

Questo testo è una versione provvisoria. Fa stato unicamente la versione pubblicata nel Foglio federale.

**Rapporto del Consiglio federale
«too big to fail»**

(TBTF)

Valutazione secondo l'articolo 52 della legge sulle banche e in adempimento dei postulati 11.4185 e 14.3002

del 18 febbraio 2015

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente vi sottoponiamo, per approvazione, il rapporto Valutazione secondo l'articolo 52 della legge sulle banche e in adempimento dei postulati 11.4185 e 14.3002.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

18 febbraio 2015

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione,
Simonetta Sommaruga

La cancelliera della Confederazione,
Corina Casanova

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Contesto

La recente crisi economico-finanziaria mondiale ha evidenziato che una situazione d'emergenza o un fallimento di un istituto finanziario di rilevanza sistemica («systemically important financial institution», SIFI) può comportare notevoli squilibri nel sistema finanziario e ripercuotersi negativamente sull'intera economia nazionale a causa delle sue dimensioni, della sua importanza sul mercato e delle sue interconnessioni. Se in caso di crisi un istituto finanziario di rilevanza sistemica non fosse più in grado di garantire le principali funzioni sistemiche, il Paese interessato sarebbe costretto a intervenire per sostenerlo: l'istituto è «too big to fail» (TBTF) e beneficia quindi di una garanzia implicita dello Stato. L'obiettivo principale delle misure statali nell'ambito di una politica TBTF è pertanto di evitare tale garanzia affinché in una situazione d'emergenza o in caso di fallimento di un SIFI lo Stato non sia costretto a salvarlo con i soldi dei contribuenti.

Per la Svizzera che nel confronto internazionale e in rapporto alla sua estensione territoriale ospita istituti finanziari di grandi dimensioni la problematica TBTF rappresenta una sfida particolare. Di conseguenza, in base alle raccomandazioni del 30 settembre 2010 della Commissione di esperti incaricata di limitare i rischi economici dovuti alle grandi imprese (diretta da Peter Siegenthaler, ex direttore dell'Amministrazione federale delle finanze AFF), la Svizzera ha tratto con relativa tempestività gli insegnamenti normativi e attuato un disegno di legge («too big to fail» rafforzamento della stabilità nel settore finanziario). L'accento è stato posto sull'adeguamento della legge sulle banche (LBCR; capi quinto e sesto). Al riguardo sono state decise consapevolmente misure che in parte andavano oltre le esigenze minime internazionali allora note.

La Svizzera ha iniziato rapidamente ad attuare le misure TBTF. Conformemente alle disposizioni di legge l'attuazione dovrebbe essere conclusa entro il 2019. Anche diversi altri Paesi con importanti centri finanziari intendono approvare o hanno già attuato una regolamentazione per gli istituti finanziari di rilevanza sistemica che va oltre le esigenze minime internazionali. Oltre alle proprie prescrizioni TBTF per le banche di rilevanza sistemica, la Svizzera ha già attuato le disposizioni sui fondi propri di Basilea III per tutte le banche e posto in vigore al 1° gennaio 2013 le relative regolamentazioni. In tal modo aumentano notevolmente le esigenze minime in ordine all'importo e alla qualità del capitale proprio delle banche. Inoltre nell'ambito del calendario di Basilea III, la Svizzera attuerà anche le nuove esigenze internazionali in materia di liquidità.

1.2 Contenuto del rapporto

Dato che la stabilità del sistema finanziario costituisce un elemento importante della politica svizzera in materia di mercati finanziari, il gruppo d'esperti, istituito dal Consiglio federale nell'autunno del 2013 e sorretto da ampio consenso, incaricato dell'ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari (sotto la guida

di Aymo Brunetti, Università di Berna) si è tra l'altro occupato in modo approfondito della problematica TBTF. Le relative basi sono state elaborate nel sottogruppo Rischi economici. Al centro dei lavori figurava l'analisi delle diverse impostazioni internazionali della politica TBTF. Sulla scorta di tale analisi è stata valutata la soluzione svizzera e identificata la necessità d'intervento, tenendo esplicitamente conto del mandato di valutazione legale secondo l'articolo 52 LBCR e dei relativi interventi parlamentari. Oltre al rapporto finale è stato elaborato un lungo e dettagliato allegato¹. Dato che il presente rapporto di valutazione può fondarsi su questi lavori, è quindi possibile limitarne il volume. La valutazione del gruppo d'esperti si limita alle grandi banche (UBS e CS). Nel frattempo anche la ZKB e il gruppo Raiffeisen sono stati designati dalla BNS quali istituti di rilevanza sistemica. Nel testo la definizione di grandi banche si riferisce all'UBS e al CS, mentre nelle disposizioni legali TBTF ci si riferisce a tutte le banche di rilevanza sistemica.

Di seguito sono illustrate le conclusioni che il Consiglio federale ha licenziato sulla base dei lavori preliminari effettuati dal gruppo d'esperti. Queste rappresentano l'ulteriore sviluppo della politica TBTF svizzera. Il rapporto è articolato come segue: al sotto capitolo 1.3 è illustrato il mandato legislativo per la valutazione e i mandati parlamentari strettamente collegati. Il capitolo 2 contiene una panoramica dei risultati principali del gruppo d'esperti incaricato dell'ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari. Al capitolo 3 sono valutate le raccomandazioni del gruppo d'esperti in merito alla problematica TBTF, mentre il capitolo 4 descrive il processo e il calendario secondo il quale il Consiglio federale intende attuare le raccomandazioni identificate.

1.3 Mandato

Secondo l'articolo 52 LBCR al più tardi tre anni dopo l'entrata in vigore dei capi quinto e sesto della modifica del 30 settembre 2011, e in seguito ogni due anni, il Consiglio federale esamina le disposizioni interessate in termini di comparabilità e del loro grado di attuazione con quella delle norme internazionali corrispondenti all'estero. Esso ne riferisce all'Assemblea federale per il tramite di un rapporto nel quale presenta gli eventuali bisogni di modifica di leggi e di ordinanze. La legge è entrata in vigore il 1° marzo 2012, cosicché la prima valutazione deve essere presentata entro marzo 2015.

