



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale delle finanze DFF

18 febbraio 2013

Legge sui servizi finanziari (LSF)

Indirizzi di una possibile regolamentazione

Indice

Indirizzi	iii
1 Situazione iniziale	1
1.1 Motivi a sostegno di una legge svizzera sui servizi finanziari	1
1.2 Contesto economico.....	2
2 Il progetto di legge sui servizi finanziari	2
3 Regolamentazione intersettoriale dei servizi finanziari	3
4 Campo d'applicazione delle nuove disposizioni	4
4.1 Documentazione sui prodotti.....	4
4.2 Norme di comportamento	4
4.3 Segmentazione della clientela.....	5
5 Cerchia dei soggetti sottoposti a vigilanza	6
5.1 Vigilanza estesa sui gestori patrimoniali	6
5.2 Sostituzione dell'attuale obbligo di autorizzazione per distributori di investimenti collettivi di capitale	8
5.3 Sostituzione dell'attuale obbligo di registrazione per intermediari assicurativi	9
5.4 Soppressione degli intermediari finanziari direttamente sottoposti (IFDS)	9
6 Documentazione sulle caratteristiche dei prodotti	11
6.1 Obbligo di pubblicazione del prospetto per i valori mobiliari	11
6.2 Prospetto «light»	13
6.3 Documento con informazioni chiave per gli investitori (Key Investor document, KID) su prodotti finanziari complessi	13
6.4 Obbligo di verifica e responsabilità.....	14
7 Comportamento e organizzazione dei fornitori di servizi finanziari	15
7.1 Informazioni su fornitori di servizi finanziari, servizi e prodotti	15
7.2 Verifica dell'adeguatezza e dell'idoneità	16
7.3 Documentazione e rendiconto.....	18
7.4 Obblighi di organizzazione	18
7.5 Remunerazioni corrisposte da terzi.....	19
8 Formazione dei consulenti alla clientela	20
8.1 Conoscenza delle norme di comportamento e conoscenze specialistiche.....	20
8.2 Attestato di formazione	20
8.3 Obbligo di aggiornamento	21
8.4 Registro pubblico dei consulenti alla clientela.....	21
9 Tutela delle pretese di clienti privati	23
9.1 Inversione dell'onere della prova per quanto riguarda l'osservanza delle norme di comportamento.....	23
9.2 Ampliamento dell'istituto della mediazione.....	24
9.3 Azioni collettive e altri strumenti della tutela giurisdizionale collettiva.....	25
9.4 Altri provvedimenti esaminati per la tutela degli investitori.....	25
10 Attività transfrontaliera in Svizzera	27
10.1 Norme di comportamento per fornitori esteri.....	27
10.2 Obbligo di iscrizione a registro oppure obbligo di stabilirsi in Svizzera.....	28
Domande	30

Indirizzi

Modifica della cerchia dei soggetti sottoposti a vigilanza

1. Occorre elevare le esigenze poste ai gestori patrimoniali. In futuro essi dovranno rispettare le norme di comportamento valide per i fornitori di servizi finanziari ed essere sottoposti a vigilanza prudenziale.
2. Sono messe in discussione le modalità di sorveglianza dei gestori patrimoniali. Sono ipotizzabili le seguenti varianti:
 - a. assoggettamento alle norme di comportamento indicate nella legge sui servizi finanziari (LSF) e alla vigilanza da parte di uno o più organismi di autodisciplina da istituire;
 - b. assoggettamento alle norme di comportamento indicate nella legge sui servizi finanziari (LSF) e alla vigilanza da parte della FINMA.
3. L'obbligo di autorizzazione per i distributori di investimenti collettivi di capitale e l'attuale obbligo di iscrizione a registro per gli intermediari assicurativi devono essere sostituiti dai requisiti per i consulenti alla clientela e dall'obbligo d'iscrizione a registro che ne discende.

Documentazione sulle caratteristiche del prodotto

4. I valori mobiliari offerti in Svizzera o dalla Svizzera devono sottostare all'obbligo di pubblicazione del prospetto. I prospetti devono essere redatti in base a uno schema predefinito e contenere informazioni sul prodotto, sull'emittente e su altre persone responsabili della correttezza del prospetto. I prospetti devono inoltre fornire informazioni sui rischi associati al prodotto.
5. Per i prodotti finanziari complessi che vengono offerti in Svizzera o dalla Svizzera gli emittenti devono predisporre un documento con informazioni chiave per gli investitori (Key Investor document, KID). Il documento deve contenere le informazioni relative alle principali caratteristiche del prodotto, ai rischi e ai costi e deve consentire un confronto tra diversi prodotti finanziari.
6. In linea di massima il prospetto e il KID devono essere a disposizione dell'investitore al momento della decisione sull'investimento. La pubblicità deve essere riconoscibile in quanto tale e fedele alla realtà. Le regole sulla pubblicità a posteriori devono garantire la trasparenza sul prodotto anche a investimento avvenuto.
7. Il prospetto e il KID devono essere sottoposti a un'autorità per il controllo formale. L'emittente deve pubblicare la documentazione relativa al prodotto non appena il cliente viene informato sulla possibilità di acquistarlo.

Comportamento e organizzazione dei fornitori di servizi finanziari

8. I fornitori di servizi finanziari devono informare i propri clienti sul contenuto e sui costi dei loro servizi nonché su caratteristiche, costi e rischi associati ai prodotti offerti prima di prestare il servizio finanziario.
9. Prima di eseguire un'operazione i fornitori di servizi finanziari devono informarsi su quali siano le conoscenze e l'esperienza del proprio cliente in relazione all'operazione da eseguire. Se considerano l'operazione inappropriata, devono avvertire il cliente. Prima di fornire una raccomandazione e nell'ambito della gestione patrimoniale i fornitori di servizi finanziari devono valutare se una determinata operazione è adatta al cliente.
10. I fornitori di servizi finanziari devono documentare l'entità e l'oggetto del servizio concordato nonché fornire chiarimenti in merito all'idoneità e all'adeguatezza dell'operazione per il cliente e devono fornire un rendiconto trasparente sulle prestazioni fornite.
11. I fornitori di servizi finanziari devono rispettare in particolare le misure adottate per evitare conflitti di interesse tra loro rispettivamente tra i loro collaboratori e i loro clienti.

12. Le remunerazioni percepite da terzi devono essere rese pubbliche e devono essere ammesse soltanto nella misura in cui sono garantiti gli interessi dei clienti e se la remunerazione contribuisce ad accrescere la qualità del servizio.

Formazione dei consulenti alla clientela

13. I consulenti alla clientela devono disporre di conoscenze approfondite in materia di norme di comportamento. Per mantenere tali conoscenze, essi devono frequentare periodicamente corsi di aggiornamento.
14. Per fornire i servizi offerti, i consulenti alla clientela devono disporre delle necessarie conoscenze specialistiche. Per mantenere tali conoscenze, essi devono frequentare periodicamente corsi di aggiornamento.
15. I consulenti alla clientela sono iscritti in un registro pubblico solo se possono dimostrare di aver concluso con successo una formazione sufficiente e seguito aggiornamenti periodici in materia di norme di comportamento e di disporre di conoscenze specialistiche. Chi non è iscritto in tale registro non può operare in veste di consulente alla clientela.

Tutela delle pretese di clienti privati

16. Se un cliente lamenta una violazione delle norme di comportamento da parte di un fornitore di servizi finanziari si applica un'inversione dell'onere della prova secondo il diritto civile. Inoltre, i clienti devono poter sempre chiedere ai fornitori di servizi finanziari una copia del proprio incartamento di cliente.
17. L'istituto della mediazione deve essere rafforzato. Ciò può avvenire introducendo l'obbligo di affiliazione a un organo di mediazione con competenza di emanare raccomandazioni. Quale alternativa è posta in discussione l'istituzione di un organo statale di mediazione con competenze decisionali.
18. Dopo aver esaminato il caso, l'ombudsman può formulare una raccomandazione oppure pronunciare una decisione. Se l'ombudsman giunge alla conclusione che probabilmente la pretesa del cliente è fondata, il fornitore di servizi finanziari è obbligato – qualora continui a non riconoscere tale pretesa – a mettere a disposizione del cliente l'equivalente dei costi processuali e giudiziari per intentare una causa e per il successivo processo (senza obbligo di rimborso da parte del cliente in caso di soccombenza).

Attività transfrontaliera in Svizzera

19. I fornitori esteri di servizi finanziari che prestano servizi finanziari transfrontalieri devono essere assoggettati in Svizzera alle stesse norme di comportamento dei fornitori svizzeri.
20. I fornitori esteri di servizi finanziari devono registrarsi in Svizzera, qualora in Svizzera questa attività sia assoggettata a vigilanza. Per effettuare l'iscrizione al registro devono essere date determinate condizioni.
21. In sostituzione dell'obbligo di iscrizione a registro, potrebbe essere introdotto l'obbligo di stabilirsi in Svizzera per i fornitori esteri di servizi finanziari che operano a livello transfrontaliero.
22. La regolamentazione di servizi finanziari transfrontalieri dall'estero verso la Svizzera non deve essere più rigorosa di quanto è necessario per garantire la tutela del cliente e il funzionamento dei mercati.

1 Situazione iniziale

1.1 Motivi a sostegno di una legge svizzera sui servizi finanziari

Tutela insufficiente dei clienti nel diritto vigente

Le prescrizioni del diritto svizzero in materia di mercati finanziari dovrebbero tutelare i clienti – ovvero creditori, investitori e assicurati – da comportamenti illeciti di altri partecipanti al mercato e rafforzare la loro fiducia in un mercato stabile e funzionante. Questo obiettivo viene già perseguito nell'ambito del diritto vigente attraverso numerosi provvedimenti. L'autorizzazione a operare e la vigilanza di determinati fornitori di servizi finanziari favoriscono una maggiore solidità del mercato finanziario svizzero, mentre l'intervento con strumenti di vigilanza permette di evitare o di eliminare rapidamente ed efficacemente situazioni illegali presso gli istituti assoggettati alla vigilanza. Tuttavia, oltre a questa vigilanza prudenziale, alcuni elementi essenziali per garantire una tutela sufficiente dei clienti sono anche il comportamento dei fornitori di servizi finanziari nei confronti dei loro clienti e una trasparenza sufficiente sui servizi e prodotti offerti. Il diritto vigente presenta lacune proprio nell'ambito di tali regole in materia di comportamento e di prodotti. Soprattutto le disparità di conoscenze e di forze esistenti tra clienti e fornitori di servizi finanziari vengono prese in considerazione solo sporadicamente dalle prescrizioni esistenti.

Disparità di condizioni per gli offerenti di servizi finanziari

Oltre a una migliore tutela dei clienti, la nuova regolamentazione dovrebbe garantire le stesse condizioni a tutti gli operatori presenti sul mercato finanziario svizzero. Una condizione importante per rafforzare la competitività tra gli offerenti svizzeri è l'impostazione uniforme dei requisiti normativi in materia di erogazione di servizi finanziari. Tali requisiti devono orientarsi ad aspetti tecnici come la complessità dei prodotti o la necessità di tutela dei clienti e in linea di principio devono essere applicati, con la necessaria differenziazione, a tutti gli offerenti in egual misura. Con un simile «level playing field» (piano di parità) si possono evitare distorsioni della concorrenza tra gli offerenti.

Gli indirizzi strategici esposti nel presente rapporto devono quindi essere considerati da un punto di vista intersettoriale e devono essere interrelati. È opportuno introdurre maggiore trasparenza a livello di prodotto nella misura in cui i fornitori di servizi finanziari sono tenuti a fornire ai loro clienti le informazioni disponibili e a informarsi sulle loro esigenze e aspettative. A loro volta, le norme di comportamento possono migliorare la tutela dei clienti solo se i consulenti alla clientela le conoscono bene e dispongono di sufficienti conoscenze specialistiche. Soltanto una regolamentazione coerente a livello di trasparenza, comportamento, vigilanza ed esecuzione del diritto permette di raggiungere efficacemente gli obiettivi perseguiti dal nuovo disciplinamento.

Sviluppi internazionali

La conformità del diritto svizzero in materia di mercati finanziari con i vigenti standard internazionali è fondamentale sia per i clienti che per i fornitori di servizi finanziari. I clienti beneficiano in particolare della buona qualità dei servizi finanziari svizzeri e di una migliore tutela dei loro interessi. Adempiendo le prescrizioni internazionali, i fornitori svizzeri di servizi finanziari beneficiano dei vantaggi derivanti dalla buona reputazione di cui la piazza finanziaria svizzera gode all'estero. Numerosi fornitori svizzeri di servizi finanziari sono aperti sul contesto internazionale e devono poter contare sull'accesso ai mercati esteri. L'accesso al mercato dei fornitori di servizi finanziari che operano a livello transfrontaliero è disciplinato in maniera diversa nel mondo. Tuttavia, il rispetto e l'attuazione di determinati standard normativi minimi nello Stato in cui ha sede il fornitore di servizi costituiscono solitamente presupposti importanti per le offerte transfrontaliere. Dal 2008 nell'UE sono stati avviati numerosi progetti di regolamentazione nel settore dei mercati finanziari. Un elemento di questo pacchetto di misure europee è la creazione di condizioni uniformi di accesso al mercato per Stati terzi.

I provvedimenti proposti nel presente rapporto sono stati elaborati tenendo conto delle esigenze internazionali in materia di regolamentazione dell'emissione e della distribuzione di prodotti finanziari. In linea di principio devono essere recepiti gli standard validi a livello internazionale, in particolare quelli dell'UE. Uno scostamento per motivi politici o economici può essere ammesso soltanto in casi eccezionali. Tuttavia, in questi casi deve esistere un'alternativa credibile.

