



2008

Rapporto annuale Temi salienti

Eidgenössische Bankenkommision
Commission fédérale des banques
Commissione federale delle banche
Swiss Federal Banking Commission

2008

**Rapporto annuale
Temi salienti**

Eidgenössische Bankenkommision
Commission fédérale des banques
Commissione federale delle banche
Swiss Federal Banking Commission

Editore

fino al 31 dicembre 2008:
Commissione federale delle banche

dal 1° gennaio 2009:
Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA
Schwanengasse 2 (fino al 30 giugno 2009)
Einsteinstrasse 2 (dal 1° luglio 2009)
CH-3003 Berna, Svizzera
Telefono: +41 31 327 91 00
Fax: +41 31 327 91 01
E-mail: info@finma.ch
Internet: www.finma.ch

Distribuzione

Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL)
Vendita pubblicazioni federali
CH-3003 Berna, Svizzera
Fax: +41 31 325 50 58
E-mail: verkauf.zivil@bbl.admin.ch
Internet: www.bundespublikationen.admin.ch

Numero della pubblicazione

612.008.i

Altre pubblicazioni

- Rapport de gestion
612.008.f
- Jahresbericht
612.008.d
- Annual Report, Key themes
612.008.en

03.2009 200 860213722

Commissione federale delle banche	4
Preambolo	7
I. FINMA	9
II. La Commissione delle banche è ormai storia	12
III. Temi salienti	14
1 La crisi dei mercati finanziari	14
1.1 Continuazione della crisi nel 2008	14
1.2 Misure adottate nella vigilanza delle grandi banche	15
1.3 Nuovo regime per i fondi propri delle grandi banche	17
1.4 Collaborazione tra la Commissione delle banche e la Banca nazionale ...	19
1.5 Ripercussioni della crisi finanziaria sulle banche di piccole e medie dimensioni	20
1.6 Collegamenti internazionali	21
2 Enforcement delle prescrizioni borsistiche in materia di pubblicità delle partecipazioni	21
3 Investimenti collettivi di capitale	24
4 Condizioni quadro per la gestione patrimoniale	26

Presidente

Dr. oec. Eugen Haltiner

Vicepresidente

Prof. Dr. iur. Jean-Baptiste Zufferey

Membri

Peter Viktor Eckert
Dr. iur. Anne Héritier Lachat
Prof. Dr. rer. pol. René Kästli
PD Dr. iur. Sabine Kilgus
Charles Pictet

Camera di assistenza amministrativa della Commissione delle banche

Dr. oec. Eugen Haltiner
Prof. Dr. iur. Jean-Baptiste Zufferey
Dr. iur. Anne Héritier Lachat

Camera delle offerte pubbliche di acquisto della Commissione delle banche

Dr. oec. Eugen Haltiner
Peter Viktor Eckert
Dr. iur. Anne Héritier Lachat

Segretariato

Avvocato Daniel Zuberbühler, direttore
Romain Marti, direttore sostituto, autorizzazioni/fondi di investimento
(fino al 30 settembre 2008)
Kurt Bucher, vicedirettore, banche/commercianti di valori mobiliari
(dal 1° ottobre 2008 competente anche per le autorizzazioni)
Daniel Sigrist, vicedirettore, grandi banche

Franz Stirnimann, vicedirettore, borse/mercati
(dal 1° ottobre 2008 competente anche per i fondi di investimento)

Dr. iur. Urs Zulauf, vicedirettore, servizio giuridico
(dal 1° ottobre 2008 anche sostituto del direttore)

Markus Riesen, membro della direzione, controlling/logistica
(fino al 30 novembre 2008)

Dr. iur. Alain Bichsel, responsabile comunicazione/media

Ci sono eventi nella storia che cambiano il volto del mondo. A volte è possibile prevederne l'arrivo e quindi valutarne per tempo l'impatto. In altri casi si manifestano in modo assolutamente inatteso, rendendo i processi di adeguamento inevitabilmente precipitosi.

I dissesti nel settore finanziario sfociati in una vera e propria crisi hanno colto tutti di sorpresa, sia per l'ampiezza del fenomeno che per la rapidità degli sviluppi. Alle prime avvisaglie dell'anno scorso hanno fatto seguito una serie di bufere devastanti, che hanno spazzato via alcune banche di investimento indipendenti e messo in ginocchio aziende ritenute fino a quel momento solide. Solo i drastici interventi delle banche centrali e gli aiuti statali di portata senza precedenti hanno potuto evitare il collasso del sistema finanziario globale. Al momento attuale non sono da escludere ulteriori scossoni. I danni non sono stati ancora quantificati e non si conosce ancora l'entità dei costi complessivi causati da tutte le conseguenze. La fine del sogno americano di una casa per tutti, anche per i ceti più deboli, costruita su un finanziamento a buon mercato e un indebitamento sempre più pesante, ha innescato una reazione a catena: al crollo dei prezzi immobiliari hanno fatto seguito il peggioramento dei rating, l'illiquidità dei mercati dei valori mobiliari, problemi di valutazione, drastiche correzioni di valore, iscrizioni a bilancio di perdite, l'erosione generale della fiducia, la paralisi delle operazioni interbancarie e infine ricapitalizzazioni forzate.

La Svizzera, con le sue due grandi banche attive su scala globale, non ha potuto sottrarsi a questa spirale. Grazie a un pacchetto di misure predisposto congiuntamente dal Dipartimento federale delle finanze, dalla Banca nazionale svizzera e dalla Commissione federale delle banche, volto a rafforzare il sistema finanziario svizzero, sono stati effettuati tempestivamente gli interventi opportuni. Ai singoli istituti resta però il compito di recuperare la fiducia dei clienti. Quanto accaduto lascerà tracce profonde: occorrerà ridefinire i modelli operativi delle banche, correggere il sistema di remunerazione al fine di sopprimere gli incentivi sbagliati o inappropriati e imporre agli istituti che hanno una rilevanza per l'intero sistema una dotazione molto più consistente di fondi propri.

Alla fine del 2008 la Commissione federale delle banche ha posto una pietra miliare a conclusione del suo percorso. Anche in questo caso il passo è stato accuratamente preparato: dopo 73 anni di esistenza autonoma, confluirà nell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA. Insieme all'Ufficio federale delle assicurazioni private e all'Autorità di controllo per

Preambolo

la lotta contro il riciclaggio di denaro darà vita a un organo di vigilanza indipendente, che intende consolidare la fiducia in una piazza finanziaria svizzera funzionante, integra e competitiva.

Eugen Haltiner
Presidente

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'E. Haltiner'.

Dicembre 2008

Con effetto dal 1° gennaio 2009 la Commissione federale delle banche, l'Ufficio federale delle assicurazioni private e l'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro sono state riunite nell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA). La fusione assicura la sorveglianza statale su banche, imprese di assicurazione, borse, commercianti di valori mobiliari e altri intermediari finanziari attraverso un unico organo.

Le tre autorità accorpate

La nuova autorità di vigilanza integrata trova il suo fondamento giuridico nella legge federale sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA), approvata dalle Camere federali il 22 giugno 2007.

Base legale

In veste di autorità di vigilanza indipendente la FINMA si prefigge la protezione dei clienti dei mercati finanziari, in particolare dei creditori, degli investitori e degli assicurati. Essa contribuisce in tal modo a rafforzare la fiducia in una piazza finanziaria svizzera funzionante, integra e competitiva.

