

Point de Presse, 10 novembre 2010, Zurigo

Dott. Patrick Raaflaub, Direttore

Tutela dei clienti al point of sale e vigilanza unitaria sugli operatori finanziari nell'ambito di una legge sui servizi finanziari

Urs Zulauf ha illustrato i problemi che possono insorgere nella diffusione di prodotti finanziari nel quadro del diritto vigente. Con il presente documento consultivo la FINMA intende proporre una serie di misure volte a ridurre tali difficoltà. Nelle pagine che seguono mi concentrerò sui punti principali indicando gli interventi necessari alla loro attuazione.

Sette misure per migliorare la tutela dei clienti privati

Al fine di migliorare la tutela dei clienti nel mercato finanziario svizzero, la FINMA ritiene indispensabile introdurre le sette misure elencate di seguito, che sottopone a consultazione tramite l'apposito documento consultivo:

- descrizione in maniera comprensibile dei rischi dei prodotti finanziari;
- regole di condotta nel contatto con i clienti al point of sale;
- miglioramento degli obblighi di documentazione al point of sale;
- potenziamento della regolamentazione in materia di distribuzione transfrontaliera di prodotti finanziari esteri in Svizzera;
- allentamento delle regole di condotta e di quelle relative ai prodotti per operazioni con clienti qualificati;
- obbligo di registrazione per prestatori di servizi finanziari non assoggettati alla vigilanza prudenziale che operano al point of sale;
- risoluzione delle controversie in modo vincolante, semplice e rapido per i clienti privati.

1. Descrizione in maniera comprensibile dei rischi dei prodotti finanziari

Al fine di aumentare la trasparenza a livello di prodotto per la clientela privata, la FINMA è favorevole all'ampliamento e all'armonizzazione degli obblighi di pubblicazione dei prospetti informativi attualmente in vigore per i prodotti di investimento. I prospetti devono essere redatti utilizzando un linguaggio chiaro e comprensibile e devono contenere dati relativi alle caratteristiche, alle opportunità e ai rischi di un prodotto nonché informazioni sugli emittenti e sul profilo dell'investitore-tipo. Per i prodotti finanziari costituiti da più elementi, come i prodotti strutturati o gli investimenti collettivi di capitale, la FINMA

auspica inoltre l'introduzione di un'informativa standardizzata e neutrale sulle principali peculiarità dei prodotti finanziari complessi. Questa descrizione dei prodotti deve essere consegnata ai clienti privati prima dell'acquisto di un prodotto di questo tipo in aggiunta alla consueta documentazione dettagliata. La FINMA sottolinea altresì la necessità di aggiornare costantemente le informazioni importanti relative a ogni prodotto.

2. Regole di condotta nel contatto con i clienti al point of sale

La FINMA ravvisa nell'introduzione di obblighi di condotta per tutti i prestatori di servizi finanziari al point of sale uno dei punti cardine per il miglioramento della tutela del cliente che acquista prodotti finanziari o usufruisce dei relativi servizi. In particolare, i consulenti in investimenti e i gestori patrimoniali devono informarsi sugli obiettivi di investimento, sulla situazione patrimoniale e la propensione al rischio dei loro clienti e accertarsi che un determinato prodotto finanziario sia adeguato per il cliente interessato. Nel caso dei prestatori di servizi che distribuiscono prodotti finanziari ai clienti senza consulenza, l'obbligo di assumere informazioni deve essere assolto in maniera più approfondita con la verifica dell'adeguatezza del prodotto attraverso un cosiddetto test di appropriatezza. Qualora invece un cliente si rivolga autonomamente a un prestatore di servizi finanziari solo per l'esecuzione di un'operazione, quest'ultimo non è tenuto a eseguire né una verifica dell'adeguatezza né dell'appropriatezza.

3. Miglioramento degli obblighi di documentazione al point of sale

Con l'introduzione di obblighi di documentazione potrebbe diventare molto più semplice provare i presupposti di responsabilità nei procedimenti civili. La FINMA ipotizza, per esempio, l'introduzione dell'obbligo di documentare il profilo di rischio del cliente e le motivazioni in base alle quali si è giunti a sottoporgli una raccomandazione specifica (rischi, prospettive di guadagno, costi, ecc. dei prodotti). Un'altra possibilità potrebbe essere la registrazione sistematica dei colloqui di consulenza o di acquisto.