1.2 Contesto economico

Con una quota del PIL del 10,3 per cento e una quota di occupazione del 6,2 per cento (stato: 2011), in Svizzera il settore finanziario fornisce un contributo significativo al reddito nazionale. Una parte essenziale del reddito viene realizzata anche nell'ambito dei servizi transfrontalieri erogati a clienti stranieri. Ad esempio, la piazza finanziaria svizzera è il maggior offerente di servizi di private banking del mondo. In quanto economia piccola e aperta con una piazza finanziaria importante a livello internazionale, per i fornitori svizzeri di servizi finanziari è fondamentale poter accedere anche in futuro ai mercati finanziari internazionali. Non da ultimo, partendo da questo presupposto, è importante che la Svizzera si orienti agli sviluppi internazionali in questo settore.

La prevista regolamentazione intersettoriale dei servizi finanziari riguarda tutti i partecipanti al mercato finanziario e i prodotti finanziari. In Svizzera numerosi fornitori di servizi finanziari sono assoggettati alla vigilanza prudenziale dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA). Tra questi rientrano 306 banche, 212 società di assicurazione e 100 gestori patrimoniali di investimenti collettivi di capitale (stato: 2012). Anche gli intermediari assicurativi, i distributori di investimenti collettivi di capitale e le istituzioni dell'infrastruttura dei mercati finanziari sottostanno alla FINMA. Ad essi si aggiungono diverse migliaia di fornitori di servizi finanziari non ancora assoggettati alla vigilanza, come gestori patrimoniali o consulenti in investimenti nonché offerenti esteri che operano in Svizzera.

Le ripercussioni economiche delle proposte di regolamentazione vengono verificate nel quadro dell'ulteriore realizzazione degli indirizzi normativi. Rivestono particolare interesse gli adeguamenti a livello di comportamento (orientamento al modello commerciale, accesso ai servizi e ai prodotti) degli interessati (industria finanziaria, clientela, vigilanza ecc.) nonché le ripercussioni finanziarie della nuova regolamentazione sui partecipanti al mercato. Il vantaggio di una maggiore tutela dei clienti, dell'accesso al mercato e di una migliore competitività viene quindi confrontato, nell'ambito di un'analisi d'impatto del disciplinamento, con i costi delle nuove esigenze normative che riguardano in primo luogo i fornitori di servizi finanziari.

2 Il progetto di legge sui servizi finanziari

Il 28 marzo 2012 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di elaborare, d'intesa con il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e la FINMA, una base legale per creare una regolamentazione intersettoriale dei prodotti e servizi finanziari e della loro distribuzione, e di presentare un avamprogetto al Consiglio federale entro l'autunno del 2013. Le nuove prescrizioni dovranno permettere di rafforzare la tutela dei clienti sulla piazza finanziaria svizzera e di promuoverne la competitività. Inoltre, dovranno essere create le medesime condizioni per tutti i partecipanti al mercato. Con un simile «level playing field» è possibile ridurre le distorsioni della concorrenza tra gli offerenti.

Attualmente partecipano al progetto relativo alla legge sui servizi finanziari (LSF) cinque gruppi di lavoro suddivisi per aree tematiche: distribuzione, prodotto, assoggettamento, attività transfrontaliere e applicazione del diritto. I singoli gruppi di lavoro sono composti da membri delle diverse autorità. In tutti i gruppi di lavoro operano rappresentanti del Servizio giuridico del Dipartimento federale delle finanze (DFF), della Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI) e della FINMA. A seconda del tema, nei gruppi di lavoro collaborano inoltre rappresentanti del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), dell'Ufficio federale di giustizia (UFG), dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) e della Segreteria di Stato dell'economia (SECO). Infine, diversi gruppi di lavoro hanno coinvolto anche esperti esterni, principalmente esponenti delle cerchie scientifiche. Il gruppo di

pilotaggio del progetto è composto da un rappresentante del Servizio giuridico del DFF, da uno della SFI, della FINMA e dell'UFG.

Il presente rapporto per l'audizione illustra le prime proposte sul modo di colmare le lacune presenti nel diritto vigente in materia di mercati finanziari. Le proposte sono volte a ottenere la maggior trasparenza possibile per tutti i partecipanti al mercato e a stabilire chiaramente i diritti e gli obblighi dei clienti e dei fornitori di servizi finanziari. Sulla base del presente rapporto dovrebbero essere discussi gli indirizzi strategici proposti. A tal fine, il rapporto solleva diverse questioni, concepite come spunti per la discussione. Gli ambienti interessati sono invitati a trasmettere per scritto il proprio parere sugli indirizzi strategici proposti entro il 28 marzo 2013 alla Segreteria del progetto LSF all'attenzione del gruppo di pilotaggio. A complemento di questa procedura scritta, all'inizio del mese di marzo del 2013 è prevista una tavola rotonda cui parteciperà un gruppo di esperti.

3 Regolamentazione intersettoriale dei servizi finanziari

Le proposte descritte saranno attuate a livello normativo in una legge sui servizi finanziari. Secondo lo stato attuale, la legge stabilirà norme di comportamento intersettoriali per tutti i fornitori di servizi finanziari, come pure i requisiti minimi per quanto concerne la formazione dei consulenti alla clientela quanto a regole di comportamento e conoscenze tecniche. La legge stabilirà regole per la documentazione dei prodotti ed eventualmente i requisiti per i prospetti dei prodotti finanziari. La legge sui servizi finanziari dovrebbe altresì disciplinare il rafforzamento dell'istituto della mediazione nonché le misure per un'applicazione semplificata a livello di diritto processuale civile. Infine, tale atto legislativo dovrebbe contenere anche prescrizioni per le attività transfrontaliere in Svizzera da parte di fornitori esteri di servizi finanziari.

L'introduzione delle nuove prescrizioni comporta un adeguamento delle leggi esistenti in materia di mercati finanziari. In particolare, tutte le disposizioni che richiedono una regolamentazione intersettoriale devono essere trasposte nella legge sui servizi finanziari dagli atti normativi che disciplinano i settori specifici. Nell'ambito delle norme di comportamento, si pensi ad esempio alle corrispondenti disposizioni dell'articolo 11 della legge sulle borse (LBVM) e dell'articolo 20 della legge sugli investimenti collettivi (LICo). Inoltre, l'introduzione nel diritto dei mercati finanziari di requisiti per i prospetti comporta il relativo adeguamento delle disposizioni del Codice delle obbligazioni.

Attualmente non è stato ancora definito dove ancorare la nuova regolamentazione per i gestori patrimoniali.

Domanda

1. Qual è la vostra posizione in merito alla volontà di rafforzare la tutela degli investitori ai sensi delle presenti proposte?

Domanda

2. Nel quadro del progetto LSF la regolamentazione applicabile nell'UE va ripresa senza modifiche materiali o è preferibile adottare una regolamentazione diversa? In caso affermativo, in quali ambiti?

4 Campo d'applicazione delle nuove disposizioni

4.1 Documentazione sui prodotti

Per quanto riguarda il campo d'applicazione delle nuove disposizioni concernenti la documentazione sui prodotti finanziari, occorre operare una distinzione tra le disposizioni che riguardano l'elaborazione di prospetti e le direttive che riguardano i documenti con informazioni chiave per gli investitori (i cosiddetti «Key Investor document», KID).

Le disposizioni in merito ai prospetti devono in linea di principio essere applicate a tutti i valori mobiliari distribuiti in Svizzera o dalla Svizzera. Il concetto concreto di valore mobiliare va desunto dalla definizione data nella legge sulle borse. Per valori mobiliari si intendono quindi le cartevalori standard che possono essere diffuse in vasta scala sul mercato, i diritti valori e i derivati. I puri prodotti di risparmio sono esclusi dal campo d'applicazione.

Ai clienti di prodotti finanziari complessi va presentato, gratuitamente e prima della conclusione del contratto, un KID. Per prodotti finanziari complessi si intendono prodotti il cui valore non dipende esclusivamente dalla solvibilità e dalla capacità di rendimento dell'emittente. Sono considerati prodotti finanziari complessi in particolare i prodotti finanziari composti, ossia i prodotti costituiti da diversi elementi, come ad esempio strumenti finanziari strutturati, quote di fondi d'investimento collettivo di capitale e prodotti assicurativi a carattere di investimento. I crediti e i diritti di partecipazione sono considerati prodotti finanziari, se la loro valutazione è resa particolarmente complessa da una struttura del capitale insolita (ad es. prestiti obbligatoriamente convertibili) o dal calcolo dei pagamenti delle cedole o dei diritti a dividendi. Ai fini della determinazione della natura complessa del prodotto stesso, non è determinante se un prodotto sia configurato in modo standard o secondo richieste particolari del cliente.

4.2 Norme di comportamento

La nuova legge intende introdurre disposizioni intersettoriali riguardo al comportamento dei partecipanti al mercato. Contrariamente alle disposizioni vigenti, le nuove misure partiranno dal presupposto che tutti i fornitori di servizi finanziari – indipendentemente dal loro status di autorizzazione – saranno soggetti ai requisiti minimi in materia di comportamento nei confronti dei clienti. Rientrano nel campo d'applicazione di tali norme di comportamento tutti i fornitori di servizi finanziari che a titolo professionale forniscono a clienti servizi finanziari.

Il concetto di servizi finanziari va inteso in senso lato. Comprende tutte le operazioni suscettibili di sfociare nell'acquisizione di un prodotto finanziario da parte di un cliente. Le disposizioni devono in particolare essere valide per la consulenza in materia d'investimento, la gestione di patrimonio e l'accettazione e l'esecuzione di mandati per la compravendita di prodotti finanziari. Per prodotti finanziari si intendono i prodotti emessi od offerti in Svizzera o dalla Svizzera e che hanno carattere d'investimento, nonché determinati prodotti assicurativi. Ne fanno parte in particolare azioni, obbligazioni, derivati, prodotti strutturati, fondi comuni d'investimento di capitale e determinate assicurazioni.

Per fornitori di servizi finanziari si intendono le persone che per professione forniscono servizi finanziari. Da un lato sono quindi interessati dalle nuove disposizioni i partecipanti al mercato assoggettati alla vigilanza quali banche, commercianti di valori mobiliari, assicurazioni, direzioni di fondo e, per la prima volta, i gestori patrimoniali. Gli obblighi risultanti dal nuovo testo legislativo sono rivolti agli istituti assoggettati alla vigilanza e non direttamente ai loro collaboratori e partner contrattuali. Tuttavia, gli istituti interessati sono tenuti a verificare l'osservanza delle nuove norme di comportamento anche da parte dei loro collaboratori e di terzi da loro incaricati per la fornitura di servizi finanziari. In particolare, le persone fisiche che hanno relazioni rilevanti con la clientela e lavorano in qualità di impiegati o ad altro titolo in istituti finanziari assoggettati alla vigilanza sono tenute a fornire una prova della loro conoscenza delle norme di comportamento (cap. 8). D'altro lato, nel momento in cui forniscono ai propri clienti servizi finanziari, anche i partecipanti al mercato non assoggettati alla vigilanza verrebbero sot-

toposti alle nuove norme di comportamento. Per queste persone le disposizioni dovrebbero avere in linea di principio solo effetti di diritto privato.

4.3 Segmentazione della clientela

Lo squilibrio tra fornitori di servizi finanziari e clienti è particolarmente marcato nel caso dei clienti privati. Per clienti privati si intendono in linea generale tutte le persone fisiche, indipendentemente dalla loro situazione patrimoniale. Sono inoltre considerati clienti privati anche le aziende che non possiedono particolari conoscenze in ambito finanziario. Per clienti professionali si intendono clienti istituzionali, investitori assoggettati alla vigilanza prudenziale e aziende di grandi dimensioni. In genere, i clienti professionali hanno la possibilità di acquisire informazioni rilevanti per una transazione. Per i clienti professionali non è necessariamente richiesto l'allestimento di un prospetto o di un KID del prodotto finanziario. Le prescrizioni sulla documentazione relativa ai prodotti saranno pertanto applicabili soltanto se i prodotti sono acquistati da clienti privati. Occorre comunicare ai clienti in quale segmento sono stati classificati.

Anche per quanto riguarda le norme di comportamento va operata una distinzione tra clienti privati e clienti professionali. Nel caso di utenti classificati come clienti professionali, il fornitore di servizi finanziari può dare per scontato che essi dispongano delle conoscenze e dell'esperienza necessarie per valutare i rischi che una transazione comporta. Inoltre, nel fornire informazioni sulle caratteristiche e i rischi legati a un servizio o prodotto, il fornitore di servizi finanziari deve tener conto del tipo di cliente cui presta consulenza.

I clienti professionali devono tuttavia avere la possibilità in qualsiasi momento di usufruire della tutela prevista per i clienti privati mediante una formula di *opting in*. I clienti privati con un determinato patrimonio e qualifiche tecniche sufficienti nel segmento del mercato considerato devono, per contro, avere la possibilità di rinunciare a una maggiore tutela mediante una formula di *opting out*. È compito del legislatore fissare criteri uniformi per una segmentazione della clientela per tutti i prodotti finanziari. L'*opting out* deve essere riservato ai clienti che dispongono di sufficienti risorse patrimoniali, conoscenze tecniche ed esperienza per comprendere i prodotti finanziari in questione e i relativi rischi.

Domanda

3. In ambito di segmentazione della clientela, il diritto svizzero deve riprendere senza modifiche le disposizioni vigenti nella rilevante regolamentazione dell'UE¹ o è preferibile che vi deroghi? Devono essere determinanti ad esempio una certa disponibilità patrimoniale o adeguate qualifiche specialistiche oppure una combinazione dei due criteri?

¹ Ai sensi della direttiva relativa ai mercati degli strumenti finanziari (MiFID), un cliente privato è autorizzato all'*opting out* quando soddisfa due dei tre criteri seguenti: i) nel corso dei quattro trimestri precedenti, il cliente ha effettuato in media 10 transazioni di importo rilevante per ogni trimestre; ii) il portafoglio d'investimento del cliente supera i 500 000 EUR; iii) il cliente opera o ha operato nel settore della finanza per almeno un anno in una posizione professionale che presuppone conoscenze sulle transazioni previste.

