
Allegato 4: Esame del regime svizzero *too big to fail* (TBTF) nel confronto in- ternazionale

**Base per la valutazione secondo l'articolo 52 della
legge sulle banche**

Indice

Compendio	3
1 Obiettivi e approcci della politica TBTF	4
1.1 Cosa si intende per problematica TBTF?.....	4
1.1.1 Banche di rilevanza sistemica globale – definizioni e criteri del FSB e del BCBS	4
1.1.2 Definizione e criteri nella legislazione TBTF svizzera	6
1.2 Come confrontare i diversi approcci TBTF?.....	7
1.3 Criteri di valutazione della politica TBTF	7
2 Descrizione dell’attuazione a livello internazionale	10
2.1 Introduzione: misure TBTF internazionali.....	10
2.1.1 Quadro normativo di Basilea III	10
2.1.2 Quadro normativo del FSB applicato alle G-SIB	11
2.1.3 Quadro normativo per le banche di rilevanza sistemica nazionale	12
2.2 Misure prudenziali	13
2.2.1 Fondi propri	13
2.2.2 Liquidità.....	26
2.2.3 Ripartizione dei rischi e grandi rischi.....	29
2.2.4 Conclusione sulle misure prudenziali	31
2.3 Misure organizzative	32
2.3.1 A livello internazionale (BCBS / FSB)	33
2.3.2 Stati Uniti.....	33
2.3.3 Unione europea	35
2.3.4 Gran Bretagna	37
2.3.5 Svizzera	38
2.3.6 Conclusione sulle misure organizzative	39
2.4 Misure in caso di crisi.....	41
2.4.1 A livello internazionale (BCBS / FSB)	42
2.4.2 Stati Uniti.....	46
2.4.3 Unione europea	47
2.4.4 Gran Bretagna	49
2.4.5 Svizzera	50
2.4.6 Conclusione sulle misure in caso di crisi.....	52
2.5 Conclusione	53
2.5.1 Misure	53
2.5.2 Stato di attuazione	54
3 Una valutazione del regime TBTF svizzero	55
3.1 Valutazione del regime TBTF svizzero sulla base dei criteri	55
3.1.1 Misure prudenziali.....	55
3.1.2 Misure organizzative	61
3.1.3 Misure in caso di crisi.....	63
3.1.4 Conclusione	66
3.2 Confronto tra il regime TBTF svizzero e altre giurisdizioni / standard internazionali.....	67
3.2.1 Misure	67
3.2.2 Stato di attuazione	70
3.2.3 Conclusione	70
3.3 Valutazione globale del regime TBTF svizzero	71

4	Raccomandazioni	74
5	Allegati	78
5.1	Allegato 1: Panoramica delle banche di rilevanza sistemica a livello globale (G-SIB; elenco del FSB del novembre 2014)	78
5.2	Allegato 2: Glossario	79
5.3	Allegato 3: « <i>Bail-in</i> quale strumento di liquidazione»	84
5.4	Allegato 4: Membri del sottogruppo «Rischi economici»	86

Compendio

Il presente rapporto comprende un'analisi e una valutazione dell'approccio svizzero per risolvere o attenuare la problematica «too big to fail» (TBTF). In questo contesto il regime TBTF svizzero viene confrontato con le relative regolamentazioni di altri importanti centri finanziari aventi banche di rilevanza sistemica globale (Stati Uniti, UK, UE) e con i corrispondenti standard internazionali. A tale scopo viene innanzitutto definita la tematica e stabiliti criteri di valutazione. Al riguardo sono presi in considerazione i lavori a livello internazionale degli organismi importanti, come il Financial Stability Board (FSB) e il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (BCBS), come pure i criteri su cui poggia la legislazione svizzera.

Dopo una presentazione approfondita degli approcci di regolamentazione determinanti sulle piazze finanziarie rilevanti e in Svizzera, il rapporto si concentra sulla valutazione del regime TBTF svizzero. L'approccio svizzero, caratterizzato da un pacchetto di misure (*policy mix*), è nel suo complesso valutato positivamente 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 del pacchetto globale svizzero 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.

Il rapporto identifica diverse raccomandazioni di intervento per rafforzare ulteriormente il dispositivo TBTF svizzero. Si propone di adottare già ora modifiche in tre settori d'azione (misure prudenziali, misure organizzative e misure in caso di crisi) e di continuare a verificare periodicamente, nei prossimi anni, l'efficacia del pacchetto globale, come previsto tra l'altro dalla legge sulle banche (LBCR).

1 Obiettivi e approcci della politica TBTF

1.1 Cosa si intende per problematica TBTF?

La recente crisi finanziaria ed economica globale 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.

Di conseguenza, in caso di crisi lo Stato interessato non può e non potrà lasciar fallire un SIFI se il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica non è garantito: l'istituto è «too big to fail» (troppo grande per fallire) e beneficia quindi di una garanzia implicita dello Stato, il che crea falsi incentivi (*moral hazard*). Questa garanzia implicita dello Stato, che sotto il profilo economico è paragonabile a un sussidio, determina distorsioni della concorrenza e genera costi per l'economia. La garanzia implicita dello Stato impedisce in ultima analisi quel cambiamento strutturale che promuove il benessere, poiché le imprese di rilevanza sistemica mal gestite non sono costrette a uscire dal mercato. Per contro, un istituto finanziario può anche essere troppo grande per poter essere salvato (*too big to be rescued*), ovvero non può essere salvato senza che lo Stato stesso rischi di trovarsi in difficoltà a causa dei costi di salvataggio e debba essere a sua volta sostenuto dalla comunità degli Stati.

Senza contromisure la minaccia di fallimento di un SIFI non lascia quindi agli Stati altra scelta se non di salvarlo con fondi pubblici per evitare l'instabilità finanziaria e i danni economici che ne derivano. L'obiettivo superiore della politica TBTF è pertanto quello di evitare che determinati istituti finanziari acquisiscano una importanza tale per la funzionalità del sistema globale che non possano fallire e che lo Stato debba quindi ricorrere alle entrate fiscali per salvare questi istituti finanziari¹.

A livello internazionale i capi di Stato e di Governo del G-20 hanno approvato nel 2010, al vertice di Seoul, le condizioni quadro del FSB per diminuire i rischi di *moral hazard* dei SIFI (SIFI-Framework)². Essi hanno inoltre ribadito che nessuna impresa dovrebbe essere troppo grande o troppo complessa da non poter fallire.

Le condizioni quadro SIFI sono volte tanto a ridurre le probabilità di fallimento come pure le relative ripercussioni nel caso in cui si dovesse giungere a un fallimento. Esse comprendono requisiti necessari per la valutazione della rilevanza sistemica degli istituti, per la capacità supplementare di assorbimento delle perdite, per la maggiore intensità di vigilanza, per i meccanismi effettivi di liquidazione e per un'infrastruttura dei mercati finanziari rafforzata. Mentre inizialmente il dibattito internazionale era focalizzato sulla riduzione dei rischi provenienti dai SIFI, questo si è recentemente indirizzato verso la capacità di liquidazione, dato che esistono ancora ostacoli in particolare nella liquidazione transfrontaliera³. Le condizioni quadro generali dei SIFI non hanno tuttavia subito modifiche.

Per poter implementare le condizioni quadro SIFI il FSB e diversi organismi internazionali di definizione degli standard hanno sviluppato degli standard specifici per le banche e le assicurazioni di rilevanza sistemica globale.

