



Documentazione

Data 20.04.2011

Messaggio concernente il rafforzamento della stabilità nel settore finanziario («too big to fail»)

Definizione

«Per banche di rilevanza sistemica s'intendono banche, gruppi finanziari e conglomerati finanziari dominati dal settore bancario il cui dissesto danneggerebbe notevolmente l'economia svizzera e il sistema finanziario svizzero.» (Disegno LBCR, art. 7 cpv. 1)

Fondi propri

Per quanto concerne i fondi propri viene presentato un piano globale con le indicazioni concrete per l'attuazione. La strategia poggia su tre componenti dei fondi propri che permettono di consolidare in misura significativa le basi della responsabilità delle banche di rilevanza sistemica:

- deve essere soddisfatta perlomeno l'esigenza di base al fine di osservare le condizioni di autorizzazione per le attività correnti;
- l'ammortizzatore in materia di fondi propri consente alle banche di assorbire le perdite senza scendere al di sotto dell'esigenza di base e dover sospendere le attività correnti;
- infine, la componente progressiva provvede affinché le banche, con l'aumentare del grado di rilevanza sistemica, dispongano di una dotazione di capitale più consistente. Questa componente crea in tal modo il margine di manovra finanziario necessario per superare un'eventuale crisi mediante l'attuazione del piano d'emergenza predisposto.

Il piano globale si applica sia alla quota di fondi propri ponderata in funzione del rischio, sia al rapporto minimo tra fondi propri e totale di bilancio (cosiddetto «leverage ratio»). Le banche si sentono inoltre incentivate a ridurre queste esigenze adeguando il rischio.