5 Cerchia dei soggetti sottoposti a vigilanza

Indirizzi

1. Occorre elevare le esigenze poste ai gestori patrimoniali. In futuro essi dovranno rispettare le norme di comportamento valide per i fornitori di servizi finanziari ed essere sottoposti a vigilanza prudenziale.
2. Sono messe in discussione le modalità di sorveglianza dei gestori patrimoniali. Sono ipotizzabili le seguenti varianti:
 - a. assoggettamento alle norme di comportamento indicate nella legge sui servizi finanziari (LSF) e alla vigilanza da parte di uno o più organismi di autodisciplina da istituire;
 - b. assoggettamento alle norme di comportamento indicate nella legge sui servizi finanziari (LSF) e alla vigilanza da parte della FINMA.
3. L'obbligo di autorizzazione per i distributori di investimenti collettivi di capitale e l'attuale obbligo di iscrizione a registro per gli intermediari assicurativi devono essere sostituiti dai requisiti per i consulenti alla clientela e dall'obbligo d'iscrizione a registro che ne discende.

5.1 Vigilanza estesa sui gestori patrimoniali

Secondo il diritto vigente, in Svizzera la gestione patrimoniale è per lo più opera di istituti assoggettati alla vigilanza prudenziale, in particolare di banche e commercianti di valori mobiliari oltre che di direzioni di fondi e gestori patrimoniali di investimenti collettivi di capitale. Tali istituti devono disporre di un'autorizzazione della FINMA e sono assoggettati alla sua continua vigilanza. La gestione patrimoniale è in parte effettuata da fornitori di servizi finanziari non assoggettati alla vigilanza. In genere, i gestori patrimoniali non assoggettati alla vigilanza si distinguono da quelli assoggettati alla vigilanza prudenziale definendosi come «indipendenti» o «esterni». Entrambe le definizioni sono però fuorvianti per i clienti (cfr. a questo proposito le spiegazioni relative al concetto di «indipendenza» a pag.16). Di seguito si userà pertanto solamente l'espressione «gestori patrimoniali» senza aggiunte.

I gestori patrimoniali prendono autonomamente decisioni sull'allocazione dei patrimoni dei clienti nel quadro della strategia di investimento convenuta. Le ampie competenze decisionali dei gestori patrimoniali richiedono una particolare tutela dei clienti interessati. Per proteggere i clienti dei gestori patrimoniali finora non assoggettati alla vigilanza è necessario introdurre per tali partecipanti al mercato nuove regole. A tal fine si possono immaginare le seguenti varianti:

1. subordinazione alle norme di comportamento della LSF e vigilanza da parte di uno o più nuovi organismi di autodisciplina;
2. subordinazione alle norme di comportamento della LSF e vigilanza da parte della FINMA.

Oltre a queste varianti è stata studiata anche la possibilità di sottoporre i gestori patrimoniali alle norme di comportamento della LSF senza prevedere alcuna vigilanza da parte della FINMA o terzi. Il ricorso a una soluzione di questo tipo è stato però abbandonato perché non terrebbe debitamente conto in particolare degli obiettivi perseguiti dalla presente regolamentazione, che consiste nel miglioramento della tutela degli investitori e dei clienti.

Da ultimo sarebbe concepibile sottoporre i gestori patrimoniali alle norme di comportamento della LSF e al contempo assoggettarli a una vigilanza indiretta da parte delle banche. Anche in tal modo i gestori patrimoniali sarebbero subordinati alle nuove norme di comportamento. Ogni banca che intrattiene relazioni commerciali con detti gestori sarebbe inoltre incaricata di assicurarsi del rispetto degli obblighi previsti. Le violazioni andrebbero comunicate alla FINMA e sanzionate dalle banche secondo il diritto privato con pene convenzionali.

In caso di gravi violazioni delle norme di comportamento da parte dei gestori patrimoniali, la FINMA potrebbe adottare contro di essi misure previste dal diritto in materia di vigilanza nel quadro di una procedura di enforcement. Non vi sarebbe una vigilanza diretta dei gestori da parte della FINMA né un'autorizzazione. La FINMA si limiterebbe a verificare l'attività di sorveglianza esercitata dalle banche. Anche questa variante è stata respinta per diversi motivi. Si rischierebbe l'insorgere di difficoltà di attribuzione, doppiioni e disomogeneità dei requisiti delle diverse banche, nonché conflitti di interesse per le banche incaricate della sorveglianza. In determinati ambiti, infatti, esse si troverebbero in un rapporto di concorrenza diretta con i gestori da esse controllati. Infine, la vigilanza di gestori patrimoniali da parte di privati non corrisponde agli standard internazionali e in particolare ai requisiti europei in materia.

Di seguito sono descritti i vantaggi e gli inconvenienti degli indirizzi delle proposte di vigilanza (varianti 1 e 2). Con l'introduzione delle nuove norme di comportamento (cap. 7) per tutti i gestori patrimoniali valgono disposizioni chiare e uniformi sul loro comportamento nei confronti dei clienti. Le più grosse differenze contenute nelle varianti proposte riguardano le modalità di sorveglianza dei gestori patrimoniali finora non assoggettati alla vigilanza.

Variante 1: Autorizzazione e vigilanza da parte di organismi di autodisciplina

La variante 1 prevede che i gestori patrimoniali siano autorizzati e assoggettati a una costante vigilanza da parte di uno o più nuovi organismi di autodisciplina (OAD). Per ottenere l'autorizzazione un gestore patrimoniale deve disporre di fondi propri sufficienti o di garanzie equivalenti, presentare un'adeguata organizzazione d'esercizio con relative funzioni di controllo ed essere gestito da organi integri e competenti con personale qualificato. Il gestore patrimoniale sarebbe inoltre tenuto a rispettare regole riconosciute a garanzia di una presenza sul mercato equa e trasparente.

I gestori patrimoniali sono obbligati, in questa variante, ad affiliarsi a un OAD. Per poter esercitare, l'OAD è a sua volta tenuto a ottenere un'autorizzazione della FINMA, secondo criteri da definirsi in modo severo, data l'importanza della sua attività. L'OAD deve poter dimostrare una sufficiente indipendenza, presentare un'adeguata organizzazione d'esercizio con relative funzioni di controllo ed essere gestito da organi integri e competenti con personale qualificato. L'alta vigilanza degli OAD spetta alla FINMA.

Gli elementi a favore della variante 1 sono in particolare:

- una sorveglianza esercitata da uno o più organismi di autodisciplina comporta certi vantaggi rispetto ad una vigilanza statale, come ad esempio una maggiore flessibilità e vicinanza al mercato, nonché maggiore accettazione da parte dei partecipanti al mercato;
- i clienti possono scegliere se conferire il loro mandato di gestione patrimoniale a un offerente sorvegliato dalla FINMA (come ad es. una banca o un commerciante di valori mobiliari) oppure a un fornitore di servizi finanziari sorvegliato da un OAD;
- i numerosi gestori patrimoniali che saranno assoggettati all'obbligo di vigilanza provocano un minor aumento del fabbisogno di risorse statali rispetto alla variante 2, in quanto la FINMA sarebbe incaricata solamente dell'alta vigilanza degli OAD.

Gli elementi che depongono a sfavore della variante 1 sono in particolare:

- una sorveglianza dei gestori esercitata da OAD non corrisponde agli standard internazionali. Si corre il rischio di una mancanza di accettazione sia in Svizzera che all'estero;
- secondo il diritto dell'UE, le imprese di investimento che forniscono quale servizio la gestione patrimoniale devono essere sottoposte a una costante vigilanza esercitata da autorità statali. Di conseguenza, il modello OAD renderebbe difficile, se non impossibile, l'accesso al mercato UE per i fornitori di servizi finanziari svizzeri;

- il modello OAD non permette di risolvere in modo soddisfacente la questione della necessaria indipendenza, poiché presenta con più facilità conflitti di interesse rispetto al modello di una vigilanza statale esercitata dalla FINMA;
- non è chiaro se con un modello OAD viene creata in misura sufficiente una norma collettrice ai sensi dell'articolo 48f OPP 2 per gli amministratori delle casse pensioni.

Variante 2: Vigilanza prudenziale da parte della FINMA

La variante 2 prevede la vigilanza prudenziale di tutti i gestori patrimoniali da parte della FINMA. Questa variante corrisponde al modello di vigilanza attuale applicato per banche, assicurazioni, commercianti di valori mobiliari, direzioni di fondi e gestori patrimoniali di investimenti collettivi di capitale. Nel segno della continuità con la tradizione di vigilanza duale, la FINMA eserciterebbe i suoi compiti indirettamente, attraverso società di audit particolarmente qualificate. La FINMA è inoltre autorizzata ad applicare il diritto di vigilanza con misure coercitive, a rimediare a irregolarità e ad adottare sanzioni.

Gli elementi a favore della variante 2 sono in particolare:

- esigenze più elevate a livello di diritto di vigilanza contribuiscono a rendere il ramo della gestione patrimoniale più professionale. La tutela dei clienti viene migliorata grazie a una vigilanza statale;
- sottoporre anche la gestione patrimoniale al diritto di vigilanza colmerebbe una lacuna esistente e istituirebbe le stesse condizioni per i gestori patrimoniali e gli operatori assoggettati alla vigilanza prudenziale;
- il divario nella regolamentazione rispetto ai concorrenti mercati finanziari internazionali viene ulteriormente ridotto. Grazie a questo avvicinamento agli standard internazionali, la Svizzera si procura migliori opportunità di accesso ai mercati esteri per le sue aziende;
- un comportamento sul mercato non ammesso e con effetti dannosi da parte dei gestori patrimoniali è identificato e sanzionato rapidamente;
- verrebbe creata una norma collettrice ai sensi dell'articolo 48f OPP 2.

Gli elementi a sfavore della variante 2 sono in particolare:

- i gestori patrimoniali non dispongono direttamente di nessun fondo della clientela. I fondi si trovano su conti o depositi di banche o commercianti di valori mobiliari sorvegliati;
- i fornitori di servizi finanziari assoggettati o meno alla vigilanza si fanno finora concorrenza a vicenda. Il cliente deve poter decidere sotto la propria responsabilità per quale modello optare. Con la presente variante il cliente non gode di tale libertà di scelta;
- questa vigilanza prudenziale genera costi di regolamentazione più alti rispetto alla variante 1, il che potrebbe costringere proprio i gestori più piccoli ad uscire dal mercato;
- i numerosi gestori patrimoniali che saranno assoggettati all'obbligo di vigilanza implicherebbero un considerevole fabbisogno supplementare di risorse statali.

Domanda

4. Quale tra le due varianti di disciplinamento proposte preferite per i gestori patrimoniali? Per quale motivo? Vedete altre varianti?

5.2 Sostituzione dell'attuale obbligo di autorizzazione per distributori di investimenti collettivi di capitale

Attualmente, i distributori di investimenti collettivi di capitale che dispongono di un'autorizzazione della FINMA sono circa 365. Essi non sono assoggettati alla vigilanza prudenziale. Questa situazione non è

soddisfacente. Un obbligo di autorizzazione senza vigilanza dà adito a malintesi da parte dei clienti e suscita una fiducia indebita nei confronti della sorveglianza dell'attività degli istituti soggetti all'obbligo di autorizzazione. Il problema è accentuato dal fatto che può definirsi «assoggettato alla vigilanza della FINMA» qualsiasi fornitore di servizi finanziari che «in virtù della legge sui mercati finanziari necessita di un'autorizzazione, di un riconoscimento, di un'abilitazione o di una registrazione dell'autorità di vigilanza sui mercati finanziari» (art. 3 LFINMA).

Esercitare una vigilanza prudenziale sui distributori di investimenti collettivi di capitale, tuttavia, non appare giustificato. Per questo motivo esiste attualmente per tali operatori una vigilanza sotto forma di autoregolamentazione. Inoltre, nell'ambito degli investimenti collettivi sono sottoposti a sorveglianza statale non solo gli emittenti ma anche i prodotti stessi. In queste circostanze, aggiungere la vigilanza della FINMA sarebbe sproporzionato. Si potrebbe, piuttosto, fare a meno di un'autorizzazione da parte delle autorità per queste attività. I distributori di investimenti collettivi di capitale sono tenuti – come tutti gli altri fornitori di servizi finanziari – a rispettare le norme di comportamento (cap. 7). Inoltre, l'attuale vigilanza di detti distributori confluirà nei requisiti in materia di conoscenze dei consulenti alla clientela e nei relativi obblighi di registrazione (cap. 8).

5.3 Sostituzione dell'attuale obbligo di registrazione per intermediari assicurativi

In Svizzera gli intermediari assicurativi registrati sono più di 13 000. In qualità di consulenti alla clientela, in futuro anch'essi dovranno rispettare le norme di comportamento sancite dalla LSF. Esercitare una vigilanza prudenziale su tali intermediari non appare ragionevole, tanto più se si considera che gli stessi istituti d'assicurazione sono assoggettati alla sorveglianza da parte della FINMA. L'attuale obbligo di registrazione per intermediari assicurativi confluirà pertanto – come l'attuale obbligo di autorizzazione per distributori di investimenti collettivi di capitale – nei requisiti in materia di conoscenze dei consulenti alla clientela e nei relativi obblighi di registrazione. In futuro non soltanto gli intermediari assicurativi non vincolati ma anche quelli vincolati dovranno essere iscritti in un registro. I presupposti per l'iscrizione a registro sono descritti nel capitolo 8.

Domanda

5. Come giudicate la proposta di sopprimere l'obbligo di autorizzazione per i distributori e l'obbligo di registrazione per gli intermediari assicurativi assoggettando questi partecipanti al mercato al nuovo obbligo di registrazione per i consulenti alla clientela previsto nell'ambito della formazione?

