Swiss Banking

Posizione dell'Associazione svizzera dei banchieri (ASB)

Regolamentazione «too big to fail» per la modifica della Legge sulle banche e di altri decreti

Secondo l'Associazione svizzera dei banchieri (ASB), la presente riforma risulta nel complesso eccessivamente macchinosa e poco equilibrata. Essa si caratterizza per un'attenzione unilaterale alla stabilità, senza tenere adeguatamente conto del rapporto costi-benefici né di alternative meno penalizzanti per la competitività.

Reagire al fallimento di Credit Suisse con un'ondata normativa estesa all'intero settore bancario risulta incomprensibile e rappresenta un unicum a livello internazionale. A numerose misure proposte manca sia un nesso con le cause di questa crisi, sia un comprovato contributo aggiuntivo alla stabilità finanziaria. Allo stesso tempo, si prospettano considerevoli oneri amministrativi, costi di attuazione e ripercussioni negative sulla competitività internazionale della piazza finanziaria svizzera.

I criteri determinanti devono essere l'adeguatezza, la proporzionalità e un chiaro riferimento ai problemi reali. Nuovi requisiti regolamentari sono giustificati soltanto laddove sussista una concreta lacuna normativa o esecutiva e i loro benefici superino i costi connessi. La regolamentazione deve orientarsi in modo coerente alle dimensioni, alla complessità, al modello di business e al profilo di rischio degli istituti. In particolare, i requisiti concepiti su misura per le banche di rilevanza sistemica globale ed estremamente complesse non devono essere estesi in modo indifferenziato agli istituti di medie e piccole dimensioni.

L'analisi d'impatto della regolamentazione risulta insufficiente per un pacchetto di riforme di tale portata. Rileviamo la mancanza di un'analisi completa e metodologicamente solida dei costi diretti, indiretti e cumulativi, nonché delle ripercussioni sulle banche, sulla clientela e sull'economia reale.

L'ASB non si oppone a misure mirate volte a rafforzare la corporate governance, purché siano concepite in modo snello e applicabile nella prassi. Tra queste rientra l'elevazione a livello di legge dei requisiti essenziali di governance. L'ASB aderisce inoltre espressamente all'obiettivo di rafforzare le responsabilità. Tuttavia, non sostiene nella forma attuale il regime di responsabilità proposto (Senior Managers Regime): esso presenta un'impostazione eccessivamente burocratica e comporta un onere elevato per gli istituti interessati, senza apportare un valore aggiunto riconoscibile per la corporate governance e la stabilità del sistema. Particolarmente critico è il collegamento con la verifica dei requisiti di onorabilità e correttezza professionale, che finirebbe così per estendersi a una platea molto più ampia di persone. I due ambiti – quello delle responsabilità manageriali e quello dell'idoneità professionale – rispondono però a logiche ben diverse e vanno quindi tenuti nettamente distinti. Piuttosto che creare un nuovo meccanismo burocratico e formalistico, è già possibile garantire responsabilità chiare, una solida cultura aziendale e sanzioni efficaci contro gli abusi attraverso un affinamento mirato e ben circoscritto degli strumenti attuali.

I principi normativi per una politica retributiva orientata al lungo periodo e attenta ai rischi possono essere sostenuti, a patto che rispettino il principio di proporzionalità. Occorre tenere conto soprattutto della complessità, del modello operativo e del profilo di rischio di ciascun istituto. L'ASB respinge tuttavia qualsiasi ingerenza diretta della FINMA nelle decisioni individuali in materia di remunerazione. Allo stesso modo, va abbandonata l'idea di rendere obbligatorio il recupero dei bonus già pagati (clawback): è una soluzione altamente problematica sul piano del diritto del lavoro, fiscale e previdenziale, e priva di

un’utilità comprovata. Le misure di remunerazione devono piuttosto precedere l’assegnazione definitiva o il versamento.

L’ASB boccia con fermezza gran parte del massiccio rafforzamento dei poteri previsto per la FINMA. Dalla ricostruzione della crisi di Credit Suisse non emerge tanto una mancanza di strumenti di vigilanza previsti dalla legge, quanto piuttosto una loro applicazione carente. La FINMA dispone già oggi di leve molto incisive: prima di assegnarle nuove competenze, è indispensabile sfruttare appieno e con coerenza gli strumenti di cui si dispone già. Ampliare i poteri, di per sé, non rende la vigilanza più efficace e rischia anzi di appesantire il dialogo tra autorità e istituti con un eccesso di formalismo.

Particolarmente critici sono l’estensione degli obblighi di informazione e comunicazione, l’ampliamento dei diritti d’accesso ai dati e i nuovi poteri sanzionatori della FINMA. Imporre un obbligo personale di segnalazione a una vasta platea di dirigenti soggetti a requisiti di garanzia e un dovere di informazione a tutti i collaboratori sarebbe sproporzionato, creando forte incertezza del diritto ed esponendo i singoli a nuovi rischi legali e sanzionatori. Vanno invece salvaguardati pienamente i diritti delle persone fisiche, a cominciare dal principio secondo cui nessuno può essere costretto all’autoimputazione. Inoltre, l’attività di comunicazione pubblica della FINMA non deve diventare uno strumento di gogna mediatica («naming and shaming»), né tantomeno una sanzione o una misura coercitiva di fatto: le facoltà informative attuali dell’autorità bastano e avanzano.

