

Nel 2014 la divisione Enforcement ha condotto parallelamente una serie di casi di portata molto ampia e di respiro internazionale nonché, con frequenza sempre maggiore, procedimenti a carico di organi e collaboratori di titolari dell'autorizzazione. In tale ambito, l'accento è stato posto in particolare sulla condotta d'affari di tali soggetti.

L'*enforcement* comprende le attività della FINMA formalizzate sotto il profilo del diritto procedurale tese a perseguire le violazioni del diritto in materia di vigilanza e il ripristino della situazione conforme.⁶⁹ Tali attività si rivolgono da un lato ai titolari dell'autorizzazione e ai loro collaboratori, laddove il processo di vigilanza ordinario non risulti più sufficiente per il trattamento dell'irregolarità constatata o presunta; dall'altro lato, la FINMA interviene a tutela degli investitori anche nei confronti di soggetti che operano in maniera illecita sul mercato finanziario svizzero.

Aspetti organizzativi

L'attività di *enforcement* tesa all'applicazione della legge è governata sostanzialmente dal Comitato di enforcement (ENA)⁷⁰ della FINMA, composto da membri della Direzione. Finora l'ENA aveva già delegato alla divisione Enforcement l'avvio di procedimenti in caso di sospetti di attività illecite, la disposizione di provvedimenti cautelari e l'emanazione di determinate decisioni nell'ambito dell'insolvenza e dell'assistenza amministrativa internazionale. Ora il novero delle deleghe comprende anche l'emanazione di decisioni finali nel caso di attività illecite.

Condotta d'affari in primo piano

La condotta d'affari dei titolari dell'autorizzazione, con particolare riferimento agli ambiti di condotta sul mercato, lotta contro il riciclaggio di denaro e obblighi di diligenza nelle operazioni transfrontaliere aventi come oggetto prestazioni finanziarie, ha rappresentato il fulcro tematico del 2014. In tale contesto, la FINMA ha riscontrato diverse violazioni del diritto in materia di vigilanza, adottato misure correttive, disposto limitazioni dell'attività operativa e attuato ulteriori provvedimenti quali la confisca degli utili, il divieto di esercizio dell'attività e/o della professione, nonché la pubblicazione della decisione. Sul versante delle attività illecite, l'accento è stato posto sull'accettazione di depositi del pub-

blico senza licenza bancaria, sul commercio illegale di valori mobiliari e sull'intermediazione finanziaria illegale. In tale contesto, la FINMA ha ordinato la liquidazione e/o il fallimento delle società interessate e disposto la pubblicazione preventiva di provvedimenti (ad esempio divieto di esercizio di un'attività non autorizzata). La FINMA è stata inoltre chiamata ad affrontare sfide di particolare complessità in occasione dell'insolvenza della Banque Privée Espirito Santo SA con sede a Pully.⁷¹

Casi complessi

Nell'ambito della vigilanza sugli istituti, nel 2014 la divisione Enforcement ha condotto vari procedimenti di *enforcement* di ampio respiro; contestualmente è stato tuttavia registrato anche un numero crescente di risvolti sul piano internazionale. Tra tali procedimenti si annoverano quelli a carico di BNP Paribas (Suisse),⁷² della Banca Coop per manipolazione del mercato⁷³, nonché di UBS per manipolazioni nel commercio di valute⁷⁴. Queste decisioni in materia di condotta sul mercato sono state in parte precedute da approfonditi accertamenti da parte della FINMA sui dati di negoziazione, in modo da poter comprovare il comportamento qualificato come abuso di mercato.

Anche per le imprese che svolgono le proprie attività in maniera illecita si osserva una componente internazionale sempre più significativa, spesso con il coinvolgimento di strutture globali e di *holding* ubicate all'estero. Le strutture risultano sempre più complesse e inserite in «scatole cinesi», in parte anche includendo un'attività legale di determinate società del gruppo. Nonostante la portata e il trattamento parallelo di casi di notevole rilevanza, è stato comunque possibile rispettare le tempistiche in parte molto ristrette, garantendo nel contempo un elevato standard qualitativo.