5.4 Soppressione degli intermediari finanziari direttamente sottoposti (IFDS)

Conformemente alla legge sul riciclaggio di denaro, gli intermediari finanziari parabancari devono aderire a un organismo di autodisciplina o essere in possesso di un'autorizzazione della FINMA. In Svizzera esistono al giorno d'oggi circa 380 intermediari finanziari direttamente sottoposti (IFDS). In caso di accettazione di una delle due varianti di cui sopra, almeno una buona metà degli IFDS sarebbe in futuro considerata come gestore patrimoniale; il resto sarebbe assoggettato alle norme di comportamento della LSF in qualità di consulente in investimenti. A causa del basso numero di istituti interessati ma anche per via delle attività svolte da tali IFDS, l'introduzione della vigilanza prudenziale da parte della FINMA appare superflua. D'altra parte non esiste nessun motivo di allentare la prevenzione del riciclaggio di denaro, soprattutto alla luce del fatto che nell'ambito della lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo nel settore finanziario, la Svizzera è vincolata da accordi internazionali.

L'obbligo di autorizzazione per gli IFDS, che anche in virtù della nuova regolamentazione non sono assoggettati come gestori patrimoniali alla vigilanza prudenziale da parte della FINMA, può essere sostituito da un'affiliazione obbligatoria a un OAD. Il vantaggio di tale approccio risiede nella netta distinzione che ne risulterebbe tra vigilanza prudenziale di fornitori di servizi finanziari da parte della

FINMA e sorveglianza dei partecipanti al mercato esercitata nell'ambito della LRD. In compenso, tale soluzione presenterebbe l'inconveniente che l'affiliazione ad un organismo di autodisciplina potrebbe in talune circostanze non riuscire a tutti gli intermediari finanziari che secondo la LRD devono essere sorvegliati.

Domanda

6. Come giudicate la proposta di sostituire l'autorizzazione prevista nel diritto concernente la lotta al riciclaggio di denaro per gli IFDS con l'introduzione dell'affiliazione obbligatoria a un OAD della LRD?

6 Documentazione sulle caratteristiche dei prodotti

Indirizzi

4. I valori mobiliari offerti in Svizzera o dalla Svizzera devono sottostare all'obbligo di pubblicazione del prospetto. I prospetti devono essere redatti in base a uno schema predefinito e contenere informazioni sul prodotto, sull'emittente e su altre persone responsabili della correttezza del prospetto. I prospetti devono inoltre fornire informazioni sui rischi associati al prodotto.
5. Per i prodotti finanziari complessi che vengono offerti in Svizzera o dalla Svizzera gli emittenti devono predisporre un documento con informazioni chiave per gli investitori (Key Investor document, KID). Il documento deve contenere le informazioni relative alle principali caratteristiche del prodotto, ai rischi e ai costi e deve consentire un confronto tra diversi prodotti finanziari.
6. In linea di massima il prospetto e il KID devono essere a disposizione dell'investitore al momento della decisione sull'investimento. La pubblicità deve essere riconoscibile in quanto tale e fedele alla realtà. Le regole sulla pubblicità a posteriori devono garantire la trasparenza sul prodotto anche a investimento avvenuto.
7. Il prospetto e il KID devono essere sottoposti a un'autorità per il controllo formale. L'emittente deve pubblicare la documentazione relativa al prodotto non appena il cliente viene informato sulla possibilità di acquistarlo.

Per poter operare una valutazione consapevole sull'acquisto di un prodotto finanziario, i clienti hanno bisogno di informazioni sufficienti sulle caratteristiche e sui rischi associati al prodotto finanziario e ai costi che devono sostenere per acquistare, vendere e conservare i prodotti. Inoltre, anche i partecipanti al mercato che consigliano i clienti prima dell'acquisto di un prodotto finanziario, necessitano di informazioni adeguate e vincolanti sullo stesso prima di poterlo consigliare. Per far fronte a queste esigenze, gli emittenti di valori mobiliari sono tenuti a pubblicare un prospetto. Inoltre, per gli strumenti finanziari complessi deve essere predisposto un KID.

6.1 Obbligo di pubblicazione del prospetto per i valori mobiliari

Se i valori mobiliari sono distribuiti anche a clienti privati in Svizzera o dalla Svizzera, il loro emittente è tenuto a redigere e pubblicare il relativo prospetto. Il fatto che l'emittente abbia sede in Svizzera o all'estero non è determinante. Se però all'estero sussiste un obbligo di pubblicazione del prospetto equivalente ai requisiti svizzeri, il suoi emittenti possono essere esonerati da tale obbligo. Affinché esso sussista è indispensabile che i prodotti in questione siano quotati in borsa e che derivino direttamente da un'emissione o siano stati offerti da un'azionista importante nell'ambito di un'offerta secondaria («secondary offering»).

Su richiesta i prospetti devono essere forniti ai clienti interessati in formato cartaceo. Inoltre devono essere pubblicati su una piattaforma elettronica centrale, gestita dall'autorità di vigilanza competente o da terzi da essa autorizzati. I prospetti devono essere pubblicati appena viene comunicata ai clienti la possibilità di acquistare un prodotto.

Infine per gli investimenti collettivi di capitale deve essere mantenuto l'obbligo di pubblicazione della documentazione già previsto dal diritto vigente. L'impostazione di questi prospetti sui fondi si basa su standard internazionali e in molti ambiti è conforme alle prescrizioni della regolamentazione europea per gli investimenti collettivi di capitale.

Deroghe all'obbligo di pubblicazione del prospetto

Conformemente alla regolamentazione europea in vigore, per le offerte destinate esclusivamente ai clienti professionali e per le offerte di valori mobiliari a partire da un taglio minimo di 100 000 franchi o per un investimento minimo di 100 000 franchi non sussiste l'obbligo di pubblicazione del prospetto. In questi casi si parte dal presupposto che i clienti possano ottenere le informazioni necessarie per pren-

dere una decisione sull'investimento nell'ambito di colloqui e trattative con gli emittenti o con i distributori dei prodotti.

Anche le offerte destinate a una cerchia ristretta di persone – ad esempio di 150 clienti – o legate all'introduzione di programmi di partecipazione dei collaboratori devono sottostare all'obbligo di pubblicazione del prospetto. Analogamente a quanto accade nell'UE, per ragioni di proporzionalità non sussiste l'obbligo di pubblicazione del prospetto per le offerte pubbliche minori di strumenti finanziari non quotati. Potrebbero rientrare in tale deroga le emissioni il cui valore complessivo nell'arco di 12 mesi è inferiore a 5 milioni di franchi.

Ulteriori deroghe all'obbligo di pubblicazione del prospetto potrebbero essere previste per l'emissione di valori mobiliari connessi a ristrutturazioni oppure a offerte di acquisto. Infine gli emittenti di azioni possono essere esonerati dall'obbligo di pubblicazione del prospetto se le azioni sono distribuite agli azionisti come dividendi. L'obbligo di pubblicazione del prospetto non deve sussistere per i prodotti di risparmio puri.

Impostazione e contenuto dei prospetti

Il prospetto deve fornire ai clienti interessati informazioni possibilmente esaustive e chiare sul prodotto, sugli emittenti e su altre persone sottoposte all'obbligo (ad es. i garanti) e che sono necessarie per prendere una decisione sull'investimento. Inoltre, i prospetti devono contenere una spiegazione sui rischi nonché un riassunto e devono essere elaborati secondo una schema standardizzato. Analogamente a quanto previsto attualmente per gli investimenti collettivi di capitale, il Consiglio federale deve stabilire a livello di ordinanza il contenuto minimo e l'impostazione del prospetto. Si deve tuttavia rinunciare a prescrivere determinate formulazioni. I requisiti devono per quanto possibile essere indipendenti dal prodotto. Nelle prescrizioni sull'impostazione si devono però includere le caratteristiche di determinati tipi di prodotti. Differenze possono in particolare risultare nella descrizione dei diritti e dei doveri associati ai valori mobiliari. Le informazioni sui valori mobiliari emessi devono fornire indicazioni in particolare sui diritti e sui doveri che derivano dai prodotti. Devono quindi essere indicati il tipo e la categoria dei prodotti emessi, la valuta, la data e le condizioni di emissione. Nei derivati bisogna indicare anche il valore di base e occorre descrivere come le sue fluttuazioni influenzano l'andamento del prodotto finanziario emesso.

I dati sull'emittente devono comprendere le informazioni sull'impresa (organizzazione, attività, organi, capitale e diritti di voto, azionisti importanti, appartenenza a gruppi), sul risultato d'esercizio, sulla situazione finanziaria e sulle prospettive commerciali. Per le emissioni di azioni bisogna richiedere alla direzione anche un rapporto sulla situazione.

Per quanto concerne la spiegazione sui rischi bisogna esigere che i rischi concreti siano esposti chiaramente. Per motivi di comprensibilità si dovrebbe rinunciare a elencare i fattori di rischio e i rischi dovrebbero essere indicati in ordine d'importanza.

In caso di emissione di titoli garantiti da attività (asset backed securities, ABS) gli emittenti devono poter pubblicare anche un prospetto di base piuttosto che un prospetto separato (*stand alone*). Con un tale prospetto di base si possono effettuare numerose emissioni di prodotti simili. In ogni emissione il prospetto di base è completato dai «final term» che definiscono le condizioni concrete dei prodotti emessi – per le obbligazioni sono la durata, il tasso d'interesse o il tasso di riferimento e il margine oppure per i derivati sono i valori mobiliari sottostanti, i valori o il tasso di riferimento, il prezzo di esercizio e la durata.

Infine bisogna garantire un aggiornamento adeguato dei dati relativi ai valori mobiliari. In questo senso, in caso di modifica i prospetti per i prodotti strutturati e gli strumenti finanziari derivati devono essere adeguati ai diritti associati ai prodotti e gli investitori devono essere informati del cambiamento. Per le azioni e le obbligazioni non quotate in borsa l'aggiornamento dei dati pubblicitari deve essere effettuato con la pubblicazione del rapporto annuale. Per le azioni e le obbligazioni quotate in borsa nonché per gli investimenti collettivi di capitale le disposizioni del diritto vigente concernenti

l'aggiornamento dei dati sono soddisfacenti e non devono pertanto essere adeguate. Tutti i documenti allestiti in relazione all'aggiornamento dei dati di un prodotto devono essere disponibili sulla stessa piattaforma elettronica sulla quale si trovano anche i prospetti.

Per quanto concerne la pubblicità dei prodotti finanziari devono valere norme uniformi per tutti i mercati finanziari che si orientano alla direttiva europea relativa al prospetto da pubblicare (cap. 7).

6.2 Prospetto «light»

Oltre all'obbligo generale di pubblicazione del prospetto, per determinati emittenti – come ad esempio le PMI o le imprese con una bassa capitalizzazione di mercato (small cap) e per determinate offerte – come le emissioni di diritti di opzione – potrebbero essere stabiliti requisiti meno rigorosi per quanto riguarda l'impostazione dei prospetti (prospetto «light»). Queste semplificazioni si giustificano perché l'emissione – ad esempio per le PMI – viene effettuata solitamente a favore di persone vicine all'impresa oppure perché è eccessivo richiedere un prospetto completo.

Devono essere previste delle semplificazioni soprattutto nell'ambito (a) delle informazioni sugli emittenti e (b) delle spiegazioni sui rischi. Queste informazioni dovrebbero essere limitate a un minimo ragionevole, poiché gli investitori si fidano dell'impresa. Pertanto, bisognerebbe rinunciare a fornire informazioni dettagliate sul consiglio di amministrazione o sulle prospettive (in particolare si dovrebbe rinunciare a una discussione e a un'analisi sul management). Occorre valutare se nel caso di emissioni di azioni e obbligazioni non strutturate si debba rinunciare completamente a fornire una spiegazione sui rischi.

Per contro, questo prospetto semplificato (prospetto «light») dovrebbe essere redatto nella forma di un prospetto separato e non dovrebbe essere possibile fare dei rimandi (incorporation by reference).

Domanda

7. Oltre a quelle proposte, occorre prevedere altre deroghe all'obbligo di pubblicazione del prospetto o semplificazioni, ad esempio per quanto riguarda le emissioni di Confederazione, Cantoni, Comuni o di particolari istituzioni di diritto pubblico?

6.3 Documento con informazioni chiave per gli investitori (Key Investor document, KID) su prodotti finanziari complessi

Proprio per i clienti privati le informazioni fornite nei prospetti sono solitamente troppo ampie per riassumere rapidamente le caratteristiche, i costi e i rischi di un prodotto finanziario e per fare in modo che esse influenzino la decisione di acquisto. Gli emittenti devono pertanto redigere un KID per i prodotti finanziari complessi. Per prodotti finanziari complessi si intendono i prodotti il cui rendimento non dipende esclusivamente dalla solvibilità e dalla redditività dell'emittente (n. 4.1).

Il KID deve illustrare ai clienti in modo comprensibile le caratteristiche essenziali di un prodotto finanziario e in particolare deve menzionare i fattori che ne influenzano il rendimento. Per aumentare la comparabilità tra diversi prodotti, il KID deve sottostare a chiare disposizioni normative su impostazione, contenuto, sequenza e lunghezza del documento. Le prescrizioni si potrebbero orientare ai criteri relativi alle informazioni chiave per gli investitori dell'allegato 3 dell'ordinanza sugli investimenti collettivi di capitale (OICol). A livello di contenuto, il KID deve fornire informazioni sulla categoria e sugli obiettivi del prodotto nonché sulle risorse e sui metodi impiegati per il loro conseguimento. Inoltre deve indicare se il prodotto sottostà a vigilanza o meno e deve descrivere il suo profilo di rischio e di rendimento. Deve anche spiegare quali svantaggi deriverebbero da una restituzione anticipata del prodotto. Nell'indicazione dei rischi si devono spiegare in particolare eventuali probabilità di perdita del cliente e si devono evidenziare i rischi di mercato. Infine devono essere pubblicati tutti i costi diretti e indiretti associati a un investimento nel prodotto.