Profilo

La FINMA è stata costituita come ente di diritto pubblico con una propria personalità giuridica dotata di autonomia funzionale, istituzionale e finanziaria. Come tale non è più inserita nell'Amministrazione federale centrale, ma rappresenta un'entità giuridicamente indipendente con competenze specifiche. L'intero finanziamento avviene attraverso le tasse e gli emolumenti degli assoggettati alla vigilanza¹. La FINMA presenta un assetto moderno con un consiglio di amministrazione, una direzione e un organo di revisione. Il consiglio di amministrazione è l'organo strategico della FINMA. È responsabile delle linee strategiche da seguire, decide in merito a questioni di ampia portata, emana ordinanze nel suo ambito di competenza, dirama circolari, svolge la sorveglianza della direzione e assicura la conduzione al vertice della FINMA.

Organizzazione

Con l'entrata in vigore di una parte delle disposizioni organizzative della LFINMA il 1° febbraio 2008, la FINMA ha acquisito personalità giuridica propria e ha potuto intraprendere tutte le procedure necessarie alla sua strutturazione.

Entrata in vigore parziale

Parallelamente all'entrata in vigore parziale della LFINMA il Consiglio federale ha nominato, sempre con effetto dal 1° febbraio 2008, sette membri del consiglio di amministrazione della FINMA. L'organo è presieduto da Eugen Haltiner (finora presidente della Commissione delle banche). In base al decreto del Consiglio federale del 21 maggio 2008 i membri sono stati au-

Consiglio di amministrazione

¹ cfr. art. 15 LFINMA

mentati a nove dal 1° gennaio 2009. Per il periodo di carica compreso tra il 2009 e la fine del 2011 sono state istituite, in via eccezionale, due vicepresidenze.

Direttore e direzione

Il consiglio di amministrazione decide in merito alla nomina del direttore, fatta salva l'approvazione del Consiglio federale. Al fine di individuare una personalità in grado di svolgere in modo ottimale questa funzione, in dicembre 2007 è stato avviato il processo di reclutamento con l'indizione di un pubblico concorso. In data 8 maggio 2008 il consiglio di amministrazione ha operato la sua scelta, designando Patrick Raaflaub quale direttore della FINMA. Il Consiglio federale ha ratificato tale nomina nella sua seduta del 21 maggio 2008. Le procedure di assunzione a livello di direzione della FINMA sono cominciate all'inizio di marzo 2008. La designazione dei membri della direzione da parte del consiglio di amministrazione, non subordinata all'approvazione del Consiglio federale, è avvenuta l'8 maggio 2008.

Processo di reclutamento

Una volta conclusa l'assegnazione delle cariche di direttore e di membro della direzione, è stato avviato il processo di reclutamento interno. Tutti i posti da occupare sono stati messi a concorso internamente. Nel quarto trimestre 2008 sono stati allestiti i contratti di lavoro della FINMA.

Lavori del progetto

Durante tutta la fase della costituzione e fino all'avvio dell'attività operativa della FINMA, il consiglio di amministrazione ha seguito i lavori di attuazione e ha preso le decisioni necessarie. Dapprima ha provveduto a definire il primo livello direttivo della nuova struttura organizzativa, che è stato suddiviso in sette settori: grandi banche, banche/intermediari finanziari, vigilanza integrata delle assicurazioni, rami assicurativi, mercati, diritto/enforcement/affari internazionali e servizi. L'ulteriore strutturazione dei singoli settori è stata messa a punto di concerto con la direzione della FINMA. Il consiglio di amministrazione ha inoltre emanato il regolamento organizzativo e gestionale, il codice di condotta, i regolamenti riguardanti il personale e ha approvato il bilancio preventivo 2009. L'armonizzazione dei diversi lavori di progetto e dell'attività di vigilanza delle tre autorità finora attive ha rappresentato una sfida particolarmente impegnativa. Data l'estrema complessità della gestione delle varie interfacce e della coordinazione dei lavori del progetto in termini di contenuto e di tempo, l'intero processo si è svolto sotto la stretta supervisione del presidente del consiglio di amministrazione.

Costi del progetto

I costi relativi al progetto di fusione sono stati imputati al bilancio 2008 dalle tre autorità, proporzionalmente alla loro dimensione, per una somma complessiva di 3,5 milioni di franchi. L'ammontare finale delle spese si è

mantenuto entro i limiti preventivati. Per coprire gli investimenti preliminari della FINMA, l'Amministrazione delle finanze ha concesso un prestito di 7,5 milioni di franchi. La maggior parte delle spese sono state sostenute nel settore informatico.

Ai sensi dell'art. 13 cpv. 1 LFINMA, la FINMA assume il suo personale conformemente al diritto pubblico. Il legislatore ha concesso alla FINMA la facoltà di disporre di un proprio statuto del personale. Il consiglio di amministrazione disciplina, secondo l'art. 13 cpv. 2 LFINMA, il rapporto di impiego mediante un'ordinanza, approvata dal Consiglio federale in data 27 agosto 2008. Rispetto all'Amministrazione federale, a parità di flessibilità, nell'ordinanza sul personale FINMA il consiglio di amministrazione ha accentuato l'orientamento alle prestazioni.

Statuto del personale

Il Consiglio federale ha approvato due ordinanze di esecuzione afferenti alla LFINMA che sono entrate in vigore il 1° gennaio 2009: l'ordinanza sulla riscossione di emolumenti e tasse da parte della FINMA e l'ordinanza sugli audit dei mercati finanziari. Gli emolumenti e le tasse sono pressoché analoghi a quelli fissati nelle regolamentazioni finora adottate dalla Commissione federale delle banche, dall'Ufficio federale delle assicurazioni private e dall'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro. La pratica finanziaria e contabile della FINMA mira, per quanto possibile, all'imputazione dei costi secondo un principio di causalità. L'ordinanza sugli audit dei mercati finanziari raccoglie in un solo testo le disposizioni in materia nell'ambito dei mercati finanziari.

Normative di applicazione
relative alla LFINMA

Con l'entrata in vigore della LFINMA nella sua integralità, in data 1° gennaio 2009, la FINMA ha iniziato la sua attività operativa nelle rispettive sedi delle tre autorità confluite nella nuova entità. Per il secondo trimestre 2009 è previsto l'insediamento della FINMA nella sede comune della Einsteinstrasse a Berna.

Avvio dell'attività
operativa della FINMA

II. La Commissione delle banche è ormai storia

Gli stessi temi centrali,
ieri come oggi

Il 31 dicembre 2008 si è assistito al passaggio del testimone dalla Commissione delle banche alla FINMA. Per poco più di un anno la Commissione delle banche non è riuscita a tagliare il traguardo dei 75 anni, mancando così tutti i festeggiamenti di rito. Chissà, forse in futuro gli storici dell'economia si riuniranno per fare un bilancio del suo operato, di quanto fatto e non fatto, delle occasioni colte e di quelle non colte. In tutti questi anni il mondo finanziario è mutato radicalmente e la piazza finanziaria ha avuto uno sviluppo impressionante. Tuttavia, non tutto è cambiato. Per un caso fortuito (o per una precisa intenzione) alcuni dei temi centrali per la piazza finanziaria all'epoca della creazione della legge sulle banche sono rimasti gli stessi, ieri come oggi.