Nonostante la rapidità in relazione ad altri paesi con cui la Svizzera ha messo in atto le misure TBTF, l'opinione pubblica e il Parlamento hanno a varie riprese espresso il timore che le misure attuate finora non sarebbero in grado di risolvere la problematica TBTF e che in considerazione della riconosciuta dimensione straordinaria delle grandi banche svizzere per rapporto al prodotto interno lordo (PIL) sarebbero state necessarie ulteriori misure. Di conseguenza il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di esaminare percorsi alternativi. Con l'accoglimento del postulato 11.4185 del Gruppo socialista, il 9 settembre 2013 il Consiglio nazionale ha

¹ Cfr. rapporto finale del 1° dicembre 2014 del gruppo d'esperti incaricato dell'ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari e allegato Esame del regime svizzero «too big to fail» (TBTF) nel confronto internazionale – Base per la valutazione secondo l'articolo 52 della legge sulle banche (www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/37585.pdf e www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/37589.pdf).

incaricato il Consiglio federale di elaborare un rapporto sulle diverse opzioni possibili per istituire in Svizzera un sistema bancario separato². Inoltre, il 12 marzo 2014 il Consiglio degli Stati ha accolto il postulato 14.3002 della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati che invita il Consiglio federale a presentare un rapporto nell'ambito della valutazione della legislazione TBTF indicando le eventuali misure necessarie qualora dalla suddetta valutazione e/o dallo standard internazionale si rendesse necessario un intervento. Il postulato della Commissione dell'economia elenca le seguenti eventuali misure: ottimizzazione della legislazione riguardante la problematica TBTF; sistema bancario separato funzionalmente e territorialmente oppure struttura con una holding; ulteriore sviluppo dei piani d'emergenza; inasprimento dell'esigenza relativa ai fondi propri (inclusi i nuovi strumenti di capitale) / «leverage ratio»; prescrizioni più severe in materia di liquidità; prescrizioni riguardanti la concentrazione dei rischi ecc.

Pertanto, oltre a effettuare una valutazione secondo l'articolo 52 della legge sulle banche, il presente rapporto risponde anche alle domande poste dai suddetti postulati. Il Consiglio federale propone dunque la loro cancellazione.

2 Esame del regime TBTF

Il presente capitolo si basa esplicitamente sui lavori del gruppo d'esperti incaricato dell'ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari che ha adottato il suo rapporto finale il 1° dicembre 2014. Di seguito sono presentati i risultati principali del rapporto finale e del relativo allegato "Esame del regime svizzero «too big to fail» (TBTF) nel confronto internazionale".

2.1 Valutazione dell'approccio svizzero nel confronto internazionale

Criteria ed evoluzione

Per identificare un'eventuale necessità di adeguamento, le misure TBTF svizzere sono innanzitutto confrontate sia con il vigente standard internazionale sia con le misure di altre giurisdizioni con G-SIB³, che presentano strutture simili alle grandi banche svizzere. L'accento è posto sugli Stati Uniti, sull'UE e sul Regno Unito. Il confronto si limita a questi Paesi perché vi sono domiciliate G-SIB con strutture analoghe a quelle delle grandi banche svizzere. Ciò non è invece il caso per le G-SIB cinesi e giapponesi⁴. In secondo luogo viene analizzata l'efficacia del pacchetto

² Testo del postulato: «Il Consiglio federale è incaricato di sottoporre al Parlamento un rapporto sulle varie opzioni possibili per istituire in Svizzera un sistema bancario separato. In particolare occorre valutare se e come sia possibile ridurre i rischi per l'economia nazionale dovuti alle due grandi banche di rilevanza sistemica».

³ Cfr. «Global systemically important banks»: Assessment methodology and the additional loss absorbency requirement», BCBS, 4 novembre 2011, disponibile su: www.bis.org > publications and research > Basel Committee on Banking Supervision > 2011.

⁴ Cfr. allegato Esame del regime svizzero «too big to fail» (TBTF) nel confronto internazionale – Base per la valutazione secondo l'articolo 52 della legge sulle banche, n. 2.1.

di misure TBTF per quanto riguarda l'effettività in fatto di limitazione dei rischi, le ripercussioni sull'intermediazione finanziaria e l'effetto ottenuto a livello pratico.

Dal confronto delle varie misure TBTF emerge una certa convergenza tra le giurisdizioni esaminate. Le prescrizioni internazionali del «Financial Stability Board» (FSB) e del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (BCBS) costituiscono i punti di riferimento che, a seconda delle particolarità nazionali, possono essere completati da altre misure o da supplementi che vanno oltre il minimo internazionale. Il timore che determinate giurisdizioni non soddisfino le prescrizioni internazionali o che le loro misure siano meno severe rispetto a quelle nazionali già decise, si rivela per contro viepiù infondato.

Sia in Svizzera come pure nelle varie giurisdizioni esaminate l'accento è posto sull'aumento della capacità di resistenza alle crisi degli istituti finanziari e sui preparativi per una prossima crisi. Misure più radicali già discusse al culmine della crisi nel 2008/2009, come la limitazione diretta delle dimensioni, gli incentivi fiscali oppure i sistemi di separazione totale delle attività bancarie non sono provvisoriamente più in agenda. La similarità delle misure è in parte dovuta a delle considerazioni di competitività e in parte alla pressione internazionale volta all'adozione degli standard minimi internazionali. Delle differenze esistono in particolare nella ponderazione delle diverse misure.

Comparativamente la Svizzera attribuisce grande importanza alle misure prudenziali. In questo senso nel confronto internazionale pone alle banche di rilevanza sistemica esigenze elevate in materia di fondi propri ponderati in funzione del rischio. Anche se ad esempio i Paesi scandinavi la seguono da vicino. Se si limita il confronto al «common equity tier 1» o fondi di base di qualità primaria (CET1)⁵, la Svezia e verosimilmente anche gli Stati Uniti ad esempio si spingono ben oltre, mentre il Regno Unito si situa praticamente al medesimo livello della Svizzera. Gli Stati Uniti puntano in modo relativamente forte sulla quota massima non ponderata di indebitamento («leverage ratio») e superano in questo ambito tutte le altre giurisdizioni rilevanti. Anche il Regno Unito ha recentemente deciso un «leverage ratio» al di sopra degli standard internazionali. L'UE prescrive solo il minimo internazionale, ma alcuni Stati membri non si accontentano e utilizzano il margine di manovra previsto per adottare quote d'indebitamento non ponderate più elevate⁶.

Per le misure organizzative emergono notevoli differenze. Tutte le giurisdizioni sono accomunate dal fatto che considerano le misure organizzative come una componente indispensabile. Non sono però distinguibili caratteristiche uniformi né nel genere di separazione, né nella definizione delle operazioni a rischio, né nel campo di applicazione. In questo contesto la Svizzera ha un approccio particolare, nel senso che punta molto sul principio di sussidiarietà e, per quanto riguarda le misure organizzative, pone l'accento sul miglioramento delle possibilità di risanamento e di liquidazione.

