 2 lett. a D-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 tra il fornitore svizzero oggetto della verifica e l'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 in Svizzera (cfr. art. 43 cpv. 2 lett. b D-LFINMA), ora anche nei casi di cui all'articolo 43 capoverso 2 lettera c D-LFINMA occorre fare riferimento al perimetro delle leggi sui mercati finanziari estere 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 D-LFINMA deve in ogni caso essere limitata alle funzioni esternalizzate dall'estero. Di conseguenza,

⁷¹ RS 952.0

⁷² RS 952.02

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 D-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 D-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 D-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 D-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: il concetto di «acquisire informazioni» utilizzato nel vigente articolo 43 capoverso 3 LFINMA deve essere inteso nel senso di «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 D-LFINMA deve ora essere inserito nel messaggio e non più nella legge. Possono fare parte di questo elenco anche altre informazioni, ad esempio se un istituto adempie a livello di gruppo le prescrizioni in materia di liquidità su base consolidata.

Capoversi 3^{bis} e 3^{ter}: l'articolo 43 capoversi 3^{bis} e 3^{ter} LFINMA disciplina 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 dell'assoggettato alla verifica di consultare un numero limitato di dossier di singoli clienti per gli scopi di cui all'articolo 43 capoverso 3 LFINMA. La scelta dei dossier deve essere effettuata in maniera casuale in base a criteri predefiniti.

Poiché 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 viene richiesto ai clienti di sottoscrivere dichiarazioni di rinuncia o «waiver» come condizione per poter effettuare tali operazioni, in questo ambito non esiste più alcuna esigenza di protezione e l'espressione «commercio di valori mobiliare» deve pertanto essere stralciata dal vigente articolo 43 capoverso 3^{bis} LFINMA.

In futuro, secondo l'articolo 43 capoverso 3^{ter} D-LFINMA, contestualmente a una verifica transfrontaliera diretta, la FINMA potrà ora permettere anche l'accesso diretto ai dossier di clienti nell'ambito di applicazione del «private banking carve out» (cfr. cpv. 3^{bis}), laddove vi sia la possibilità di una trasmissione diretta secondo l'articolo 42c D-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 («waiver») 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 D-LFINMA).

Nei casi di cui all'articolo 42c capoverso 1 D-LFINMA, per determinare se sia opportuno, e in quale misura, che informazioni di clienti e di terzi siano consultate in occasione di una verifica transfrontaliera, si applicano i principi di specialità, di confidenzialità e di proporzionalità (art. 42 cpv. 2 e 4 LFINMA).

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

Capoverso 3^{quater}: se la trasmissione secondo l'articolo 42c D-LFINMA non è ammessa (come nel caso del mancato consenso da parte degli interessati), la FINMA può consentire, come finora, alle autorità estere di vigilanza sui mercati finanziari responsabili della vigilanza su base consolidata sulla persona oggetto della verifica e ai loro incaricati di accedere a un numero limitato di dossier legati direttamente o indirettamente alle operazioni relative all'amministrazione di beni o ai depositi di singoli clienti oppure agli investimenti collettivi di capitale di singoli investitori (cfr. art. 43 cpv. 3^{bis} D-LFINMA). La scelta dei dossier deve essere effettuata in maniera casuale in base a criteri predefiniti. Come già menzionato, si tratta della stessa regolamentazione sancita finora all'articolo 43 capoverso 3^{ter} LFINMA. Non vengono trasmessi dati, ma vengono soltanto consultate informazioni per gli scopi limitati previsti dall'articolo 43 capoverso 3 D-LFINMA. Una simile consultazione serve all'autorità estera in particolare per controllare i processi dell'assoggettato oggetto della verifica e non deve comportare un'elusione della procedura del cliente. Una consultazione più approfondita o la consegna di informazioni di identificazione personale che riguardano direttamente o indirettamente singoli clienti nelle operazioni relative all'amministrazione di beni o ai depositi di singoli clienti oppure singoli investitori in investimenti collettivi di capitali, è consentita solo alle condizioni di cui al capoverso 3^{ter} o 3^{quinquies}. Se da parte dell'autorità estera sussiste un interesse a informazioni di identificazione personale ai fini della vigilanza, senza che le condizioni di cui ai capoversi 3^{ter}, 3^{quater} o 3^{quinquies} siano adempiute, occorre rimandare alla procedura di assistenza amministrativa secondo l'articolo 42a LFINMA.