Ieri: crisi bancaria globale
e vortice degli eventi

La legge sulle banche è conseguita dalla profonda crisi che ha investito le banche di tutto il mondo dopo il tracollo del 1929. Questa crisi non ha risparmiato nemmeno la Svizzera e le grandi banche svizzere, che dovettero rettificare drasticamente il valore dei loro attivi esteri. La Confederazione ha dovuto sostenere la Banca popolare svizzera con forti iniezioni di liquidità e in seguito, a fine 1933, con un'immissione di capitale, effettuata mediante un forzato atto legislativo pari a oltre il 20% della spesa pubblica di allora. Nella prefazione della pubblicazione edita nel 1985 per il Cinquantenario della Commissione delle banche il Consigliere federale Otto Stich, ex-membro della stessa, ha ripercorso i momenti culminanti della nascita dell'istituzione: «La Commissione federale delle banche è figlia della necessità contingente: fin dai suoi esordi ha dovuto affrontare, in condizioni di estrema difficoltà, i drammatici problemi che minacciavano il sistema bancario svizzero, fornendo il suo contributo per salvaguardarne il funzionamento.» La gravità della situazione traspare anche dal conciso discorso rivolto ai membri dal Consigliere federale Edmund Schulthess, primo presidente della Commissione delle banche, in apertura della prima seduta del nuovo organismo nell'aprile 1935: «Il nostro compito non sarà facile, soprattutto se la situazione economica dovesse ulteriormente deteriorarsi. Dobbiamo cercare con tutte le nostre forze di preservare il sistema bancario. Dobbiamo avere il coraggio di intervenire con fermezza laddove è necessario, operando sempre e comunque con ponderatezza e cautela per evitare che la nostra azione crei più danni che benefici.»

Oggi: crisi bancaria
globale e vortice
degli eventi

Come un'immaginaria chiusura del cerchio, un'altra crisi bancaria globale conclude l'attività operativa della Commissione delle banche. Le cause sono diverse, l'evoluzione è più rapida, ma le analogie sono evidenti. Anche oggi le banche attive su scala internazionale vengono risucchiate per prime da una spirale perversa e anche oggi devono essere salvate con piani statali di entità senza precedenti. Di nuovo le grandi banche svizzere sono coinvolte

II. La Commissione delle banche è ormai storia

e di nuovo una di loro, UBS, ha dovuto essere sostenuta in ottobre 2008 con un'azione congiunta della Confederazione, della Banca nazionale e della Commissione delle banche.

Il testo del 1934 della legge sulle banche prevedeva tra l'altro la tutela sul piano penale contro le violazioni del «segreto bancario», rimasta invariata fino ad oggi (art. 47 LBCR). L'intenzione del legislatore era quella di proteggere i clienti (e non le banche) dalla divulgazione a terzi di dati relativi alle proprie relazioni bancarie nei casi in cui questa non fosse giustificata giuridicamente. Lo spunto per l'introduzione delle sanzioni penali era stato fornito dalle incursioni e ingerenze di funzionari finanziari e fiscali di paesi limitrofi. Da allora il segreto bancario ha assunto quasi una valenza mitica ed è divenuto oggetto di continue contese. Negli ultimi trent'anni le autorità svizzere hanno compiuto grossi sforzi per garantire la sfera privata dei clienti delle banche, pur andando incontro alle legittime esigenze in materia di informazione delle autorità nazionali ed estere attraverso nuovi iter giuridici. Anche la Commissione delle banche ha dato il proprio apporto, ad esempio nell'ambito dell'assistenza amministrativa prevista della legge sulle banche o in situazioni straordinarie quali ad esempio la lotta ai fondi di potentati o la questione dei patrimoni in giacenza appartenuti a vittime dell'Olocausto.

Ieri: preoccupazioni
riguardo al segreto
bancario

Le discussioni sulla opportuna regolamentazione del segreto bancario sono proseguite lungo il filo degli anni. Autorità di vari paesi erano pronte a pagare per venire in possesso dei dati rubati di clienti delle banche. L'estensione dell'assistenza amministrativa e giudiziaria è continuamente messa in discussione, soprattutto in campo tributario e nell'attività di vigilanza sui mercati dei valori mobiliari. È probabile che il contenzioso prosegua ancora. Gli interessi sono molteplici: in gioco non vi è solo l'interesse delle autorità estere di accedere a dati bancari svizzeri contrapposto a quello dei clienti delle banche di tutelare la loro sfera privata. Vi sono anche le esigenze del settore finanziario di operare su scala internazionale in condizioni concorrenziali il più vantaggiose possibili e di disporre di un accesso ai mercati globali privo di preclusioni, che tuttavia presuppone le necessità legittime delle autorità locali di essere debitamente informate. A seconda degli sviluppi della situazione gli interessi possono rapidamente cambiare, anche se gli attori restano uguali. È in questo terreno insidioso su cui la Commissione delle banche ha cercato di trovare la propria via.

Oggi: preoccupazioni
riguardo al segreto
bancario

III. Temi salienti

1 La crisi dei mercati finanziari

1.1 Continuazione della crisi nel 2008

Inasprimento della crisi

Nel 2008 la crisi finanziaria internazionale si è ulteriormente acuita. I dissesti che nel secondo semestre 2007 hanno colpito il mercato immobiliare statunitense, in particolare il segmento subprime, si sono estesi nell'anno successivo all'intero comparto del credito e della liquidità e sono sfociati in una vera e propria recessione globale.

Paralisi del mercato interbancario

Nella primavera del 2008 l'andamento della crisi ha toccato il suo primo apice a causa della vendita, orchestrata dalle autorità USA, della banca di investimento Bear Stearns a J.P. Morgan Chase. Il fallimento della Lehman Brothers nel corso del mese di settembre 2008 e la mancata adozione di misure di salvataggio da parte del governo statunitense hanno portato a una vera e propria escalation. Questo ha a sua volta minato la fiducia tra le banche e, di conseguenza, ha bloccato quasi completamente il mercato interbancario, il quale riveste un'importanza fondamentale per l'approvvigionamento di liquidità. A ciò si è aggiunto il crollo dei mercati finanziari internazionali che ha avuto una serie di contraccolpi sui profitti e sulla capitalizzazione di vari istituti finanziari, i cui effetti non si sono ancora esauriti. Con il crack del gruppo finanziario Fortis, salvato in extremis dai governi di Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo, la crisi ha raggiunto anche il vecchio continente.

Interventi dei governi e delle banche centrali

Per arginare la crisi, che ha coinvolto l'intero sistema, le banche centrali e i governi di numerosi paesi hanno dovuto varare una serie di provvedimenti ricorrendo, ad esempio, a riduzioni coordinate dei tassi, massicce iniezioni di liquidità supplementare anche con coperture di scarsa qualità, aumento delle garanzie per i depositi, assunzione di attivi illiquidi, nazionalizzazione totale o parziale di istituti finanziari con immissione di nuovo capitale e garanzie statali su impegni presi dalle banche al fine di migliorare la situazione della liquidità. Parte di queste misure sono state annunciate ancor prima di averne definito i dettagli, altre sono state successivamente accantonate. L'incertezza che ne è derivata non è servita a tranquillizzare gli operatori di mercato. In fatti, tali interventi hanno sì contribuito a una relativa normalizzazione, ma non sono stati in grado di innescare un'effettiva inversione di tendenza.

Pacchetto di misure approntate dal Consiglio federale, dalla Banca nazionale e dalla Commissione delle banche

Il Consiglio federale, la Banca nazionale e la Commissione delle banche hanno stanziato un pacchetto di misure per stabilizzare la situazione – in particolare di UBS – e rafforzare così il sistema finanziario svizzero. Si è trattato di un'azione congiunta i cui singoli dettagli sono stati messi a punto in stretta collaborazione.