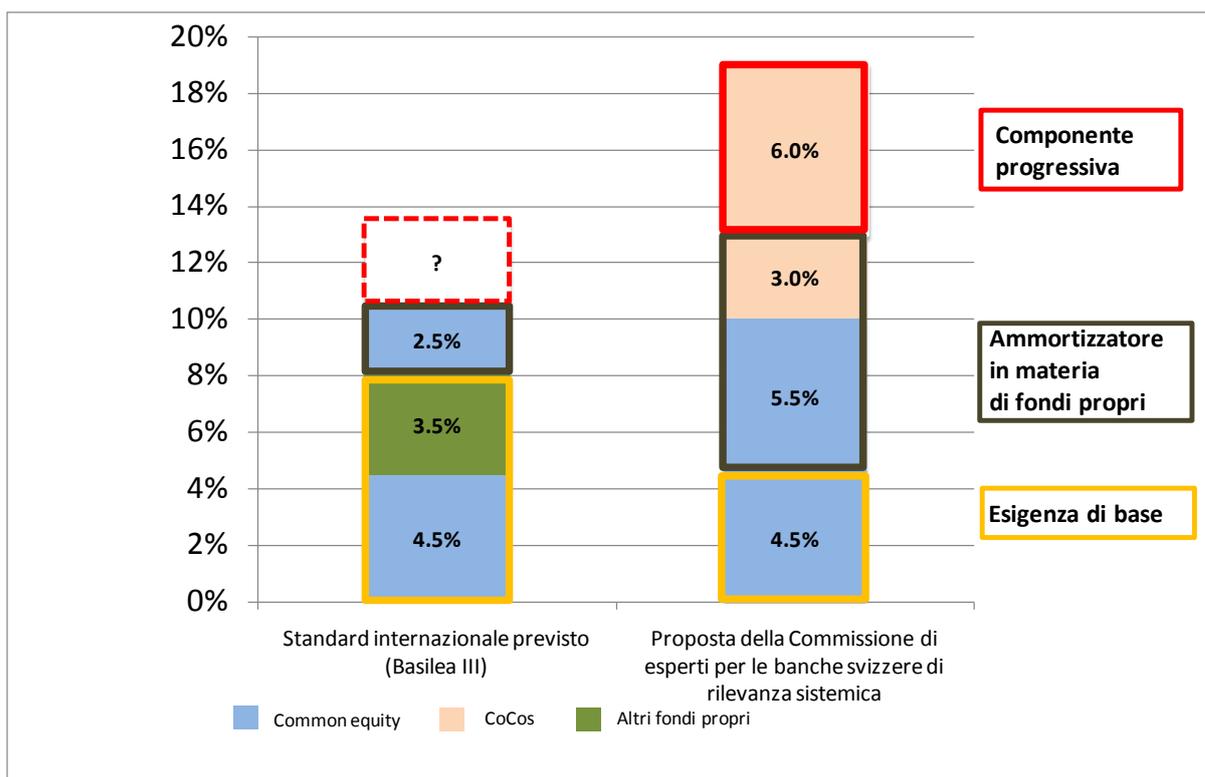
CoCos

I CoCos sono obbligazioni che al verificarsi di un evento determinante (raggiungimento di un *trigger* predefinito) sono convertite in capitale proprio o ammortizzate. Essi costituiscono un elemento essenziale per rafforzare i fondi propri. Queste obbligazioni presentano dei vantaggi ai fini della stabilità: più è elevato il rischio assunto da una banca, maggiore è il premio di rischio richiesto dagli investitori in CoCos. Tale sistema incentiva le banche che emettono CoCos a ridurre il rischio. Un altro elemento positivo è che i CoCos costituiscono per le ban-

che capitale di terzi e sono quindi più vantaggiosi sotto il profilo fiscale rispetto al capitale proprio.

Si distinguono due tipi di CoCos: quelli con una soglia di conversione (trigger) del 7 per cento degli attivi ponderati in funzione del rischio che fungono da ammortizzatore, ossia da margine di sicurezza, e quelli con un trigger del 5 per cento degli attivi ponderati in funzione del rischio. Quest'ultimi devono garantire in caso di rischio d'insolvenza il capitale di riserva necessario a finanziare il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica. Sulla base dell'attuale rilevanza sistemica delle due grandi banche questa cosiddetta componente di capitale progressiva ammonta a circa 24 miliardi di franchi per ciascuna delle banche summenzionate.

Prescrizioni in materia di fondi propri per le grandi banche di rilevanza sistemica



Basilea III

«Basilea III» è un pacchetto di riforme elaborato dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria per rafforzare la regolamentazione nel settore bancario. La nuova normativa sostituirà l'attuale standard internazionale di «Basilea II» e sarà introdotta nei vari Paesi – quindi anche in Svizzera – a partire dal 2013, tuttavia con un periodo transitorio che dura fino al 2019 durante il quale aumenteranno gradualmente le esigenze da soddisfare. La normativa definisce in particolare le esigenze relative al capitale e alla liquidità. Essa prevede che i fondi propri di base di elevata qualità (*commun equity tier 1*) di una banca ammontino, anziché all'attuale 2 per cento, almeno al 4,5 per cento degli attivi ponderati in funzione del rischio. L'esigenza minima per l'intero capitale computabile (*tier 1 e tier 2*) ammonterà anche in futuro all'8 per cento degli attivi ponderati in funzione del rischio. D'ora in poi le banche dovranno tuttavia disporre di un ammortizzatore pari al 2,5 per cento degli attivi ponderati in funzione del rischio sotto forma di fondi propri di base di elevata qualità. Esse possono scendere al di sotto di questo valore solo in tempi di crisi e per un periodo di tempo limitato.

Al vertice di Seul dello scorso anno, i capi di Stato e di Governo dei Paesi membri del G20 hanno ribadito il loro intento di attuare integralmente ed entro i termini le prescrizioni di «Basilea III». Oltre allo standard di «Basilea III», per le banche di rilevanza sistemica (*systemically important financial institutions, SIFIs*) sono previste esigenze supplementari anche a li-

vello internazionale, ad esempio nell'ambito dei fondi propri o della liquidità. Il *Financial Stability Board* (FSB) elaborerà entro la fine del 2011 raccomandazioni al riguardo che prevedono per le SIFIs attive a livello globale tra l'altro fondi propri supplementari il cui importo dipenderà dal grado di rilevanza sistemica della banca.

Misure fiscali di accompagnamento

In caso di crisi la conversione dei CoCos deve essere effettuata per quanto possibile senza problemi, in modo tale che questo strumento possa rivelarsi efficace. A questo scopo, occorre migliorare le condizioni quadro fiscali per il mercato obbligazionario svizzero e soprattutto per i CoCos, affinché l'emissione in Svizzera possa avvenire a condizioni competitive sul piano internazionale. Un'emissione dei CoCos in Svizzera sottoposta al diritto interno è giustificata non solo dal fatto che permette di limitare i rischi legali, ma anche da motivi economici.