⁵ Conformemente all'articolo 21 segg. della riveduta OFoP, i fondi propri di base di qualità primaria comprendono il capitale sociale versato, le riserve palesi, le riserve per rischi bancari generali, l'utile riportato come pure l'utile dell'esercizio corrente, previa deduzione della quota presumibile di distribuzione di utili. Per essere qualificati come fondi propri di base di qualità primaria, i fondi non devono pertanto essere vincolati a un diritto di prelazione (ad es. in caso di liquidazione nessuna condizione privilegiata in relazione al ricavato della liquidazione). Cfr. glossario dell'allegato Esame del regime svizzero «too big to fail» (TBTF) nel confronto internazionale – Base per la valutazione secondo l'articolo 52 della legge sulle banche», n. 5.2.

⁶ Cfr. allegato Esame del regime svizzero «too big to fail» (TBTF) nel confronto internazionale – Base per la valutazione secondo l'articolo 52 della legge sulle banche, n. 2.5.1.

zione. Tutti gli altri Stati cercano piuttosto di emanare prescrizioni dettagliate sulla struttura delle banche. Definiscono prestazioni degne di protezione o all'estremo opposto attività a rischio elevato totalmente vietate, come negli Stati Uniti o nell'UE, o che quantomeno devono essere scorporate su entità separate del gruppo. L'ampiezza dei relativi testi di legge e la durata della loro elaborazione evidenziano le difficoltà di simili definizioni complesse. L'introduzione di una separazione completa tra depositi e attività commerciali non trova sostegno⁷.

A livello internazionale, le misure in caso di crisi sono da qualche tempo al centro dell'attenzione. Si persegue l'obiettivo di garantire un'uscita ordinata dal mercato e di assicurare il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica⁸. Pertanto il FSB ha di recente pubblicato una proposta di standard minimo qualitativo e quantitativo per il capitale in grado di assorbire le perdite («total loss absorbing capacity», TLAC), che al termine di una consultazione pubblica e di una valutazione delle conseguenze dovrà essere finalizzato e approvato entro la fine del 2015. Questo standard deve in particolare permettere di applicare il risanamento e la liquidazione mediante una partecipazione forzata del creditore. Riveste inoltre particolare importanza per la credibilità e l'attuazione operativa della strategia di «bail-in».

Valutazione⁹

Nel confronto internazionale l'approccio svizzero viene giudicato fondamentalmente in modo positivo. Non è pertanto necessario procedere a un nuovo orientamento del modello normativo (ad es. adottando prescrizioni più severe quali il sistema bancario separato, il divieto di determinate attività o la limitazione delle dimensioni delle banche).

Nella valutazione occorre tenere conto sia della notevole importanza del settore bancario svizzero in rapporto al PIL, sia dell'elevata concentrazione del mercato finanziario nel nostro Paese rispetto ad altri Paesi. La problematica TBTF rappresenta quindi per la Svizzera una sfida particolarmente impegnativa, che giustifica interventi la cui portata va ben oltre quella della media internazionale. Alla luce di questo contesto, l'approccio svizzero nell'adozione di misure prudenziali (in materia di capitale proprio, liquidità, ripartizione dei rischi) può essere considerato all'avanguardia sia dal punto di vista del calendario d'attuazione che da quello dell'alto livello delle esigenze poste. Nel frattempo, tuttavia, anche nelle altre giurisdizioni G-SIB esistono requisiti comparabili e in parte più severi.

Infatti, rispetto alle altre giurisdizioni in Svizzera le misure organizzative sono di stampo più liberale e complementare; sono state per contro volutamente omesse misure organizzative più rigorose. Le misure da adottare in caso di crisi sono in linea con quelle internazionali (piani di risanamento e di risoluzione, strategia di «bail-in»).

Conclusione: l'approccio svizzero è valutato positivamente nel confronto internazionale e non richiede un nuovo fondamentale orientamento del modello normativo.

⁷ Cfr. allegato Esame del regime svizzero «too big to fail» (TBTF) nel confronto internazionale – Base per la valutazione secondo l'articolo 52 della legge sulle banche, n. 2.5.1.

⁸ Cfr. *ibidem*.

⁹ Cfr. rapporto finale del 1° dicembre 2014 del gruppo d'esperti incaricato dell'ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari, n. 6.1.2.

2.2

Le prescrizioni del legislatore vengono attuate dalle grandi banche?¹⁰

Finora il processo di attuazione delle esigenze in materia di capitale proprio ponderato in funzione del rischio e di capitale proprio in funzione dell'indice d'indebitamento («leverage ratio») si è svolto rapidamente, cosicché le quote di capitale delle due grandi banche soddisfano pienamente gli attuali requisiti legali. L'ordinanza sui fondi propri e sulla ripartizione dei rischi delle banche e dei commercianti di valori mobiliari (OFoP)¹¹ prevede un'introduzione delle norme scaglionata su più anni al fine di evitare ripercussioni negative sull'offerta di credito. In relazione ai requisiti legali in ambito di capitale proprio previsti al termine del periodo transitorio (2019) le banche non hanno per contro ancora raggiunto gli obiettivi stabiliti («leverage ratio» e quota di capitale riferita agli attivi ponderati in funzione del rischio RWA).

Riguardo all'elaborazione dei piani d'emergenza sono stati eseguiti importanti lavori. Il processo d'attuazione non ha tuttavia raggiunto in Svizzera un livello da consentire di garantire il regolare svolgimento delle funzioni di rilevanza sistemica in caso di crisi. Per raggiungere questo obiettivo è necessario proseguire con notevole impegno. Le due grandi banche hanno annunciato e avviato misure organizzative in tal senso. Attualmente il piano d'emergenza svizzero è in fase di implementazione in base al metodo della separazione ex ante. Secondo i piani delle due banche, tale processo durerà almeno fino al 2015 o fino a metà 2016. Anche dopo tali date, e per un periodo transitorio che si protrarrà per diversi anni, l'efficacia della pianificazione d'emergenza fissata dalla legge sarà limitata a causa di dipendenze con il resto della banca, ad esempio sotto forma di interdipendenze finanziarie legate alle garanzie iniziali. Tali garanzie sono volte a evitare il ricorso al diritto di risoluzione da parte dei creditori ancora in essere.