1.1.1 Banche di rilevanza sistemica globale – definizioni e criteri del FSB e del BCBS

Secondo la nuova normativa di Basilea III, pubblicata alla fine del 2010 dal BCBS, tutte le banche devono disporre tanto di maggiore capitale come pure di maggiore liquidità. Il FSB e il

¹ Cfr. anche messaggio del 20 aprile 2011 concernente la modifica della legge sulle banche (rafforzamento della stabilità nel settore finanziario; *too big to fail*).

² http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_101111a.pdf

³ Cfr. ad es. «G-20 Leaders' Declaration», pag. 17 (settembre 2013).

BCBS hanno inoltre emanato standard supplementari, applicabili soltanto alle banche di rilevanza sistemica globale.

Gli standard per le banche di rilevanza sistemica globale (*global systemically important banks*, G-SIB) sono stati pubblicati dal BCBS il 4 novembre 2011⁴. Illustrano il modo in cui le G-SIB devono essere **identificate**, quali **capacità supplementari di assorbimento delle perdite** devono avere (cfr. n. 2.2.1.1) e come queste esigenze devono essere introdotte gradualmente.

La metodologia del BCBS per accertare la rilevanza sistemica delle G-SIB poggia su un approccio di misura basato su indicatori⁵. Fondandosi su di esso il FSB e il BCBS hanno elaborato nel novembre del 2011 un primo elenco di G-SIB, che viene aggiornato annualmente. L'elenco aggiornato nel mese di novembre 2014 conta 30 G-SIB di 11 diversi Paesi (cfr. allegato 1).

I singoli indicatori sono stati scelti in maniera tale da tenere conto dei diversi aspetti che provocano esternalità negative e che determinano l'importanza di una banca per la stabilità del sistema finanziario. Il vantaggio di questo approccio di misura – nel quale confluiscono numerosi indicatori – consiste nel fatto che tiene conto delle diverse dimensioni della rilevanza sistemica ed è quindi più forte rispetto agli approcci e ai metodi di valutazione basati su modelli che utilizzano soltanto un numero limitato di indicatori o di variabili di mercato. In linea di massima occorre però osservare che non esiste un approccio perfetto per misurare la rilevanza sistemica globale delle banche, poiché le loro strutture e le loro attività sono diverse e quindi differiscono anche nel genere e nella portata dei rischi nei confronti del sistema finanziario internazionale.

Il **metodo di identificazione** delle G-SIB prende in considerazione le caratteristiche dei potenziali candidati ricorrendo a 12 indicatori suddivisi in 5 categorie. La seguente tabella illustra le categorie e le relative ponderazioni:

Categoria	Indicatore	Ponderazione
Dimensioni	Esposizione totale (in base alla definizione dell'indice di indebitamento massimo secondo Basilea III)	20 %
Attività transfrontaliere	Attivi transfrontalieri	10 %
	Passivi transfrontalieri	10 %
Interconnessione	Attivi all'interno del sistema finanziario	6,67 %
	Passivi all'interno del sistema finanziario	6,67 %
	Titoli in circolazione	6,67 %
Sostituibilità/Infrastruttura dell'istituto finanziario	Attivi custoditi	6,67 %
	Traffico dei pagamenti	6,67 %
	Operazioni di emissione sui mercati obbligazionari e azionari	6,67 %
Complessità	Valore nominale dei derivati fuori borsa	6,67 %
	Attivi del livello 3	6,67 %
	Attivi detenuti per la negoziazione e disponibili per la vendita	6,67 %

Con una ponderazione del 20 per cento le dimensioni della singola banca svolgono un ruolo importante nella valutazione della rilevanza sistemica. Questo è dovuto al fatto che il BCBS ha constatato che più una banca in situazione d'emergenza è grande, più diventa difficile sostituire tempestivamente le sue attività con quelle di un'altra. Le situazioni d'emergenza e il fallimento di una grande banca potrebbero inoltre pregiudicare fortemente la fiducia complessiva nel sistema finanziario.

⁴ Cfr. «*Global systemically important banks: Assessment methodology and the additional loss absorbency requirement*», BCBS, 4 novembre 2011, disponibile su: www.bis.org/publ/bcbs201.pdf

⁵ Cfr. IWF/BIZ/FSB, «*Guidance to assess the systemic importance of financial institutions, markets and instruments: initial considerations*», ottobre 2009, disponibile su: www.bis.org/publ/othp07.pdf

1.1.2 Definizione e criteri nella legislazione TBTF svizzera

Anche nella legislazione TBTF svizzera l'analisi della problematica TBTF si fonda sulla definizione della rilevanza sistemica. Secondo la regolamentazione TBTF svizzera un'impresa è di rilevanza sistemica se:

- (i) fornisce prestazioni irrinunciabili per l'economia, e
- (ii) altri partecipanti al mercato non possono sostituire queste prestazioni entro un termine sostenibile per l'economia.

Per considerare un'impresa TBTF servono criteri espliciti sul piano pratico. Sulla base di questi ultimi è possibile verificare se queste condizioni sono adempiute. L'impresa può essere ritenuta TBTF solo se si è tenuto conto di tutti i criteri rilevanti. Il gruppo di esperti TBTF⁶ ricorre a tre criteri per stabilire se un'impresa è TBTF.

I. Dimensioni e concentrazione del mercato: questo criterio è soddisfatto quando la dimensione o la posizione dominante di un'impresa sul mercato non permettono che le attività irrinunciabili assicurate dalla stessa possano essere proseguite da altre imprese. Per valutare la dimensione di un'impresa si può rapportare la somma di bilancio al PIL. Le quote di mercato sui mercati di rilevanza sistemica consentono di misurare l'importanza di un'impresa.

II. Interconnessione: un'impresa intrattiene svariate e complesse relazioni commerciali, ad esempio con i clienti, i fornitori e gli investitori, sia a livello nazionale che internazionale. Un suo crollo comporterebbe pesanti conseguenze per molti altri attori e causerebbe, tramite un effetto di contagio, notevoli danni all'intera economia. L'elevata interconnessione tra i SIFI, in relazione alla mancanza di trasparenza delle posizioni delle controparti dei singoli attori del mercato finanziario, aumenta il rischio che l'uscita di un partecipante dal mercato possa provocare reazioni a catena nel sistema finanziario.

III. Sostituibilità limitata: la sostituibilità da parte del mercato delle funzioni rilevanti per l'economia diminuisce proporzionalmente alla dimensione o al grado di interconnessione dell'impresa. Fattori specifici del mercato come le crisi possono inoltre complicare o addirittura ostacolare ulteriormente l'acquisizione di un'impresa o di parti importanti di essa. È altresì possibile che la funzione non possa essere trasferita ad altri fornitori di prestazioni in tempo utile. Nella valutazione della sostituibilità è particolarmente importante il periodo di tempo nel quale l'impresa non può assumere funzioni di rilevanza sistemica.

Nel suo rapporto del 30 settembre 2010, il gruppo di esperti TBTF ha constatato che in Svizzera la problematica TBTF si limita al solo settore bancario⁷. Non si possono tuttavia escludere a priori altri ambiti del settore finanziario (ad es. le assicurazioni, l'infrastruttura, ecc.) dalla presente analisi della legislazione TBTF svizzera. Questi saranno discussi nel rapporto sulla *stabilità del sistema nei settori che non sono toccati dal regime TBTF svizzero*.

Anche negli altri settori esistono grandi imprese la cui insolvenza costituirebbe indubbiamente un onere notevole. Le loro funzioni di rilevanza sistemica possono solitamente essere sostituite in maniera sufficientemente rapida dal mercato oppure possono essere garantite con un dispendio sostenibile da una società di salvataggio. Dal punto di vista economico, in particolare per la prosperità generale è importante di non ostacolare un mutamento strutturale, per cui il salvataggio di una tale società da parte dello Stato non è né opportuno né imperativo.