⁶⁹ Cfr. cap. «Linee guida per l'enforcement», pag. 35.

⁷⁰ Cfr. cap. «Consiglio di amministrazione e Direzione», sezione «Comitato di enforcement», pag. 96.

⁷¹ Cfr. cap. «Procedure di risanamento a carico di banche», sezione «Procedure d'insolvenza», pag. 89.

⁷² Cfr. cap. «Gestione dei rischi giuridici in relazione agli USA», sezione «Indagini e procedimenti concernenti i rischi giuridici in relazione con gli Stati Uniti», pag. 84.

⁷³ Cfr. cap. «Manipolazione dei tassi di cambio», sezione «Prassi di enforcement», pag. 87.

⁷⁴ Cfr. cap. «Manipolazione dei tassi di cambio», pag. 86.

Alcune cifre concernenti l'enforcement

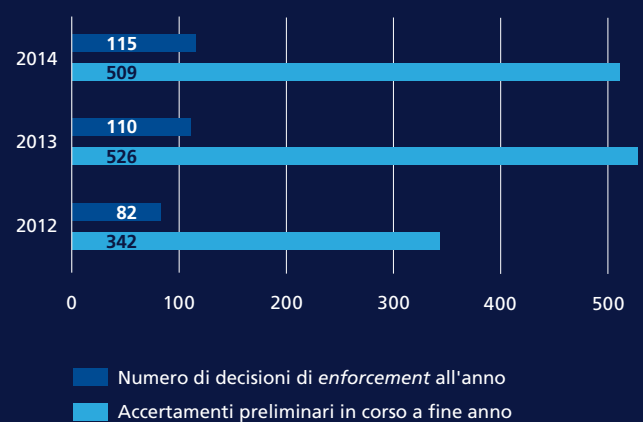
Aumento dei procedimenti a carico di organi e collaboratori di titolari dell'autorizzazione

Nel 2014 la FINMA ha condotto con maggiore frequenza procedimenti separati a carico di organi e collaboratori di titolari dell'autorizzazione a causa di gravi violazioni delle disposizioni prudenziali. Comportamenti scorretti sono stati imputati anche a singole persone, in quanto le stesse si sono rese colpevoli di interventi manipolativi, oppure non hanno adempiuto i propri obblighi di diligenza e di vigilanza. Per la loro stessa natura questi procedimenti risultano onerosi e, ad esempio tramite l'imposizione di un divieto di esercizio della professione, nel loro esito finale possono pregiudicare durevolmente il futuro economico delle parti coinvolte, le quali tendono pertanto a opporre una solida resistenza. L'inasprimento della prassi attuata dalla FINMA trova espressione anche nelle nuove Linee guida per l'enforcement, secondo le quali la FINMA interviene in modo mirato nei confronti delle persone fisiche responsabili di gravi violazioni delle disposizioni prudenziali.⁷⁵

Rilevanza crescente dell'assistenza amministrativa

La crescente internazionalità dei casi a livello sia di titolari dell'autorizzazione, sia di imprese che operano in maniera illecita comporta un maggiore ricorso all'assistenza amministrativa e giudiziaria. Inversamente, la FINMA riceve un numero sempre maggiore di richieste di assistenza amministrativa da parte di autorità di vigilanza finanziaria estere e di autorità penali nazionali. Anche nel 2014 molte di esse hanno riguardato la vigilanza sul mercato (fra cui *insider trading*, manipolazione del mercato, violazione degli obblighi di notifica), oppure la garanzia di un'attività irreprensibile di persone fisiche. Proprio nel contesto della vigilanza sul mercato, la crescente complessità di questo ambito ha trovato espressione anche nelle richieste di assistenza amministrativa pervenute alla FINMA.

Accertamenti preliminari e decisioni di enforcement⁷⁶



Nonostante nel 2014 la divisione Enforcement abbia dovuto trattare casi di portata estremamente ampia e di elevata complessità, un numero crescente di procedimenti separati nei confronti di collaboratori dei titolari dell'autorizzazione e molteplici procedure di ricorso, la quantità di decisioni di enforcement emanate è rimasta praticamente invariata rispetto all'anno precedente.

