

La piazza finanziaria ticinese nell'ambito della mia attività

Relazione del consigliere federale Hans-Rudolf Merz
Lugano, 5 maggio 2006

Il giovane Svizzero tedesco che si reca per la prima volta in Ticino si sente orgoglioso di questo Cantone meridionale, con la sua mentalità latina e la sua terrazza al sole. In genere scopriamo abbastanza presto e grazie a esempi pratici la pluralità delle culture e quindi il federalismo svizzero. Ammesso che venga effettivamente percepita, la formula «Repubblica e Cantone del Ticino» è però il fatto di una conoscenza più tardiva. Per numerosi connazionali il Ticino rimane un'attrazione turistica e di vacanze. Eppure gli aspetti sociali ed economici di questo Stato peraltro dotato di tutte le istituzioni e infrastrutture sono estremamente svariati e avvincenti. La sola piazza bancaria è qualcosa di unico da ogni punto di vista. Per questo motivo ho doppiamente sottolineato la visita odierna nella mia agenda. Ciò vuol dire che mi rallegro di questa giornata tra di voi; sono qui in veste di capo del Dipartimento delle finanze.

Come noto il mio dipartimento è responsabile delle questioni di regolamentazione del mercato finanziario ed esercita la vigilanza sulla piazza finanziaria: è quindi anche in stretto contatto con voi. È un compito che assumo con grande serietà. Infatti le questioni di regolamentazione e di vigilanza rimarranno ancora a lungo al centro dell'attenzione. D'altra parte la piazza finanziaria Svizzera contribuisce notevolmente al benessere del nostro Paese. Se è vero che nel giro di poco tempo interi settori economici sono scomparsi o sono stati marginalizzati, è pure vero che cinque settori realizzano insieme oltre l'80 per cento degli utili di esportazione del nostro Paese e fra essi precipuamente il settore finanziario.

L'importanza della piazza finanziaria è particolarmente marcata nel vostro Cantone. Nel Ticino il settore bancario contribuisce per oltre il 18 per cento alla creazione di valore aggiunto, una cifra pari a quasi il doppio della media svizzera. Questo settore occupa circa 8'000 persone e genera entrate fiscali a più di un titolo.

Oggi quindi non mi rivolgo a beneficiari di sussidi, bensì a contribuenti. I vostri stipendi e dividendi sono tassati come reddito, i vostri prodotti soggiacciono in parte all'imposta sul valore aggiunto, le vostre imprese pagano l'imposta sull'utile. Insomma, *riempite le mie casse*. E per questo meritate il grazie del ministro delle finanze.

* * *

I progetti di riforma in ambito finanziario hanno origini diverse:

1. Il primo e principale motore delle sollecitazioni di regolamentazione è la **globalizzazione**. Il settore finanziario, ultramoderno e collegato in rete, contribuisce in prima linea alla globalizzazione. Lo Stato lo accompagna.
2. La **regionalizzazione** – come ad esempio l'istituzione del mercato interno dell'UE – esige regole del gioco identiche per tutti. Essa è pertanto considerata come una seconda culla della regolamentazione.
3. In terzo luogo va menzionata la **trasposizione autonoma** di regolamentazioni. Non è una genuflessione ai piedi del balivo straniero, ma può trattarsi di una strategia consapevole.
4. Una quarta molla motrice della regolamentazione è la risoluzione dei **problemi casalinghi**. La politica esige regolarmente nuove regole, segnatamente dopo scandali o fallimenti.
5. In quinto luogo la **modernizzazione** del corsetto normativo può migliorare le condizioni quadro e semplificare la regolamentazione attuale.
6. Come sesto punto va menzionata la **lotta contro la criminalità, in particolare contro il terrorismo**, che esige controlli e registrazioni dettagliate.
7. Infine la piazza bancaria e finanziaria necessita di una buona reputazione. La settima parola d'ordine è **reputazione** intesa come briscola.