Il KID deve essere offerto ai clienti privati dai fornitori di servizi finanziari interessati (cap. 7). L'emittente deve impegnarsi ad adeguare costantemente il KID alle modifiche essenziali e deve rendere il documento sempre disponibile in formato elettronico o cartaceo sulla piattaforma elettronica in cui si trovano i prospetti del prodotto finanziario.

Domanda

8. Oltre a quello per i prodotti finanziari complessi deve sussistere l'obbligo di redigere un KID anche per altri prodotti finanziari – come ad esempio i prodotti assicurativi senza caratteristiche d'investimento oppure azioni od obbligazioni semplici?

6.4 Obbligo di verifica e responsabilità

L'introduzione di disposizioni intersettoriali sulla documentazione per i prodotti finanziari migliora la tutela dei clienti soltanto se vengono effettuati i controlli previsti da queste disposizioni e se i clienti possono far valere che hanno subito danni a livello patrimoniale a causa di informazioni mancanti o inesatte nella documentazione sul prodotto.

Verifica del prospetto e KID

Sia il prospetto sia il KID devono pertanto essere preventivamente esaminati dalla FINMA o da un'altra istituzione come la Commissione delle offerte pubbliche di acquisto (COPA) o da SIX Swiss Exchange per gli strumenti finanziari quotati in borsa.

Con il controllo preventivo sommario proposto non viene richiesta una vera e propria autorizzazione per il singolo prodotto come accade oggi nell'ambito degli investimenti collettivi di capitale e dei singoli prodotti assicurativi. Con le verifiche del prospetto non viene neppure introdotto il divieto di distribuire certi prodotti ai clienti privati. Un'attribuzione astratta degli strumenti finanziari a determinati segmenti della clientela senza tenere in considerazione la strategia d'investimento concreta di un cliente appare sproporzionata. Tuttavia gli emittenti devono già definire la cerchia adeguata di destinatari di un prodotto finanziario in fase di concezione e devono descriverla nella documentazione sul prodotto.

Domanda

9. Considerate la proposta di verifica della documentazione sul prodotto un obiettivo auspicabile o ritenete che debbano essere considerati anche altri elementi? Da quale servizio dovrebbe essere effettuata una tale verifica?

Responsabilità per informazioni mancanti o inesatte nella documentazione sul prodotto

I clienti che hanno subito danni a livello patrimoniale a causa di informazioni mancanti o inesatte nella documentazione sul prodotto devono potersi rivalere nei confronti degli emittenti e di altre persone. La responsabilità deve valere per tutti i prospetti dei prodotti e per il KID conformemente alle disposizioni sulla responsabilità ai sensi dell'articolo 752 del Codice delle obbligazioni (CO). Tuttavia i responsabili del KID devono rispondere solo se esso riporta indicazioni inesatte, non conformi ai requisiti legali o se queste mancano.

Il nesso di causalità tra un'espressione inesatta nel prospetto o nel KID e il danneggiamento del cliente deve essere presunta. Informazioni mancanti o inesatte sono pertanto considerate causa del danno anche se nella sua decisione d'acquisto il cliente interessato non si è basato sulle indicazioni contenute nel prospetto o nel KID. La cerchia dei possibili responsabili deve comprendere gli emittenti, il loro consiglio di amministrazione e la loro direzione, un eventuale garante, l'offerente e la persona che richiede l'ammissione al commercio in un mercato regolamentato. Queste persone devono essere indicate nel prospetto o nel KID. Il prospetto deve contenere anche una dichiarazione dei responsabili che le informazioni fornite sono corrette e complete.

7 Comportamento e organizzazione dei fornitori di servizi finanziari

Indirizzi

8. I fornitori di servizi finanziari devono informare i propri clienti sul contenuto e sui costi dei loro servizi nonché su caratteristiche, costi e rischi associati ai prodotti offerti prima di fornire il servizio finanziario.
9. Prima di eseguire un'operazione i fornitori di servizi finanziari devono informarsi su quali siano le conoscenze e l'esperienza del proprio cliente in relazione all'operazione da eseguire. Se considerano l'operazione inappropriata, devono avvertire il cliente. Prima di fornire una raccomandazione e nell'ambito della gestione patrimoniale i fornitori di servizi finanziari devono valutare se una determinata operazione è adatta al cliente.
10. I fornitori di servizi finanziari devono documentare l'entità e l'oggetto del servizio concordato nonché fornire chiarimenti in merito all'idoneità e all'adeguatezza dell'operazione per il cliente e devono fornire un rendiconto trasparente sulle prestazioni fornite.
11. I fornitori di servizi finanziari devono rispettare in particolare le misure adottate per evitare conflitti di interesse tra loro rispettivamente tra i loro collaboratori e i loro clienti.
12. Le remunerazioni percepite da terzi devono essere rese pubbliche e devono essere ammesse soltanto nella misura in cui sono garantiti gli interessi dei clienti e se la remunerazione contribuisce ad accrescere la qualità del servizio.

Il cliente dovrebbe poter essere in grado di capire i diritti che ha nei confronti del suo offerente. Deve anche sapere quali informazioni private deve trasmettere al fornitore di servizi finanziari e quali informazioni si può attendere dall'offerente a seconda del servizio o del prodotto. Il DFF ritiene pertanto necessario adeguare le norme di comportamento in vigore. Le nuove prescrizioni devono offrire al cliente la maggior trasparenza possibile su servizi offerti, operazioni effettuate e prodotti finanziari interessati. Vengono inoltre concretizzati gli obblighi di diligenza e di fedeltà dei fornitori di servizi finanziari prima della fornitura di un servizio. Le nuove disposizioni non devono però limitare la gamma dei servizi che può offrire un fornitore di servizi finanziari. Oltre a ciò i clienti non devono essere controllati nelle loro decisioni a favore o a sfavore dell'acquisto di un prodotto finanziario.

La verifica dell'applicazione delle nuove norme di comportamento nei confronti degli istituti assoggettati alla vigilanza è compito dell'autorità di vigilanza. La FINMA sorveglia costantemente se i fornitori di servizi finanziari assoggettati alla vigilanza prudenziale rispettano le prescrizioni applicabili del diritto di vigilanza e adotta misure se l'istituto viola le regole. Inoltre, i privati che hanno subito un danno a causa del comportamento scorretto dell'istituto assoggettato alla vigilanza possono far valere i loro diritti in sede civile. A causa di una mancante vigilanza continua, le violazioni di istituti non assoggettati alla vigilanza possono essere scoperte dall'autorità di vigilanza soltanto in ritardo o non essere scoperte del tutto. In caso di comportamento scorretto di questi fornitori di servizi finanziari l'accento è posto pertanto sulla tutela delle pretese in sede di procedimento civile da parte del singolo cliente (cap. 9).

7.1 Informazioni su fornitori di servizi finanziari, servizi e prodotti

Affinché i clienti possano decidere con cognizione di causa in merito a un investimento, necessitano di sufficienti informazioni sul loro fornitore di servizi finanziari nonché sui servizi finanziari e sui prodotti disponibili. Ciò vale a prescindere dall'ammontare della somma investita nel singolo caso. I singoli obblighi di informazione devono variare nella loro estensione a seconda del segmento di clientela e per clienti privati devono essere più ampie che per clienti professionali.

Informazioni sui fornitori di servizi finanziari

In primo luogo ai clienti devono essere fornite informazioni adeguate sull'offerente e sul suo campo d'attività. Per i clienti privati esse devono contenere in particolare il nome e l'indirizzo, i mezzi di comunicazione e le lingue, lo stato dell'autorizzazione e l'autorità di vigilanza competente. Possono definirsi assoggettati alla vigilanza soltanto i fornitori di servizi il cui comportamento e la cui organizzazione sono assoggettati a una vigilanza continua da parte di un'autorità. Infine, i fornitori di servizi devono informare in merito a possibilità di ricorso o di accesso a procedure extragiudiziali di composizione delle controversie.

Se necessario, l'offerente deve richiamare l'attenzione sul fatto che opera tramite intermediari vincolati da un contratto o altrimenti vincolati, rispettivamente gli intermediari vincolati devono comunicare a quale titolo operano e quale offerente rappresentano.

Informazioni sui servizi e sui prodotti

I fornitori di servizi finanziari devono adeguatamente informare i loro clienti su caratteristiche, rischi, costi e rendimento presumibile del servizio e del prodotto in questione. In questo ambito devono informare in modo adeguato anche su risultati passati e su caratteristiche specifiche, ad esempio in caso di prodotti composti. I fornitori di servizi finanziari devono inoltre fornire la necessaria documentazione sul prodotto. In particolare ai clienti privati deve essere consegnato il KID (cap. 6). Per contro, devono essere forniti prospetti dettagliati di prodotti soltanto su richiesta. In caso di servizi finanziari ottenuti in borsa devono essere date informazioni sul luogo di esecuzione dei mandati dei clienti.

Devono pure essere presentati in modo trasparente i costi diretti e indiretti a carico del cliente inerenti al servizio e al prodotto. Se un servizio viene offerto insieme a un altro o un prodotto è offerto quale parte di un pacchetto, l'offerente informa se le singole parti possono essere acquistate anche separatamente e ne indica i costi.

Se viene offerta una consulenza sugli investimenti, si deve indicare se è indipendente, se si basa su un'analisi di mercato ampia o limitata e se al cliente viene offerta una valutazione continua sull'idoneità degli strumenti finanziari. I fornitori di servizi finanziari possono definirsi «indipendenti» (o termini equivalenti) se non ricevono incentivi finanziari o di altro tipo da terzi e se impiegano un numero sufficiente di strumenti finanziari.

Modalità della fornitura di informazioni

Le informazioni descritte sopra su offerenti, servizi finanziari e prodotti devono essere fatte pervenire al cliente per tempo, prima della sua decisione di investimento. Devono essere formulate in modo corretto, chiaro e non fuorviante. Il materiale pubblicitario dell'offerente deve essere chiaramente contrassegnato in quanto tale. Nelle pubblicità si deve inoltre indicare chiaramente se e dove siano eventualmente ottenibili il prospetto e il KID relativi a un prodotto finanziario. Le informazioni nelle pubblicità devono coincidere con le dichiarazioni dei documenti normativi. Le informazioni richieste possono essere fornite al cliente – ove appropriato – anche in forma standardizzata.

7.2 Verifica dell'adeguatezza e dell'idoneità

Con l'introduzione degli obblighi di informazione descritti sopra i fornitori di servizi finanziari creano trasparenza sui prodotti offerti, sui loro servizi e sulle relazioni d'interesse. I fornitori di servizi finanziari devono inoltre adattare l'esercizio della loro attività alle esigenze concrete del cliente. L'approfondimento di questi accertamenti dipende dal tipo di servizio da fornire. Qui di seguito si distingue tra una verifica dell'adeguatezza e dell'idoneità e gli obblighi che sorgono nel quadro di operazioni «execution only». Inoltre, nel quadro della verifica dell'adeguatezza e dell'idoneità occorre pure tener conto della distinzione tra cliente privato e cliente professionale (n. 4.3).

Verifica dell'adeguatezza prima di effettuare transazioni con prodotti finanziari

Affinché un fornitore di servizi finanziari possa operare nell'interesse del suo cliente deve almeno essere al corrente delle conoscenze e delle esperienze di cui il cliente dispone circa il genere di transazione in questione. Prima di prestare un servizio, i fornitori di servizi finanziari sono pertanto tenuti a una verifica dell'adeguatezza. Sulla base delle conoscenze e dell'esperienza del cliente devono valutare se il tipo di prodotto in questione o il servizio da fornire è appropriato. Se ritengono che una transazione non sia appropriata o se, per mancanza di indicazioni, non sono stati in grado di effettuare la verifica dell'adeguatezza, devono informare il cliente.

Verifica dell'idoneità in caso di consulenza e gestione patrimoniale

I fornitori di servizi finanziari possono fornire una consulenza ai loro clienti nell'investimento del loro patrimonio soltanto se sono al corrente della loro esperienza, delle loro conoscenze, degli obiettivi di investimento e della loro situazione finanziaria. Il fornitore di servizi finanziari deve effettuare una verifica dell'idoneità sulla base delle informazioni del suo cliente. Soltanto se secondo la stima del fornitore di servizi finanziari il cliente possiede sufficienti conoscenze ed esperienza per valutare i rischi e le caratteristiche di una transazione finanziaria, e questa, alla luce dei suoi obiettivi di investimento e della sua situazione finanziaria, è appropriata, il fornitore di servizi finanziari può consigliare al suo cliente di effettuare la transazione in questione. L'informazione in merito agli obiettivi di investimento di un cliente dovrebbe includere anche una verifica sulla propensione e sulla capacità di rischio. Nel quadro della verifica dell'idoneità occorre tenere anche in considerazione la ripartizione dei rischi del portafoglio di un cliente. Dato che, in caso di indicazioni mancanti o incomplete su esperienza, conoscenze, obiettivi di investimento e situazione finanziaria un fornitore di servizi finanziari non può esprimersi in merito all'idoneità di un'operazione, in tali casi una raccomandazione non è appropriata. Il fornitore di servizi finanziari deve comunicarlo al cliente e rinunciare a formulare una raccomandazione.

Le proposte descritte per la verifica dell'idoneità non devono essere applicabili soltanto alla consulenza sugli investimenti, ma anche nel quadro di mandati di gestione patrimoniale. La verifica dell'idoneità si riferisce alla gestione patrimoniale stessa; prima di stipulare un contratto di gestione patrimoniale il fornitore di servizi finanziari deve assicurarsi che il cliente capisca cosa s'intende per «gestione patrimoniale» e che la strategia di investimento scelta coincide in linea di principio con gli obiettivi e la situazione economica del cliente, ossia è idonea. Inoltre, prima di effettuare transazioni finanziarie, il gestore patrimoniale deve verificare se nelle loro interazioni con il resto del portafoglio esse siano idonee per il cliente. Infine, gli investimenti nel portafoglio del cliente devono essere continuamente sorvegliati.