⁷⁵ Cfr. cap. «Linee guida per l'enforcement», pag. 32

⁷⁶ A seguito di un cambio di sistema, le incongruenze insorte sono state adeguate con effetto retroattivo.

Statistiche nell'ambito dell'enforcement⁷⁷

	Aperti al 1.1.2014	Aperture	Chiusure	Aperti al 31.12.2014
Procedimenti di enforcement	42	62	59	45
– nella vigilanza sugli istituti	15	20	21	14
– svolti separatamente a carico di collaboratori di istituti autorizzati	12	26	16	22
– per attività illecita	15	16	22	9
Accertamenti preliminari	526	765	782	509
Liquidazioni	28	16	6	38
– di titolari dell'autorizzazione	3	3	1	5
– di imprese che operano in maniera illecita	25	13	5	33
Fallimenti	110	30	29	111
– di titolari dell'autorizzazione	10	3	1	12
– di imprese che operano in maniera illecita	100	27	28	99
Riconoscimento di provvedimenti d'insolvenza esteri	12	7	1	18
– nell'ambito autorizzato	12	7	1	18
– nell'ambito delle attività illecite	0	0	0	0
Riconoscimento di misure di risanamento estere	2	0	0	2
– nell'ambito autorizzato	2	0	0	2
– nell'ambito delle attività illecite	0	0	0	0
Procedure di ricorso	41	40	46	35
– Tribunale amministrativo federale (TAF)	37	29	38	28
– Tribunale federale (TF)	4	11	8	7

⁷⁷ A seguito di un cambio di sistema, le incongruenze insorte sono state adeguate con effetto retroattivo.

Come si è proceduto con le imprese e le persone che operano in maniera illecita

ESEMPIO

I modelli di *crowdfunding* sono soggetti all'obbligo di autorizzazione?

Il concetto di *crowdfunding* (finanziamento partecipativo) designa il finanziamento di un progetto da parte di una molteplicità di fornitori di capitale (*crowd*). Attraverso apposite piattaforme di *crowdfunding*, le persone alla ricerca di capitale per un determinato progetto possono dare visibilità al proprio fabbisogno e cercare dei finanziatori. Soprattutto se i fondi raccolti vengono ricevuti dal gestore della piattaforma di *crowdfunding* direttamente su conti propri per essere poi inoltrati ai richiedenti di capitale nel momento in cui il finanziamento si concretizza, dal punto di vista dell'operatore della piattaforma possono sussistere precisi obblighi di autorizzazione ai sensi della Legge sulle banche e della Legge sul riciclaggio di denaro. Se gli sviluppatori del progetto necessitano di un finanziamento tramite capitale di terzi (in particolare un prestito), anch'essi possono essere assoggettati all'obbligo di autorizzazione ai sensi della Legge sulle banche. Al fine di tenere in debita considerazione l'esigenza di una maggiore sicurezza giuridica in questo ambito, a fine 2014 la FINMA ha pubblicato una serie di informazioni di base sul tema del *crowdfunding* sotto forma di una scheda informativa⁷⁸.

