

numero			Bellinzona
1746	sb	5	22 marzo 2011

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Segreteria di Stato
per le questioni finanziarie internazionali
Divisione Mercati
Bundesgasse 3
3003 Berna

Modifica della Legge federale sulle banche (too big to fail, TBTF): procedura di consultazione

Signora Consigliera federale Eveline Widmer-Schlumpf,
gentili signore ed egregi signori,

vi ringraziamo per averci dato la facoltà di esprimerci su un argomento tanto importante e delicato, che il Cantone Ticino - sede della terza piazza finanziaria elvetica - segue con grande attenzione. Il settore finanziario rappresenta infatti un elemento fondamentale per l'economia cantonale: le oltre settanta banche attive in Ticino, che presentano un bilancio aggregato che si attesta attorno ai 45 miliardi di franchi svizzeri, danno lavoro a circa 7'300 persone. Il personale impiegato negli uffici fiduciari supera invece le 6'000 unità e nel settore assicurativo le 1'000 unità. Se si considerano anche le società controllate dalle stesse banche e le attività in "outsourcing", la piazza finanziaria ticinese nel suo insieme dà lavoro a oltre 15'000 persone.

Le trasformazioni del contesto internazionale e le pressioni cui la Svizzera è sottoposta in riferimento alla sua piazza finanziaria (pensiamo, ad esempio, alla questione fiscale e all'evoluzione del concetto di segreto bancario) sono pertanto al centro dell'attenzione del Consiglio di Stato, sia per valutarne le conseguenze, sia per cogliere le nuove opportunità dell'evoluzione del quadro economico e giuridico.

Il pacchetto di riforme legislative posto recentemente in consultazione sotto il concetto "too big to fail" (TBTF) - che comporta non solo la revisione della Legge federale sulle banche e le casse di risparmio (LBCR), ma anche la modifica della Legge federale del 27 giugno 1973 sulle tasse di bollo, nonché delle Legge federale del 13 ottobre 1965 sull'imposta preventiva - rientra in questa evoluzione del quadro normativo.

Nel loro complesso, le modifiche legislative poste in consultazione meritano senz'altro un giudizio positivo. Esse recepiscono la nota problematica relativa all'esigenza di ridurre i rischi di fallimento per le banche considerate di "rilevanza sistemica" (nel concreto UBS e CS), e quindi atte a provocare, con un loro eventuale fallimento, una crisi di liquidità nel Paese, con conseguenze importanti sia sul sistema finanziario elvetico, sia, di riflesso, sull'economia reale.

Dopo le vicende legate alla crisi finanziaria mondiale del 2008, l'esigenza di introdurre meccanismi atti a ridurre il rischio di fallimento di banche di rilevanza sistemica trova ampia condivisione, anche se non mancano le obiezioni da parte degli istituti interessati, secondo cui misure troppo specifiche e dettagliate, sia a livello di interventi organizzativi sia a livello di capitalizzazione, possono ledere il principio della neutralità concorrenziale ("level playing field") per le due importanti banche svizzere. Si tratta di obiezioni che, a fronte dell'importante rischio sistemico, non paiono suffragate da sufficienti argomenti.

L'attuale progetto di art. 10a LBCR prevede, ad esempio, la possibilità per FINMA di ordinare specifiche misure di mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica qualora la banca "sistemica" non provi di essersi organizzata in maniera tale da garantire il mantenimento di tali funzioni.

Tra gli argomenti contrari avanzati dalle banche toccate dalle nuove norme proposte, vi è l'argomento secondo cui il mantenimento di obiettivi di organizzazione adeguata (quindi uno dei principali criteri autorizzativi già vigenti), da realizzarsi autonomamente da ogni singola banca, permetterebbe maggiore flessibilità, nell'interesse della concorrenzialità delle banche svizzere. Al riguardo si rileva, ad esempio, che gli art. 10 e 10a della LBCR, così come formulati, difficilmente possono rappresentare di per sé fattori atti a ledere la concorrenzialità delle banche toccate. Si ricorda, infatti, che in ambito regolamentare svizzero, e contrariamente a quanto avviene tipicamente nelle piazze finanziarie anche solo dei Paesi limitrofi al nostro, le Autorità di sorveglianza hanno dei poteri inquisitori e di controllo ben superiori a quelli che ha storicamente avuto la CFB e che ha ora la FINMA.

Quest'ultima effettua i propri controlli soprattutto tramite le maggiori società di revisione o tramite appositi incaricati di inchiesta. Vero è che UBS e CS hanno in FINMA uffici specialmente dedicati alla loro sorveglianza. Tale tipo di controllo non è comunque paragonabile all'incisività, ed ai potenziali controlli, a cui già sono sottoposti i loro maggiori concorrenti con sede, ad esempio, in Germania, Italia e Francia.

Peraltro, per rapporto alle modalità di controllo della stessa FINMA, in un review del Fondo monetario internazionale nel 2007 è stato rilevato come il sistema regolamentare svizzero offra senz'altro spazi di miglioramento proprio in riferimento alle modalità di controllo dei soggetti regolamentati e delle due banche di rilevanza sistemica in particolare. Su questo aspetto è stato specificatamente criticato il largo ricorso a società private (ad esempio società di revisione o incaricati di inchiesta) per controllare l'adempimento degli obblighi di legge.