Nessuno di questi sette motivi di sollecitazioni di regolamentazione costituisce un problema in sé. Il primo intoppo consiste nel fatto che in tutte le sette cucine vengono preparati *simultaneamente* piatti opulenti. L'eccesso di cibo si ripercuote però sullo stomaco. Il secondo intoppo è dovuto al fatto che ai fornelli si affaccendano *diversi cuochi*. L'OCSE, il FMI, l'UE, il Parlamento, il Consiglio federale, il Dipartimento federale delle finanze, il Dipartimento federale di giustizia e polizia, la CFB, lo SWX, il SEC e le organizzazioni settoriali danno troppo poco peso alla coordinazione tra di loro, sottovalutano l'influenza reciproca dei loro ingredienti e ritengono il loro proprio prodotto come l'unico commestibile. Come dice il detto popolare: «Il pasto non è buono se è cucinato da troppi cuochi». L'ospite – voi – ne è la vittima.

Constato comunque che si impreca meno fortemente di un tempo sull'entità degli sforzi di regolamentazione. Forse questo dipende anche dal modo in cui gli Stati sono confrontati con le diverse sfide. In un'ottica piuttosto schematica ravviso due alternative per ogni Governo.

Un Governo può seguire la via dell'**esplosione dei controlli**. Molti Stati si sono dotati di numerosi strumenti con titoli alterni, come la lotta contro il lavoro nero, contro la criminalità internazionale e il terrorismo o la ricerca di frodatori fiscali potenziali. Le misure di controllo e i provvedimenti amministrativi e coercitivi dello Stato nei confronti dei suoi cittadini sono costantemente ampliati in molti luoghi. Le spese a carico dello Stato e degli interessati sono in aumento. Si moltiplicano altresì i servizi che hanno accesso ai dati privati. Se inizialmente si trattava unicamente delle autorità preposte alla vigilanza finanziaria o al perseguimento penale e dei tribunali, oggi, in alcuni Paesi, sono addirittura i servizi finanziari, del lavoro e sociali ad avere la possibilità di accedere anonimamente a tutti i dati bancari della clientela di ogni istituto di credito premendo un pulsante dal loro ufficio.

Per me esiste però un diritto alla vita privata. Il cittadino di vetro non fa parte del mio mondo, perché non sarebbe un mondo liberale. Nel nostro Paese seguiamo da sempre e con successo un'altra via. Questa via si chiama **liberalismo**. È una via all'insegna della triade

«libertà», «responsabilità» e «sanzione». Accordiamo molte libertà ai cittadini e alle imprese, ma aspettiamo da parte loro un approccio responsabile.

Il nostro filo conduttore è lo Stato forte ma nel contempo snello. Forza e snellezza non si escludono, ma conferiscono il loro sviluppo ottimale alle libertà. Nella complessità del mondo globalizzato, la società, la scienza e la politica non si muovono sempre alla medesima velocità. Lo Stato deve pertanto svolgere un ruolo chiaro. Deve anzitutto essere un legislatore e un regolatore e applicare a tale scopo i metodi più razionali. Lo Stato non necessita unicamente della legittimazione, ma anche della forza. L'economia sociale di mercato non è possibile senza la forza normativa dello Stato.

Per lo Stato forte e nondimeno snello è possibile trarre una serie di conseguenze:

1. Solo uno Stato **forte** può vigilare efficacemente sulla concorrenza.
2. Inoltre esso può senz'altro migliorare la nostra posizione concorrenziale a livello internazionale. Una forte vigilanza sui mercati finanziari fornisce ad esempio un importante contributo all'eccellente reputazione della nostra piazza finanziaria.
3. Dal canto suo uno Stato **snello** non sottrae troppi mezzi al popolo e all'economia, ma li lascia agli attori che si muovono nella concorrenza e che dispongono di armi più efficaci se il loro onere fiscale è minore.
4. «Snello» infine significa anche che lo Stato non può tutto e deve avere il coraggio di accettare le lacune. Non è possibile altrimenti. Lo Stato deve avvicinarsi all'uomo con rispetto e con norme semplici e comprensibili. Il primato va all'autodichiarazione e all'autodisciplina; esse vanno nondimeno tutelate per il tramite di sanzioni.