Nel caso di un'effettiva consulenza e di mandati di gestione patrimoniale si deve garantire che la scelta degli investimenti (ad es. fondi vs. investimenti diretti; prodotti passivi vs. attivi) sia effettuata, quanto a qualità e costi, tenendo esclusivamente conto degli interessi del cliente.

Limitazione delle operazioni «execution only» (mera esecuzione di ordini) per clienti privati

Se un cliente si rivolge a un fornitore di servizi finanziari e lo prega di effettuare una determinata operazione, quest'ultimo può eseguire tale operazione in «execution only», ovvero senza dover svolgere una verifica dell'adeguatezza o dell'idoneità. Per i clienti privati i fornitori di servizi finanziari possono tuttavia operare la mera esecuzione di ordini soltanto su prodotti finanziari semplici. Sono considerati prodotti finanziari semplici i prodotti facilmente comprensibili, per i quali il cliente non deve versare più dei costi di acquisto e che vengono venduti regolarmente sul mercato o che possono essere restituiti all'emittente.

Domanda

10. Ritenete che i criteri proposti per verificare l'idoneità e l'adeguatezza di un'operazione per un determinato cliente siano adeguati o devono essere considerati altri criteri?

7.3 Documentazione e rendiconto

Documentazione

Secondo le nuove prescrizioni i fornitori di servizi finanziari devono documentare l'accordo concluso con un nuovo cliente sulla fornitura di un servizio finanziario. In primo luogo occorre fissare in un contratto quadro scritto i diritti e i doveri principali delle parti prima dell'esecuzione iniziale di un servizio per un cliente. In secondo luogo, devono essere fissati per scritto tutti gli altri accordi presi con il cliente nonché le informazioni principali che lo riguardano. In caso di colloqui di consulenza devono in particolare essere documentati i risultati rilevanti come, ad esempio, le esigenze rilevate e i motivi per le raccomandazioni formulate. In terzo luogo, i fornitori di servizi finanziari devono documentare i mandati commissionati da un cliente e le operazioni effettuate per il cliente. Inoltre, devono essere documentati in modo adeguato anche i risultati delle verifiche dell'adeguatezza e dell'idoneità. Il DFF ritiene per contro non adatta l'introduzione di un obbligo di redigere un verbale o di far firmare il verbale al cliente. In caso di un obbligo di questo tipo vi è il grande rischio che il verbale firmato possa essere utilizzato in maniera standardizzata dai fornitori di servizi finanziari per eludere la loro responsabilità nei confronti del cliente.

Rendiconto sui servizi prestati

I fornitori di servizi finanziari devono rendere conto in forma adeguata sui servizi prestati. Tale obbligo comprende anche il fatto che il fornitore di servizi finanziari debba riferire regolarmente ai propri clienti. Questo resoconto comprende in particolare informazioni sulle operazioni effettivamente svolte come pure sui costi diretti e indiretti di tali operazioni e sui servizi prestati. Nel quadro di rapporti di gestione patrimoniale e di consulenza i fornitori di servizi finanziari devono inoltre provare che hanno armonizzato le operazioni con il profilo e le richieste del relativo cliente. I fornitori di servizi finanziari che detengono prodotti finanziari per i loro clienti devono pure predisporre almeno annualmente una panoramica dei titoli in custodia e informarli sul luogo di custodia e sulla sua responsabilità. Infine, un cliente deve poter richiedere in ogni momento che il fornitore di servizi finanziari gli consegni la documentazione che ha elaborato in relazione al servizio finanziario prestatogli (cap. 9).

Domanda

11. Secondo voi come dovrebbe essere attuato l'obbligo di pubblicazione della documentazione proposto?

7.4 Obblighi di organizzazione

Affinché i fornitori di servizi finanziari rispettino le norme di comportamento statuite più sopra e, nella loro attività, tengano sufficientemente conto degli interessi dei clienti, devono essere sanciti anche determinati obblighi di carattere organizzativo per fornitori di servizi finanziari. La maggior parte di questi obblighi è già prevista anche dal diritto vigente per singoli partecipanti al mercato. Non si intendono quindi introdurre nuovi obblighi, ma piuttosto sancirli in maniera intersettoriale nel diritto affinché siano applicati a tutte le persone che prestano servizi finanziari a clienti.

Misure per evitare conflitti d'interesse

Nel quadro di queste misure organizzative i fornitori di servizi finanziari devono in particolare adottare provvedimenti per evitare conflitti d'interesse tra loro, rispettivamente tra i loro collaboratori e i loro clienti. Prescrizioni interne relative a fatturato, volume o rendimento non possono compromettere gli interessi del cliente e il rispetto delle norme di comportamento descritte sopra. I fornitori di servizi finanziari devono anche adottare misure per impedire operazioni di collaboratori che potrebbero danneggiare il cliente.

In occasione dell'assunzione di collaboratori, i fornitori di servizi finanziari devono anche assicurarsi che abbiano le competenze necessarie e siano sufficientemente a conoscenza delle norme di comportamento in vigore (cap. 8). In caso di scorporo di determinate attività connesse con un servizio finanziario, devono adottare ulteriori misure aziendali. In tali situazioni di delega, gli obblighi dei fornitori di servizi finanziari nei confronti dei clienti rimangono però immutati. Occorre disciplinare anche la collaborazione tra i diversi fornitori di servizi finanziari al di fuori di un puro rapporto di delega. Ad esempio, i fornitori di servizi finanziari devono accettare mandati soltanto da intermediari che possono comprovare le competenze e le conoscenze necessarie delle norme di comportamento applicabili.

Trasparenza e diligenza nell'elaborazione di mandati dei clienti

Per l'effettiva elaborazione dei mandati dei clienti, i fornitori di servizi finanziari devono adottare determinate misure organizzative. In particolare, esse devono garantire che i mandati in entrata siano evasi il più rapidamente possibile e secondo l'ordine cronologico in cui pervengono. Inoltre i prodotti detenuti per i clienti possono essere utilizzati per il prestito titoli e operazioni simili soltanto previa autorizzazione del cliente interessato. Anche in questo contesto devono essere dichiarati eventuali pagamenti a terzi. L'autorizzazione esplicita del cliente deve essere fornita anche quando i suoi valori patrimoniali vengono custoditi insieme ai valori di un altro cliente. I fornitori di servizi finanziari devono inoltre stabilire principi che garantiscano la miglior esecuzione possibile dei mandati dei clienti. Nel definire questi principi si devono considerare tutti gli aspetti essenziali come ad esempio, il corso dei prodotti finanziari, il costo della prestazione e la rapidità nell'esecuzione del mandato.

7.5 Remunerazioni corrisposte da terzi

I clienti devono essere informati sull'entità degli incentivi finanziari (ad es. retrocessioni) o di altro tipo di terzi. In questo contesto gli offerenti devono convenire con i clienti anche un'eventuale rinuncia al trasferimento di questi compensi. Una simile rinuncia dovrebbe essere ammessa soltanto se il cliente viene previamente informato sull'importo e sui parametri di calcolo, se gli interessi del cliente rimangono salvaguardati nonostante il compenso e se quest'ultimo contribuisce a garantire un'elevata qualità del servizio. Anche in caso di accordo su una rinuncia di questo tipo, su richiesta, il cliente deve essere informato sulle effettive remunerazioni ricevute da terzi. Gli offerenti devono anche informare sui conflitti di interesse inevitabili in modo che i clienti capiscano le possibili ripercussioni sulla loro relazione con il fornitore di servizi. Una possibile alternativa sarebbe il divieto di accettare compensi da terzi, in particolare da gestori patrimoniali indipendenti.

8 Formazione dei consulenti alla clientela

Indirizzi

13. I consulenti alla clientela devono disporre di conoscenze approfondite in materia di norme di comportamento. Per mantenere tali conoscenze, essi devono frequentare periodicamente corsi di aggiornamento.
14. Per fornire i servizi offerti, i consulenti alla clientela devono disporre delle necessarie conoscenze specialistiche. Per mantenere tali conoscenze, essi devono frequentare periodicamente corsi di aggiornamento.
15. I consulenti alla clientela sono iscritti in un registro pubblico solo se possono dimostrare di aver concluso con successo una formazione sufficiente e seguito aggiornamenti periodici in materia di norme di comportamento e di disporre di conoscenze specialistiche. Chi non è iscritto in tale registro non può operare in veste di consulente alla clientela.

Il contatto con un cliente avviene generalmente tramite un consulente alla clientela. Per consulenti alla clientela si intendono tutte le persone fisiche che entrano in contatto con il cliente e gli offrono o forniscono un servizio finanziario. Essi comprendono i consulenti finanziari, gli intermediari assicurativi e i distributori. In linea di massima, il consulente alla clientela fa da tramite tra un fornitore di servizi finanziari e i suoi clienti. Per garantire la trasposizione delle nuove norme di comportamento nella prassi e un'adeguata consulenza della clientela nella fornitura di servizi finanziari, i consulenti devono dimostrare di conoscere le norme di comportamento e di possedere le necessarie conoscenze tecniche. Inoltre, essi possono svolgere la loro attività solo se iscritti in un registro pubblico. In linea di massima, i seguenti obblighi valgono per i consulenti alla clientela svizzeri ed esteri che operano in Svizzera.

8.1 Conoscenza delle norme di comportamento e conoscenze specialistiche

Considerata l'importanza fondamentale che i consulenti alla clientela assumono nei confronti dei clienti per quanto riguarda l'attuazione delle norme di comportamento, essi devono obbligatoriamente disporre di una formazione e un perfezionamento sufficienti. Tale condizione vale anche per i consulenti che operano in qualità di impiegati o su base contrattuale per conto di fornitori di servizi finanziari assoggettati alla vigilanza.

L'obbligo della formazione e del perfezionamento è l'oggetto, da un canto, delle nuove norme di comportamento. Tutti i consulenti alla clientela seguono una formazione di base uniforme che fornisce loro le conoscenze sul contenuto e sul significato delle norme di comportamento per i fornitori di servizi finanziari. In particolare essi devono conoscere gli obblighi di informazione che hanno nei confronti dei loro clienti, valutare la necessità di effettuare una verifica dell'adeguatezza e dell'idoneità e documentare le proprie prestazioni di servizi. Inoltre i consulenti alla clientela devono essere in grado di rendere conto dei servizi forniti ed essere consci che devono documentare gli accordi conclusi con i clienti nonché la propria consulenza.

D'altro canto, la formazione e il perfezionamento vertono sulle conoscenze tecniche che il consulente alla clientela deve avere nel suo specifico settore d'attività. Solo in base a queste conoscenze specialistiche i consulenti alla clientela possono ottemperare alle norme di comportamento dei fornitori di servizi finanziari. I consulenti devono però disporre anche di conoscenze in materia di mercati finanziari, prodotti finanziari offerti e consulenza finanziaria. Rientrano in questi ambiti in particolare il funzionamento dei mercati finanziari, le caratteristiche, i costi, i rischi e le disposizioni normative dei principali strumenti finanziari, nonché la determinazione del fabbisogno e la gestione del portafoglio.

8.2 Attestato di formazione

Per dimostrare di aver acquisito conoscenze sul contenuto e sul significato delle norme di comportamento, i consulenti alla clientela devono sostenere un esame obbligatorio. In tal modo si garantisce

che ogni consulente alla clientela sappia come comportarsi nei confronti dei suoi clienti. L'esame può essere svolto dalla FINMA o da terzi. I contenuti, la procedura e l'organizzazione concreta dell'esame possono essere disciplinati in un'ordinanza d'esecuzione.

Per quanto riguarda le conoscenze specialistiche, occorre presentare un attestato che comprovi che i consulenti hanno frequentato con successo un corso di formazione riconosciuto. I requisiti inerenti a enti responsabili, contenuto e portata di una formazione specialistica sufficiente possono essere regolamentate in un'ordinanza d'esecuzione. Su tale base il servizio competente decide se la formazione conclusa costituisce una prova sufficiente delle competenze specialistiche e tiene un elenco pubblico degli attestati riconosciuti.

8.3 Obbligo di aggiornamento

Affinché i consulenti alla clientela possano mantenere e approfondire le proprie conoscenze ed essere sempre informati sui cambiamenti nei mercati finanziari o sulle relative normative, essi devono rinfrescare e perfezionare le proprie conoscenze frequentando periodicamente corsi di aggiornamento. A tal proposito si propone, da un canto, che ogni due anni, la prima volta dopo quattro anni dal superamento dell'esame sulle norme di comportamento, i consulenti alla clientela sostengano un esame di perfezionamento su tali regole.

D'altro canto, ogni due anni i consulenti alla clientela devono dimostrare di aver acquisito sufficienti competenze specialistiche tramite corsi di perfezionamento. Il servizio competente potrebbe pubblicare un elenco dei moduli riconosciuti per l'aggiornamento.

Domanda

12. Ritenete che sia necessario dimostrare di aver concluso con successo i corsi di formazione e di aggiornamento in materia di norme di comportamento e di disporre di conoscenze specialistiche?

8.4 Registro pubblico dei consulenti alla clientela

I consulenti possono svolgere la loro attività solo se iscritti in un registro pubblico dei consulenti alla clientela. L'obbligo d'iscrizione vale anche per i consulenti che lavorano in qualità di impiegati o su altra base contrattuale per conto di fornitori di servizi finanziari assoggettati alla vigilanza. Dal canto loro, i fornitori di servizi finanziari assoggettati alla vigilanza devono garantire che i propri collaboratori che operano in qualità di consulenti alla clientela figurino nel registro. D'altronde essi possono collaborare solo con consulenti iscritti. Tuttavia, l'introduzione dei nuovi standard minimi non esonera gli istituti assoggettati alla vigilanza dall'obbligo di formare in modo adeguato il proprio personale sui compiti specifici.

