

Nel 2013 è stato concluso l'ampliamento della divisione Enforcement, che conta ora 68 posti a tempo pieno e dispone di dimensioni tali da consentire alla FINMA di procedere in modo mirato contro le violazioni della legge in tutti gli ambiti di vigilanza.

L'ampliamento operato negli anni 2012-2013 di complessivamente 20 posti di lavoro a tempo pieno e l'integrazione, avvenuta in seguito a una riorganizzazione interna, del gruppo Assistenza amministrativa internazionale permettono di sfruttare proficue sinergie, in particolare nella vigilanza sui mercati e nei procedimenti per attività non autorizzate. Inoltre, la nuova competenza della divisione in materia di assistenza amministrativa agevola l'esecuzione di procedimenti di *enforcement* su scala internazionale (come p. es. nelle inchieste circa possibili manipolazioni dei corsi valutari⁷¹).

L'intensità delle attività di *enforcement* varia a seconda dell'ambito di vigilanza. In caso di sospetto di attività non autorizzate, il raggio d'azione della FINMA è minimo⁷², mentre in caso di irregolarità o problemi a carico di titolari dell'autorizzazione sorvegliati sotto il profilo prudenziale è possibile procedere ampiamente, spesso nel quadro dell'attività di vigilanza corrente.

L'organizzazione orientata ai processi si è dimostrata valida

La ripartizione della divisione Enforcement in «Accertamenti» (titolari dell'autorizzazione, attività non autorizzate, vigilanza sui mercati e assistenza amministrativa), «Procedimenti», «Insolvenza» e «Servizi operativi» si è rivelata una scelta vincente. La struttura orientata ai processi consente una prassi unitaria per quanto concerne l'apprezzamento materiale

del diritto di vigilanza e la valutazione dell'*escalation* fino all'avvio di un procedimento come pure la concentrazione sui procedimenti di *enforcement* aperti fino alla crescita in giudicato.

Obblighi di condotta in primo piano

A livello tematico, nel 2013 la divisione Enforcement della FINMA si è occupata con maggiore intensità di vari obblighi di condotta degli intermediari finanziari, nello specifico negli ambiti relativi alla lotta contro il riciclaggio di denaro, alla nuova regolamentazione della condotta sul mercato e agli obblighi di diligenza nelle operazioni transfrontaliere aventi per oggetto prestazioni finanziarie. In tale contesto, la FINMA ha constatato violazioni della legge, adottato misure correttive, disposto limitazioni dell'attività operativa ed emesso sanzioni quali la confisca, il divieto di esercizio della professione e la pubblicazione preventiva di provvedimenti (per esempio divieti di esercizio dell'attività).

Il comitato della Direzione assume decisioni di enforcement

L'attività di *enforcement* tesa all'applicazione delle leggi è gestita dal Comitato di enforcement della FINMA (ENA), composto da membri della Direzione⁷³. Esso si pronuncia in merito alle decisioni finali e nella maggior parte dei casi sulla necessità o meno di avviare procedimenti di *enforcement* a carico di titolari dell'autorizzazione e dei loro organi o collaboratori. Anche l'avvio di procedimenti in caso di sospet-

⁷¹ Cfr. cap. «Revisione totale della Circolare «Regole di condotta sul mercato», pag. 80.

⁷² Cfr. cap. «Trattamento di imprese e persone prive di autorizzazione», pag. 78.

⁷³ Cfr. cap. «Consiglio di amministrazione e Direzione», pag. 88.

to di attività non autorizzate è appannaggio della divisione Enforcement, e lo stesso avviene per la disposizione di misure preventive e per l'emanazione di decisioni nell'ambito dell'insolvenza e dell'assistenza amministrativa internazionale.

Lungaggini nelle procedure di ricorso

Preoccupa la durata delle procedure di ricorso, il che si traduce in un lungo periodo di grande incertezza per le persone coinvolte. In particolare, nei casi a carico di titolari dell'autorizzazione assoggettati o concernenti liquidazioni, queste lungaggini nelle procedure di ricorso rappresentano grandi sfide. In tali casi, spesso la strutturazione del rapporto di vigilanza corrente è complessa, essendo questo determinato dall'esito incerto del procedimento e dal margine di manovra esistente.

Per far fronte alle incertezze e tutelare gli interessi degli investitori e degli assicurati, la FINMA priva gli eventuali ricorsi dell'effetto sospensivo ogniqualvolta lo ritiene opportuno, ordinando parallelamente misure cautelari. A tal proposito il Tribunale amministrativo federale concede alla FINMA il margine di manovra necessario e adotta anch'esso opportuni provvedimenti.

In una prospettiva internazionale, il rapido trattamento delle decisioni nell'ambito dell'assistenza amministrativa internazionale riveste particolare rilevanza. Il Tribunale amministrativo federale, a cui in tali casi spetta la decisione definitiva, si occupa di tali ricorsi con la massima celerità, contribuendo così a garantire la capacità di prestare assistenza amministrativa.