Capoverso 3^{quinquies}: se le condizioni di una trasmissione diretta secondo l'articolo 42c D-LFINMA sono adempiute, gli assoggettati alla vigilanza devono essere autorizzati, anche nell'ambito della verifica in loco, a consegnare informazioni non accessibili al pubblico (comprese le informazioni dei clienti consultate) direttamente all'autorità estera o a trasmetterle all'estero. Alla consegna si applica per analogia l'articolo 42c D-LFINMA. In tali circostanze la FINMA deve avere la possibilità di riservarsi la via dell'assistenza amministrativa. Al contempo l'articolo 42c capoverso 2 LFINMA non si applica poiché le fattispecie interessate non possono essere ricondotte all'articolo 43 LFINMA in assenza di uno scopo di vigilanza sui mercati finanziari.

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 viene ora 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 D-LFINMA.

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

5.2 Legge sui revisori

Art. 26

Capoverso 3^{bis}: anche se già sancito nell'articolo 5 Cost.⁷³, il principio di proporzionalità sarà 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.

Art. 27

Capoverso 1: 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. Inoltre viene precisato che tali atti di verifica possono essere eseguiti anche da terzi incaricati di cui all'articolo 20 LSR (per analogia degli «incaricati di verifiche» nella LFINMA).

Capoverso 3: in senso inverso al capoverso 1, il capoverso 3 sancisce come finora le condizioni dell'assistenza amministrativa degli atti di verifica da parte delle autorità estere preposte alla sorveglianza dei revisori. Per via dell'obbligo della reciprocità, nel capoverso 3 deve essere creata anche la base legale per gli atti di verifica mediante accesso remoto. Inoltre devono essere soddisfatte le condizioni della confidenzialità e della specialità (art. 26 cpv. 2 e 3). 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 deve autorizzare l'esecuzione di verifiche transfrontaliere mediante accesso remoto quando le imprese di revisione possono adottare misure volte a garantire che la consultazione e la presa d'atto di informazioni da parte delle autorità estere preposte alla sorveglianza dei revisori avvenga 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 sono stabiliti nell'autorizzazione dell'ASR. Per garantire che la consultazione e la presa di conoscenza da parte dell'impresa di revisione svizzera avvengano nei limiti di legge, si tiene conto, da un lato, di misure tecniche e, dall'altro, di ulteriori misure adottate nel luogo in cui avviene la consultazione.

Capoverso 3^{ter}: nell'ambito della procedura di consultazione sono emerse alcune preoccupazioni sul fatto che la possibilità di eseguire verifiche transfrontaliere mediante accesso remoto potesse comportare un'estensione dell'attività di sorveglianza delle autorità estere preposte alla sorveglianza dei revisori presso le imprese di revisione svizzere. Per le imprese di revisione interessate ciò potrebbe significare un aumento corrispondente degli oneri di preparazione e di esecuzione. Anche se non si può del tutto escludere un incremento delle ispezioni (a distanza), ciò non rappresenterebbe uno svantaggio in termini di qualità della revisione, in particolare se l'autorità estera preposta alla sorveglianza dei revisori ispeziona mandati di revisione comple-

⁷³ RS 101

mentari che non sono prioritari per l'ASR. In risposta alle preoccupazioni espresse, le imprese di revisione svizzere interessate devono poter esigere l'esecuzione degli atti di verifica in loco in Svizzera se dimostrano che l'attuazione delle misure volte a garantire il rispetto dei limiti di legge (v. cpv. 3) comporterebbe un onere sproporzionato.