Il pacchetto di misure era imperniato sul trasferimento di attivi illiquidi di UBS per un ammontare fino a 60 miliardi di dollari ad una società veicolo sottoposta al controllo della Banca nazionale nonché sull'aumento di 6 miliardi di franchi sotto forma di prestito a conversione obbligatoria sottoscritto dalla Confederazione, al fine di consolidare la base di fondi propri di UBS. Accanto a questi due provvedimenti principali sono state inserite altre disposizioni riguardanti, ad esempio, le condizioni poste ai sistemi di remunerazione, un generale innalzamento delle somme garantite per i depositi e prescrizioni più severe in materia di fondi propri per le due grandi banche. Dopo la comunicazione avvenuta il 16 ottobre 2008 il pacchetto di misure, accompagnato dal messaggio del Consiglio federale del 5 novembre 2008, è stato sottoposto ufficialmente al Parlamento². In dicembre 2008 le Camere federali hanno ratificato il finanziamento della ricapitalizzazione di UBS e la revisione delle disposizioni della legge sulle banche relative alla protezione dei depositanti³. L'operazione di assunzione degli attivi illiquidi è stata invece condotta dalla Banca nazionale.

UBS al centro dell'attenzione

1.2 Misure adottate nella vigilanza delle grandi banche

A fronte delle perdite che UBS ha continuato ad accusare, la banca ha dovuto effettuare ripetuti aumenti dei suoi fondi propri, rispondendo alle pressioni esercitate dalla Commissione delle banche. In dicembre 2007 UBS ha potuto collocare presso un fondo statale estero un prestito a conversione obbligatoria per un ammontare pari a 13 miliardi di franchi. Già alla fine del primo trimestre 2008 è stato necessario garantire, mediante assunzione a fermo da parte di un consorzio di banche, un aumento di capitale ordinario per un valore di 16 miliardi di franchi. Tale aumento di capitale è stato attuato in giugno 2008. A metà ottobre la Confederazione ha successivamente deciso di sottoscrivere un prestito a conversione obbligatoria per 6 miliardi di franchi. Le obbligazioni verranno convertite in azioni entro un termine massimo di trenta mesi e rappresentano un capitale in grado di far fronte alle perdite e di garantire l'attività operativa. Le obbligazioni, insieme al capitale azionario ordinario, hanno fatto affluire a UBS in meno di un anno fondi propri di base per un ammontare di 35 miliardi di franchi.

Ripetuti aumenti dei fondi propri di UBS

² cfr. Messaggio concernente un pacchetto di misure per rafforzare il sistema finanziario svizzero (<http://www.admin.ch/ch/i/ff/2008/7731.pdf>) e Decreto federale concernente un credito per la ricapitalizzazione di UBS SA (<http://www.admin.ch/ch/i/ff/2008/7791.pdf>)

³ cfr. Messaggio concernente la modifica della legge federale sulle banche e le casse di risparmio (rafforzamento della protezione dei depositanti) (<http://www.admin.ch/ch/i/ff/2008/7659.pdf>)

III. Temi salienti

Conseguenze sul piano
del personale

In occasione della seconda assemblea generale degli azionisti nel 2008 è stata decisa la sostituzione del presidente del consiglio di amministrazione di UBS con effetto a partire dal mese di luglio. È stata accolta così una delle richieste avanzate dalla Commissione delle banche, relativa a un riassetto del personale ai vertici. In questa ottica rientrano anche il rinnovo di parte del consiglio di amministrazione, volto a potenziare le competenze nell'ambito finanziario, e la soppressione del Chairman's Office da parte del nuovo presidente del consiglio di amministrazione, una misura quest'ultima di tipo organizzativo nell'ambito della corporate governance.

Rapporto sulle cause
delle rettifiche di valore
operate da UBS

La Commissione delle banche ha approfondito le cause all'origine delle elevate rettifiche di valore effettuate da UBS su posizioni a rischio legate a ipoteche negli USA coperte da garanzie insufficienti («mutui subprime»)⁴. Per svolgere gli accertamenti del caso si è avvalsa delle analisi svolte internamente da UBS, dei propri accertamenti e di numerosi colloqui con i responsabili della banca. Nelle sue linee essenziali l'inchiesta della Commissione delle banche, particolarmente laboriosa, è giunta alle stesse conclusioni di UBS.

Carente individuazione
dei rischi

UBS non era al corrente, fino all'inizio di agosto 2007, dell'entità e della natura dei rischi assunti nel settore subprime negli USA e in altri ambiti collegati, per cui non è stata in grado di prendere in tempo le opportune contromisure. In particolare la banca non ha calcolato gli enormi rischi delle sue posizioni super senior, presenti nel portafoglio di negoziazione, relative alle cartolarizzazioni CDO. Per «super senior» si intendono le tranche di una cartolarizzazione che comprendono i titoli della classe a più basso rischio, perlopiù con un rating tripla A. Detenendo tali titoli UBS intendeva perseguire una strategia «carry trade», mirava cioè a generare redditi sfruttando da un lato il differenziale tra le remunerazioni di questi titoli e dall'altro il livello più contenuto dei costi propri di rifinanziamento compresi i costi di copertura.

Fiducia acritica
nei sistemi esistenti

La banca ha sottovalutato i rischi connessi a tali posizioni, con conseguenze che, nel contesto anomalo di mercato, si sono rivelate disastrose. La Commissione delle banche ha giudicato la scarsa attenzione prestata ai rischi nascosti legati alla crescita del bilancio e l'eccessiva fiducia riposta nei meccanismi di identificazione e rilevamento dei rischi come gravi omissioni

⁴ cfr. «Subprime-Krise: Untersuchung der EBK zu den Ursachen der Wertberichtigungen der UBS AG» (Crisi subprime: inchieste della CFB sulle cause dell'origine delle elevate rettifiche di valore di UBS SA), 30 settembre 2008 (<http://www.finma.ch/archiv/ebk/d/publik/medienmit/20081016/ubs-subprime-bericht-ebk-d.pdf>)

da parte della banca. L'inchiesta non ha tuttavia evidenziato nessun elemento tale da indurre a ritenere che gli organi della banca non fossero più in grado di garantire una gestione ineccepibile dell'attività operativa. La Commissione delle banche ha sostenuto un piano di misure, elaborato e pubblicato da UBS, finalizzato a rimediare alle carenze riscontrate, seguendo l'attuazione con occhio vigile.

La ricapitalizzazione di UBS finanziata dalla Confederazione ha posto una serie di condizioni nell'ambito della corporate governance. UBS si è impegnata in particolare nei confronti della Confederazione e della Banca nazionale ad applicare, nella definizione dei sistemi di remunerazione, principi conformi alle «best practice» concordate con la Commissione delle banche e agli standard internazionali del settore. UBS è stata inoltre incaricata di fissare, d'intesa con la Commissione delle banche, l'ammontare, la composizione e la distribuzione del pool a livello di gruppo per le componenti variabili delle remunerazioni relative all'anno 2008 e di sottoporre tale pool all'approvazione della Commissione. Inoltre UBS è stata obbligata a fornire tutte le informazioni necessarie all'autorità di vigilanza. Nella sfera di competenza della FINMA è prevista l'emanazione di direttive generali riguardanti i sistemi di remunerazione valide per l'intero settore finanziario.

Regolamentazione dei sistemi di remunerazione

Nel quarto trimestre 2008 la Commissione delle banche ha raggiunto un accordo con i due maggiori istituti bancari sull'innalzamento dei requisiti per i fondi propri e sull'introduzione di un leverage ratio⁵.