4. Potenziamento della regolamentazione in materia di distribuzione transfrontaliera di prodotti finanziari esteri in Svizzera

La regolamentazione svizzera della distribuzione di prodotti finanziari non deve essere considerata in modo avulso dal contesto generale: in particolare va ricordato che i clienti in Svizzera sono regolarmente seguiti anche da operatori finanziari esteri. Per questi servizi transfrontalieri la FINMA auspica l'introduzione in Svizzera di un approccio alla regolamentazione a prescindere dai prodotti volto a stabilire unitariamente per tutti i prodotti finanziari esteri quali criteri devono essere soddisfatti per ottenere l'autorizzazione alla distribuzione in Svizzera.

5. Allentamento delle regole di condotta e di quelle relative ai prodotti per operazioni con clienti qualificati

L'attuazione delle misure sopra descritte comporta per i produttori e i prestatori di servizi finanziari interessati, e naturalmente anche per la FINMA, un onere aggiuntivo. Per questo non devono essere introdotte misure di regolamentazione la cui utilità non giustifichi l'aggravio che ne deriva. I clienti pro-

fessionali hanno solitamente bisogno di minore consulenza e sono in grado di reperire le informazioni pertinenti anche in assenza di prospetti dettagliati. Partendo da questa considerazione la FINMA propone l'introduzione di una classificazione dei clienti neutrale rispetto ai prodotti. La distinzione tra clienti ordinari e qualificati deve avvenire in base all'esperienza e alle conoscenze del cliente e ai valori patrimoniali di cui dispone.

6. Obbligo di registrazione per prestatori di servizi finanziari non assoggettati alla vigilanza prudenziale che operano al point of sale

Un'adempienza unitaria delle regole di condotta potrebbe essere garantita solo se anche gli operatori finanziari finora non assoggettati vengono sottoposti a un monitoraggio prudenziale. Una vigilanza prudenziale complessiva di tutti gli operatori finanziari che hanno contatti con i clienti non è considerata opportuna, almeno per il momento. Basterebbe infatti introdurre l'obbligo di registrazione per gli operatori finanziari finora non assoggettati e verificare il rispetto delle regole di condotta mediante controlli dell'autorità di vigilanza o di terzi designati a tal fine. Tra le condizioni per la registrazione dovrebbero figurare, per esempio, una buona reputazione, l'implementazione di provvedimenti di natura organizzativa tesi a evitare conflitti di interesse e il possesso di un determinato livello di esperienza e conoscenza nel campo dei servizi finanziari offerti. Per quanto riguarda gli operatori finanziari non sottoposti a vigilanza prudenziale un'ulteriore garanzia di tutela degli interessi dei clienti potrebbe configurarsi attraverso l'obbligo di sottoscrivere un'assicurazione di responsabilità civile professionale. Inoltre è necessario introdurre chiare denominazioni per gli operatori finanziari.

7. Risoluzione delle controversie in modo vincolante, semplice e rapido per i clienti privati

L'introduzione di regole di condotta coerenti per gli operatori finanziari e di prescrizioni in materia di trasparenza a livello di prodotto si traduce in un miglioramento della tutela dei clienti a patto che anche la clientela privata venga supportata a far rispettare i propri diritti. In quest'ottica la FINMA sostiene l'istituzione di un organo di mediazione o di conciliazione (ombudsman) obbligatorio per tutti gli operatori finanziari, ritenendo lo snellimento delle procedure di risoluzione delle controversie relative all'erogazione di servizi finanziari uno strumento idoneo per salvaguardare in modo efficace gli interessi dei clienti privati. Per garantire un'efficiente risoluzione delle controversie si potrebbe attribuire al nuovo organo di mediazione anche un potere decisionale. Come emerso dal caso dei prodotti strutturati di Lehman Brothers Holdings Inc., sarebbe auspicabile anche la possibilità di comporre collettivamente le controversie di casi analoghi che interessano un numero consistente di clienti privati.

Tre interventi necessari per l'attuazione delle misure proposte

L'attuazione delle misure illustrate deve avvenire a diversi livelli: da un lato, infatti, è necessario ancorare i requisiti non ancora richiesti al livello di regolamentazione adeguato, dall'altro affrontare i problemi rilevati per quanto possibile nel rispetto delle basi legali attualmente vigenti. Ai fini dell'attuazione delle misure in fase di discussione la FINMA propone i tre interventi seguenti:

A breve termine

Nell'ambito della sua attività di vigilanza la FINMA sta già verificando, alla luce dell'attuale quadro normativo, l'osservanza degli obblighi al point of sale da parte degli operatori finanziari assoggettati. Nel caso di gravi casi di violazione delle regole in vigore ricorrerà anche a procedure di enforcement. La FINMA sta inoltre valutando la possibilità di verificare la conformità legale dei prospetti semplificati di prodotti strutturati attraverso prove a campione e di eseguire controlli di qualità presso gli operatori finanziari secondo pratiche di mystery shopping. La FINMA provvederà a divulgare informazioni su queste attività in forma adeguata.