Capoverso 4: nel capoverso 4 viene inoltre precisato che l'ASR può accompagnare le autorità estere preposte alla sorveglianza dei revisori nel corso dei loro atti di verifica eseguiti in Svizzera oppure farle accompagnare da un terzo incaricato di cui all'articolo 20 LSR.

Capoverso 5: secondo il diritto vigente, il Consiglio federale è autorizzato a disciplinare in trattati internazionali la cooperazione con autorità estere preposte alla sorveglianza dei revisori. Il presente articolo viene completato con il nuovo capoverso 3^{bis}.

5.3 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 50b^{bis} D-LBN (v. qui sotto), occorre modificare anche l'articolo 14 capoverso 3 LBN, al fine di garantire che terzi non possano accedere tramite la Banca nazionale ai dati menzionati ai quali non avrebbero in altro modo accesso⁷⁴.

Art. 21

L'articolo 21 LBN disciplina la collaborazione della BNS con autorità estere di vigilanza e sorveglianza riguardante la 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 2004⁷⁵ 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.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ RS 951.131

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 di 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 di specialità e la ritrasmissione delle informazioni. Le autorità estere riceventi devono utilizzare le informazioni ottenute per l'esecuzione delle leggi sui mercati finanziari oppure ritrasmetterle a tale scopo ad altre autorità, tribunali o 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 finanziario di rilevanza sistemica (tenore attuale: «per sorvegliare») e tali informazioni 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 penale relativo ai mercati finanziari) o alle autorità fiscali⁷⁶

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} D-LFINMA, il nuovo articolo 50b^{bis} D-LBN deve disciplinare la collaborazione nelle procedure di verifica condotte in relazione da autorità estere al quadro normativo (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} D-LFINMA sono quindi valide per analogia anche per l'articolo 50b^{bis} D-LBN.

⁷⁶ Messaggio del 3 settembre 2014 concernente la legge sull'infrastruttura finanziaria, FF 2014 6445, in particolare 6557.

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 42^{bis} D-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 50^{bis} D-LBN viene quindi introdotto, come l'articolo 42^{bis} D-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.

6 Ripercussioni

6.1 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 nel quadro delle risorse e dei compiti attuali. Nonostante la limitazione della procedura del cliente sancita dall'articolo 42^a capoverso 2 D-LFINMA, per la FINMA rimane l'obbligo di verificare attentamente ogni singola richiesta di assistenza amministrativa e ogni trasmissione di dati pianificata per quanto riguarda il rispetto delle vigenti condizioni legali, in particolare considerando i principi di specialità, confidenzialità e proporzionalità come pure la presenza di un sospetto iniziale sufficiente e di un interesse sufficiente sotto il profilo della legislazione in materia di vigilanza. Alla luce di queste considerazioni non è ipotizzabile che vengano liberate risorse di entità significativa presso la FINMA. Anche nel caso dell'ASR e della BNS non si prevedono ripercussioni rilevanti a livello finanziario o di personale.

6.2 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.

6.3 Riperussioni sull'economia

Il progetto mira a rafforzare in modo duraturo la reputazione e la competitività globale della piazza finanziaria svizzera attraverso la creazione di un quadro giuridico chiaro, coerente e compatibile a livello internazionale per la collaborazione transfrontaliera delle autorità di vigilanza e sorveglianza, da un lato, e delle autorità di vigilanza e sorveglianza con gli assoggettati alla vigilanza e sorveglianza, dall'altro. Tale quadro giuridico è fondamentale per garantire che il sistema finanziario svizzero rimanga aperto e integrato in modo efficace nel mercato globale, senza compromettere l'integrità, la trasparenza e la stabilità finanziaria di quest'ultimo.