Accordo sulla necessità di maggiori dotazioni

Nella discussione sull'aumento del capitale il Credit Suisse si è dimostrato notevolmente interessato a eliminare ogni tipo di incertezza negli investitori dovute alle nuove esigenze. Credit Suisse si era infatti proposta l'obiettivo di soddisfare tempestivamente i nuovi requisiti sui fondi propri. A questo scopo ha proceduto a un aumento dei fondi propri di base, grazie a investitori stranieri, di circa 10 miliardi di franchi.

Aumento dei fondi propri del Credit Suisse

1.3 Nuovo regime per i fondi propri delle grandi banche

La crisi finanziaria ha rafforzato la convinzione secondo cui le due banche maggiori devono disporre di fondi propri molto più elevati che in passato. Il margine del 20% oltre i requisiti minimi imposti da Basilea II, inteso come una sorta di cuscinetto a protezione delle banche svizzere, si è rivelato non

Precedenti requisiti patrimoniali insufficienti

⁵ cfr. punto 1.3

III. Temi salienti

abbastanza consistente. Insufficiente si è rivelato anche l'aumento moderato della dotazione deciso solo per le due grandi banche alla fine di agosto 2007 dalla Commissione delle banche.

Potenziamento della resistenza alle crisi

Il nuovo regime per i fondi propri è stato sviluppato dalla Commissione delle banche in stretta collaborazione con la Banca nazionale e mira al rafforzamento della capacità di tenuta non solo delle due grandi banche svizzere, ma del sistema finanziario nel suo complesso. L'innalzamento dei requisiti sui fondi propri e l'introduzione del leverage ratio consentiranno a UBS e Credit Suisse di affrontare meglio le crisi in futuro. L'aumento della quota di fondi propri che deve fungere da ammortizzatore non serve a evitare le crisi, ma contribuisce ad assorbire meglio le eventuali perdite. In Svizzera, dove le due grandi banche ricoprono un'importanza sistemica determinante per la piazza finanziaria e per l'intera economia nazionale, una maggiore dotazione di fondi propri era assolutamente irrinunciabile. Per le altre banche sul territorio nazionale non sono previsti cambiamenti, dato che, hanno già optato di propria volontà per una dotazione di fondi propri pari a quasi il doppio di quanto richiesto.

Flessibilità entro limiti temporali

I nuovi requisiti sui fondi propri per le due grandi banche sono stati sanciti il 20 novembre 2008 in due distinte decisioni. Ad eccezione delle specificità delle strutture e dei principi contabili internazionali applicati, il nuovo regime è identico per entrambi gli istituti. La Commissione delle banche è consapevole delle gravissime difficoltà in cui attualmente versano i mercati finanziari. In considerazione di ciò, le due grandi banche hanno tempo fino al 2013 per adeguare gradualmente i fondi propri ai nuovi requisiti. Qualora il quadro generale delle piazze finanziarie o la situazione finanziaria degli istituti non dovessero permettere il raggiungimento degli obiettivi imposti entro il 2013, sarà possibile una proroga del termine.

Due strumenti complementari

Al centro del nuovo regime per i fondi propri sono stati posti due strumenti, che si integrano reciprocamente: l'aumento dei fondi propri ponderati per il rischio e l'introduzione del leverage ratio, cioè di una limitazione del grado di indebitamento in termini nominali e indipendente dai rischi.

Aumento dei fondi propri ponderati per il rischio

I nuovi requisiti in materia di fondi propri per le grandi banche saranno dal 50% al 100% superiori a quelli minimi validi a livello internazionale (pilastro 1) stabiliti da Basilea II. Questa flessibilità è resa possibile dai fondi propri aggiuntivi nell'ambito del pilastro 2 (procedure di vigilanza prudenziale specifiche delle banche). Tale margine di manovra è necessario affinché le misure possano esercitare l'effetto stabilizzatore voluto e, al contempo, agire in modo anticiclico. Durante le fasi favorevoli le banche dovrebbero

costituire dei fondi propri fino al 200%. In tempi di crisi sarà possibile ricorrere al cuscinetto così creato e utilizzarlo fino a un grado di intervento massimo del 150%.

L'imposizione di nuovi requisiti per i fondi propri mira a limitare chiaramente le componenti di bilancio finanziate da capitale di terzi. Indipendentemente dalla stima relativa al rischio di un'operazione, è necessario disporre di una determinata quota di fondi propri di base. Per entrambe le banche il rapporto tra i fondi propri di base e il totale di bilancio, espresso dal leverage ratio, dovrà essere di almeno il 3% a livello di gruppo e di almeno il 4% a livello di singoli istituti. L'autorità di vigilanza si aspetta che in periodi favorevoli la dotazione oltrepassi i minimi menzionati. Per non penalizzare l'attività creditizia nazionale delle grandi banche, la quale riveste un ruolo molto importante per l'economia, questa non verrà inclusa nel leverage ratio.

Leverage ratio

Dato il ruolo di primo piano delle grandi banche nel contesto nazionale, la Commissione delle banche ha ritenuto di dover adottare con rapidità delle misure adeguate. Gli interventi nei Paesi esteri hanno seguito la stessa direzione: aumento massiccio della dotazione di fondi propri delle banche operanti su scala globale e integrazione del leverage ratio a complemento degli approcci più complessi basati su modelli.

Ruolo precursore della
Commissione delle banche
– rafforzamento a livello
internazionale

1.4 Collaborazione tra la Commissione delle banche e la Banca nazionale

La pluriennale collaborazione tra la Commissione delle banche e la Banca nazionale, formalizzata già nel 2007 nel contesto di un Memorandum of Understanding, si è ulteriormente intensificata in occasione della crisi dei mercati finanziari. Il lavoro comune si è svolto soprattutto in gruppi di lavoro, che si sono occupati dell'elaborazione di misure nell'ambito della stabilità finanziaria e della regolamentazione delle banche.

Stretta collaborazione

La cooperazione tra le due istituzioni ha consentito, tra l'altro, di sviluppare un piano di prescrizioni più severe in materia di fondi propri. Ne sono risultate due decisioni della Commissione delle banche destinate alle due grandi banche, in cui sono sancite l'introduzione di un leverage ratio e l'aumento della dotazione di fondi propri basata sul rischio.

Elaborazione di pre-
scrizioni più severe
in materia di fondi propri
per le grandi banche

III. Temi salienti

Nuovo regime di liquidità per le grandi banche

È prevista inoltre la revisione, in seno a un gruppo di lavoro composto da esponenti della Banca nazionale e della Commissione delle banche, delle prescrizioni applicabili alle grandi banche in materia di liquidità. Per diversi motivi l'attuale regolamentazione basata sulla ordinanza sulle banche si è rivelata insufficiente per le grandi banche.

Scenari di crisi

In base al nuovo regime, la cui entrata in vigore è prevista per il primo semestre 2009, le banche devono dimostrare, mediante vari scenari di crisi, che la struttura aziendale permetterebbe loro di superare una grave crisi di liquidità. Le banche devono poter compensare eventuali deflussi di fondi in un breve lasso di tempo con una corrispondente quantità di attivi liquidi. Inoltre va garantito che le necessarie vendite e costituzioni in pegno di attivi non compromettano in nessun modo la solvibilità della banca. Le ipotesi e i modelli impiegati a questo scopo devono essere sottoposti all'autorizzazione della Commissione delle banche.

Requisiti nella gestione della liquidità

Secondo le nuove prescrizioni le due grandi banche dovranno soddisfare anche requisiti nella gestione della liquidità conformi con i principi stabiliti dal Comitato di Basilea per una gestione efficace dei rischi di liquidità.