Statistiche nell'ambito dell'enforcement

	APERTI AL 1.1.2013	APERTURE	CHIUSURE	APERTI AL 31.12.2013
Procedimenti di enforcement				
– nella vigilanza sugli istituti	14	23	24	13
– svolti separatamente nei confronti di collaboratori di istituti autorizzati	3	17	7	13
– per attività non autorizzata	12	22	21	13
Indagini preliminari	342	740	545	537
Liquidazioni				
– di titolari dell'autorizzazione	2	0	0	2
– di imprese che operano senza autorizzazione	29	8	11	26
Fallimenti				
– di titolari dell'autorizzazione	10	0	0	10
– di imprese che operano senza autorizzazione	93	34	31	96
Riconoscimento di provvedimenti d'insolvenza esteri				
– nell'ambito autorizzato	9	5	0	14
– nell'ambito di attività non autorizzate	6	0	2	4
Riconoscimento di misure di risanamento estere				
– nell'ambito autorizzato	2	0	0	2
– nell'ambito di attività non autorizzate	0	0	0	0

Esempi della prassi di *enforcement* nel 2013

Maggiore ricorso all'*enforcement* presso intermediari finanziari direttamente sottoposti

Aniché affiliarsi a un organismo di autodisciplina (OAD), gli intermediari finanziari attivi nel settore parabancario hanno la possibilità di assoggettarsi direttamente alla FINMA nell'ambito della sorveglianza della lotta contro il riciclaggio di denaro quali intermediari finanziari direttamente sottoposti alla FINMA (IFDS). Gli effetti del difficile contesto economico sono tangibili anche nel settore parabancario. Gli attori di tale mercato devono soddisfare i requisiti di un contesto più complesso rispetto al passato. Ciò ha comportato un aumento dei casi a carico di tali IFDS, che sono stati inoltrati alla divisione Enforcement per l'ulteriore trattamento, circa una dozzina solo nel 2013.

Operazioni di compensazione per riciclare il denaro del crimine organizzato

A seguito di due istruttorie penali estere di vasta portata, la FINMA ha constatato che il crimine organizzato si avvale delle cosiddette operazioni di compensazione (*offset*) per riciclare i proventi ottenuti mediante attività delittuose. Tali flussi di denaro sono stati effettuati anche tramite istituti finanziari svizzeri autorizzati. I clienti esteri di banche svizzere hanno ricevuto somme di denaro da intermediari nel loro paese (per esempio dalla vendita di droghe).

I clienti hanno successivamente incaricato il proprio istituto di versare un importo corrispettivo a un ulteriore destinatario presso un istituto terzo (per esempio in Asia). Tale importo è poi stato accreditato a presunti membri di strutture criminali. L'idoneità delle operazioni di compensazione per il riciclaggio di denaro nasconde notevoli rischi giuridici e di reputazione, cui gli istituti devono far fronte. A seguito delle proprie indagini, la FINMA ha imposto misure organizzative a vari istituti al fine di contenere tali rischi.

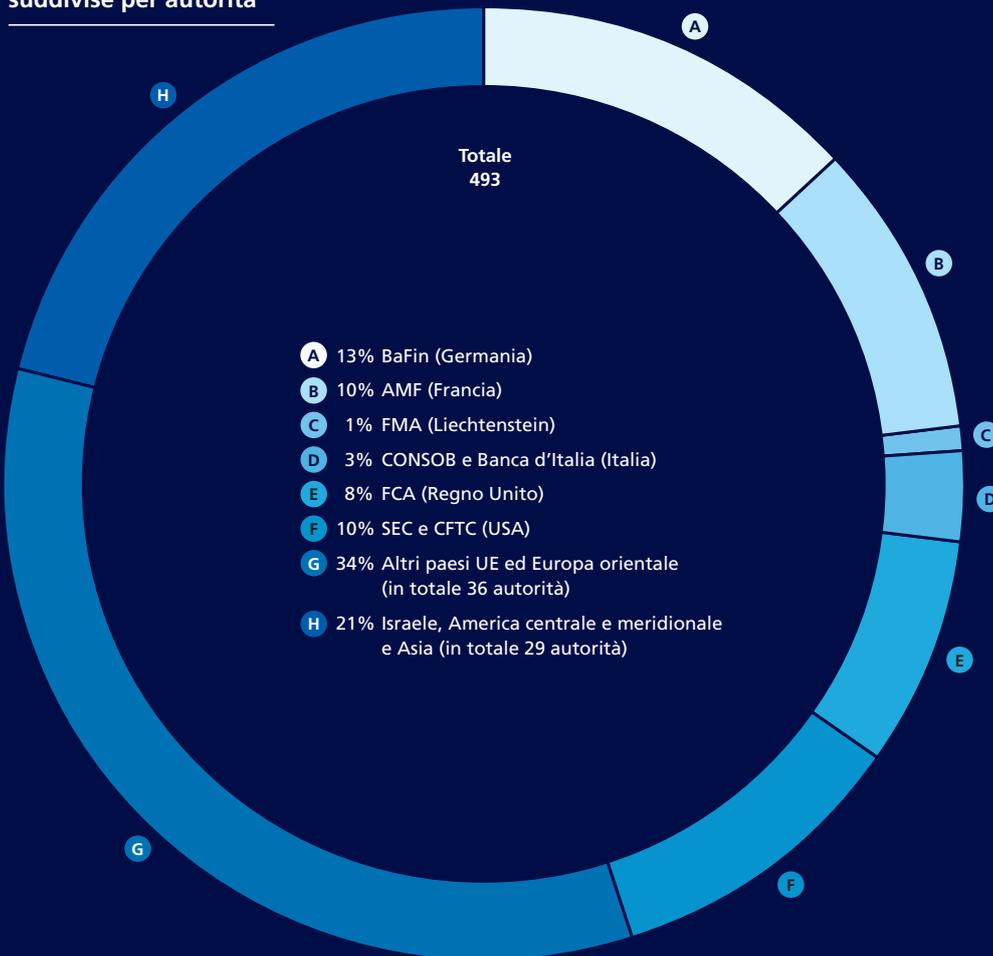
Progressi nella procedura di fallimento di Lehman Brothers