ESEMPIO

Investimenti in silvicoltura

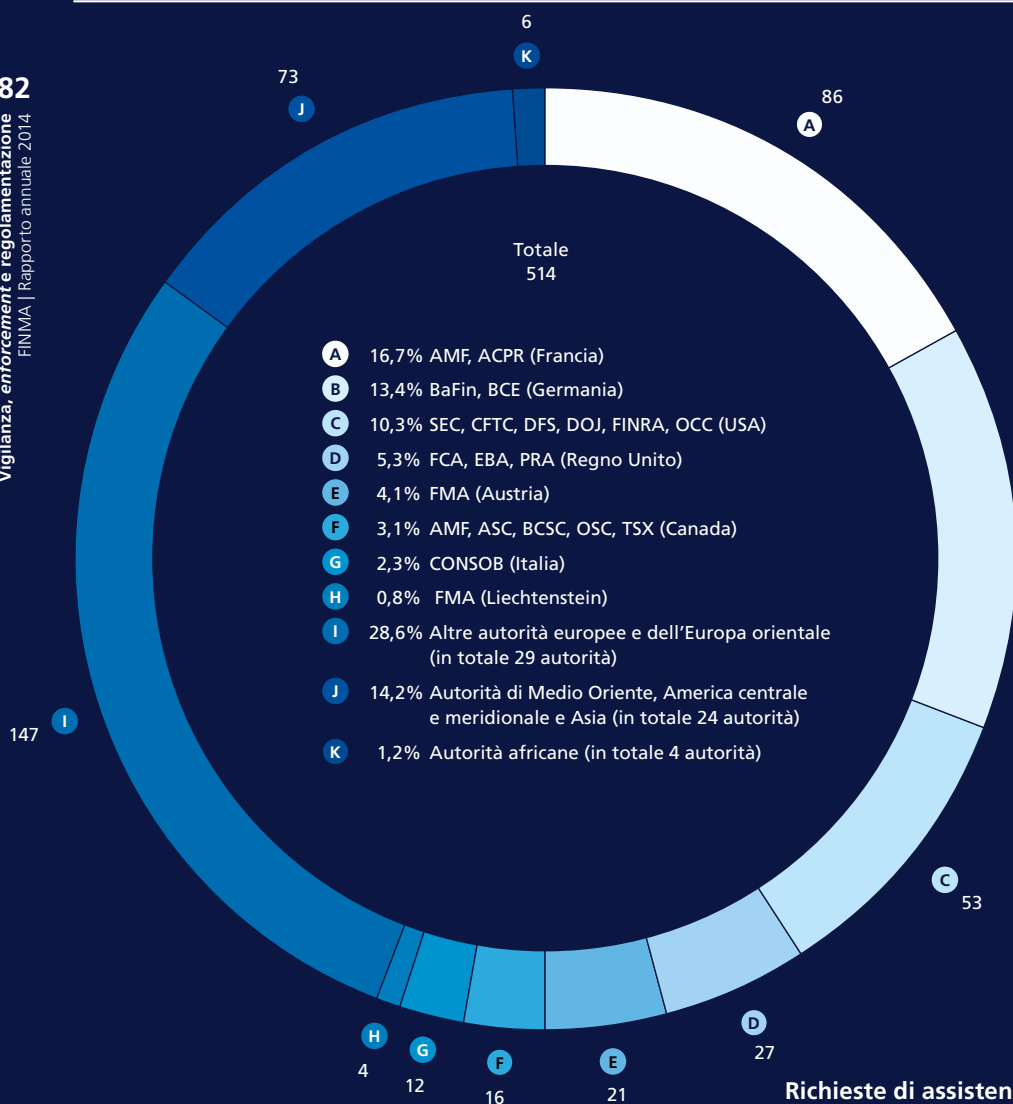
In diversi casi la FINMA ha inoltre condotto accertamenti preliminari a carico di società che offrono investimenti in silvicoltura (ad esempio legnami tropicali, piantagioni di olivi o simili), prospettando agli investitori un flusso reddituale derivante dalla vendita degli alberi abbattuti o dei raccolti. A seconda della struttura specifica, simili modelli operativi possono essere assoggettati all'obbligo di autorizzazione ai sensi della Legge sulle banche. In due casi, la FINMA ha dovuto anche avviare un procedimento di *enforcement* per attività bancaria illegale, e presso una delle due società in questione ha nominato un incaricato dell'inchiesta. In altri casi il sospetto di esercizio di un'attività illecita non si è invece concretizzato e gli accertamenti sono quindi stati archiviati.

⁷⁸ Cfr. scheda informativa FINMA «*Crowdfunding*» del 1° dicembre 2014 (<http://www.finma.ch/finma/publikationen/faktenblaetter/Documents/fb-crowdfunding-i.pdf>).