1.5 Ripercussioni della crisi finanziaria sulle banche di piccole e medie dimensioni

Possibile amplificazione delle conseguenze indirette

A differenza delle grandi banche, gli altri istituti in Svizzera non sono stati toccati fortemente, in modo diretto, dalla crisi finanziaria internazionale, ed in particolare dal crollo del mercato immobiliare USA. Essi risentono tuttavia indirettamente degli sviluppi negativi dei mercati finanziari internazionali. Ne avvertono infatti i contraccolpi sulla situazione reddituale e sull'andamento dei valori patrimoniali da loro amministrati. Con ogni probabilità, il raffreddamento congiunturale lascerà tracce anche sul mercato creditizio elvetico. Il deterioramento della solvibilità e i crescenti problemi nella sostenibilità finanziaria conducono ad un'accresciuta percentuale di prestiti che non generano proventi, facendo aumentare le rettifiche di valore e le perdite. La mancanza di fiducia, diffusa sul mercato interbancario, ha avuto un impatto su tutte le banche, per le quali sia una carenza che un eccesso di liquidità possono causare grosse difficoltà. Numerose banche piccole e medie hanno registrato nel 2008 un consistente afflusso di fondi della clientela, che però potrebbe avere una prevedibilità incerta. È quindi presumibile che gli effetti delle turbolenze si facciano sentire con sempre maggiore intensità sulle stesse. In generale comunque la loro buona capitalizzazione dovrebbe attenuare la portata di tali conseguenze.

1.6 Collegamenti internazionali

I rapporti intrattenuti ormai da anni dal settore «grandi banche» con le autorità estere di regolamentazione hanno permesso di coordinare gli interventi su scala internazionale. In tale ambito vanno segnalati, tra l'altro, lo scambio di informazioni sull'andamento della situazione generale e la partecipazione della Commissione delle banche al Senior Supervisors Group (SSG), composto da autorità di vigilanza di vari Paesi (nel frattempo arrivati a sette) che operano con banche d'investimento attive a livello globale.

Rapporti con le autorità estere di regolamentazione

Nell'aprile 2008 il Financial Stability Forum (FSF), in cui la Svizzera è rappresentata dalla Banca nazionale, ha pubblicato il rapporto «Report of the Financial Stability Forum on Enhancing Market and Institutional Resilience». Questa pubblicazione è un'analisi costruttiva e allo stesso tempo un tentativo di risposta ai problemi originati dalla crisi dei subprime. Il rapporto contiene 67 raccomandazioni rivolte alle singole autorità di vigilanza e a tutti gli operatori del mercato. Dall'esame a cui la Commissione delle banche ha sottoposto ogni raccomandazione sono emersi i seguenti punti essenziali riguardanti gli interventi necessari: aumento dei fondi propri e monitoraggio della liquidità delle due grandi banche, sistemi di remunerazione commisurati ai rischi, cooperazione internazionale e superamento della crisi in atto. Per ognuno dei punti menzionati la Commissione delle banche ha già adottato le misure opportune o sta vagliando in modo approfondito le raccomandazioni.

Rapporto del Financial Stability Forum

2 Enforcement delle prescrizioni borsistiche in materia di pubblicità delle partecipazioni

La legge sulle borse impone agli azionisti di dichiarare le proprie partecipazioni in società con sede in Svizzera e quotate in borsa, nel caso in cui raggiungano, oltrepassino o scendano al di sotto di determinati limiti. Tali disposizioni mirano a rendere più trasparenti i rapporti di proprietà all'interno delle società quotate e a creare una sorta di meccanismo di preallarme nel caso di potenziali manovre di acquisizione. Se l'obbligo di pubblicità viene violato, dopo gli accertamenti del caso la Commissione delle banche – in qualità di autorità di vigilanza competente – sporge denuncia penale al Dipartimento federale delle finanze. All'inizio del 2008 la Commissione delle banche ha deciso di ricorrere, anche nell'ambito dell'obbligo di pubblicità, allo strumento della decisione di accertamento e/o della decisione costitutiva, sottolineando così la sua volontà di applicare le norme in vigore, indagare con efficienza e sistematicamente sulle violazioni dell'obbligo di dichiarazione e presentare risultati concreti. Tale modo di procedere le permette infatti di rilevare formalmente l'avvenuta inadempienza nei con-

Competenza della Commissione delle banche

Procedimenti di ampia portata della Commissione delle banche

fronti di un soggetto tenuto all'obbligo di pubblicità e, se necessario, ordinare l'effettuazione dell'omessa dichiarazione. Dal 1° dicembre 2007 la Commissione delle banche ha inoltre la facoltà di sottoporre al competente giudice civile una richiesta di sospensione dell'esercizio del diritto di voto⁶.

Nel corso del 2007 la Commissione delle banche ha avviato una serie di inchieste, alcune delle quali su larga scala, motivate dal sospetto dell'acquisizione occulta di partecipazioni a società svizzere, operate omettendo la necessaria dichiarazione. Di particolare vastità e urgenza è stato il caso affrontato nella primavera 2007, in cui era stato ravvisato un tentativo di scalata ostile del fondo hedge britannico Laxey ai danni di Implenia, un'azienda svizzera che opera nel campo edile e immobiliare. La Commissione delle banche ha inoltre approfondito le circostanze dell'acquisizione di partecipazioni, verificatasi tra la fine del 2006 e l'inizio del 2007, da parte di Everest Beteiligungs GmbH e degli investitori di rilievo, per l'acquisizione del controllo di Sulzer⁷.

Il caso Implenia

Per quanto riguarda il caso Implenia, dopo una meticolosa indagine e una procedura amministrativa la Commissione delle banche ha riscontrato, con una decisione di accertamento, che Laxey ha violato i propri obblighi di pubblicità previsti dall'art. 20 LBVM in relazione al suo accumulo di partecipazioni in Implenia, avendo de facto trasferito azioni Implenia presso delle controparti («parking») e assicurandosene la disponibilità in qualsiasi momento mediante «contracts for difference (CFD)». Visto che Laxey si era riservata in questo modo il controllo potenziale sui diritti di voto incorporati nelle azioni, queste ultime dovevano infatti essere considerate in capo a Laxey. Una strategia di questo tipo equivale a un'acquisizione indiretta di azioni ai sensi della normativa relativa alla legge sulle borse e come tale è soggetta all'obbligo di pubblicità. Con un comunicato stampa la Commissione delle banche ha informato gli operatori del mercato sui risultati della sua inchiesta. Considerata l'offerta di acquisto lanciata a suo tempo da Laxey su Implenia, un'informazione dettagliata era della massima importanza per il mercato, al fine di salvaguardarne la trasparenza e il buon funzionamento⁸. Laxey ha impugnato la decisione di accertamento della Commissione delle banche davanti al Tribunale amministrativo federale, che con sentenza del 18 dicembre 2008⁹ ha respinto integralmente il ricorso. Laxey ha presentato ricorso contro tale sentenza presso il Tribunale federale.

⁶ cfr. Rapporto annuale 2007 (in francese) pag. 22

⁷ cfr. Rapporto annuale 2007 (in francese) pagg. 23 e 65 e seg.