... a medio termine

L'armonizzazione complessiva sul piano normativo delle regole di condotta per gli operatori finanziari deve attraversare il lungo percorso previsto dall'iter legislativo. In questo lasso di tempo i clienti sono solo parzialmente tutelati dalla condotta illecita di alcuni operatori finanziari. Sebbene l'art. 11 LBVM e l'art. 20 LICol sanciscano per le entità già assoggettate alla vigilanza obblighi di informazione, diligenza e lealtà, le attuali concretizzazioni di tali disposizioni non disciplinano tutti i settori con la necessaria precisione. Un'ordinanza federale consentirebbe di armonizzare e perfezionare, nell'immediato e almeno in parte, le regole di condotta al point of sale fino all'entrata in vigore di una legge sui servizi finanziari. L'ordinanza dovrebbe ispirarsi alle disposizioni sopra menzionate e potrebbe per esempio ampliare ulteriormente gli approcci già esistenti a una classificazione dei clienti neutrale rispetto ai prodotti.

... a lungo termine

Le regole di condotta e quelle relative ai prodotti attualmente in vigore non sono neutrali rispetto ai prodotti stessi e non possono essere applicate a tutti gli operatori finanziari. Ed è proprio nei confronti dei prestatori di servizi non assoggettati alla vigilanza che la FINMA dispone di una gamma di strumenti limitata. L'introduzione di obblighi di condotta coerenti, l'armonizzazione delle disposizioni in materia di pubblicazione dei prospetti informativi e l'istituzione di un organo di mediazione obbligatorio sono obiettivi che possono essere raggiunti soltanto creando le rispettive basi legali. Per garantire l'attuazione coerente delle misure proposte la FINMA ritiene pertanto indispensabile l'intervento del legislatore.

L'introduzione di una legge sui servizi finanziari consentirebbe di avere un denominatore comune per tutte le regole neutrali in materia di distribuzione e di prodotti, come è avvenuto con la LFINMA, entrata in vigore nel 2009, che disciplina all'interno di un insieme armonico e trasparente le regole applicabili a un ampio ventaglio di servizi e operazioni finanziarie. Per stabilire questo corpus di regole in materia di distribuzione e di prodotti ci si potrebbe rifare alle disposizioni già esistenti contenute per esempio nell'art. 11 LBVM, nell'art. 20 LICol o nella Circ. FINMA 09/1 «Regole quadro per la gestione patrimoniale». Così facendo non sarebbe necessario elaborare una regolamentazione completamente nuova degli obblighi di condotta al point of sale, ma basterebbe potenziare e rendere omogenea la normativa esistente.

Prossime fasi

La FINMA invita tutti gli interessati a esprimere entro la metà di aprile 2011 il proprio parere in merito alle proposte illustrate nel documento consultivo pubblicato in data odierna. L'appello è rivolto non solo ai gruppi di interesse degli operatori finanziari, ma esplicitamente anche ai clienti di questi ultimi o ai loro rappresentanti. Sono altresì benvenute le opinioni di chiunque segua l'argomento e di esponenti della scienza. La FINMA analizzerà e renderà note le diverse posizioni e, prendendo spunto dalle osservazioni che le perverranno, delinearà e proporrà le modalità per procedere. Nel progetto la FINMA ha coinvolto a livello di esperti il Dipartimento federale delle finanze competente per la preparazione della regolamentazione dei mercati finanziari a livello di legge e di ordinanza del Consiglio federale informandolo del documento consultivo, di cui resta tuttavia l'unica responsabile.

Conclusione

Nel documento consultivo la FINMA enuclea una serie di lacune nelle attuali regole di distribuzione e in materia di prodotti illustrando quali misure consentirebbero di tutelare meglio gli interessi dei clienti. Le modifiche proposte, pur non essendo in grado da sole di impedire la condotta illecita degli operatori finanziari, stabilirebbero chiaramente gli obblighi che gli operatori finanziari devono adempiere nei confronti dei loro clienti e potrebbero rappresentare quindi un punto di partenza importante per aumentare la certezza del diritto sia per i clienti che per gli operatori finanziari, anche a favore di una piazza finanziaria interessante in una dimensione globale.