Per essere iscritti nel registro i consulenti alla clientela devono aver superato un esame sulle norme di comportamento e devono dimostrare di avere sufficienti conoscenze specialistiche. Inoltre, se non sono legati a un fornitore di servizi assoggettato alla vigilanza mediante un rapporto di lavoro dipendente, i consulenti devono possedere un'assicurazione di responsabilità civile professionale oppure dimostrare di avere altre garanzie finanziarie. Infine i consulenti devono dimostrare di aver rinfrescato e migliorato regolarmente le proprie conoscenze tramite corsi di aggiornamento.

Il registro può essere tenuto dalla FINMA o da terzi. Il trasferimento della tenuta del registro a privati, ad esempio a organismi di autodisciplina già esistenti, faciliterebbe la considerazione delle esigenze in materia di istruzione specifiche del settore, in particolare nell'ambito delle competenze specialistiche. Gli organismi di autodisciplina dovrebbero essere assoggettati alla vigilanza della FINMA e dovrebbero garantire che nel registro figurino solo i consulenti alla clientela che soddisfano permanentemente i requisiti descritti. Tali organismi dovrebbero inoltre sorvegliare che i consulenti iscritti rispettino le norme di comportamento e, in caso di infrazione, pronunciare le relative sanzioni. Essi dovrebbero

anche stralciare dal registro i consulenti che nell'esercizio della loro attività commettono errori gravi e ripetuti. La radiazione dovrebbe essere annotata nel registro.

Oltre al servizio responsabile della tenuta del registro, le relative informazioni devono essere rese accessibili anche al pubblico. In tal modo i clienti possono sapere in ogni momento se un determinato consulente alla clientela è iscritto e pertanto dispone delle conoscenze minime necessarie. Il registro, che deve funzionare come piattaforma elettronica, deve essere accessibile al pubblico con procedura di richiamo. Oltre a contenere i dati di base relativi ai consulenti alla clientela iscritti, il registro deve contenere in particolare informazioni riguardanti la formazione e l'aggiornamento in materia di norme di comportamento e di competenze specialistiche nonché rivelare se il consulente è legato o meno a un fornitore di servizi assoggettato alla vigilanza.

Domanda

13. È opportuno creare un registro pubblico per i consulenti alla clientela?

9 Tutela delle pretese di clienti privati

Indirizzi

16. Se un cliente lamenta una violazione delle norme di comportamento da parte di un fornitore di servizi finanziari si applica un'inversione dell'onere della prova secondo il diritto civile. Inoltre, i clienti devono poter sempre chiedere ai fornitori di servizi finanziari una copia del proprio incarto di cliente.
17. L'istituto della mediazione deve essere rafforzato. Ciò può avvenire introducendo l'obbligo di affiliazione a un organo di mediazione con competenza di emanare raccomandazioni. Quale alternativa è posta in discussione l'istituzione di un organo statale di mediazione con competenze decisionali.
18. Dopo aver esaminato il caso, l'ombudsman può formulare una raccomandazione oppure pronunciare una decisione. Se l'ombudsman giunge alla conclusione che probabilmente la pretesa del cliente è fondata, il fornitore di servizi finanziari è obbligato – qualora continui a non riconoscere tale pretesa – a mettere a disposizione del cliente l'equivalente dei costi processuali e giudiziari per intentare una causa e per il successivo processo (senza obbligo di rimborso da parte del cliente in caso di soccombenza).

I rapporti giuridici tra i fornitori di servizi finanziari e i loro clienti sono soggetti alle norme di comportamento descritte nel capitolo 7. La FINMA verifica e garantisce il rispetto di tali disposizioni da parte dei fornitori di servizi finanziari assoggettati alla vigilanza. In caso di violazione delle regole, i clienti hanno inoltre la possibilità di avvalersi degli strumenti di tutela del diritto privato nei confronti degli operatori assoggettati alla vigilanza e non. Affinché i clienti abbiano effettivamente la possibilità di esercitare i propri diritti tramite questi mezzi, è necessario proporre diverse agevolazioni a livello di diritto processuale civile. Si pensa in particolare a introdurre l'inversione dell'onere della prova per la prova di avvenuta violazione delle norme di comportamento da parte di un fornitore di servizi finanziari, nonché a un rafforzamento dell'istituto della mediazione.

9.1 Inversione dell'onere della prova per quanto riguarda l'osservanza delle norme di comportamento

Spesso è complicato fornire la prova dell'inosservanza dei doveri o della mancata diligenza di un fornitore di servizi finanziari. Introdurre in questo ambito agevolazioni a favore del cliente consentirebbe di superare notevoli barriere al momento di far valere in giudizio le pretese per danni causati a investitori. L'inversione dell'onere della prova proposta si collega direttamente alle norme di comportamento descritte nel capitolo 7. Chi sottostà alle norme di comportamento deve poter provare nel foro civile di aver effettivamente rispettato le regole nei confronti di un determinato cliente. Se un operatore non riesce a fornire tali prove, si presume la mancata osservanza di dette regole nei confronti del cliente.

La proposta di inversione dell'onere della prova sembra opportuna anche alla luce del fatto che il fornitore di servizi finanziari, contrariamente al cliente, ha la possibilità di fornire senz'altro i mezzi di prova pertinenti con la documentazione accurata delle sue attività. Il miglioramento della tutela del cliente legato a questo provvedimento presenta un limitato potenziale d'abuso. Nella misura in cui un fornitore di servizi finanziari segue le norme di comportamento e si attiene alle disposizioni emesse per la documentazione, l'inversione dell'onere della prova non comporta per lui conseguenze negative.

A complemento della giurisprudenza del Tribunale federale, è necessario obbligare per legge il fornitore di servizi finanziari a trasmettere al cliente una copia del suo dossier entro 30 giorni dalla richiesta scritta del cliente stesso. Questo dovrebbe permettere al cliente di prendere visione della situazione e di stimare le sue possibilità in sede di processo prima di sporgere denuncia.

Domanda

14. Qual è la vostra opinione sull'idea dell'inversione dell'onere della prova?

9.2 Ampliamento dell'istituto della mediazione

Un ulteriore freno alla tutela giurisdizionale è rappresentato dalle spese processuali e dal rischio processuale. Va pertanto reso possibile il prefinanziamento delle spese derivanti dalla preparazione di un processo, ad esempio per la redazione della petizione. Questo è possibile quando, dopo aver valutato la fattispecie, l'ombudsman emana una raccomandazione o una decisione riguardo alla modalità di risoluzione della controversia. Se giunge alla conclusione che probabilmente la pretesa del cliente è fondata, il fornitore di servizi finanziari deve essere obbligato ad anticipare le spese processuali del cliente per il procedimento civile e, in ogni caso, ad assumersi dette spese indipendentemente dall'esito del procedimento.

Sono prese in esame le due varianti seguenti: un organo di mediazione con obbligo di affiliazione e competenza di emanare raccomandazioni nonché un organo statale di mediazione con (limitate) competenze decisionali.

Variante 1: organo di mediazione con obbligo di affiliazione e competenza di emanare raccomandazioni

L'esperienza dimostra che in molti casi la procedura di mediazione contribuisce a risolvere una controversia, nonostante l'ombudsman non possa emanare decisioni vincolanti. Secondo il diritto vigente, i fornitori di servizi finanziari non sono tenuti ad affiliarsi a un organo di mediazione né a sottoporsi alle relative procedure. Un possibile miglioramento sarebbe quindi rappresentato dall'introduzione dell'obbligo di affiliazione per tutti i fornitori di servizi finanziari a un ombudsman e dell'obbligo di sottoporsi alla relativa procedura.

Con questa variante, l'ombudsman continua a non avere nessuna competenza decisionale. Al termine della procedura deve tuttavia emanare una raccomandazione riguardo alla modalità di risoluzione della controversia. Se l'ombudsman ritiene che probabilmente la pretesa del cliente sia giustificata, il suo parere viene ripreso nella raccomandazione. Con tale raccomandazione, il cliente può esigere presso il tribunale civile competente che il fornitore di servizi finanziari prefinanzi le sue spese processuali. Contemporaneamente, una tale raccomandazione fornisce la prova inconfutabile che il cliente aveva in buona fede motivo di agire in giudizio, in modo che le spese processuali siano in ogni caso sostenute dal fornitore di servizi finanziari, indipendentemente dall'esito del procedimento (cfr. art. 107 del Codice di diritto processuale civile svizzero).

Variante 2: organo statale di mediazione con competenze decisionali

La seconda variante propone di considerare gli ombudsman come vere e proprie autorità con potere decisionale per controversie fino a un determinato valore litigioso (ad es. CHF 100 000). Anche in questa variante sono mantenute le agevolazioni economiche e in fatto di forma che permettono al cliente di esercitare i suoi diritti in condizioni facilitate. In caso di valori litigiosi superiori, l'ombudsman emana solamente una raccomandazione come nella variante 1.

Poiché dispone di competenze decisionali, l'organo di mediazione deve essere indipendente. Occorre considerare che le decisioni dell'ombudsman comportano la risoluzione di pretese civili che, in virtù della Costituzione federale e di impegni internazionali, sono soggette a controlli giudiziari. Le decisioni dell'organo di mediazione devono quindi poter essere impugnate dinanzi a un tribunale civile.

Per poter garantire la competenza specifica degli organi statali di mediazione, appare opportuno estendere per quanto possibile la loro competenza territoriale. In tal senso, un modello che preveda un interlocutore per regione linguistica appare adeguato.

Con l'applicazione della variante 2 si riuscirebbe a tenere debitamente conto degli standard internazionali in materia di conciliazione. A questo proposito, nel mese di gennaio del 2012 la Banca Mondiale ha pubblicato un testo sulla risoluzione di controversie tra consumatori e fornitori di servizi finanziari mediante un organo di mediazione. Anche la pubblicazione del G20 «High-Level Principles on Finan-

cial Consumer Protection» del mese di ottobre del 2011 esorta gli Stati a prevedere procedimenti equi, accessibili, economici ed efficaci affinché i clienti privati possano far valere i loro diritti al risarcimento del danno.

Domanda

15. Quale tra le due varianti di disciplinamento proposte preferite per l'ampliamento dell'istituto della mediazione? Per quale motivo? Vedete altre varianti?

Istituzione di un organo di informazione e di consulenza per clienti danneggiati

Agli ombudsman dovrà essere assegnato anche un ruolo di consulenza, indipendentemente dalla forma che assumeranno. I clienti devono essere informati in particolare circa le procedure e le probabilità di successo del loro caso. Questo dovrebbe permettere di risolvere in modo informale una parte delle controversie, come già accade talvolta oggi. In tal caso occorre assicurarsi che l'organo di consulenza sia personalmente indipendente dall'autorità di conciliazione vera e propria per non incorrere in una situazione di conflitti di interesse per prevenzione.

L'organo di consulenza deve inoltre fornire ai clienti interessati informazioni circa i procedimenti conclusi, pendenti o imminenti innanzi all'organo di conciliazione, a condizione che ciò corrisponda alla volontà dell'attore. Questo favorirebbe i contatti tra i clienti lesi, il che a sua volta contribuirebbe alla formazione di azioni comuni o all'impiego di rappresentanti legali comuni con la conseguente riduzione degli ostacoli alla tutela giurisdizionale.

9.3 Azioni collettive e altri strumenti della tutela giurisdizionale collettiva

Nei casi di investitori lesi si sottolinea spesso che l'unico modo per porre rimedio alla situazione sarebbe di introdurre azioni collettive sulla falsariga di quanto avviene negli Stati Uniti. Questa teoria mostra i suoi limiti nei casi in cui, nel contesto di un rapporto di consulenza individuale, la parte lesa fa valere un errore di consulenza o un'altra omissione contraria a un obbligo, poiché le circostanze del singolo caso sono determinanti ed escludono di norma uno svolgimento collettivo. Quando le omissioni contrarie agli obblighi sono strutturali, invece, ad esempio se un prospetto riporta indicazioni erronee o se un consulente commette sistematicamente omissioni contrarie agli obblighi dietro ordine del suo superiore, allora in linea di principio il ricorso ad azioni collettive potrebbe essere preso in considerazione.

Nel quadro dell'elaborazione del Codice di diritto processuale civile, il legislatore ha rinunciato consapevolmente all'istituto delle azioni collettive e di altri strumenti di tutela giurisdizionale collettiva. A seguito della crisi finanziaria, tuttavia, la discussione sull'introduzione di tali mezzi è stata riaperta. L'Ufficio federale di giustizia (UFG) sta valutando su vasta scala l'idoneità degli istituti di tutela giurisdizionale collettiva per far valere i diritti a risarcimenti del danno di un numero consistente di parti lese con pretese identiche o analoghe. In questo quadro, anche il problema dei danni causati agli investitori sarà preso in esame. Si prevede che il Consiglio federale licenzi questo rapporto nel corso del 2013. Alla luce di questa situazione, la questione non sarà ulteriormente approfondita nel presente rapporto.

9.4 Altri provvedimenti esaminati per la tutela degli investitori

Il rapporto FINMA sulla distribuzione di prodotti finanziari indica quali possibili provvedimenti per il miglioramento della situazione del cliente anche l'introduzione di un controllo del contenuto delle condizioni generali. La misura, applicata in determinati ambiti, consentirebbe infatti di tutelare anche i clienti sul mercato finanziario svizzero da clausole di esclusione della responsabilità di vasta portata o altre disposizioni contrattuali svantaggiose. Nel frattempo, la situazione giuridica è cambiata in modo significativo, dato che il 1° luglio 2012 è entrata in vigore la versione modificata dell'articolo 8 della

legge federale contro la concorrenza sleale, la cui formulazione corrisponde ampiamente alla direttiva europea in materia². Il legislatore intendeva espressamente introdurre un controllo esplicito del contenuto delle condizioni generali basandosi sull'esempio europeo. Dal punto di vista legislativo, al momento in questo contesto non sono pertanto necessari interventi.