⁸ cfr. Rapporto annuale 2007 (in francese) pagg. 23 e 65

⁹ cfr. sentenza del Tribunale amministrativo federale del 18 dicembre 2008 B-2775/2008

Nel caso Sulzer la Commissione delle banche è intervenuta contemporaneamente presso tre banche, avvalendosi di incaricati dell'inchiesta che ha affiancato lungo tutto lo svolgimento degli accertamenti. Successivamente ha istituito una procedura amministrativa parallela nei confronti degli investitori e delle banche coinvolte. L'entità della fattispecie e la quantità di prove da verificare hanno comportato un dispendio considerevole. La mole dei mezzi di prova da esaminare e alcuni ricorsi riguardanti questioni procedurali inoltrati da investitori implicati, hanno provocato un prolungamento dell'intera inchiesta. I ricorsi sono stati respinti dal Tribunale amministrativo federale con sentenze dell'11 dicembre 2008.

Il caso Sulzer

Successivamente, con decisione del 22 gennaio 2009, la FINMA ha ravvisato un illecito da parte, in particolare, di Ronny Pecik sen., che ha acquisito e controllato azioni della Sulzer AG ricorrendo a un uso illegale di opzioni che prevedevano formalmente una liquidazione in contanti (cash settlement), convertendo poi opzioni che prevedono la liquidazione in contanti (cash settlement) con altre che prevedono la consegna fisica (physical settlement). Poiché mediante tale pratica Ronny Pecik sen. e Georg Stumpf, che ha operato con lui, hanno assunto il controllo potenziale dei diritti di voto relativi alle azioni e alle opzioni che prevedono la consegna fisica (physical settlement), i titoli sono da considerarsi in capo ai due soggetti. Una strategia di questo tipo equivale a un'acquisizione indiretta di azioni ai sensi della legge sulle borse, e come tale è sottoposta all'obbligo di pubblicità. Gli investitori come Ronny Pecik sen. e Georg Stumpf sono assoggettati solo parzialmente alla vigilanza della FINMA e possono quindi essere sanzionati in modo limitato con i provvedimenti applicati nell'ambito della vigilanza sui mercati. Emettendo una decisione di accertamento a carico di investitori, la FINMA può conservare la titolarità delle inchieste e delle procedure da svolgere e può emanare una decisione nella quale rileva infrazioni alle prescrizioni in materia di pubblicità, comunicandola agli operatori interessati o coinvolti, al fine di salvaguardare la trasparenza e il buon funzionamento del mercato.

Decisione contro
investitori

Con una seconda decisione, in data 22 gennaio 2009, la FINMA ha riscontrato una grave violazione da parte della Banca cantonale di Zurigo (BCZ) dei suoi obblighi in relazione all'emissione e alla negoziazione di titoli della società Sulzer AG. Nel caso specifico, la BCZ ha assistito in modo indebito Ronny Pecik sen. nell'acquisizione della sua partecipazione in Sulzer AG. Inoltre, sempre nell'ambito di questa fattispecie, ha ravvisato una serie di carenze organizzative imputabili alla BCZ. Quest'ultima ha provveduto nel frattempo a rimediare alle carenze riscontrate.

Decisione contro la BCZ

Dialogo sulla piazza
finanziaria

3 Investimenti collettivi di capitale

Nel settembre 2007, le organizzazioni di categoria hanno elaborato un «master plan» finalizzato al rafforzamento della competitività del settore finanziario svizzero. Sotto l'egida del Dipartimento federale delle finanze, le autorità e i rappresentanti del settore hanno di seguito tracciato il quadro entro il quale approfondire la questione. Un Comitato strategico di alto livello, presieduto dal capo del Dipartimento federale delle finanze, ha definito le linee guida. Un organo operativo, il Comitato di direzione del dialogo sulla piazza finanziaria (CODIFI), è stato incaricato di definire delle misure destinate a promuovere la piazza finanziaria e di sottoporle al Comitato strategico. Il Comitato di direzione, a sua volta, ha creato dei gruppi di lavoro con il compito di identificare i punti nodali specifici ed elaborare delle proposte concrete. La Commissione delle banche è rappresentata a tutti i livelli, dal suo presidente nel Comitato strategico e dal suo direttore nel CODIFI. Altri rappresentanti della Commissione delle banche hanno preso parte attiva ai lavori dei vari gruppi. Diverse proposte della Commissione sono state riprese, in particolare quelle concernenti il miglioramento delle condizioni quadro nell'ambito degli investimenti collettivi (gruppo di lavoro «Promozione della Svizzera come piazza di produzione di fondi di investimento») e dei gestori di tali investimenti (gruppo di lavoro «Hedge Funds/Private Equity»).

Assoggettamento
facoltativo dei gestori
patrimoniali

Nel contesto del gruppo di lavoro «Hedge Funds/Private Equity» la Commissione delle banche ha presentato una proposta per consentire ai gestori patrimoniali di sottoporsi a titolo facoltativo alla vigilanza. L'art. 13 cpv. 4 LICol attualmente in vigore prevede la possibilità per i gestori (nel testo di legge «gerenti») con sede o domicilio in Svizzera, che amministrano investimenti collettivi di capitale esteri, di richiedere un'autorizzazione all'autorità di vigilanza, ma solo in presenza di determinate condizioni. Tale autorizzazione può essere concessa se l'investimento collettivo di capitale estero sottosta obbligatoriamente a un'autorità di vigilanza in base alla legge straniera e che la stessa sia una vigilanza riconosciuta come equivalente a quella della Svizzera. Questa disposizione è stata introdotta per riallineare la normativa svizzera sui fondi di investimento alla normativa dell'Unione europea (direttiva OICVM). Essa persegue in primo luogo obiettivi di politica concorrenziale e non ha finalità prudenziali. Nonostante tutto essa agli occhi della Commissione delle banche, che già da qualche tempo si occupa della questione dell'assoggettamento di gestori patrimoniali di investimenti collettivi di capitale esteri e di altri patrimoni istituzionali, la stessa disposizione è inadeguata.

Dopo aver esaminato diverse varianti la Commissione delle banche ha elaborato una proposta di emendamento della LICol in cui si postulava tra l'altro l'abrogazione dell'art. 13 cpv. 4 LICol in vigore e la sua sostituzione con un nuovo articolo 13a LICol. Con tale proposta si estendeva la facoltà di richiedere l'autorizzazione a tutti gli asset manager di investimenti collettivi di capitale esteri (UCITS, Parte II Fondi, off-shore Hedge Funds ecc.) nonché agli asset manager di altri patrimoni istituzionali.

Proposta di revisione della Commissione delle banche

La Commissione delle banche ha sottoposto la sua proposta tramite il gruppo di lavoro competente all'interno del CODIFI che l'ha accolta nel proprio rapporto finale destinato al Comitato strategico, escludendo però gli asset manager di altri patrimoni istituzionali.

Decisione del CODIFI

Le analisi svolte dal gruppo di lavoro «Promozione della Svizzera come piazza di produzione di fondi di investimento», in seno al quale la Commissione delle banche è ugualmente rappresentata, hanno mostrato che la nuova legge sugli investimenti collettivi di capitale è una normativa liberale e flessibile con delle mancanze soltanto in alcuni punti.

Gruppo di lavoro «Promozione della Svizzera come piazza di produzione di fondi di investimento»

Al fine di promuovere la produzione di fondi di investimento sulla piazza svizzera, la Commissione delle banche ha proposto nel gruppo di lavoro di abrogare completamente lo «Swiss finish» per gli investimenti collettivi di capitale. Con la rinuncia in febbraio 2008 a una regolamentazione delle *performance fee* la Commissione delle banche aveva già compiuto un primo passo verso l'abrogazione. Per «Swiss finish» s'intendono, nell'ambito degli investimenti collettivi di capitale, i punti in cui la normativa svizzera va oltre lo standard minimo europeo.