Infine, l’inasprimento dei divieti professionali o d’esercizio e delle norme sulla confisca dei guadagni va ben oltre il necessario. In particolare, il collegamento di un divieto di esercizio della professione a gravi violazioni di prescrizioni interne alla banca rilevanti sotto il profilo della vigilanza, la possibilità di un divieto permanente e l’estensione della confisca degli utili a tutti i collaboratori risultano infondati e insostenibili. Gli strumenti oggi esistenti consentono già interventi mirati in caso di gravi violazioni del diritto dei mercati finanziari. Un ulteriore inasprimento comporta inoltre il rischio di compromettere l’attrattiva delle funzioni dirigenziali e chiave di responsabilità nel settore finanziario svizzero.

La tutela giurisdizionale non deve essere sacrificata sull’altare dell’accelerazione procedurale; occorre piuttosto accelerare i procedimenti stessi. Respingiamo pertanto una revoca legale generalizzata dell’effetto sospensivo nei ricorsi contro le decisioni della FINMA. Misure incisive in materia di capitale, liquidità e organizzazione possono infatti innescare conseguenze economiche irreversibili prima che la loro legittimità possa essere verificata da un tribunale indipendente. Al contrario, termini di trattazione vincolanti nonché giudici specializzati in diritto dei mercati finanziari presso il Tribunale amministrativo federale dovrebbero velocizzare i procedimenti. L’esecuzione immediata deve essere limitata ai casi eccezionali urgenti.

Le sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti degli assoggettati alla vigilanza sono fermamente respinte: non sono stati dimostrati né un fabbisogno concreto né un sufficiente valore aggiunto supplementare per la vigilanza. Sussistono inoltre riserve fondamentali sullo Stato di diritto, in particolare per quanto riguarda la libertà di autoimputazione, le garanzie procedurali e la concentrazione delle competenze presso la FINMA. Qualora vengano comunque introdotte sanzioni amministrative pecuniarie come requisiti procedurali minimi, devono essere garantiti la separazione tra inchiesta e decisione di sanzione e un controllo giurisdizionale completo.

Il modello di intervento precoce proposto deve essere radicalmente rivisto. I livelli della vigilanza continua, dell’intervento tempestivo e delle misure di protezione in caso di rischio d’insolvenza devono essere delimitati l’uno dall’altro sulla base di chiari criteri legali. Quanto maggiore è l’ingerenza nelle decisioni aziendali e nell’ordinamento delle competenze del diritto societario, tanto più elevate devono essere le soglie di intervento. L’intervento tempestivo deve essere un’opzione e non un obbligo della

FINMA. Inoltre, in tale contesto devono essere tenuti in considerazione i mandati legali della FINMA applicabili alle banche. Chiediamo che vengano tutelate la responsabilità autonoma del Consiglio di amministrazione e della Direzione, così come l'effettiva utilizzabilità dei cuscinetti regolamentari di capitale e di liquidità.

Sul fronte dei controlli, va preservato il collaudato sistema duale di vigilanza, mentre eventuali verifiche dirette aggiuntive della FINMA dovranno basarsi rigorosamente sui rischi ed essere circoscritte con precisione dalla legge. Ci opponiamo inoltre sia alla rotazione obbligatoria automatica delle società di revisione sia a divieti generalizzati su altri servizi poiché non è stato dimostrato alcun legame con i problemi reali: meglio puntare piuttosto su conflitti d'interessi concreti e rischi effettivi per l'indipendenza.

Regimi di stabilizzazione e di risoluzione credibili e praticabili sono l'elemento chiave di una normativa «too big to fail» davvero efficace; le relative misure vanno quindi calibrate sui rischi, rese proporzionate e allineate agli standard internazionali, evitando di estendere agli istituti non sistemici gli obblighi pensati per le banche di rilevanza sistemica (SIB). Requisiti aggiuntivi di capitale e liquidità devono limitarsi a lacune concrete e sostanziali nella capacità di liquidazione ed essere imposti solo come extrema ratio, assicurando al contempo presupposti normativi chiari, poteri d'intervento ben definiti e un'effettiva tutela legale durante la procedura.

Più in generale, la riforma deve rimettere al centro la certezza del diritto come punto di forza e vantaggio competitivo della piazza finanziaria: limitazioni incisive ai diritti fondamentali, all'autonomia organizzativa e alla libertà economica devono essere fissate con chiarezza nella legge formale, mentre il progetto attuale delega in più punti poteri normativi eccessivi al Consiglio federale e alla FINMA.