⁶ Cfr. «Rapporto finale della Commissione di esperti sulla limitazione dei rischi economici dovuti alle grandi imprese» (settembre 2010).

⁷ Cfr. ad es. «Rapporto finale della Commissione di esperti sulla limitazione dei rischi economici dovuti alle grandi imprese», n. 2.3.4, pag. 21 (settembre 2010).

1.2 Come confrontare i diversi approcci TBTF?

Considerata la complessità della problematica TBTF, solo una combinazione di misure può in definitiva produrre effetti efficaci. I pacchetti di misure (*policy mix*) approvati dai Paesi intervengono su diversi punti. Essi esplicano in parte un effetto preventivo e sono destinati a impedire l'insolvenza. In parte invece essi svolgono un effetto palliativo e sono destinati a ridurre a un minimo le ripercussioni negative dell'insolvenza e a garantire simultaneamente la continuazione delle funzioni di rilevanza sistemica in caso di insolvenza ed evitare così che lo Stato sia obbligato a salvare tutta la banca⁸ solo per garantire queste funzioni.

Sulla base delle proposte del gruppo di esperti TBTF in Svizzera sono state adottate ad esempio misure concrete in quattro settori essenziali:

- I. fondi propri;
- II. liquidità;
- III. ripartizione dei rischi;
- IV. organizzazione.

Per poter confrontare i diversi approcci TBTF o pacchetti di misure dei diversi Paesi occorre individuare un denominatore comune che permetta di classificare la misura in categorie definite in modo inequivocabile. Questi quattro settori essenziali vengono pertanto utilizzati come parametro di analisi per il confronto tra i diversi pacchetti di misure. A ciò si aggiungono come ulteriore settore essenziale le misure in caso di crisi.

I tre settori principali «fondi propri», «liquidità» e «ripartizione dei rischi» possono essere classificati nelle misure prudenziali o riferite ai prezzi, che si ripercuotono sui costi delle imprese attraverso effetti di prezzo. Le misure strutturali invece perseguono lo scopo di controllare la struttura/organizzazione. Le misure in caso di crisi vanno considerate in modo distinto dalle altre due categorie di misure.

1.3 Criteri di valutazione della politica TBTF

Nel rapporto della Commissione di esperti TBTF si è ricorso ai seguenti criteri di valutazione: **limitazione dei rischi, liquidazione e ristrutturazione facilitata delle banche di rilevanza sistemica, funzionalità ed efficienza del sistema finanziario, neutralità concorrenziale, semplicità e obiettivo non fiscale**. Nel presente rapporto questi criteri, ad eccezione del criterio «obiettivo non fiscale», sono stati presi in considerazione per valutare i cinque settori essenziali. A tal fine sono stati riassunti come segue:

- I. **Effettività / limitazione dei rischi:** la misura contribuisce in maniera efficace a limitare i rischi legati al sistema finanziario e permette in tal modo di ridurre la probabilità di insolvenza, i rischi sistemici e le relative conseguenze a un livello accettabile? Al riguardo si possono in particolare differenziare le seguenti forme:
 - i. protezione dei contribuenti;
 - ii. minore concentrazioni di mercato;
 - iii. riduzione della complessità;
 - iv. riduzione del *moral hazard*;
 - v. principio di causalità.
- II. **Efficienza / ripercussioni sull'intermediazione finanziaria:** la misura è compatibile con un sistema di regolamentazione per quanto possibile semplice? Quanto elevati sono i costi di transazione per l'attuazione? La misura è in grado di produrre i suoi

⁸ Temi: *moral hazard* e garanzia implicita dello Stato.

effetti senza impedire al sistema bancario e finanziario di assolvere a quelle funzioni che sono essenziali per il benessere economico e alla crescita dell'economia nazionale? Mantiene inoltre la capacità di innovazione e di sviluppo del settore finanziario? È compatibile con le strutture dell'industria finanziaria che sono efficienti e competitive? Gli interventi dello Stato sono limitati al minimo necessario? Al riguardo si possono in particolare differenziare le seguenti forme:

- i. principio di sussidiarietà;
- ii. semplicità;
- iii. concessione di crediti;
- iv. offerta di servizi finanziari.

III. Conformità con le *best practices* internazionali: gli standard internazionali che devono essere attuati (*need to have*) sono adempiuti? Sono previste ulteriori *best practices* che però non devono per forza essere attuate (*nice to have*)? La misura è compatibile con un'eventuale — per quanto possibile lieve — distorsione della concorrenza nel settore finanziario a livello nazionale e internazionale (principio di neutralità concorrenziale)? Le misure sono riconosciute come compatibili a livello internazionale?

Nella valutazione complessiva di un pacchetto di misure (*policy mix*) deve infine essere in primo piano il suo effetto globale, ovvero l'interazione delle singole misure. In questo senso l'effettività della singola misura dipende fortemente dal pacchetto globale nel quale è integrata. Non è inoltre determinante in che misura la singola misura raggiunga l'obiettivo, bensì nella misura in cui lo raggiunge il pacchetto globale. La figura 1 fornisce una panoramica delle diverse misure.

Figura 1: Presentazione dei pacchetti di misure (*policy mix*)

Criteri di valutazione:	Misure prudenziali			Misure organizzative		Misure in caso di crisi
	Fondi propri		Liquidità	Ripartizione dei rischi	Organizzazione / mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica / risanamento o liquidazione	
	<i>Risk-weighted assets (RWA)</i>	<i>Leverage ratio (LR)</i>	<i>Liquidity coverage Ratio (LCR)</i>		Modelli di miglioramento della capacità di liquidazione e di ristrutturazione ⁹	Modelli con prescrizioni strutturali sul divieto di determinate attività senza influsso sulla capacità di liquidazione e di ristrutturazione ¹⁰
I. Effettività / Limitazione dei rischi						
II. Efficienza / Ripercussioni sull'intermediazione finanziaria						
III. Conformità con le <i>best practices</i> internazionali						

⁹ Secondo la legislazione TBTF svizzera le grandi banche di rilevanza sistemica devono ad esempio organizzarsi in maniera da garantire il proseguimento delle funzioni di rilevanza sistemica e disporre di un piano d'emergenza. Se la banca non può però comprovare di essere in grado di proseguire le funzioni di rilevanza sistemica, l'autorità di vigilanza le imporrà le necessarie misure organizzative. Un ulteriore modello di miglioramento della capacità di liquidazione ordinata e di ristrutturazione è parte della Vickers Rule nel Regno Unito.

¹⁰ Ad esempio la Volcker Rule.

2 Descrizione dell'attuazione a livello internazionale

2.1 Introduzione: misure TBTF internazionali

In base alle esperienze tratte dalla crisi finanziaria 2008–2009, la diminuzione e infine la completa eliminazione della problematica TBTF gode di una elevata priorità tra le riforme post-crisi del sistema finanziario, tanto nel quadro del G-20 e del FSB come pure dei singoli Stati. Ciò vale sia sul piano nazionale che sul piano internazionale.

Nel corso del loro primo vertice nel 2009, gli Stati del G-20 hanno ordinato l'elaborazione di misure per eliminare i rischi sistemici nel settore finanziario. Da allora l'indirizzo delle suddette riforme è stato a più riprese riconfermato. Su mandato del G-20, il FSB e il BCBS hanno emanato diverse misure di regolazione per rafforzare il sistema finanziario, valide come standard minimi internazionali¹¹. Questi standard non sono giuridicamente vincolanti, ma esplicano i loro effetti con il sostegno politico della comunità internazionale e per il tramite di meccanismi internazionali di controllo.