Alla stessa conclusione si giunge nell'ambito delle misure volte a migliorare il risanamento e la liquidazione dell'intera banca di rilevanza sistemica («resolvability») e che vanno oltre il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica. Attualmente non sarebbe ancora possibile procedere a una liquidazione ordinata delle grandi banche svizzere, per cui è fondamentale che queste compiano ulteriori progressi in questo senso. Le misure che richiedono il risanamento e la liquidazione dell'insieme della banca di rilevanza sistemica fanno parte dei progetti di riorganizzazione delle grandi banche. L'attuazione di tali misure viene concordata con la FINMA. Secondo i piani delle suddette banche durerà però ancora diversi anni.

Conclusion: nell'ambito delle misure prudenziali l'attuazione si svolge fondamentalmente nel rispetto della tempistica. I valori obiettivo per i coefficienti patrimoniali potrebbero essere raggiunti già prima della scadenza del termine legale (inizio 2019). La pianificazione d'emergenza ai sensi della legislazione svizzera nonché il miglioramento della «resolvability» in generale, non sono tuttavia ancora stati messi in atto. Sebbene la probabilità di fallimento di un SIFI venga effettivamente ridotta tra l'altro mediante misure in materia di fondi propri, il fallimento permane comunque possibile. Per questo motivo, è necessario adottare misure che consentano a un

¹⁰ Cfr. rapporto finale del 1° dicembre 2014 del gruppo d'esperti incaricato dell'ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari, n. 6.1.2.

¹¹RS 952.03.

SIFI di ritirarsi in modo ordinato dal mercato qualora la prevenzione non fosse stata efficace. Le grandi banche hanno avviato alcuni provvedimenti per la riorganizzazione necessaria a tal fine. Se attuassero completamente tutte le misure previste per la pianificazione d'emergenza e per la «resolvability», le prescrizioni minime di legge attualmente in vigore sarebbero rispettate.

2.3 L'approccio svizzero (sulla base della volontà del legislatore) può risolvere il problema TBTF?¹²

Dalle valutazioni del FMI o dal rating di S&P si può dedurre che le grandi banche svizzere continuano a beneficiare – seppur in misura minore rispetto al 2009 – delle garanzie implicite dello Stato. Una garanzia implicita dello Stato può quindi essere considerata come un sussidio statale occulto a favore della banca di rilevanza sistemica. Secondo i calcoli di Haldane, prima della crisi questi sussidi ammontavano a circa 70 miliardi di dollari americani per i 29 più grandi istituti del mondo¹³. Inoltre, dall'entrata in vigore della legislazione TBTF, vari sviluppi e constatazioni indicano chiaramente che, nonostante l'attuazione completa dell'intero pacchetto di misure, il problema non verrebbe totalmente risolto. È quindi necessario adottare misure complementari.

Misure prudenziali

Poiché la somma di bilancio delle due grandi banche svizzere è diminuita meno significativamente delle relative posizioni ponderate in funzione del rischio (RWA) e che le stesse detengono delle quote di RWA/«total assets» piuttosto basse per rapporto alle dirette concorrenti sul piano internazionale, è necessario verificare se i loro modelli interni valutino adeguatamente i fattori di rischio. Se così non fosse, il grado di resistenza alle crisi dei due istituti si rivelerebbe troppo basso. Tenuto conto che nell'approccio svizzero le quote di capitale ponderate in funzione del rischio (RWA) rivestono un'importanza primaria, un calcolo adeguato delle suddette quote è una condizione indispensabile per la realizzazione dell'effetto auspicato di queste norme.

Le agevolazioni in materia di fondi propri che devono essere concesse alle banche affinché in base agli effetti di consolidamento non comportino un aumento delle esigenze a livello di gruppo (art. 125 OFoP) hanno ridotto le esigenze in materia di capitale ponderato in funzione del rischio al livello minimo previsto dalla legge per il singolo istituto, ovvero al 14 per cento; cui si aggiungono il cuscinetto di capitale anticiclico e le facilitazioni in materia di partecipazioni. Poiché nel frattempo altre giurisdizioni applicano esigenze di capitale più restrittive per le società del gruppo bancario, queste agevolazioni portano a una capitalizzazione inadeguata delle società capogruppo che è particolarmente importante nell'ottica svizzera. Le società capogruppo comprendono oggigiorno con le funzioni di rilevanza sistemica il nucleo dei due gruppi bancari.

¹² Cfr. rapporto finale del 1° dicembre 2014 del gruppo d'esperti incaricato dell'ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari, n. 6.1.2.

¹³ Cfr. Accounting for bank uncertainty – remarks by Andrew Haldane, www.bankofengland.co.uk > speeches and articles > 2012.

Misure organizzative

Al momento la principale sfida in questo ambito è l'attuazione dei piani d'emergenza svizzeri. Poiché il metodo svizzero non prevede misure organizzative dirette, l'effettiva attuabilità del piano d'emergenza assume un ruolo di primaria importanza. Infatti soltanto un piano d'emergenza attuabile che garantisca il regolare svolgimento delle funzioni di rilevanza sistemica può ridurre l'obbligo de facto di salvataggio da parte dello Stato in caso di crisi. La legislazione svizzera lascia le banche libere di decidere se basare i loro piani di emergenza su una separazione ex post o ex ante delle attività di rilevanza sistemica. La scelta per la separazione ex post di tali attività adottata inizialmente in Svizzera si è tuttavia dimostrata problematica. Nel frattempo le grandi banche hanno dichiarato esplicitamente di voler soddisfare questo requisito legale ricorrendo alla separazione ex ante delle funzioni di rilevanza sistemica. Tali funzioni verranno pertanto trasferite a una persona giuridica distinta. Se un «bail-in» basato sulla strategia «single point of entry» (SPE) non dovesse funzionare o rivelarsi sufficiente, i presupposti necessari per il proseguimento delle funzioni di rilevanza sistemica sarebbero tra l'altro la completa attuazione della separazione ex ante, la delocalizzazione operativa e quindi finanziaria di questa unità dal resto del gruppo bancario nonché la sua adeguata dotazione in capitale e liquidità in ogni fase. La strategia privilegiata dalla FINMA per il risanamento e la liquidazione di gruppi finanziari di rilevanza sistemica consiste in un risanamento gestito in modo centralizzato a livello della società capogruppo dall'autorità nazionale in materia di vigilanza e di insolvenza. Secondo questo approccio, chiamato «single point of entry» (SPE), i creditori della società capogruppo o della società holding sono chiamati a partecipare alle perdite («bail-in») permettendo così una ricapitalizzazione dell'intero gruppo finanziario¹⁴.