Concretamente si propongono due misure fiscali di accompagnamento:

- la soppressione della tassa d'emissione sulle obbligazioni e sui titoli del mercato monetario;
- l'esenzione dei diritti di partecipazione dalla tassa d'emissione, purché questi provengano dalla conversione di CoCos.

La terza misura fiscale proposta nel rapporto esplicativo posto in consultazione riguarda il passaggio dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore nell'ambito dell'imposta preventiva sugli interessi delle obbligazioni e dei titoli del mercato monetario. Questa misura costituirà l'oggetto di un progetto separato che verrà lanciato al più tardi entro il mese di settembre del 2011 – dopo l'esame delle questioni tecniche non ancora risolte – con l'elaborazione di un messaggio finalizzato a dare nuovo dinamismo al mercato svizzero dei capitali.

Il Consiglio federale sostiene sostanzialmente tutte le misure fiscali proposte. Esso tiene tuttavia conto delle critiche espresse nella procedura di consultazione sull'impostazione e sull'attuazione delle misure in ambito di imposta preventiva e suddivide le misure fiscali su due progetti.

Indipendentemente da questa suddivisione, il Consiglio federale auspicherebbe che le misure concernenti l'imposta preventiva entrassero in vigore un anno più tardi rispetto a quelle relative alle tasse di bollo. In questo modo gli agenti pagatori interessati dalla modifica concernente l'imposta preventiva dispongono di un periodo di tempo adeguato per applicare il nuovo diritto, senza che ne risultino svantaggi in relazione al raggiungimento degli obiettivi.

Tutte e tre le misure fiscali contribuiscono a migliorare l'attrattiva del mercato svizzero dei Cocos e dei capitali.

Liquidità

Le esigenze relative alla liquidità garantiscono che le banche di rilevanza sistemica dispongano di sufficiente liquidità anche in caso di crisi per un periodo di tempo adeguato, ossia finché le misure per il mantenimento delle funzioni bancarie di rilevanza sistemica esplicano il loro effetto. Il nuovo regime di liquidità concordato tra la FINMA e le grandi banche è già entrato in vigore il 30 giugno 2010. Una dotazione adeguata di liquidità – oltre al capitale proprio – è indispensabile alle grandi banche per riuscire a resistere alle crisi. Le esigenze quantitative in materia di liquidità a livello di gruppo devono basarsi sul computo della mancanza di liquidità che una banca di rilevanza sistemica presenterebbe in una situazione eccezionalmente difficile (scenario di stress). Per almeno 30 giorni non dovrebbe esserci una mancanza di liquidità. La FINMA definirà inoltre i principi della gestione e della sorveglianza del rischio di liquidità.

Ripartizione dei rischi

Le misure nell'ambito della ripartizione dei rischi sono finalizzate in primo luogo a ridurre le interconnessioni all'interno del settore bancario diminuendo in tal modo la dipendenza delle altre banche da quelle di rilevanza sistemica. Il 1° gennaio 2011 è entrata in vigore l'ordinanza sui fondi propri (OFoP) rivista che dà attuazione alle prime prescrizioni più severe in materia di fondi propri necessarie alla copertura dei rischi di mercato e alle securizzazioni, emanate dal Comitato di Basilea a seguito della crisi finanziaria ed economica, nonché alle disposizioni in materia di ripartizione dei rischi.

Struttura organizzativa

Le misure organizzative hanno lo scopo di garantire il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica (in particolare il traffico dei pagamenti, le operazioni di deposito e di credito) in caso d'insolvenza di una banca di rilevanza sistemica. Dal momento che queste misure comportano sensibili ingerenze nella libertà economica e nella garanzia della proprietà, occorre applicare il principio di sussidiarietà. Spetta alle singole banche di rilevanza sistemica organizzarsi in modo da garantire il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica. Il Consiglio federale definirà in un'ordinanza le esigenze particolari che le banche di rilevanza sistemica dovranno soddisfare. Quest'ultime devono provare sulla base di un piano d'emergenza di essere in grado di mantenere le funzioni di rilevanza sistemica in caso di rischio d'insolvenza. In linea di massima le banche possono elaborare liberamente il loro piano. Il Consiglio federale stabilirà altresì in un'ordinanza i criteri per la valutazione della prova necessaria nonché le misure che può ordinare la FINMA nel caso in cui detta prova non venga prodotta.