Le misure internazionali per arginare i rischi sistemici nel settore bancario possono sommariamente essere suddivise in maniera schematica in due parti: da un canto il BCBS ha sviluppato il quadro normativo di Basilea III, che rafforza la resistenza alle crisi di tutte le banche attive a livello internazionale, a prescindere dalle loro dimensioni, e si ripercuote positivamente sulla stabilità del sistema finanziario. Sono d'altro canto state elaborate, sotto l'egida del FSB, speciali misure di regolamentazione e di vigilanza per le G-SIB. Il quadro normativo del FSB si applica a un numero ridotto di banche di rilevanza sistemica (cfr. n. 1.1.1 e allegato 1), il cui fallimento costituirebbe un particolare pericolo per il sistema finanziario mondiale.

Entrambi questi quadri normativi costituiscono il punto di partenza del confronto fra le diverse misure volte ad aumentare la capacità di resistenza dei partecipanti al mercato finanziario e ad arginare i rischi sistemici negli Stati Uniti, nell'UE, in Gran Bretagna e in Svizzera. 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 giapponesi. Altri Paesi non dispongono di G-SIB.

2.1.1 Quadro normativo di Basilea III

Con il quadro normativo di Basilea III il BCBS ha dato seguito a un mandato dei capi di Stato e di Governo dei Paesi del G-20, volto a migliorare la dotazione di fondi propri e la riserva di liquidità degli istituti finanziari attivi a livello internazionale in base agli insegnamenti tratti dalla crisi finanziaria del 2008–2009. L'obiettivo principale di Basilea III è di rendere più stabile il sistema bancario internazionale, affinché future crisi finanziarie maggiori possano essere affrontate senza importanti danni economici e senza perdite per il contribuente.

Il punto di partenza di Basilea III sono state le lacune emerse nei precedenti quadri normativi. Le principali riforme possono essere riassunte in base ai seguenti punti:

- aumento della qualità e della consistenza dei fondi propri utilizzati;
- aumento delle esigenze minime in materia di fondi propri necessari;
- introduzione di un limite superiore di indebitamento (*leverage ratio*);
- introduzione di strumenti macroprudenziali quale il cuscinetto anticiclico di capitale;
- standard internazionali vincolanti in materia di liquidità;

¹¹ Conformemente al mandato del sottogruppo Rischi economici, l'analisi dei diversi aspetti delle misure TBTF è limitata al settore bancario.

- limitazione (ed eliminazione quale obiettivo a lungo termine) dei rischi provenienti dagli Istituti finanziari di rilevanza sistemica (SIFI), in collaborazione con il FSB.

Le prime riforme urgenti (note come Basilea II.5) sono state adottate già nel mese di luglio del 2009, mentre il quadro normativo di Basilea III è stato adottato a dicembre del 2010. Alcune parti, come ad esempio il *leverage ratio*, sono state definite con maggiore precisione soltanto negli anni successivi. Il quadro normativo di Basilea si applica anche a livello di gruppi consolidati.

Conformemente alla figura 2, Basilea III prevede termini transitori di adempimento degli standard fino all'inizio del 2019.

Figura 2: Fasi di implementazione di Basilea III

Phases		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Capital	Leverage Ratio		Parallel run 1 Jan 2013 – 1 Jan 2017 Disclosure starts 1 Jan 2015				Migration to Pillar 1	
	Minimum Common Equity Capital Ratio	3.5%	4.0%	4.5%				4.5%
	Capital Conservation Buffer				0.625%	1.25%	1.875%	2.5%
	Minimum common equity plus capital conservation buffer	3.5%	4.0%	4.5%	5.125%	5.75%	6.375%	7.0%
	Phase-in of deductions from CET1*		20%	40%	60%	80%	100%	100%
	Minimum Tier 1 Capital	4.5%	5.5%	6.0%				6.0%
	Minimum Total Capital		8.0%					8.0%
	Minimum Total Capital plus conservation buffer		8.0%		8.625%	9.25%	9.875%	10.5%
	Capital instruments that no longer qualify as non-core Tier 1 capital or Tier 2 capital		Phased out over 10 year horizon beginning 2013					
Liquidity	Liquidity coverage ratio – minimum requirement			60%	70%	80%	90%	100%
	Net stable funding ratio						Introduce minimum standard	

Fonte: BCBS

Il quadro normativo di Basilea si è affermato come standard globale non solo nei Paesi dell'OCSE, ma anche nei Paesi emergenti e su importanti piazze finanziarie come Singapore e Hong Kong. L'attuazione tempestiva e conforme dei contenuti delle norme è regolarmente verificata dal BCBS, con il coinvolgimento di esperti internazionali nel quadro dei cosiddetti *Regulatory Consistency Assessment Programs* (RCAP). In tale contesto il RCAP verifica tre aspetti: i) attuazione tempestiva (*timely adoption*), ii) attuazione conforme dei contenuti (*regulatory consistency*) e iii) consistenza in ambito di attuazione (*consistency of outcomes*). Nel 2013 la Svizzera si è sottoposta al RCAP e ha raggiunto il punteggio massimo in 11 delle 14 categorie (adempimento completo). Sia l'UE che gli Stati Uniti hanno ottenuto finora solo valutazioni provvisorie (*draft assessments*). Le valutazioni definitive sono attese nel corso del 2014. Per l'UE, il risultato provvisorio corrisponde in determinati settori a una non conformità materiale (*materially non-compliant*; cfr. spiegazioni al n. 2.2.1.3.1), mentre per gli Stati Uniti è risultata una conformità in ampia misura (*largely compliant*).

2.1.2 Quadro normativo del FSB applicato alle G-SIB

Su mandato del G-20, il FSB ha elaborato un concetto di riduzione dei rischi sistemici e del *moral hazard* in relazione ai SIFI. Le G-SIB devono adempiere esigenze che superano quelle di Basilea III. Il quadro normativo del FSB è stato approvato al vertice del G-20 del 2010 e contiene quattro elementi principali:

1. *maggior capacità di assorbimento delle perdite*: le G-SIB devono detenere fondi propri supplementari. In tal modo si tiene conto dei maggiori rischi per il sistema finanziario globale che derivano dalle G-SIB. Questa misura potenzia la resistenza alle crisi delle G-SIB e riduce la probabilità di un fallimento. Le esigenze in materia di fondi propri aumentano continuamente con l'incremento del grado di rilevanza sistemica;
2. *sviluppo di uno standard di risanamento e di liquidazione ordinata*¹²: affinché tutti gli istituti finanziari possano essere liquidati senza destabilizzare il sistema finanziario e senza gravare sui contribuenti è stato deciso lo sviluppo di uno standard internazionale in ambito di norme sul risanamento e la liquidazione (*key attributes of effective resolution regimes*, abbreviato in *key attributes*). Queste norme prevedono strumenti per il piano di risanamento e liquidazione (*recovery and resolution plan, RRP*), per la partecipazione dei creditori alle perdite e per la collaborazione internazionale;
3. *sorveglianza più severa*: gli istituti finanziari che comportano rischi a livello di sistema devono essere sottoposti a una sorveglianza più severa da parte delle autorità di vigilanza. In questo settore sono particolarmente importanti risorse sufficienti, un mandato chiaro senza obiettivi o interessi conflittuali nonché un'indipendenza illimitata delle autorità di vigilanza;
4. *infrastruttura del mercato finanziario*: una più robusta infrastruttura del mercato finanziario per evitare i rischi di contagio che possono risultare dal fallimento di singoli istituti.