Le esperienze internazionali e i dibattiti in materia di regolamentazione dimostrano che una strategia di risoluzione basata sulla strategia SPE presuppone la subordinazione – di natura strutturale, giuridica o contrattuale – di capitale in grado d'assorbire le perdite, e richiede ex ante una delocalizzazione minima delle unità organizzative per rendere possibile un'eventuale ristrutturazione. Negli Stati Uniti ad esempio le grandi banche sono organizzate in «Bank Holding Companies».

Misure anticrisi

Inoltre non è certo che in caso di crisi esistano mezzi finanziari di riserva sufficienti da rendere possibile tramite un risanamento forzato il mantenimento dell'intero gruppo o una regolare liquidazione della banca restante. Nella normativa svizzera riguardante gli istituti TBTF la componente progressiva assume tra l'altro questo ruolo di riserva, ma è probabile che il suo importo non sia sufficiente a svolgere esaustivamente anche questa funzione. Ciò è dovuto ai diversi obiettivi che tale componente progressiva persegue (incentivo alla riduzione del bilancio e delle quote di mercato nonché al miglioramento della «resolvability» globale; garanzia di mezzi finanziari sufficienti per il risanamento e la liquidazione). A tale proposito sono in corso lavori a livello internazionale (tra l'altro nel FSB) e nazionale riguardo al «bail-in» come strumento per costituire capitale destinato al risanamento. Questo meccanismo prevede la partecipazione forzata di determinati obbligazionisti. In

¹⁴ Cfr. Risanamento e liquidazione delle banche di rilevanza sistemica globale – Documento di posizione della FINMA Risanamento e liquidazione delle banche di rilevanza sistemica, pag. 3, www.finma.ch > Chi è la FINMA > Pubblicazioni > Documenti di posizione.

questo contesto è fondamentale che all'insorgere del pericolo d'insolvenza siano disponibili obbligazioni sufficienti a effettuare il risanamento. Sono determinanti la certezza del diritto e la capacità d'attuazione. Riguardo agli strumenti giuridici nell'ambito delle misure anticrisi, recenti studi internazionali hanno evidenziato alcuni punti deboli della legislazione svizzera.

Conclusione: alla luce delle valutazioni attuali, anche la completa attuazione della legislazione TBTF non risolverebbe comunque il problema in maniera definitiva. Occorre pertanto adottare ulteriori provvedimenti di rafforzamento del pacchetto normativo svizzero al fine di aumentare la resistenza delle grandi banche e renderne possibile il risanamento o la liquidazione ordinata senza costi per i contribuenti.

2.4 Valutazione del sistema bancario separato

Le esperienze raccolte con la recente crisi hanno riaperto il dibattito sulle esigenze normative riguardanti la struttura organizzativa e giuridica delle banche, quale misura per attenuare i rischi sistemici. Le misure organizzative sono in genere considerate come complemento alle regolamentazioni prudenziali. Da questo punto di vista gli obiettivi delle misure strutturali sono complementari a quelli delle maggiori esigenze in fatto di capitale, di liquidità e di finanziamento come pure a quelle di gestione delle crisi e di liquidazione. Il rapporto del gruppo d'esperti incaricato dell'ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari tratta il sistema bancario separato al capitolo 2.3 «Misure organizzative», occupandosi in modo dettagliato degli sviluppi internazionali, delle possibilità di impostazione e dei relativi rischi.

Il quadro normativo del FSB riconosce che le misure organizzative possono ridurre i rischi dei SIFI, ma mette tuttavia in guardia contro le ripercussioni negative per i mercati finanziari dovute a misure strutturali nazionali divergenti. Sul piano internazionale, non si è potuto finora affermare nessuno standard internazionale sovrastante riconosciuto dal G-20. Per questo motivo le singole misure si differenziano a livello nazionale.

Gli Stati Uniti, il Regno Unito, la Germania, la Francia e in futuro eventualmente anche l'UE chiedono, in una forma o nell'altra, adeguamenti organizzativi alle banche di rilevanza sistemica. Tuttavia nessun Paese prevede di tornare a un sistema bancario separato che non consenta interdipendenze finanziarie tra diverse unità. Le proposte di delimitazione contrappongono le prestazioni di servizi con rischi difficilmente calcolabili con quelle di carattere centrale per il funzionamento di un'economia. Queste ultime, che comprendono ad esempio le operazioni di deposito o i sistemi di pagamento e sono particolarmente degne di protezione. La definizione e la delimitazione delle attività ad alto rischio sono per contro estremamente difficili. Sebbene le attività di negoziazione per conto proprio ne facciano parte, è tuttavia difficile delimitarle nei confronti del «market making». Infatti, la regola di Volcker, ad esempio, che è parte integrante del «Dodd-Frank Act» e che vieta alle banche statunitensi le operazioni di negoziazione per conto proprio e altre attività ad alto rischio, comprende oltre 1000 pagine.

La legislazione svizzera TBTF non prevede nessuna prescrizione concreta sulla struttura o sull'organizzazione del gruppo. Il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica deve però essere garantito mediante un piano di emergenza, ciò che

implica determinati cambiamenti organizzativi. In base al principio di sussidiarietà la legislazione TBTF prescrive l'obiettivo e lascia alla banca interessata il compito di impostazione e attuazione. La FINMA verifica i piani di emergenza e interviene solo quando le lacune non possono essere colmate dalla banca stessa. Al riguardo, la Svizzera rinuncia volutamente a un intervento diretto nella struttura dell'impresa e nei modelli aziendali delle banche interessate e si focalizza sul miglioramento della possibilità di liquidazione di un istituto TBTF.

Nel confronto internazionale l'approccio svizzero alla questione TBTF viene giudicato fondamentalmente in modo positivo. Secondo il gruppo d'esperti incaricato dell'ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari non è pertanto necessario procedere a un nuovo orientamento del modello normativo (ad es. adottando prescrizioni più severe quali il sistema bancario separato, il divieto di determinate attività o la limitazione delle dimensioni delle banche).

2.5 Raccomandazioni¹⁵

L'analisi comparata a livello internazionale ha dimostrato che il modello normativo svizzero è fondamentalmente adeguato a ridurre la problematica TBTF. Occorrono tuttavia alcune modifiche a tale modello per eliminare in maniera definitiva la garanzia implicita dello Stato, elemento centrale della problematica legata alle banche TBTF. Il gruppo d'esperti propone di apportare fin da subito modifiche ai tre ambiti di misure (prudenziali, organizzative e anticrisi) e di continuare in futuro a valutare periodicamente l'efficacia dell'intero pacchetto.