* * *

Queste (mie) direttive valgono anche in ampia misura nelle relazioni tra Confederazione e Cantoni. L'attuazione della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) esige ruoli chiari da parte della Confederazione e dei Cantoni quanto alle loro libertà e responsabilità.

La ringrazio, signora consigliera di Stato Pesenti, per il pieno sostegno del suo Cantone. Sono convinto che la rivitalizzazione del federalismo è molto importante per la Svizzera in

generale, come Paese di culture diverse, e segnatamente per il Ticino, come Cantone di minoranza linguistica.

Passiamo però ora alle sfide estere e nazionali che concernono direttamente la piazza finanziaria Ticino.

Primo punto: sfide dall'estero

Come già accennato la globalizzazione accresce la domanda di attività finanziarie transfrontaliere. I settori finanziari sono però ancora sempre severamente regolamentati a livello nazionale. Nel contempo le norme soprannazionali si sovrappongono alle regolamentazioni nazionali.

1. Mercato finanziario interno dell'UE e accesso al mercato

Un ottimo esempio in merito è fornito dal «Financial Services Action Plan» dell'UE. Per il tramite di questo strumento si intende creare un ambito regolatorio unitario per i fornitori di servizi finanziari dell'UE e in definitiva un vero e proprio mercato interno europeo per le prestazioni di servizi finanziari. Ne scaturiscono per noi nuove opportunità di mercato nelle operazioni transfrontaliere.

In questo contesto la posizione della Svizzera come Paese terzo rispetto all'UE non è semplice. Infatti la Svizzera non fruisce interamente dell'accesso diretto e transfrontaliero al mercato. In questo senso – in assenza del cosiddetto «Passaporto UE» – i fondi svizzeri di investimento non possono essere direttamente distribuiti a partire dalla Svizzera, tranne che in direzione della Francia.

A seconda delle circostanze non basta neppure rendere «eurocompatibile» la nostra legislazione sui mercati finanziari. Infatti questo modo di procedere non garantisce automaticamente l'accesso al mercato dell'UE. In alcuni singoli casi ciò è possibile. Ne sono esempi recenti i gerenti patrimoniali svizzeri che intendono operare come Asset Manager nell'UE a partire dalla Svizzera. L'assoggettamento come commercianti di titoli alla vigilanza da parte della Commissione federale delle banche rende possibile il loro accesso al mercato dell'UE.

Nondimeno anche come Stato non membro dell'UE si schiudono alla Svizzera opportunità di mercato. Non abbiamo l'obbligo di riprendere il patrimonio normativo dell'UE e possiamo sviluppare soluzioni proprie nei mercati di nicchia dell'UE.

2. Collaborazione tra autorità di vigilanza e standard

Sulla scia dell'internazionalizzazione della politica e della globalizzazione delle operazioni finanziarie è altresì aumentata la necessità di una collaborazione efficace dei regolatori nazionali e delle autorità di vigilanza. In seno all'UE questa collaborazione assume un ruolo sempre più importante, soprattutto quando il succitato «Financial Services Action Plan» dovrà essere attuato.

Standard internazionali determinano viepiù la struttura del diritto nazionale. Tali standard non sono di fatto giuridicamente vincolanti, ma possono esserlo politicamente. Talvolta è praticamente impossibile sottrarsi a queste direttive. Il discostamento di un Paese industrializzato dal consenso internazionale ne comprometterebbe fortemente la reputazione. Questa «soft law» può divenire problematica perché la definizione del diritto verrebbe sottratta al dibattito politico e sviluppata unicamente da organismi specializzati.

3. Segreto bancario fiscale

Il nostro Paese viene costantemente messo sotto pressione all'estero a causa del segreto bancario. L'ultima volta questo è successo nel quadro degli Accordi bilaterali II. Il mantenimento del segreto bancario costituisce per me un'esigenza centrale.