Queste misure si applicano alle G-SIB. Le G-SIB vengono determinate dal FSB ogni anno sulla scorta di un metodo di calcolo basato su indicatori (attivi transfrontalieri; dimensioni; interconnessione; sostituibilità / infrastruttura dell'istituto finanziario; complessità; cfr. n. 1.1.1 e allegato 1). Per la prima volta, ciò è avvenuto alla fine del 2011. L'elenco aggiornato è stato pubblicato nel novembre del 2014. Rientrano nelle G-SIB anche l'UBS e il Credit Suisse. Figurano inoltre otto banche degli Stati Uniti, quattro della Gran Bretagna e dieci del resto dell'Europa¹³.

2.1.3 Quadro normativo per le banche di rilevanza sistemica nazionale

Oltre a quello per le G-SIB, il G-20 ha chiesto un quadro normativo anche per le banche che non sono di rilevanza sistemica globale, ma di rilevanza sistemica nazionale (*domestically important banks, D-SIB*). Al riguardo il BCBS ha sviluppato, in collaborazione con il FSB, prescrizioni di massima, che sono state pubblicate nel mese di ottobre del 2012.

La determinazione delle D-SIB compete alle autorità nazionali. Diversamente dal regime G-SIB, il quadro normativo delle D-SIB si distingue per il suo carattere fondato su principi e quindi per la sua maggiore flessibilità. Dato che gli organi di vigilanza dei singoli Paesi dispongono di maggiori possibilità di formulazione delle loro norme si tiene meglio conto delle peculiarità nazionali. Anche le D-SIB devono essere determinate in base a un metodo che si fonda sui criteri quali le dimensioni, l'interconnessione, la sostituibilità e la complessità, ma in questo caso con riferimento all'economia nazionale. Si può inoltre ricorrere a ulteriori indicatori specifici ai rispettivi Paesi.

Come misura di regolamentazione il testo normativo prevede esplicitamente soltanto l'aumento di capitale (maggior capacità di assorbimento delle perdite), che in futuro sarà richiesto anche dalle D-SIB. Il testo normativo formula il calcolo di questi supplementi di capitale solo come linee guida. Le banche devono tuttavia conferire questo supplemento di capitale interamente in fondi propri di base di qualità primaria (CET1) per garantire la comparabilità con le norme sul capitale delle G-SIB. Se un istituto è soggetto sia al supplemento di capitale delle

¹² Il termine tecnico inglese è *resolution*. Esso comprende sia il risanamento che la liquidazione.

¹³ Più tre istituti giapponesi e tre istituti cinesi (cfr. allegato 1).

G-SIB che a quello delle D-SIB prevale il supplemento più elevato. Gli organi nazionali di vigilanza possono inoltre applicare secondo il loro proprio apprezzamento ulteriori misure di regolamentazione alle D-SIB.

Nel 2015 il FSB inizierà la verifica dell'attuazione a livello nazionale del regime delle D-SIB. La regolamentazione TBTF svizzera comprende sia le G-SIB che le D-SIB.

2.2 Misure prudenziali

2.2.1 Fondi propri¹⁴

2.2.1.1 A livello internazionale (BCBS / FSB)

2.2.1.1.1 Esigenze in materia di capitale ponderate in funzione del rischio secondo Basilea III

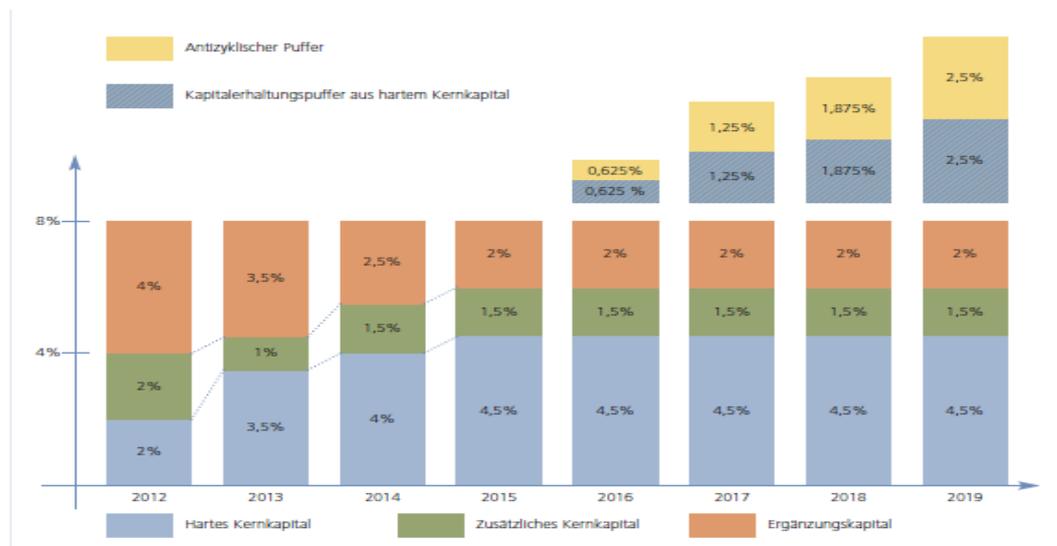
Basilea III prevede esigenze minime del 10,5 per cento degli attivi ponderati in funzione del rischio (RWA), di cui almeno il 7 per cento deve essere detenuto sotto forma di CET1. Questa esigenza in materia di fondi propri (7 %) si suddivide in fondi propri minimi pari al 4,5 per cento e in un cuscinetto di conservazione di capitale pari al 2,5 per cento. Questo cuscinetto è destinato ad attenuare la volatilità. Il 3,5 per cento residuo è costituito da capitale aggiuntivo sotto forma di prestiti subordinanti. Prestiti profondamente subordinati, obbligazioni perpetue, i cui pagamenti di interessi possono essere sospesi, sono computabili come fondi propri di base (*additional Tier 1*). I prestiti subordinanti di durata superiore a cinque anni sono conteggiati come capitale Tier 2. Il BCBS prevede inoltre esplicitamente la possibilità per le autorità nazionali di porre esigenze più ampie, sempreché ciò sia necessario a causa dei rischi nel proprio settore finanziario.

Stato di attuazione – decisione applicabile dal 2013 (attuazione dal 2013 al 2019)

Basilea III prevede un'attuazione graduale delle misure sui fondi propri per rendere la fase transitoria per quanto possibile sopportabile alle banche e all'economia. L'attuazione integrale avviene entro il 1.1.2019. Al momento le banche sono tenute ad aumentare le loro disponibilità in CET1. La figura 3 fornisce una panoramica temporale della concretizzazione di Basilea III. Tutti gli Stati membri del BCBS hanno concretizzato i nuovi standard in materia di fondi propri, o sono in procinto di farlo.

Figura 3: Introduzione di nuove esigenze minime e costituzione del cuscinetto di capitale

¹⁴ Se non è specificato altrimenti, il presente confronto si riferisce al capitale proprio regolamentare. A livello internazionale e in importanti giurisdizioni sono inoltre in atto sforzi volti a imporre esigenze minime al volume di capitale (incluso quello di terzi) destinato ad assorbire le perdite, che in caso di risanamento e liquidazione, consenta di garantire il risanamento ordinato della banca e la stabilità del sistema (cfr. n. 2.4).



Fonte: Ministero federale delle finanze

Le singole autorità di vigilanza devono inoltre stabilire un cuscinetto anticiclico nazionale strutturato individualmente, destinato a prevenire il surriscaldamento del sistema bancario. Nei periodi di eccessiva crescita dei crediti questo cuscinetto dovrà essere costituito anch'esso con capitale CET1 per limitare le perdite potenziali successive dovute ad una recessione e per evitare una propagazione di tali perdite all'economia reale tramite una limitazione nell'erogazione dei crediti.