Misure prudenziali

1. *Verificare il metodo di calcolo degli attivi ponderati in funzione del rischio e valutare eventuali misure di miglioramento*

La FINMA sta attualmente esaminando, in collaborazione con la Banca Nazionale Svizzera, se e in quale misura gli attivi ponderati in funzione del rischio calcolati sulla base dei modelli interni delle banche si discostino da quelli calcolati in base al metodo standardizzato. Se da tale analisi non dovesse emergere alcuna differenza sostanziale e inspiegabile, la fiducia del mercato nell'approccio basato sui modelli interni ne uscirebbe rafforzata. Se tuttavia emergessero differenze sostanziali prive di fondamento, occorrerà valutare e attuare misure correttive, come l'introduzione di moltiplicatori o di una soglia per gli attivi ponderati in funzione del rischio. Sarebbero altresì auspicabili requisiti più severi in fatto di trasparenza.

2. *Ricalibrare le esigenze in materia di fondi propri*

¹⁵ Cfr. rapporto finale del 1° dicembre 2014 del gruppo d'esperti incaricato dell'ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari, n. 6.1.3 segg. Rispetto al tenore del rapporto sono stati effettuati soltanto piccoli adeguamenti o aggiornamenti redazionali.

Nell'approccio svizzero se non si tiene conto della componente progressiva, che in caso di crisi funge da mezzi finanziari di riserva, il tasso richiesto alle grandi banche per «going concern leverage ratio» ammonta al 3,12 per cento. Le esigenze in materia di capitale proprio richieste per l'indicatore «going concern» sono costituite dalle esigenze di base e dalla totalità della riserva di capitale sociale («total capital buffer»). Il principio della continuazione dell'attività o principio della continuità aziendale è un concetto contabile secondo cui la valutazione delle voci di bilancio avviene nell'ipotesi della continuazione dell'attività, nella misura in cui né circostanze effettive né giuridiche si oppongono a questa ipotesi¹⁶.

Con il 3,12 per cento l'esigenza posta alle banche di rilevanza sistemica per il «going concern leverage ratio» è di poco superiore allo standard internazionale minimo (3 %) applicato a tutte le banche (comprese quelle senza rilevanza sistemica) ed è nettamente inferiore al tasso applicato in futuro alle banche di rilevanza sistemica negli Stati Uniti (5-6 %). Negli Stati Uniti si tratta delle otto «Bank Holding Companies» (BHC) con oltre 700 miliardi di dollari americani in «consolidated total assets» e oltre 10 mila miliardi di dollari americani in «assets under custody».

Alla luce di queste considerazioni le esigenze in materia di capitale proprio andrebbero adeguate in base ai tre seguenti principi¹⁷:

- la Svizzera dovrebbe figurare tra i Paesi leader a livello internazionale in fatto di esigenze in materia di mezzi propri secondo il principio «going concern» per le banche della categoria G-SIB. Ciò dovrebbe valere sia per le esigenze in materia di capitale proprio ponderato in funzione del rischio sia per le esigenze di capitale proprio in funzione dell'indice d'indebitamento («leverage ratio»);
- gli aumenti necessari a garantire questo primo principio andrebbero effettuati considerando le eventuali misure decise nell'ambito delle raccomandazioni 1 e 6;
- in condizioni normali il «leverage ratio» deve continuare a essere concepito come un elemento di sicurezza nella fissazione delle esigenze in materia di capitale.

3. *Adeguate il requisito della qualità del capitale*

Secondo lo standard internazionale il «leverage ratio» viene calcolato in base al capitale di base (tier 1). Nella regolamentazione TBTF svizzera, le esigenze in materia di capitale proprio in condizioni di «going concern» consentono di prendere

¹⁶ Cfr. glossario dell'allegato Esame del regime svizzero «too big to fail» (TBTF) nel confronto internazionale – Base per la valutazione secondo l'articolo 52 della legge sulle banche, n. 5.2.

¹⁷ La posizione di minoranza sottolinea che le grandi banche sono fundamentalmente d'accordo sui principi di ricalibratura delle esigenze in materia di capitale proprio; esse ritengono tuttavia indispensabili i seguenti presupposti: il rispetto del terzo principio non può condurre a un aumento delle esigenze in materia di capitale ponderato in funzione del rischio. Inoltre è necessario tenere conto che un confronto internazionale della «leverage ratio» dovrebbe essere effettuato soltanto con una base di comparazione, e nella ricalibratura bisognerebbe tenere conto della totalità dei futuri inasprimenti regolamentari.

in considerazione oltre alle esigenze di base, anche la totalità dell'ammortizzatore di mezzi propri, che può essere composto in parte da obbligazioni condizionatamente convertibili («contingent convertibles» o cosiddetti CoCos) con valori soglia («trigger») alti. I CoCos sono prestiti condizionali obbligatoriamente convertibili la cui attivazione è definita per contratto. Questi strumenti ibridi di capitale sono trasformati in capitale sociale o ammortizzati al raggiungimento di una soglia («trigger») predefinita contrattualmente. In caso di trigger elevato, la soglia è fissata in modo che la conversione scatti con un intervallo adeguato rispetto al minimo regolamentare, mentre la soglia di un «trigger» basso è fissata appena al di sopra del minimo regolamentare¹⁸. La regolamentazione svizzera consente alle banche di abbinare gli strumenti di capitale tier 1 e tier 2 previsti dal Comitato di Basilea con strumenti di capitale quali i Cocos con valori *trigger* alti o bassi. Le banche hanno sfruttato tale possibilità. Per questo motivo il «leverage ratio» svizzero non è facilmente confrontabile con quello basato sullo standard di Basilea. Per poter meglio confrontare l'approccio svizzero con lo standard internazionale, anche la quota che può essere soddisfatta con Cocos aventi valori trigger alti dovrebbe per lo meno corrispondere qualitativamente agli strumenti di capitale tier 1. Per operare tali adattamenti andrebbero previste adeguate disposizioni transitorie (ad es. «grandfathering»).