La fiscalità del risparmio è ormai entrata in vigore senza lo scambio automatico di informazioni. Sono disponibili da poco tempo i primi risultati. Essi hanno fornito all'UE la prova che il nostro percorso comune funziona. Anche senza il cittadino di vetro si può raggiungere il medesimo risultato. Ringrazio voi e tutto il vostro settore. Sono impressionato da questa prestazione, che mi dà il coraggio di ricercare, senza precipitazione anche su altre questioni, una presunta semplice soluzione statale.

Nel contesto delle elezioni italiane si aspettano dei movimenti di capitali dall'Italia verso i conti di banche ticinesi. Non dispongo di indicazioni in merito. Il solo fatto che se ne discuta evidenzia che le origini di eventuali recenti problemi in Italia non vanno ricercate in Svizzera.

4. Stabilità finanziaria internazionale

Un sistema finanziario globale forte e stabile è vitale per la Svizzera. La Svizzera si impegna attivamente negli organismi internazionali, come ad esempio in seno al Fondo monetario internazionale FMI. Grazie al nostro seggio nel Consiglio esecutivo disponiamo di buone possibilità di influsso. In questo ambito il mio dipartimento offre il suo ausilio per attuare una politica del settore economico e finanziario orientata sulla stabilità – ossia l'ausilio all'iniziativa personale. La Svizzera sostiene altresì la concessione di crediti del FMI come mezzo di intervento di crisi.

Nell'ambito delle verifiche del settore finanziario («Financial Sector Assessment Programm», FSAP) ci facciamo noi stessi valutare e se del caso criticare dal FMI. Il nostro Paese si sottoporrà quest'anno per la seconda volta dopo il 2001 a una simile verifica.

Secondo punto: sfide a livello nazionale

Vorrei ora abordare quattro progetti attuali di regolamentazione, di particolare portata per la piazza finanziaria Ticino, in considerazione dell'accento che essa pone sulla gestione patrimoniale.

1. Istituzione della nuova autorità integrata di vigilanza sui mercati finanziari AUFIN

Nel quadro dell'AUFIN 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 ricongiunti. Il Consiglio federale ha presentato all'inizio di febbraio il disegno di legge al Parlamento. Sono numerosi i motivi a favore dell'istituzione dell'AUFIN e del rafforzamento delle nostre istituzioni di vigilanza:

- La vigilanza deve poter sostenere il passo con la rapida evoluzione del mercato. La velocità di innovazione del vostro settore non subirà certo diminuzioni.

- La crescente complessità del management dei rischi esige una sorveglianza di elevata qualità che tenga conto in uguale misura sia dell'approccio bancario, sia di quello assicurativo. L'AUFIN crea i presupposti di una regolamentazione secondo il principio «medesima vigilanza per prodotti con i medesimi rischi».
- L'AUFIN offre la possibilità di istituire un interlocutore valido con le autorità estere. Ciò rafforza la reputazione della piazza finanziaria. Nel contempo sarà così possibile rappresentare con maggiore peso i nostri interessi sulla scena internazionale.
- Infine l'AUFIN può sfruttare sinergie, sia a livello di personale, di amministrazione, di informatica, sia pure a livello di compiti orizzontali, come ad esempio la lotta contro il riciclaggio di denaro o la valutazione della capacità di rischio degli offerenti.

2. Attuazione delle nuove prescrizioni in materia di mezzi propri del Comitato di Basilea – Basilea II

La graduazione più adeguata delle esigenze in fatto di mezzi propri raggiunta con Basilea II migliorerà ulteriormente la sicurezza del settore bancario. Rispetto a Basilea I, Basilea II si distingue altresì per il fatto di una regolamentazione differenziata, che tiene conto degli interessi delle PMI. L'assegnazione di crediti non diverrà più onerosa.

Le revisioni in progetto saranno accompagnate dalla CFB e dal settore finanziario. Le reazioni degli interessati sono in prevalenza positive. Il test effettuato per valutarne l'efficacia ha evidenziato che avverranno spostamenti tra i tipi di banche – meno mezzi propri per le operazioni di credito e più mezzi propri per la gestione patrimoniale. Complessivamente le esigenze in fatto di mezzi propri non muteranno nel sistema. La nuova normativa sarà introdotta a partire dal 2007, in sintonia con lo scadenziario dell'UE.