2.2.1.1.2 Supplemento previsto dal FSB per la rilevanza sistemica

In considerazione della loro importanza per il sistema finanziario le G-SIB devono adempiere esigenze minime supplementari in materia di fondi propri. A seconda del loro grado di rilevanza sistemica le G-SIB devono detenere fondi propri supplementari di entità compresa tra l'1 e il 3,5 per cento. Il supplemento per la rilevanza sistemica va detenuto sotto forma di CET1.

A seconda del loro grado di rilevanza sistemica le G-SIB sono collocate in cinque panieri gradualmente (supplemento CET1 dell'1 %, 1,5 %, 2 %, 2,5 % e 3,5 %). Secondo le più recenti decisioni del FSB del mese di novembre 2014, le grandi banche svizzere sono attribuite al paniere 1, rispettivamente al paniere 2, e devono pertanto detenere un CET1 supplementare dell'1 per cento, rispettivamente dell'1,5 per cento (cfr. allegato 1). Il paniere più elevato, pari a un'esigenza del 3,5 per cento, è attualmente vuoto. Esso deve suscitare incentivi negativi, nel senso che è inteso a distogliere le G-SIB da un ulteriore incremento della loro rilevanza sistemica. Il FSB prospetta l'introduzione di un ulteriore paniere con un supplemento CET 1 del 4,5 per cento non appena una banca dovesse raggiungere una rilevanza sistemica tale da essere collocata nel paniere attualmente più elevato.

In sintesi si può constatare che le esigenze minime internazionali in materia di fondi propri ponderati in funzione del rischio poste alle G-SIB si situano, a seconda del loro grado di rilevanza sistemica, tra l'11,5 e il 14 per cento (senza cuscinetto anticiclico), di cui da 8 a 10,5 per cento deve essere costituito con CET1.

Stato di attuazione – decisione applicabile dal 2016 (attuazione dal 2016 al 2019)

La capacità supplementare di assorbimento delle perdite delle G-SIB sarà introdotta in maniera graduale sull'arco di tre anni a contare dal 2016. Il punto di partenza sarà costituito dall'elenco delle G-SIB del novembre 2014.

2.2.1.1.3 Indice di indebitamento massimo (*leverage ratio*)¹⁵

Le esigenze ponderate in funzione del rischio sono completate da un indice di indebitamento massimo. L'indice di indebitamento massimo secondo Basilea III è definito come il parametro di capitale (numeratore) diviso per il parametro dell'esposizione (denominatore) ed è espresso in percentuale. Il parametro di capitale è attualmente definito come fondi propri di base (*Tier 1*) e l'indice di indebitamento massimo ammonta almeno al 3 per cento.

Il BCBS osserverà ulteriormente i dati relativi all'indice di indebitamento delle banche per valutare l'adeguatezza della struttura o della calibratura del *leverage ratio*. In questo contesto, a prescindere dall'entità del *leverage ratio*, si pone anche la questione su come il ricorso ai fondi propri di base di qualità primaria o alla totalità dei fondi propri regolamentari incida come parametro di capitale.

L'introduzione di uno standard internazionale comporta un'uniformità delle basi di calcolo del *leverage ratio*.

Stato di attuazione – decisione applicabile dal 2018

La versione completa del quadro normativo e delle esigenze in materia di trasparenza del *leverage ratio* secondo Basilea III è stata presentata nel mese di gennaio del 2014. L'attuazione dell'indice di indebitamento massimo è iniziata con la comunicazione del grado di indebitamento delle banche e delle relative componenti alle singole autorità nazionali di vigilanza e sarà proseguita nel 2015 da rapporti di divulgazione. Il BCBS osserverà attentamente i risultati e, se del caso, intraprenderà nel 2017 ulteriori adeguamenti a livello di definizione e di calibratura. A contare dal mese di gennaio del 2018 il *leverage ratio* sarà trasposto come esigenza vincolante nel complesso normativo di Basilea.

2.2.1.2 Esigenze in materia di fondi propri negli Stati Uniti

Nel luglio del 2013 le autorità statunitensi (la banca centrale statunitense [Fed], l'Office of the Comptroller of the Currency [OCC] e la garanzia federale dei depositi [FDIC]) hanno attuato la trasposizione nel diritto nazionale delle esigenze di Basilea III. Le esigenze particolari poste dal FSB agli istituti di rilevanza sistemica non sono per contro ancora state trasposte nel diritto interno. Il Fed Board ha emanato finora soltanto norme relative alla pianificazione dei fondi propri, del risanamento e della liquidazione, nonché allo stress test per le G-SIB statunitensi.

Una particolarità degli Stati Uniti è costituita dal fatto che gli organi preposti alla regolamentazione impongono, anche alle grandi banche estere rilevanti per la stabilità finanziaria degli Stati Uniti, esigenze particolari. L'UBS e il Credit Suisse sono entrambi toccati da queste esigenze.

2.2.1.2.1 Esigenze in materia di fondi propri ponderate in funzione del rischio

Nella strutturazione delle esigenze in materia di fondi propri ponderate in funzione del rischio le autorità statunitensi si attengono alle prescrizioni internazionali. In questo senso le norme statunitensi prevedono un'esigenza minima in materia di fondi propri pari al 4,5 per cento e un cuscinetto di conservazione di capitale del 2,5 per cento, entrambi sotto forma di fondi propri di qualità ottima. Un ulteriore 3,5 per cento può essere detenuto sotto forma di fondi propri di base supplementari o di fondi propri addizionali. Viene così raggiunta l'esigenza complessiva del 10,5 per cento in sintonia con Basilea III. Per le piccole banche nazionali gli Stati Uniti

¹⁵ Attualmente la comparabilità internazionale del *leverage ratio* è possibile solo in misura limitata a causa di:

- metodi di calcolo diversi (ad es. Svizzera e Stati Uniti);
- differenze negli standard di rendiconto;
- differenze strutturali sui mercati dei capitali e sui mercati ipotecari.

prevedono determinate eccezioni, in particolare a livello di composizione dei fondi propri. Inoltre le norme applicabili alle piccole banche esplicano i loro effetti soltanto un anno dopo.

Gli Stati Uniti prospettano inoltre per le G-SIB statunitensi l'introduzione di esigenze più elevate di quelle del FSB/BCBS. Innanzitutto il supplemento per la rilevanza sistemica dovrà essere più elevato per determinati istituti. Secondariamente la sua entità dovrà dipendere direttamente dal grado di dipendenza dai finanziamenti a breve termine¹⁶.

Una particolarità degli Stati Uniti è costituita dal cosiddetto *Collins Amendment*, che fa parte del *Dodd Frank Act* (DFA) e prescrive una regolamentazione uniforme dei fondi propri per tutte le banche statunitensi. Al momento dell'attuazione di questa disposizione la banca centrale statunitense (Fed) ha deciso che le banche che applicano modelli interni di ponderazione del rischio devono calcolare parallelamente le loro quote di fondi propri secondo l'approccio standard. Per determinare se le esigenze minime sono rispettate si ricorre alla minore delle due quote così calcolate. Questa regolamentazione dovrebbe impedire che a seguito di modifiche nei modelli interni di calcolo dei rischi risultino quote più basse di fondi propri per le banche di maggiori dimensioni.

Stato di attuazione – decisione applicabile dal 2014 (attuazione dal 2014 al 2019)

Le norme statunitensi prevedono i medesimi termini transitori di Basilea III. Il periodo di attuazione è iniziato al principio del 2014. Le proposte di supplementi per la rilevanza sistemica seguiranno nei prossimi mesi.