Sul piano organizzativo, i nuovi articoli di legge proposti, da soli, non vanno quindi a imporre alle banche toccate esigenze organizzative particolari e più onerose per rapporto alle loro dirette concorrenti. D'altra parte, con ogni probabilità le misure organizzative previste dagli art. 10 e 10a delle LBCR ben difficilmente potranno essere il frutto di una astratta imposizione da parte dell'Autorità di sorveglianza.

Per quanto attiene le esigenze di capitalizzazione (art. 11 ss. LBCR), il progetto prevede l'introduzione di capitale convertibile ("contingent convertibles", CoCos, art. 13). Trattasi di prestiti convertibili non necessariamente emessi in Svizzera, secondo il testo proposto. Nell'interesse della sicurezza giuridica è invece necessario che tali strumenti vengano necessariamente emessi in Svizzera, soggetti al diritto svizzero, e con chiaro foro per eventuali competenze imperativamente in Svizzera. Questo non eliminerebbe completamente il rischio di contestazioni, e quindi di potenziale blocco della convertibilità, qualora un giudice straniero si ritenga (in applicazione del diritto da lui applicato), competente a dirimere un'eventuale vertenza. Questo rischio è tuttavia accresciuto qualora già di partenza tali strumenti vengano sottoscritti in base ad un diritto altro rispetto al diritto svizzero e/o con foro per contestazioni all'estero. Si ricorda che questi strumenti devono, per loro natura, ed affinché ottengano quell'efficacia per la quale sono previsti, essere oggetto di conversione pressoché immediata, non compatibile quindi con ordinanze giudiziarie che mettano in discussione la validità e la convertibilità dei titoli emessi dalle banche.

Per questa ragione la bozza dell'art. 13 LBCR dovrebbe prevedere, a fronte dei generosi incentivi fiscali alle emissioni di tali strumenti in Svizzera, che gli stessi debbano essere imperativamente soggetti al diritto svizzero, circostanza peraltro pure rilevata anche nel Rapporto esplicativo (pag. 14), ma non conseguentemente fatta oggetto di apposita indicazione nel testo dell'art. 13 progetto LBCR.

Per quanto riguarda le modifiche della Legge sulle tasse di bollo e della Legge sull'imposta preventiva, certamente va accolta con grande favore la prospettata abolizione generale della tassa sulle emissioni di obbligazioni (onde non favorire solo l'emissione di capitale convertibile, ma anche per l'appunto le normali obbligazioni), e il passaggio generalizzato al principio dell'agente pagatore nell'ambito dell'imposta preventiva (Rapporto esplicativo, pag. 47 ss.). Quest'ultimo fattore permetterebbe di differenziare in modo maggiormente efficace l'applicazione di tale norme relative all'imposta preventiva, rendendo anche da questo punto di vista più attrattivi gli investimenti in obbligazioni emesse in Svizzera. Ciò nell'interesse non solo della piazza finanziaria, ma, in ultima analisi, anche della liquidità disponibile agli attori della stessa. Da modificare vi è però l'esenzione della tassa sui diritti di partecipazione, attualmente prevista solo per le banche di rilevanza sistemica (art. 6 cpv. 1 cifra 1 progetto Legge sulle tasse di bollo); esenzione che deve essere estesa a tutte le banche. Oltre alla disparità di trattamento, si eviterebbe l'incentivo - evidentemente non voluto - che solo le emissioni di CoCos di UBS e CS avvengano in Svizzera.

Per il rimanente, il rafforzamento delle esigenze di capitalizzazione delle banche a rischio sistemico - che può portare ad un rapporto tra fondi propri ed impegni sino al 19%, contro degli standard di Basilea III comportanti sino ad un massimo del 10.5% - può sì sembrare uno svantaggio competitivo rispetto ad altri istituti finanziari, ma

rientrerebbe comunque nel solco del modello di stabilità (economica e politica) e sicurezza (giuridica e istituzionale) che la Svizzera, ed i suoi istituti finanziari, hanno di volta in volta saputo concretizzare e, legittimamente, far fruttare nel corso degli anni quale vero e importante fattore concorrenziale.

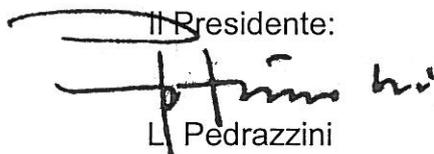
Questo modello di successo può, in altre parole, trovare ulteriore concretizzazione anche nell'imposizione di norme di capitalizzazione maggiori per le banche di rilevanza sistemica, rispetto a quelle imposte in altri Paesi. L'interesse a ridurre i rischi di collasso del sistema economico svizzero causati da un fallimento di una delle sue grandi banche, è quindi in sintonia con l'interesse di tutta la piazza finanziaria a rafforzare la propria immagini su concetti fondamentali come stabilità e sicurezza.

Infine, circa le conseguenze delle misure del pacchetto "too big to fail" sulle finanze dei Cantoni, richiamiamo la presa di posizione del 28 gennaio scorso della Conferenza dei direttori delle finanze cantonali. In particolare, ribadiamo che qualora la Confederazione dovesse attuare delle misure di compensazione per rispettare il programma di freno all'indebitamento, esse non dovranno in alcun modo avere conseguenze dirette o indirette per i Cantoni.

Con queste considerazioni, vogliate accogliere, signora Consigliera federale Eveline Widmer-Schlumpf, gentili signore ed egregi signori, l'espressione della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:


L. Pedrazzini

Il Cancelliere:

G. Gianella

Copia:

- Divisione dell'economia, Residenza
- Divisione delle contribuzioni, Residenza
- Deputazione ticinese alle Camere federali