3. Rafforzamento della piazza Svizzera per gli investimenti collettivi di capitale

L'esame della nuova legge sugli investimenti collettivi di capitale (LICO) procede alacremente in Parlamento. Essa entrerà in vigore nel 2007. Il campo d'applicazione dell'attuale legge sui fondi di investimento è esteso, mentre la legge è in genere liberalizzata, mantenendo però nel contempo un'efficace protezione degli investitori. È così accresciuta l'attrattiva della nostra piazza finanziaria, mentre è potenziata la capacità concorrenziale dei

nostri offerenti di fondi. Il disegno di legge rende la nostra legislazione compatibile con quella dell'UE.

4. Attuazione delle raccomandazioni della FATF in materia di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo

Come evidenziato da un esame per Paesi effettuato dalla FATF, il nostro dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo sono efficaci, ma suscettibili di miglioramenti su alcuni punti.

Il disegno di attuazione delle raccomandazioni rivedute della FATF (Financial Action Task Force) si trova dalla scorsa estate in una fase di «arresto» ordinata da me. Abbiamo approfittato di questa pausa per elaborare un confronto giuridico sull'attuazione delle raccomandazioni all'estero e per condurre una riflessione sui costi e sull'utilità della lotta contro il riciclaggio di denaro in Svizzera.

Il rapporto sarà disponibile quest'anno. È ovvio che dovranno essere colmate alcune lacune; in ogni caso si opererà in modo per quanto possibile economicamente sostenibile.

5. Iniziativa COSA

Vorrei ancora rammentare un progetto scottante. Il prossimo mese di settembre si voterà sull'iniziativa popolare «Utili della Banca nazionale per l'AVS». L'iniziativa esige che in futuro un miliardo di franchi venga prelevato ogni anno dagli utili della Banca nazionale svizzera e versato ai Cantoni. Il saldo eventuale dell'utile distribuibile dovrà essere versato al Fondo di compensazione dell'AVS. L'attuale chiave di ripartizione prevede che i 2/3 degli utili siano distribuiti ai Cantoni e 1/3 alla Confederazione. Combattiamo l'iniziativa perché non può mantenere la promessa di un finanziamento durevole dell'AVS e perché sottrae mezzi alla Confederazione e ai Cantoni, e quindi al Ticino quasi 30 milioni. L'accettazione dell'iniziativa comprometterebbe l'indipendenza della BNS e pregiudicherebbe la credibilità della sua politica monetaria. Ne conseguirebbe un indebolimento della fiducia nel franco, mentre verrebbe posta in gioco la stabilità dei prezzi, con ripercussioni sul nostro benessere.

Giungo alla conclusione:

Lo scorso autunno ci siamo dati le «Direttive per la regolamentazione del mercato finanziario» come guida pratica.

Sono convinto che progetti di regolamentazione snelli ma efficienti costituiscano un elemento imprescindibile di ogni moderna regolamentazione e vigilanza dei mercati finanziari. Essi sono il presupposto e il marchio di qualità di un settore finanziario funzionante ed efficiente.

Come ogni altra regolamentazione anche quella dei mercati finanziari non può essere ottenuta a tariffa zero. Ne pagano segnatamente il prezzo gli intermediari finanziari e, in definitiva, la clientela. Per questo motivo dobbiamo ponderare accuratamente tra di loro i vantaggi e gli inconvenienti di specifiche norme di regolamentazione. Siamo alla ricerca della regolamentazione ottimale, non di quella massima. Rinunciare alla regolamentazione massima significa però anche che non tutti i rischi possono essere esclusi.

Determinanti ai fini del successo della piazza finanziaria sono in definitiva gli attori stessi, voi, gentili Signore e Signori. Ogni sistema vale quanto le persone che lo utilizzano. È soltanto rielaborando costantemente i fattori critici di successo, come l'innovazione e la capacità di adeguamento, che la piazza finanziaria Svizzera potrà difendere anche in futuro la sua posizione internazionale di punta.

Auguro ulteriori grandi successi alla piazza finanziaria Ticino.