Nel 2013 sono state concluse numerose procedure d'insolvenza. Il rafforzamento dell'attività di *enforcement* della FINMA ha causato al contempo un incremento dei nuovi procedimenti, pertanto il numero di procedure d'insolvenza aperte è rimasto invariabilmente elevato. Nella procedura di fallimento a carico di Lehman Brothers Finance SA è stato compiuto un progresso sostanziale: la graduatoria è stata allestita e sono stati stipulati accordi con controparti di primaria rilevanza. Numerose opposizioni hanno impedito i primi versamenti di acconti.

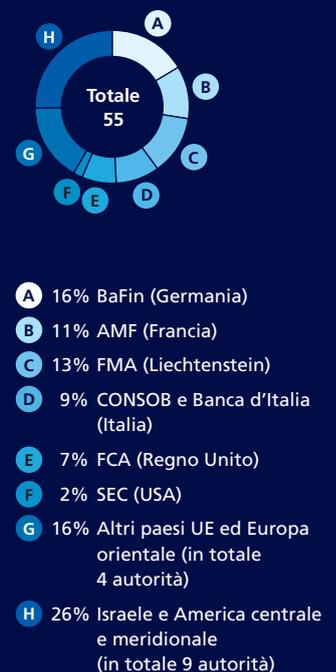
Statistiche nell'assistenza amministrativa internazionale

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.

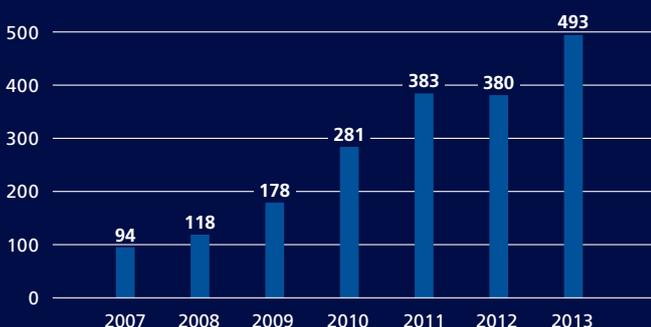
Richieste pervenute suddivise per autorità



Richieste inoltrate suddivise per autorità



Richieste di assistenza amministrativa all'anno (2007-2013)⁷⁴



⁷⁴ I dati del 2009 e del 2010 sono stati rettificati rispetto a quelli che figurano nei rapporti annuali precedenti.

Richieste pervenute

Nel corso del 2013 presso la FINMA sono pervenute da parte di 73 autorità di vigilanza estere 493 richieste di assistenza amministrativa. Tali richieste riguardano 363 intermediari finanziari e 1 218 clienti. Per quanto concerne i 1 218 clienti, finora sono state aperte 194 procedure del cliente ed emanate 19 decisioni. Contro 10 decisioni è stato interposto ricorso presso il Tribunale amministrativo federale. In quattro casi quest'ultimo si è espresso a favore della FINMA, mentre alla fine del 2013 sei 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 la lunga durata della procedura e l'informazione preliminare dei soggetti interessati danno adito a critiche.

Richieste inoltrate

Nel 2013 la FINMA ha inoltrato 55 richieste di assistenza amministrativa alle autorità di vigilanza estere competenti, di cui nove alla BaFin tedesca, sei all'AMF francese, sette alla FMA del Liechtenstein, cinque alla CONSOB e alla Banca d'Italia, quattro alla FCA britannica, una alla SEC statunitense e altre 23 richieste a 13 autorità di vigilanza nei paesi dell'UE, in Europa orientale e in altri paesi. Nell'ambito del diritto in materia di pubblicità delle partecipazioni sono state inoltrate complessivamente sei richieste alle autorità di vigilanza estere in Europa, America settentrionale, meridionale e centrale.