L'interazione delle misure concernenti i fondi propri e quelle relative all'organizzazione svolge un ruolo centrale: se la banca va al di sotto di una determinata quota di fondi propri scatta in linea di principio il piano d'emergenza che ha lo scopo di garantire le funzioni di rilevanza sistemica. Al contempo vengono convertiti i CoCos che di principio devono essere detenuti nell'ambito della componente progressiva. In tal modo si garantisce che il piano d'emergenza possa essere attuato quando la banca dispone ancora di sufficiente capitale proprio.

Retribuzioni variabili

Se il sostegno statale a favore delle banche di rilevanza sistemica dovesse rivelarsi necessario nonostante l'attuazione di tutte le suddette misure, sono inoltre previste misure nell'ambito delle retribuzioni variabili. Mediante queste disposizioni lo Stato ottiene un controllo sulle retribuzioni variabili nel caso in cui fornisca un sostegno con fondi pubblici. Le misure proposte possono giungere fino alla soppressione di tali retribuzioni. Esse devono essere mantenute per tutto il periodo in cui è accordato l'aiuto dello Stato.

Nel contempo occorre garantire che, in caso di sostegno statale, alle misure da ordinare non si contrappongano diritti contrattuali dei collaboratori della banca aventi diritto alle retribuzioni e che i fondi versati dalla Confederazione non possano in definitiva essere utilizzati per pagare le retribuzioni variabili. Pertanto è indispensabile che le banche di rilevanza sistemica prevedano nei loro accordi di retribuzione una riserva: se è accordato un sostegno statale ai sensi della disposizione di legge proposta, il Consiglio federale deve poter limitare il diritto alla retribuzione variabile.

Ripercussioni economiche

L'analisi d'impatto della regolamentazione è stata introdotta con le direttive del Consiglio federale del 15 settembre 1999 sull'esposizione delle ripercussioni economiche dei progetti di atti legislativi federali. Essa è uno strumento volto a migliorare la qualità dell'attività legislativa, poiché sottopone i testi legislativi a un'analisi delle ripercussioni economiche prima della loro adozione.

Nel 2006 il Consiglio federale ha deciso che i progetti di atti legislativi importanti dovevano

essere sottoposti a un'analisi d'impatto dettagliata effettuata congiuntamente dall'Ufficio federale responsabile e dalla SECO. La modifica della legge sulle banche relativa alla problematica «too big to fail» costituisce un tale progetto. Il Consiglio federale ha quindi inserito l'analisi d'impatto nei suoi obiettivi per il 2011. Essa è stata coordinata dalla SFI e dalla SECO e svolta in collaborazione con l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) nonché con la BNS e la FINMA. L'analisi tiene pure conto dei risultati della procedura di consultazione.

Dall'analisi emerge che le misure proposte nel progetto relativo alla problematica «too big to fail» sono adeguate a ridurre gli elevati costi che le gravi crisi finanziarie generano per l'intera economia. Nel complesso la concorrenza provvede affinché non venga messa in atto quantomeno a medio termine una stretta creditizia. Le misure fiscali facilitano la creazione di un mercato per i CoCos in Svizzera. Questo è importante per garantire la certezza del diritto durante le crisi. Inoltre, un mercato dei capitale maggiormente attrattivo è in grado di contrastare eventuali conseguenze negative per il finanziamento delle imprese causate dalla problematica «too big to fail». Un eventuale potenziale di utile e di rendimento più basso delle banche di rilevanza sistemica è controbilanciato da un miglior funzionamento dei mercati e da una maggiore fiducia dei clienti e degli investitori. Secondo l'analisi, a lungo termine i benefici per l'economia supereranno i costi delle suddette misure.

A lungo termine la soppressione della tassa d'emissione sul capitale di terzi genera per la Confederazione minori entrate annue di 220 milioni di franchi netti (dedotta la parte di entrate di questa tassa derivante dall'attività di emissione della Confederazione). Per i Comuni e i Cantoni, essa determina invece uno sgravio annuo diretto di circa 30 milioni di franchi. Inoltre, essi beneficiano del fatto che la soppressione della tassa d'emissione determina uno sgravio anche per le imprese di proprietà dell'ente pubblico.

Informazioni: Mario Tuor, Comunicazione Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI), tel. +41 31 322 46 16