4. *Adeguare l'art. 125 OFoP per gli istituti individuali che svolgono funzioni di rilevanza sistemica*

Affinché possa essere garantita in ogni momento un'adeguata capitalizzazione dell'unità bancaria che presenta funzioni di rilevanza sistemica, è necessario modificare l'articolo 125 OFoP. Questo non dovrebbe applicarsi in particolare alla banca svizzera già separata ex ante che rappresenta la base per la pianificazione di emergenza. Indipendentemente dalle esigenze estere nei confronti di altre unità, la banca svizzera destinata alla pianificazione di emergenza dovrebbe essere in grado di soddisfare senza agevolazioni le esigenze di capitale poste a livello di gruppo.

Misure organizzative

5. *Fissare un termine per l'attuazione del piano d'emergenza svizzero e per migliorare la «resolvability» globale*

Nella legislazione TBTF viene stabilito un termine fisso per il raggiungimento della dotazione di capitale proprio richiesta (al più tardi entro l'inizio del 2019). Per l'attuazione del piano di emergenza, garante del regolare svolgimento delle funzioni di rilevanza sistemica, e per le misure tese a migliorare la «resolvability» non è stata invece indicata alcuna scadenza precisa. Pertanto potrebbero trascorrere diversi anni prima che in questi due ambiti vengano prese misure per ridurre le interconnessioni finanziarie e operative. È necessario correggere questa lacuna fissando un termine vincolante e comunicandolo ufficialmente. Nella fissazione del termine bisogna tenere conto, da un lato, che ogni anno trascorso senza la possibilità concreta di

¹⁸ Cfr. rapporto finale della Commissione di esperti sulla limitazione dei rischi economici dovuti alle grandi imprese, pagg. 26 e 27.

attuare i piani di risanamento e di liquidazione aumenta il rischio che in caso di un pesante shock si debba nuovamente ricorrere agli aiuti statali. D'altro lato va anche tenuto conto che le grandi banche necessitano di un determinato lasso di tempo per poter attuare tali misure organizzative.

Nell'elaborazione delle misure è altresì necessario tenere conto del fatto che la «resolvability» di una banca può essere garantita solo se la banca procede, a livello operativo e finanziario, a una certa separazione interna ex ante, creando quindi la possibilità di separare singole unità in caso di crisi.

La FINMA deve controllare l'attuazione rigorosa dei suddetti piani di emergenza e informare regolarmente le autorità sullo stato della pianificazione e dell'attuazione dei piani di emergenza svizzeri, nonché sullo svolgimento dei lavori in materia di piani di liquidazione globali nell'ambito della collaborazione tra le autorità di vigilanza («crisis management colleges»).

Misure anticrisi

6. *Completare il regime TBTF rendendo vincolanti i requisiti previsti dall'indicatore TLAC ed assicurare così l'esistenza di obbligazioni («bail-in») sufficienti al risanamento o alla liquidazione regolata*

La portata di queste esigenze supplementari dovrebbe orientarsi quanto meno ai valori di riferimento della proposta del FSB, pubblicata il 10 novembre 2014 a fini consultativi e che dovrebbe essere messa in atto entro la fine del 2015. Se il FSB non dovesse accordarsi su uno standard univoco dopo il vertice di Brisbane, la Svizzera si attiverà comunque a livello normativo. Una simile decisione è giustificata dal fatto che tale misura riveste un'importanza fondamentale per la risoluzione della problematica TBTF. È inoltre ragionevole ritenere che anche altri Paesi, come gli Stati Uniti e il Regno Unito, emanino comunque normative in tal senso. Nella regolamentazione TBTF svizzera la componente progressiva non determina unicamente un effetto di incentivazione a ridurre la somma di bilancio e la quota di mercato, e a migliorare la «resolvability», ma funge anche da riserva di mezzi finanziari sufficienti per il risanamento e la liquidazione. È tuttavia probabile che l'ammontare della componente progressiva, così come è attualmente definita, non sia sufficiente a espletare adeguatamente tale funzione, soprattutto in considerazione del fatto che essa può calare fino all'1 per cento. Il concetto della TLAC è fondamentalmente compatibile con le esigenze svizzere in materia di capitale applicabili alle banche di rilevanza sistemica. Con l'introduzione della componente progressiva e dei prestiti condizionali obbligatoriamente convertibili con soglia di attivazione bassa («low trigger» Cocos), la regolamentazione TBTF ha già in parte anticipato il principio TLAC mediante la creazione contrattuale di «capitale destinato al risanamento o alla liquidazione». È necessario proseguire rapidamente i lavori di concretizzazione delle esigenze TLAC rendendole vincolanti e coinvolgendo i diretti interessati.

Affinché la strategia «bail-in» sia vincente, e in caso di crisi le perdite siano effettivamente assunte dai creditori, secondo il gruppo d'esperti sono necessarie due ulteriori misure accompagnatorie, una di natura giuridica e l'altra di natura fiscale, esposte qui di seguito.

7. *Apportare adeguamenti giuridici per rafforzare la normativa anticrisi*

Per superare una crisi in maniera indenne esistono due elementi decisivi, ovvero la certezza del diritto e la capacità di attuazione. Solo in questo modo è possibile garantire che i piani di liquidazione funzionino anche nella pratica. Anche recenti studi internazionali hanno messo in luce determinati punti deboli nell'impianto giuridico svizzero in materia di misure anticrisi. Ad esempio la riduzione del credito, prevista esplicitamente dalla legge solo in relazione alla conversione di capitale di terzi in capitale proprio (art. 31 cpv. 3 LBCR). Nel quadro del progetto di legge sull'infrastruttura finanziaria (LInFi) vengono già proposti gli adeguamenti necessari al riguardo.

8. *Apportare adeguamenti in materia di imposta preventiva per rafforzare l'attrattività delle obbligazioni «bail-in» emesse in Svizzera*

Un presupposto importante per una migliore attuazione di un «bail-in» da parte della FINMA è l'emissione di tali strumenti in Svizzera. A tal fine andrebbero tuttavia adeguati i presupposti fiscali, in quanto solo un attrattivo mercato svizzero dei capitali consentirebbe l'emissione di determinati volumi a prezzi concorrenziali. Quale importante misura di accompagnamento andrebbe prevista la trasformazione dell'imposta preventiva in un'imposta prelevata presso l'agente pagatore e la concessione, per il tempo necessario al processo di attuazione della riforma, di una esclusione temporanea delle obbligazioni «bail-in» dall'imposta preventiva (cfr. raccomandazioni del gruppo d'esperti in ambito fiscale).