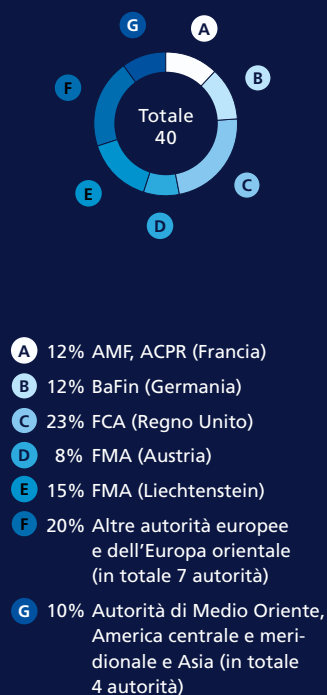
Statistiche nell'assistenza amministrativa internazionale

La FINMA è la terza autorità al mondo a ricevere il maggior numero di richieste di assistenza amministrativa internazionale. Riesce a evadere la maggior parte di esse, tuttavia vengono criticati, in quanto peculiarità svizzere, la procedura del cliente, i conseguenti ritardi nel trattamento e le informazioni preliminari rilasciate al soggetto interessato.

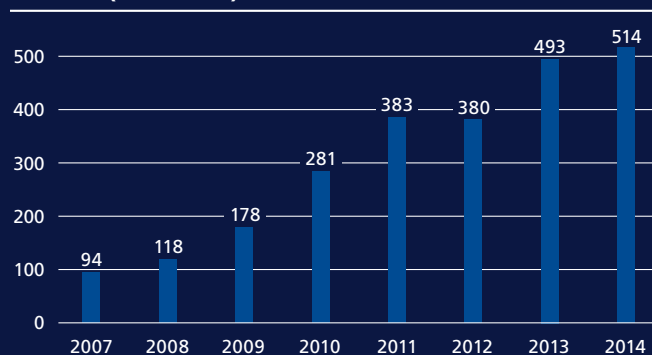
Richieste pervenute suddivise per paese e autorità



Richieste inoltrate suddivise per paese e autorità



Richieste di assistenza amministrativa all'anno (2007-2014)⁷⁹



⁷⁹ Le cifre relative al 2009 e al 2010 sono state rettifiche rispetto ai rapporti annuali precedenti.

Statistiche nell'assistenza amministrativa internazionale

Nell'ambito della vigilanza corrente, la FINMA opera in stretta collaborazione con le autorità estere sue omologhe. La capacità di fornire un'assistenza amministrativa soddisfacente rappresenta un importante requisito preliminare per un adempimento effettivo del mandato legale della FINMA e, sempre più spesso, anche una necessaria premessa per continuare a rendere possibile agli operatori svizzeri l'accesso ai mercati esteri.

Richieste pervenute

Nel corso del 2014 presso la FINMA sono pervenute da parte di 80 autorità di vigilanza estere 514 richieste di assistenza amministrativa, le quali riguardavano 362 intermediari finanziari e 2240 clienti. Per quanto concerne i 2240 clienti, finora sono state aperte 352 procedure del cliente ed emanate 25 decisioni. Contro undici di queste decisioni è stato interposto ricorso presso il Tribunale amministrativo federale. In otto casi quest'ultimo si è espresso a favore della FINMA, mentre a fine 2014 tre casi erano ancora pendenti. A livello mondiale la FINMA si classifica al terzo posto tra i maggiori destinatari di tali richieste, il che riflette l'importanza della piazza svizzera a livello di *private banking*. Dalle statistiche allestite annualmente dalla IOSCO emerge che la FINMA si occupa delle richieste di assistenza amministrativa con piena soddisfazione delle autorità di vigilanza estere, anche se l'informazione preliminare dei soggetti interessati dà adito a critiche.

Richieste inoltrate

Nel 2014 la FINMA ha inoltrato 40 richieste di assistenza amministrativa alle autorità di vigilanza estere competenti, di cui nove alla FCA britannica, sei alla FMA del Liechtenstein, cinque alla BaFin tedesca, quattro all'AMF francese, una all'ACPR francese e altre 15 richieste a dodici autorità di vigilanza di altri paesi.