L'importanza economica, in particolare del mercato finanziario europeo, è cruciale per la Svizzera. Infatti, l'Europa è uno dei principali mercati di riferimento per i fornitori svizzeri di servizi finanziari per via della vicinanza geografica, della stretta interconnessione economica e dell'elevato volume di affari. È quindi ancora più importante mantenere l'accesso ai mercati degli Stati membri dell'UE e al mercato comune europeo, garantendo la parità di trattamento dei fornitori svizzeri nella concorrenza con i loro omologhi europei. In tale contesto, la presenza di un quadro di cooperazione affidabile e compatibile a livello internazionale è una condizione necessaria per evitare ostacoli normativi e prevenire svantaggi concorrenziali.

La scarsa certezza del diritto e della pianificazione, ad esempio per quanto riguarda i riconoscimenti dell'equivalenza dell'UE, può indurre i partecipanti al mercato a esternalizzare le proprie attività all'estero. Diversi grandi istituti finanziari svizzeri stanno già considerando la possibilità di delocalizzare alcuni settori di attività nell'UE. Simili tendenze alla delocalizzazione comportano una diminuzione dei servizi finanziari diretti forniti in Svizzera e, nel contempo, un calo delle attività economiche a monte e a valle, ad esempio nei settori del diritto, dell'informatica, della consulenza o dell'infrastruttura. Questa situazione non indebolisce soltanto la piazza finanziaria svizzera, ma si ripercuote negativamente anche sull'intera economia.

Il settore finanziario contribuisce in modo significativo alla creazione di valore aggiunto, alla prestazione fiscale e all'occupazione in Svizzera: le banche e le assicurazioni rappresentano circa il 9 per cento del prodotto interno lordo⁷⁷. Il progetto non sostiene quindi soltanto un obiettivo centrale della politica in materia di mercati finanziari della Confederazione, ovvero il rafforzamento della competitività internazionale salvaguardando la stabilità del sistema, ma fornisce anche un contributo concreto alla garanzia di posti di lavoro, alla forza innovativa e alla resilienza economica della Svizzera nel suo complesso.

Il progetto non crea per le imprese nuovi obblighi né modifica quelli esistenti, rendendo superflua l'elaborazione di una stima dei costi della regolamentazione conformemente all'articolo 5 della legge del 29 settembre 2023⁷⁸ sullo sgravio delle imprese.

⁷⁷ Cfr. DFF, Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali, *Piazza finanziaria svizzera – Indicatori 2025*, consultabile all'indirizzo: www.sif.admin.ch > Documentazione > Piazza Finanziaria Svizzera (consultato da ultimo il: 3.6.2025).

⁷⁸ RS 930.31

6.4 Ripercussioni sulla società

Le modifiche proposte nel progetto sono talmente esigue da non produrre alcun effetto sulla società svizzera nel suo complesso.

6.5 Ripercussioni sull'ambiente

Il progetto non ha alcuna ripercussione sull'ambiente.

7 Aspetti giuridici

7.1 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.

Anche la limitazione della procedura del cliente prevista dall'articolo 42a capoverso 2 D-LFINMA è conforme alla Costituzione. L'articolo 29a secondo periodo Cost. ammette eccezioni alla garanzia della via giudiziaria, a condizione che siano previste dalla legge, oggettivamente giustificate e proporzionate⁷⁹. La giurisprudenza del Tribunale federale riconosce esplicitamente che, in determinate situazioni, il legislatore può rinunciare all'applicazione della PA⁸⁰.

Nel presente caso, si tratta di un'eccezione ben definita. Essa riguarda esclusivamente richieste estere di assistenza amministrativa che hanno per oggetto un sospetto concreto di abuso di mercato, ovvero l'abuso di informazioni privilegiate o la manipolazione del mercato, e che concernono transazioni effettuate sul mercato finanziario estero. La procedura del cliente rimane applicabile in tutti gli altri casi di assistenza amministrativa internazionale della FINMA. Anche nei casi in cui viene meno il di-

⁷⁹ 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.