Verifica periodica dell'efficacia dell'intero pacchetto di misure

Al momento non è possibile valutare se la legislazione TBTF, una volta attuata in modo completo e con l'inclusione delle raccomandazioni qui suggerite, si rivelerà sufficiente per escludere totalmente l'obbligo implicito di salvataggio da parte dello Stato e conseguentemente le garanzie implicite alle grandi banche. A tal fine è necessario attendere finché le grandi banche abbiano messo in atto i progetti di riorganizzazione annunciati e avviati, e siano attuate le misure aggiuntive descritte nel paragrafo precedente. Il gruppo d'esperti suggerisce pertanto una verifica periodica dell'efficacia dei provvedimenti.

9. *Verificare l'efficacia del regime in base alla cadenza biennale prevista per legge (art. 52 LBCR) e se necessario adottare misure supplementari*

In base all'ordinanza sulle banche la FINMA dovrebbe valutare periodicamente i progressi nell'allestimento e nell'attuazione dei piani d'emergenza e nell'ambito della «resolvability» globale, tenendo conto anche dei criteri elaborati dal FSB. Le autorità dovrebbero valutare, sulla base di indicatori e di analisi, in quale misura i piani d'emergenza e un piano di liquidazione regolato possano essere attuati in maniera credibile, e se sussista ancora una garanzia implicita dello Stato.

Se dalle verifiche dovesse emergere che gli indicatori continuano a rilevare una garanzia implicita dello Stato, nonché importanti ostacoli alla garanzia della «resolvability» persistono, andrebbero prese ulteriori misure, ad esempio un inasprimento delle esigenze in materia di capitale proprio e/o dei piani d'emergenza e di «resolvability».

3 Valutazione della necessità di intervento identificata

Composizione adeguata

Grazie all'ampiezza del gruppo d'esperti e del sottogruppo Rischi economici, composto da rappresentanti del settore bancario e assicurativo, attori dell'economia reale, responsabili delle autorità statali competenti e degli ambienti scientifici, è stato possibile tenere conto delle diverse prospettive rilevanti come pure assicurare la presenza delle conoscenze specialistiche¹⁹ necessarie. Si può pertanto partire dal presupposto che non solo l'esame sia stato svolto in modo competente e con la dovuta diligenza, ma anche che il tema trattato abbia goduto di ampio coinvolgimento dell'intera economia.

L'indirizzo è quello giusto, esiste comunque necessità di adeguamento

In sintonia con il gruppo d'esperti, il Consiglio federale è convinto che, nel confronto internazionale e rispetto alla dimensione del Paese, i grandi istituti finanziari siano di importanza centrale per la stabilità finanziaria della Svizzera. Questa stabilità può essere particolarmente minacciata da una banca di rilevanza sistemica che si trova in una situazione di emergenza. L'approccio svizzero per risolvere la problematica TBTF, caratterizzato dalla combinazione di diverse misure, è nel suo complesso valutato positivamente e ritenuto adeguato nel confronto internazionale. Non si impone pertanto un nuovo orientamento fondamentale. Dalla valutazione emerge però che anche un'attuazione integrale della legislazione TBTF non risolverà completamente questa problematica nel nostro Paese. Sono necessarie misure e adeguamenti supplementari per rafforzare ulteriormente la resistenza delle banche svizzere di rilevanza sistemica e permettere così un risanamento o una liquidazione ordinata senza costi per il contribuente.

Come illustrato al capitolo 2.5, il gruppo d'esperti ha dunque formulato nove raccomandazioni. Le prime otto, che consiglia di attuare rapidamente, concernono tre ambiti di misure (prudenziali, organizzative e anticrisi).

Queste otto raccomandazioni sembrano essere adatte per eliminare in via definitiva la parte rimanente della garanzia implicita dello Stato e sono pertanto sostenute dal Consiglio federale. Inoltre, il rapporto del gruppo d'esperti costituisce una base valida per l'elaborazione dei necessari adeguamenti legislativi. Per contro, analogamente all'opinione degli esperti, il Consiglio federale ritiene che le misure, che intervengono in maniera eccessiva sul modello di affari delle banche, suscitano falsi incentivi e appaiono inadeguate per limitare o eliminare in modo efficace ed effi-

¹⁹ Cfr. rapporto finale del gruppo d'esperti incaricato dell'ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari, n. 8 e allegato Esame del regime svizzero «too big to fail» (TBTF) nel confronto internazionale – Base per la valutazione secondo l'articolo 52 della legge sulle banche, n. 5.4.

ciente la problematica TBTF. Sarebbe pertanto necessario rinunciare a siffatte misure. Nella concretizzazione delle misure di sostegno proposte dal gruppo d'esperti occorrerebbe tenere debitamente conto anche della dimensione e del campo di attività delle banche di rilevanza sistemica. Al riguardo sarebbe in particolare determinante se una banca è classificata di rilevanza sistemica soltanto a livello nazionale o anche a livello internazionale.

Dato però che è possibile analizzare soltanto dopo la loro attuazione se le otto raccomandazioni sono sufficienti per eliminare durevolmente la problematica TBTF, la nona raccomandazione del gruppo d'esperti adotta il principio previsto dall'articolo 52 LBCR, ovvero un esame biennale dell'efficacia dell'intero pacchetto di misure.

4 Lavori e calendario

Il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di istituire sotto la sua direzione un gruppo di lavoro, costituito da rappresentanti della FINMA e della BNS, che si occuperà dell'impostazione delle misure. Al riguardo si tratta di garantire un coinvolgimento mirato degli interessati, in particolare per quanto riguarda gli accertamenti tecnici. Nel quadro dei lavori inoltre i diretti interessati devono essere consultati sulle modifiche previste. Il gruppo di lavoro dovrà, sulla base dei risultati della valutazione BNS/FINMA in corso concernente la raccomandazione 1, elaborare proposte per i necessari adeguamenti legislativi in vista dell'attuazione concreta delle raccomandazioni 2–6. Dovrà segnatamente seguire e tenere adeguatamente conto degli sviluppi nell'ambito dei nuovi standard internazionali TLAC. Ad oggi, i parametri definitivi dei nuovi standard TLAC dovrebbero essere disponibili entro la fine del 2015. Entro questa data il DFF dovrà presentare al Consiglio federale le proposte per i necessari adeguamenti legislativi. La raccomandazione 7 è già oggetto di attuazione nel quadro del progetto di legge sull'infrastruttura finanziaria (LInFi). Con la revisione dell'imposta preventiva posta in consultazione dal Consiglio federale il 17 dicembre 2014, la raccomandazione 8 è quindi già stata soddisfatta.