2.2.1.2.2 Leverage ratio

In ambito di *leverage ratio* negli Stati Uniti occorre differenziare le banche di dimensioni minori dalle grandi banche:

- a prescindere dalle loro dimensioni a tutte le banche statunitensi si applica un speciale *leverage ratio* statunitense. Esso deve ammontare al 4 per cento (gli istituti finanziari che possono accettare depositi devono raggiungere un valore del 5 % per essere considerati ben capitalizzati). In questo contesto è importante sottolineare che il metodo di calcolo del *leverage ratio* statunitense non corrisponde a quello di Basilea III. A differenza di Basilea III il *leverage ratio* statunitense non prende in considerazione gli impegni fuori bilancio;
- a tutte le banche appartenenti alla categoria *advanced approaches*¹⁷ si applica un *leverage ratio* del 3 per cento secondo la definizione del BCBS;
- per quanto riguarda le G-SIB statunitensi viene introdotto un supplemento al *leverage ratio* di Basilea III (negli Stati Uniti si parla di *leverage surcharge*). Le G-SIB statunitensi devono comunque adempiere un *leverage ratio* del 5 per cento secondo Basilea per essere considerate «ben capitalizzate». Se gli istituti finanziari violano al ribasso il cuscinetto del 2 per cento rispetto a Basilea III devono intervenire limitazioni proporzionali delle distribuzioni di dividendi e dei pagamenti di bonus analogamente a come avviene nel caso dei valori ponderati in funzione del rischio. Le succursali che accettano depositi garantiti dei clienti devono inoltre rispettare un *leverage ratio* del 6 per cento secondo Basilea III. Questa quota va soddisfatta a prescindere dal volume dei depositi garantiti.

¹⁶ Cfr. al riguardo la dichiarazione del governatore della Fed Daniel Tarullo davanti al Congresso statunitense il 9 settembre 2014.

¹⁷ Un'organizzazione bancaria che utilizza approcci avanzati è caratterizzata da:

- ≥ 250 miliardi di USD di attivo totale consolidato;
- ≥ 10 miliardi di USD di esposizioni in valuta estera a bilancio; o
- dalla scelta, previa approvazione del regolatore federale primario del settore bancario, di utilizzare approcci avanzati per calcolare gli RWA.

Le autorità statunitensi argomentano che l'attuazione di Basilea III ha aumentato le esigenze ponderate in funzione del rischio in maniera più che proporzionale rispetto al limite superiore di indebitamento. Entrambi questi parametri dovrebbero essere in un rapporto più realistico fra loro e il *leverage ratio* svolgere la propria funzione di rete di protezione. Le banche statunitensi argomentano all'opposto che in questa calibratura il *leverage ratio* costituirebbe in ogni caso una restrizione vincolante.

Il *leverage surcharge* statunitense poggerà inoltre in gran parte sulle più recenti definizioni del *leverage ratio* del BCBS. In particolare nel numeratore deve essere previsto capitale Tier 1 ai sensi di Basilea III.

Il sistema statunitense contiene un'ulteriore disposizione sul *leverage ratio*: qualora il nuovo Consiglio per la stabilità del sistema (*Financial Stability Oversight Council, FSOC*) dovesse giungere alla conclusione che un istituto finanziario costituisce una forte minaccia per la stabilità finanziaria, la banca centrale statunitense è tenuta a introdurre un indice di indebitamento massimo di 15 a 1¹⁸ per tale istituto. Non si sono indicazioni sul metodo di calcolo.

Stato di attuazione – differenziato

Il *leverage ratio* statunitense applicabile a tutte le banche statunitensi è già in vigore da qualche tempo.

Il *leverage ratio* secondo Basilea III applicabile alle banche *advanced approaches* è stato deciso e sarà valido a partire dal 2018 conformemente al calendario di Basilea III. Nella definizione degli indicatori devono essere ripresi nel numeratore e nel denominatore le prescrizioni rivedute dal BCBS in gennaio del 2014.

Le norme sul *leverage surcharge* sono state pubblicate nell'aprile del 2014. La loro osservanza è vincolante a partire dall'inizio del 2018.

2.2.1.2.3 Esigenze particolari nei confronti delle banche estere

Nel febbraio del 2014 la banca centrale statunitense ha presentato standard di regolamentazione e di vigilanza rafforzati per le banche estere attive negli Stati Uniti. Secondo questi standard le banche estere con un totale di bilancio superiore a 50 miliardi di dollari statunitensi devono riunire le loro attività statunitensi in una società mantello statunitense (*Intermediate Holding Company, IHC*). Alle IHC si applicano le medesime norme in materia di fondi propri (Basilea III) e di liquidità applicate alle banche statunitensi. A seconda della struttura del gruppo ciò può comportare esigenze in materia di fondi propri sensibilmente più elevate negli Stati Uniti e conseguentemente a livello globale.

La Fed prevede nuove prescrizioni anche per gli istituti di minor importanza attivi negli Stati Uniti. Essi devono ad esempio superare annualmente uno stress test e confermare di aver istituito un comitato dei rischi per sorvegliare le operazioni statunitensi. Secondo la Fed circa 100 banche estere sono nel complesso interessate dalle nuove prescrizioni.

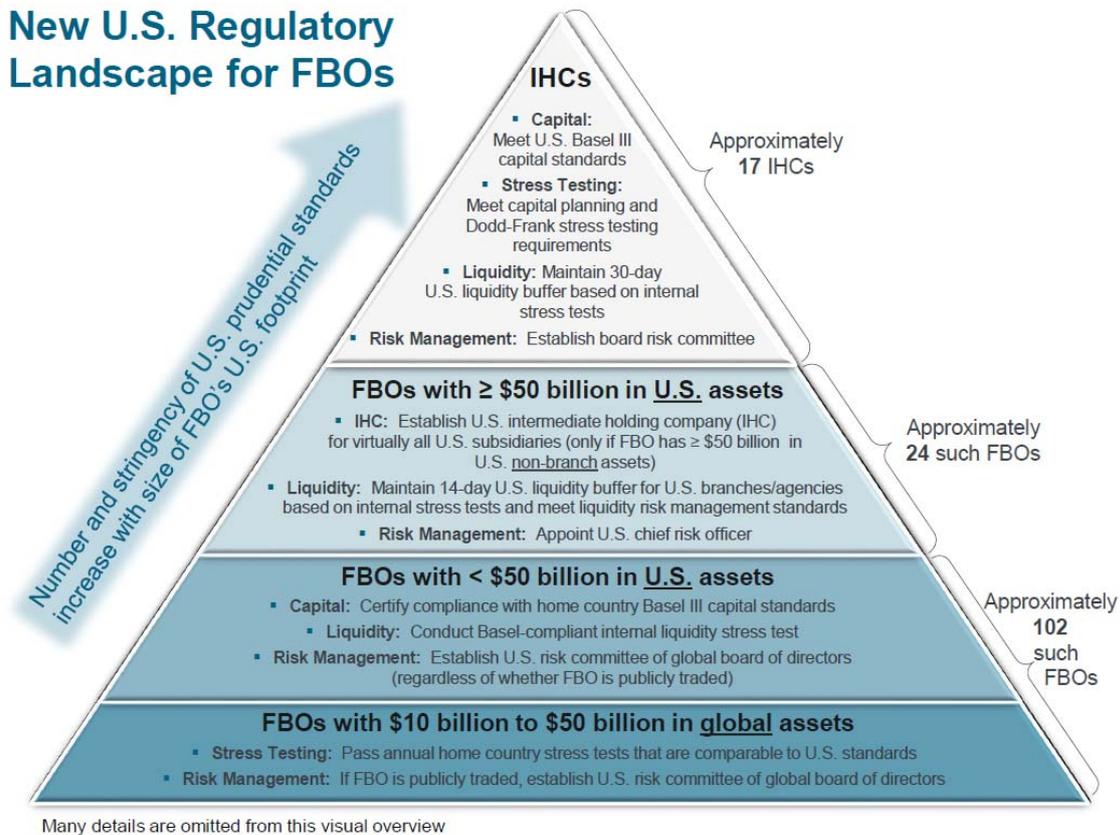
Alla base di queste nuove prescrizioni è l'ingente sostegno finanziario che gli Stati Uniti hanno fornito alle banche estere durante la crisi finanziaria. Nel corso degli ultimi anni le banche estere si sono viepiù procurate risorse finanziarie a breve termine sul mercato interbancario statunitense e dipendevano dunque da questo sostegno durante la crisi. Le banche statunitensi si sono inoltre lamentate di svantaggi concorrenziali. Una liquidazione è peraltro più semplice se tutte le partecipazioni sono riunite in una holding statunitense.