⁸⁰ Cfr. 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.

ritto di sentire previamente le parti interessate, la protezione giuridica non viene revocata del tutto, ma viene mantenuta in forma adeguata. Per la FINMA rimane l'obbligo di verificare attentamente ogni singola richiesta di assistenza amministrativa e ogni trasmissione di dati pianificata per quanto riguarda il rispetto delle condizioni legali, in particolare considerando i principi di specialità, confidenzialità e proporzionalità come pure la presenza di un sospetto iniziale sufficiente e di un interesse sufficiente sotto il profilo della legislazione in materia di vigilanza.

Questa ingerenza mirata e limitata nei diritti procedurali delle persone interessate è giustificata da interessi pubblici preponderanti. La collaborazione transfrontaliera delle autorità di vigilanza serve a garantire la stabilità e l'integrità dei mercati finanziari, a contrastare tempestivamente le minacce e ad applicare efficacemente gli standard previsti dalla legislazione in materia di vigilanza. In questi casi la protezione di beni giuridici collettivi come l'integrità del mercato, la trasparenza e la stabilità finanziaria prevale sull'interesse individuale a un'audizione preventiva.

Non da ultimo, per le persone interessate sussiste la possibilità di fare valere i propri diritti nell'ambito della principale procedura estera.

Il quadro giuridico previsto tutela quindi i diritti procedurali sanciti nella Costituzione, garantisce un giusto equilibrio tra interessi individuali e pubblici e tiene conto della pertinente giurisprudenza del Tribunale federale in modo sistematico e proporzionato.

7.2 **Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Diversi accordi internazionali della Svizzera contengono disposizioni concernenti l'assistenza amministrativa internazionale. Ai fini della vigilanza sui mercati finanziari, per esempio, l'Accordo del 10 ottobre 1989⁸¹ 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.). In particolare, disciplina in modo specifico 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).

Analoghe disposizioni si trovano nell'Accordo del 25 gennaio 2019⁸² 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 1996⁸³ 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 2013⁸⁴ 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») prevedono di-

81 RS **0.961.1**

82 RS **0.961.367**

83 RS **0.961.514**

84 RS **0.956.113.61**

sposizioni particolari sulla collaborazione nell'ambito della vigilanza dell'attività bancaria e di gestione patrimoniale transfrontaliera.

L'Accordo tra la Confederazione Svizzera e il Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord concernente il riconoscimento reciproco nel settore dei servizi finanziari, firmato il 21 dicembre 2023 e ratificato dall'Assemblea federale il 21 marzo 2025, costituisce una base attuale di diritto internazionale per la cooperazione in relazione ai servizi finanziari⁸⁵. Gli articoli 13 e 14 dell'Accordo creano un quadro giuridico per una stretta ed efficiente cooperazione tra le autorità di vigilanza di entrambi gli Stati, basata su standard internazionali, fiducia reciproca e informazioni scambiate senza indebito ritardo.

Le proposte di modifica della LFINMA, della LSR e della LBN consentono 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 finanziari.

7.3 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. Le presenti modifiche della LFINMA e quelle degli altri atti normativi menzionati sottostanno alla procedura legislativa ordinaria.

7.4 Subordinazione al freno alle 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). Il progetto non sottostà pertanto al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

7.5 Delega di competenze legislative

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

7.6 Protezione dei dati

La legge federale del 25 settembre 2020⁸⁶ sulla protezione dei dati (LPD) mira a proteggere la personalità e i diritti fondamentali delle persone fisiche i cui dati personali sono oggetto di trattamento (art. 1 LPD). Per dati personali si intendono tutte le infor-

⁸⁵ FF 2024 2387

⁸⁶ RS 235.1

mazioni 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 2023⁸⁷ sui dati. Per il resto, secondo la giurisprudenza consolidata del Tribunale amministrativo federale le disposizioni sull'assistenza amministrativa contenute nella LFINMA prevalgono sulla LPD⁸⁸.

⁸⁷ RS **956.124**

⁸⁸ Cfr. 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.