Abrogazione dello «Swiss finish»

Il CODIFI ha deciso di sostenere l'iniziativa della Commissione delle banche. Per questo motivo la Commissione delle banche ha sottoposto la sua proposta, di abrogazione dello «Swiss finish» per gli investimenti collettivi di capitale, a un'indagine conoscitiva.

Indagine conoscitiva

Oltre a implicare la soppressione delle prescrizioni formali, l'abrogazione totale dello «Swiss finish» significa più specificatamente la rinuncia alle prescrizioni quantitative concernenti la denominazione degli investimenti collettivi di capitale (regolamentazione casuistica). È quindi responsabilità di ogni operatore di assicurarsi che gli investitori non siano fuorviati dalla denominazione dell'investimento collettivo di capitale. Nell'esercizio della sua attività di vigilanza, la Commissione delle banche interverrà comunque nei casi di presunto abuso.

Rinuncia alle prescrizioni quantitative concernenti la denominazione di investimenti collettivi di capitale

III. Temi salienti

Adeguamento del divieto del «Double Dip»

Inoltre la Commissione delle banche ha proposto, di concerto con il Dipartimento federale delle finanze, di adeguare il divieto del «Double Dip», previsto dall'art. 31 cpv. 4 OICol, allo standard minimo europeo.

Entrata in vigore

In virtù dei risultati positivi ottenuti dall'indagine conoscitiva, la Commissione delle banche ha deciso che i punti riguardanti lo «Swiss finish» che ricadono nella sua competenza siano abrogati attraverso la modifica delle guide pratiche. Al fine di evitare che gli investimenti collettivi di capitale svizzeri siano penalizzati, l'entrata in vigore della nuova versione delle guide pratiche dovrà coincidere con la data, dell'entrata in vigore dell'art. 31 OICol, stabilita dal Consiglio federale per il 1° marzo 2009.

4 Condizioni quadro per la gestione patrimoniale

Retrocessioni e indennità di distribuzione

Dopo la decisione del Tribunale federale del 22 marzo 2006, la Commissione delle banche ha creato nel 2007 un gruppo di lavoro interno a cui ha affidato l'incarico di elaborare un documento orientativo su retrocessioni, indennità di distribuzione e altre forme rilevanti di commissioni per la distribuzione. Il gruppo aveva il compito di approfondire la tematica nell'ottica di possibili conflitti di interesse e nell'intento, perseguito dalla Commissione delle banche, di aumentare la trasparenza in casi del genere e in generale nell'ambito dei costi di distribuzione¹⁰. Basandosi sul rapporto stilato dal gruppo di lavoro, la Commissione delle banche ha pubblicato in settembre 2008 un documento consultivo sui «Sistemi di incentivazione e conflitti di interesse nella distribuzione di prodotti finanziari» in cui rileva una certa necessità di intervento sul piano della vigilanza e propone di accrescere la trasparenza riguardante le commissioni per la distribuzione nei confronti dei clienti finali («point of sale disclosure»). La stessa raccomanda inoltre ai gestori patrimoniali di informare anticipatamente i propri clienti sui parametri di calcolo e sulle fasce delle commissioni per la distribuzione di terzi delle diverse classi di prodotti. Ai clienti dovrebbe anche essere comunicato, dietro loro richiesta, l'ammontare delle prestazioni di terzi già ricevute, nella misura in cui queste ultime possano essere attribuite in modo inequivocabile a una specifica relazione cliente senza oneri eccessivi (come ad esempio nel caso di retrocessioni su provvigioni di mediazione o commissioni di deposito). Questa misura corrisponderebbe ampiamente anche alla regolamentazione della MIFID (Markets in Financial Instruments Directive, in italiano Direttiva sul mercato degli strumenti finanziari) e giustificherebbe

¹⁰ cfr. Rapporto annuale 2007 (in francese) pagg. 83 e 87

rebbe così la rinuncia a una maggiore trasparenza nell'ambito delle commissioni per la distribuzione a livello di prodotti, ad esempio di fondi di investimento. La Commissione delle banche ha avviato un'indagine conoscitiva al riguardo.

La Commissione delle banche può riconoscere le norme di autoregolamentazione della gestione patrimoniale quali standard minimi. Finora il settore della gestione patrimoniale non ha raggiunto una convergenza su regole di condotta unitarie che disciplinino la gestione sia dei patrimoni individuali che di quelli collettivi¹¹. Parallelamente all'indagine conoscitiva sul documento consultivo sopra menzionato, la Commissione delle banche ha implementato in settembre 2008 una procedura analoga relativamente alle regole quadro per il riconoscimento dell'autoregolamentazione in materia di gestione patrimoniale come standard minimo. Le regole quadro fungeranno da parametri di riferimento per l'insieme delle regole di condotta sottoposte dalle organizzazioni di categoria alla Commissione delle banche per il riconoscimento come standard minimi. Nella sua proposta la Commissione delle banche ha provveduto a definire dei requisiti minimi per quanto riguarda gli obblighi di fedeltà, di diligenza e di informazione così come per la remunerazione dei gestori patrimoniali. Oltre a ciò ha imposto processi vincolanti per il controllo autonomo da parte delle organizzazioni di categoria sui membri non assoggettati alla vigilanza prudenziale. Entrambe le proposte formulate dalla Commissione delle banche hanno raccolto un'eco complessivamente positiva. Le osservazioni hanno riguardato per lo più dei dettagli. Le regole quadro sono state approvate dalla FINMA in dicembre 2008 e sono entrate in vigore all'inizio del 2009. È ora possibile quindi ottenere il riconoscimento della FINMA di regole di condotta di operatori nel settore della gestione patrimoniale quali standard minimi.

Regole quadro per
la gestione patrimoniale

Anche le regole di condotta per commercianti di valori mobiliari dettate dall'Associazione svizzera dei banchieri (ASB), in conformità all'art. 11 LBVM e all'autoregolamentazione delegata, prevedono norme deontologiche nei confronti dei clienti. Nel terzo trimestre, dopo un lungo iter, si è conclusa la revisione di queste direttive con l'approvazione da parte della Commissione delle banche.

Regole di condotta
per commercianti
di valori mobiliari

La Commissione delle banche ha svolto diversi colloqui con gli istituti bancari sul volume dei loro programmi di securities lending and borrowing. Il suo interesse era concentrato sui prestiti non garantiti di titoli. Questo

Securities lending and
borrowing/repo

¹¹ cfr. Rapporto annuale 2007 (in francese) pag. 84

III. Temi salienti

Rischi legali nelle
operazioni transfrontaliere
con clienti privati

genere di operazioni implica dei rischi che possono essere non sufficientemente valutati, specialmente dai clienti meno esperti. La Commissione delle banche intende, come in precedenza¹², diramare una circolare sul tema.

L'analisi degli affari transfrontalieri di UBS con clienti USA ha messo in evidenza, una volta di più, i rischi legali connessi a questo tipo di transazioni. Non rientra nei compiti della Commissione delle banche verificare l'osservanza delle disposizioni estere e la loro applicazione conforme alle disposizioni di legge in materia di vigilanza. In linea di principio però la Commissione delle banche si aspetta che le banche attive su scala globale rispettino le regolamentazioni dei paesi in cui operano. In caso contrario possono insorgere rischi legali che, nel peggiore dei casi, arrivano a compromettere l'esistenza stessa della banca.

¹² cfr. Rapporto annuale 2007 (in francese) pag. 84

E B K C F B