Inoltre, è stata sollevata la questione se accordando ai clienti un diritto di recesso o di disdetta si potesse proteggere meglio i loro interessi. La soluzione è considerata inadatta poiché non riguarda le transazioni vere e proprie ma unicamente l'investimento nel suo complesso (ad esempio il contratto di gestione patrimoniale o di deposito). Tuttavia, anche concedere in generale e senza presupposti il diritto di recesso dall'acquisto di singole operazioni finanziarie non è possibile, poiché di converso il rischio speculativo sarebbe trasferito dal cliente all'operatore o al consulente. Per questo motivo tale possibilità non viene ulteriormente esaminata in questa sede.

² Art. 3 cpv. 1 della Direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori

10 Attività transfrontaliera in Svizzera

Indirizzi

19. I fornitori esteri di servizi finanziari che prestano servizi finanziari transfrontalieri devono essere assoggettati in Svizzera alle stesse norme di comportamento dei fornitori svizzeri.
20. I fornitori esteri di servizi finanziari devono registrarsi in Svizzera, qualora in Svizzera questa attività sia assoggettata a vigilanza. Per effettuare l'iscrizione al registro devono essere date determinate condizioni.
21. In sostituzione dell'obbligo di iscrizione a registro, potrebbe essere introdotto l'obbligo di stabilirsi in Svizzera per i fornitori esteri di servizi finanziari che operano a livello transfrontaliero.
22. La regolamentazione di servizi finanziari transfrontalieri dall'estero verso la Svizzera non deve essere più rigorosa di quanto è necessario per garantire la tutela del cliente e il funzionamento dei mercati.

Qualora clienti trattino in Svizzera con fornitori esteri di servizi finanziari devono essere, in linea di massima, tutelati altrettanto bene di come lo sarebbero se usufruissero di servizi prestati da fornitori nazionali. Si è in presenza di un servizio transfrontaliero quando un fornitore con sede all'estero presta un servizio a un cliente in Svizzera. Il servizio può essere fornito senza presenza fisica del fornitore oppure tramite gli impiegati o mandatari dello stesso presenti in Svizzera.

Per garantire al cliente una tutela adeguata anche in caso di servizi transfrontalieri i fornitori esteri devono sottostare alle stesse norme di comportamento cui devono attenersi i fornitori svizzeri, o, almeno, a regole equivalenti. Inoltre, i fornitori di servizi che in Svizzera sottostanno all'obbligo di autorizzazione devono farsi registrare in Svizzera. Un'iscrizione nel registro di commercio deve essere connessa a determinati presupposti. Per i fornitori esteri è pensabile anche l'introduzione di un obbligo di stabilirsi in Svizzera. Per la formazione dei consulenti alla clientela si applica quanto esposto al capitolo 8.

10.1 Norme di comportamento per fornitori esteri

I fornitori esteri che svolgono attività transfrontaliera in Svizzera devono osservare le norme di comportamento previste dal diritto svizzero. I fornitori stranieri devono quindi informare i propri clienti svizzeri sulla loro persona e sui servizi offerti, sui prodotti e sulle relative caratteristiche nonché su costi e rischi, eseguire una verifica dell'adeguatezza e dell'idoneità e adempiere ai propri obblighi di documentazione e di rendiconto (cap. 7). In caso di violazione di queste norme di comportamento da parte dei fornitori esteri, i clienti possono far valere le stesse pretese di diritto civile che potrebbero insinuare nei confronti di fornitori svizzeri. Tuttavia, il fatto che il fornitore si trovi all'estero può rendere più difficile la tutela dei diritti del cliente nel foro civile. È il caso, ad esempio, del riconoscimento e dell'esecuzione all'estero di sentenze pronunciate in Svizzera.

In alternativa potrebbe essere sufficiente che i fornitori esteri di servizi finanziari, provenienti da determinati Paesi siano tenuti a rispettare le norme di comportamento previste dal diritto del proprio Paese d'origine. Secondo un concetto di equivalenza di questo tipo le norme di comportamento svizzere risulterebbero soddisfatte fintanto che i fornitori esteri di servizi finanziari osservino le prescrizioni corrispondenti nel diritto dello Stato in cui essi hanno la propria sede e fintanto che queste regole e la relativa vigilanza venga riconosciuta equivalente dalla Svizzera. La verifica dell'equivalenza dovrebbe avvenire in funzione dei risultati e dovrebbe fondarsi su un'equivalente tutela del cliente nel Paese d'origine. In caso di riconoscimento dell'equivalenza i fornitori esteri di servizi finanziari sarebbero fondamentalmente sottoposti a un solo regime di vigilanza, ovvero quello del Paese d'origine. In questo modo sarebbero evitati doppioni con il diritto svizzero. Tuttavia per i clienti potrebbe risultare una perdita di certezza del diritto. Per rivendicare le loro pretese, infatti, dovrebbero orientarsi al diritto estero. La questione del foro competente non è interessata da questa regolamentazione.

Domanda

16. I fornitori esteri di servizi finanziari devono essere obbligati a osservare le norme di comportamento svizzere oppure le norme di comportamento estere equivalenti quando esercitano attività transfrontaliere in Svizzera?

10.2 Obbligo di iscrizione a registro oppure obbligo di stabilirsi in Svizzera

Affinché i clienti di fornitori esteri siano tutelati altrettanto bene di come lo sono i clienti dei fornitori nazionali di servizi finanziari, i fornitori esteri che intendono svolgere un'attività che in Svizzera è soggetta ad autorizzazione devono prima farsi registrare dalla FINMA. La registrazione può avvenire solo se sono soddisfatte le seguenti condizioni:

- autorizzazione e vigilanza equivalente dei fornitori esteri da parte dell'autorità di vigilanza nel Paese d'origine;
- accordo di cooperazione tra la FINMA e l'autorità di vigilanza nel Paese d'origine per lo scambio di informazioni e la possibilità di controlli in loco da parte della FINMA;
- esistenza di un'assicurazione di responsabilità civile professionale o deposito di mezzi finanziari per la soddisfazione di eventuali pretese dei clienti;
- obbligo di informazione nei confronti della FINMA.

La registrazione non è connessa a una vigilanza costante da parte della FINMA, ma consente di controllare quali fornitori esteri opereranno sul mercato finanziario svizzero. I requisiti di registrazione, inoltre, garantiscono che i clienti, in caso di violazione delle norme di comportamento siano tutelati altrettanto bene come se a prestare il servizio fosse stato un fornitore svizzero. Tuttavia, dato che la FINMA non effettua vigilanza non è possibile applicare il diritto in materia di vigilanza con la stessa efficacia conseguibile nei confronti di un fornitore svizzero di servizi finanziari. Il fornitore estero di servizi finanziari deve informare i clienti svizzeri sul fatto che la FINMA non effettua vigilanza e sulla possibilità di far applicare in Svizzera per via legale civile le norme di comportamento.

In aggiunta alle suddette misure di sicurezza, i fornitori esteri di servizi finanziari transfrontalieri potrebbero pure dover fornire le prove di una presenza fisica permanente in Svizzera, almeno sotto forma di succursale. La succursale dovrebbe essere stata approvata e dovrebbe soddisfare i requisiti prudenziali che sussistono attualmente anche secondo la legislazione sulla banche e sulle borse. In particolare la succursale dovrebbe rispettare le disposizioni di garanzia di una gestione irreprensibile degli affari secondo il diritto svizzero in materia di vigilanza. La succursale dovrebbe altresì possedere un regolamento interno e prevedere un'organizzazione amministrativa adeguata. Infine la succursale dovrebbe disporre di risorse finanziarie in quantità adeguata alle proprie attività commerciali.

Dal momento che le succursali non sono unità locali autonome, anche in questa variante la casa madre estera dovrebbe disporre di un'organizzazione adeguata e di risorse finanziarie sufficienti. Inoltre, l'offerente straniero dovrebbe essere sottoposto nel Paese d'origine a una vigilanza sovrana efficiente. Per ciò che concerne la regolamentazione e la vigilanza dovrebbe essere dimostrata un'equivalenza ai requisiti svizzeri rilevanti.

Con l'introduzione di un simile obbligo di stabilirsi in Svizzera per offerenti attivi a livello transfrontaliero sarebbe garantito che i clienti svizzeri abbiano un accesso diretto al fornitore di servizio finanziario. Le pretese di diritto privato dei clienti potrebbero così essere fatte valere tramite l'applicazione del diritto svizzero davanti a un tribunale svizzero e potrebbero trovare applicazione in Svizzera. Oltre a ciò la FINMA, in quanto autorità di vigilanza, potrebbe esercitare una vigilanza sovrana sulla succursale autorizzata e potrebbe adottare per tempo le misure di vigilanza necessarie.

Domanda

17. Ai fini di una tutela effettiva ed equivalente dei clienti svizzeri nei confronti di fornitori esteri è necessaria una presenza fisica permanente in Svizzera con tanto di vigilanza oppure la registrazione proposta assicura un livello di tutela adeguato?

Le nuove disposizioni devono essere per quanto possibile uniformi per tutti i tipi di servizi finanziari transfrontalieri. I requisiti esistenti che derivano dalle proposte descritte più sopra, dovrebbero tuttavia essere mantenuti. In particolare le prescrizioni per la distribuzione di investimenti collettivi di capitale esteri e le disposizioni per le imprese assicurative estere con attività in Svizzera devono permanere. A causa delle particolarità di questi tipi di servizi, quali, soprattutto, i doveri a lungo termine nei confronti dei clienti e l'interazione tra diritto in materia di vigilanza e diritto privato, il DFF considera corretto un trattamento diverso. Infine le normative vigenti corrispondono anche ai procedimenti usuali nelle giurisdizioni estere.

Domande

Campo d'applicazione delle nuove disposizioni

1. Qual è la vostra posizione in merito alla volontà di rafforzare la tutela degli investitori ai sensi delle presenti proposte?
2. Nel quadro del progetto LSF la regolamentazione applicabile nell'UE va ripresa senza modifiche materiali o è preferibile adottare una regolamentazione diversa? In caso affermativo, in quali ambiti?
3. In ambito di segmentazione della clientela, il diritto svizzero deve riprendere senza modifiche le disposizioni vigenti nella rilevante regolamentazione dell'UE³ o è preferibile che vi deroghi? Devono essere determinanti ad esempio una certa disponibilità patrimoniale o adeguate qualifiche specialistiche oppure una combinazione dei due criteri?

Modifiche alla cerchia dei soggetti sottoposti a vigilanza

4. Quale tra le due varianti di disciplinamento proposte preferite per i gestori patrimoniali? Per quale motivo? Vedete altre varianti?
5. Come giudicate la proposta di sopprimere l'obbligo di autorizzazione per i distributori e l'obbligo di registrazione per gli intermediari assicurativi assoggettando questi partecipanti al mercato al nuovo obbligo di registrazione per i consulenti alla clientela previsto nell'ambito della formazione?
6. Come giudicate la proposta di sostituire l'autorizzazione prevista nel diritto concernente la lotta al riciclaggio di denaro per gli IFDS con l'introduzione dell'affiliazione obbligatoria a un OAD della LRD?

Documentazione sulle proprietà dei prodotti

7. Oltre a quelle proposte, occorre prevedere altre deroghe all'obbligo di pubblicazione del prospetto o semplificazioni, ad esempio per quanto riguarda le emissioni di Confederazione, Cantoni, Comuni o di particolari istituzioni di diritto pubblico?
8. Oltre a quello per i prodotti finanziari complessi deve sussistere l'obbligo di redigere un KID anche per altri prodotti finanziari – come ad esempio i prodotti assicurativi senza caratteristiche d'investimento oppure azioni od obbligazioni semplici?
9. Considerate la proposta di verifica della documentazione sul prodotto un obiettivo auspicabile o ritenete che debbano essere considerati anche altri elementi? Da quale servizio dovrebbe essere effettuata una tale verifica?

Comportamento e organizzazione dei fornitori di servizi finanziari

10. Ritenete che i criteri proposti per verificare l'idoneità e l'adeguatezza di un'operazione per un determinato cliente siano adeguati o devono essere considerati altri criteri?
11. Secondo voi come dovrebbe essere attuato l'obbligo di pubblicazione della documentazione proposto?

³ Ai sensi della direttiva relativa ai mercati degli strumenti finanziari (MiFID), un cliente privato è autorizzato all'*opting out* quando soddisfa due dei tre criteri seguenti: i) nel corso dei quattro trimestri precedenti, il cliente ha effettuato in media 10 transazioni di importi rilevanti per ogni trimestre; ii) il portafoglio d'investimento del cliente supera i 500 000 EUR; iii) il cliente opera o ha operato nel settore della finanza per almeno un anno in una posizione professionale che presuppone conoscenze sulle transazioni previste.

Formazione dei consulenti alla clientela

12. Ritenete che sia necessario dimostrare di aver concluso con successo i corsi di formazione e di aggiornamento in materia di norme di comportamento e di disporre di conoscenze specialistiche?
13. È opportuno creare un registro pubblico per i consulenti alla clientela?

Tutela dei diritti di clienti privati

14. Qual è la vostra opinione sull'idea dell'inversione dell'onere della prova?
15. Quale tra le due varianti di disciplinamento proposte preferite per l'ampliamento dell'istituto della mediazione? Per quale motivo? Vedete altre varianti?

Attività transfrontaliera in Svizzera

16. I fornitori esteri di servizi finanziari devono essere obbligati a osservare le norme di comportamento svizzere oppure le norme di comportamento estere equivalenti quando esercitano attività transfrontaliere in Svizzera?
17. Ai fini di una tutela effettiva ed equivalente dei clienti svizzeri nei confronti di fornitori esteri è necessaria una presenza fisica permanente in Svizzera con tanto di vigilanza oppure la registrazione proposta assicura un livello di tutela adeguato?