Stato di attuazione – decisione applicabile dal 2016

¹⁸ 15-to-1 debt-to-equity limit (DFA, sezione 165).

Le banche estere interessate devono attuare le prescrizioni entro il mese di luglio del 2016. Le prescrizioni poste dal *leverage ratio* (*leverage ratio* statunitense e *leverage ratio* secondo Basilea III) si applicano alle banche interessate a partire dal 2018.

Figura 4:



Fonte: Davis Polk & Wardwell LLP, davispolk.com

2.2.1.2.4 Ulteriori misure

Negli Stati Uniti è inoltre in discussione una proposta secondo la quale alle grandi banche che si finanziano prevalentemente con grossi crediti a breve termine, ad esempio sul mercato interbancario, devono essere imposti ulteriori supplementi di fondi propri. Questa fonte di finanziamento è particolarmente esposta a turbolenze quali le vendite forzate (*fire sales*), che provocano un calo rapido della dotazione di capitale a un livello pericolosamente basso. Un supplemento di fondi propri incentiverebbe i grandi istituti finanziari, a privilegiare le forme di rifinanziamento a lungo termine.

Stato di attuazione – proposta

2.2.1.3 Unione europea

Nell'UE le prescrizioni in materia di fondi propri e di liquidità (note nel loro complesso come pacchetto CRD IV) sono attuate per il tramite di due atti legislativi: un'ordinanza direttamente applicabile (*Capital Requirements Regulation, CRR*) e una direttiva (*Capital Requirements Directive, CRD*). Gran parte dell'attuazione di Basilea III si basa sull'ordinanza direttamente applicabile, che non prevede alcuna necessità della trasposizione nel diritto nazionale. Ciò favorisce una maggiore armonizzazione attraverso regolamentazioni uniformi nel mercato interno. Il pacchetto CRD IV intende fornire un contributo a un sistema finanziario europeo solido, armonizzato e sicuro.

L'ordinanza comprende criteri riguardo alle esigenze qualitative e quantitative in materia di fondi propri, di indice di indebitamento massimo, di cuscinetto minimo di liquidità nonché di riduzione dei rischi di controparte. La direttiva consente un margine di manovra per la trasposizione nel diritto nazionale. Prevede la possibilità di introdurre un cuscinetto nazionale di capitale supplementare, in particolare per le banche di rilevanza sistemica. L'impostazione del cuscinetto è comunque sottoposta a delimitazioni, come spiegato di seguito.

2.2.1.3.1 Esigenze in materia di fondi propri ponderate in funzione del rischio

L'UE riprende le prescrizioni del BCBS sia dal punto di vista quantitativo che da quello temporale. Le esigenze minime ammontano al 10,5 per cento, tenuto conto che il 7 per cento deve essere soddisfatto con CET1.

Sebbene si basi materialmente sulla normativa di Basilea, il CRD IV è in parte in ritardo rispetto alle esigenze. Le differenze nei confronti di Basilea III riguardano tra l'altro la presa in considerazione dei conferimenti latenti (come CET1) e il trattamento delle partecipazioni nelle società di assicurazione. Di conseguenza, dalla valutazione sull'osservanza delle esigenze di Basilea III (RCAP) emerge che in determinati settori parziali l'UE è «*materially non-compliant*». Una valutazione finale, incluso il voto definitivo, è atteso nel corso del 2014.

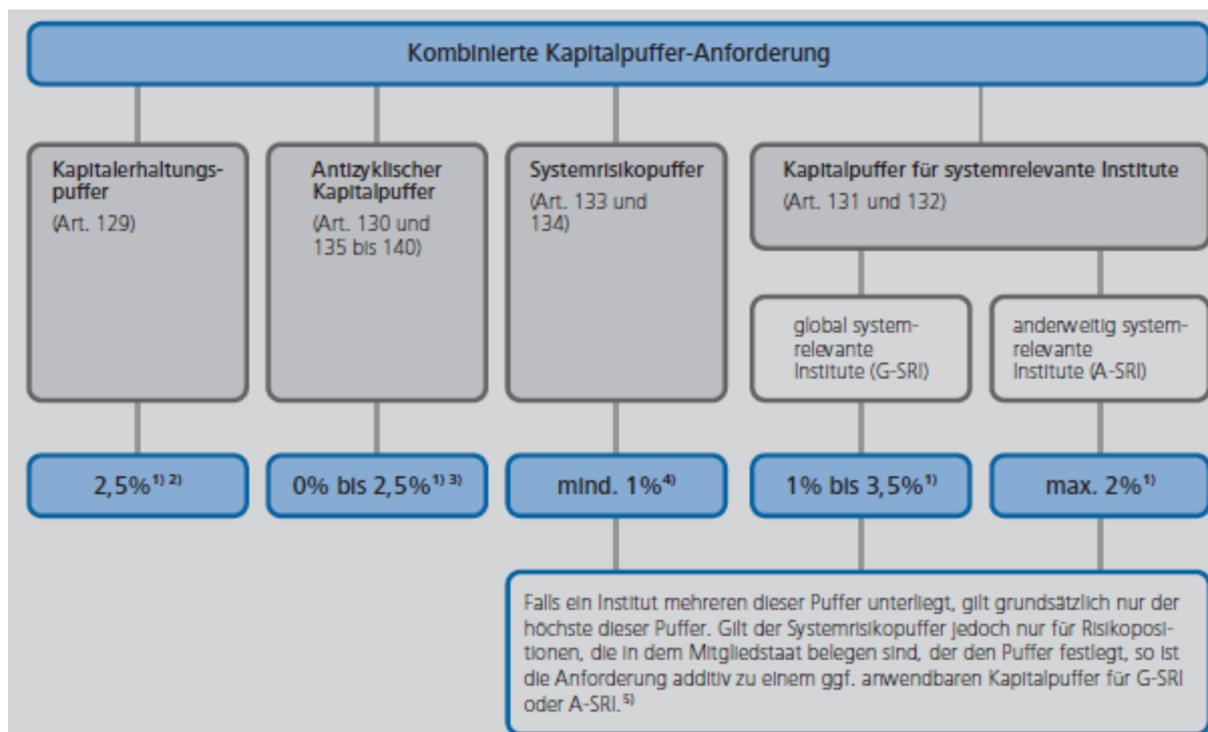
Prescrizioni riguardanti le esigenze speciali in materia di fondi propri applicabili alle banche di rilevanza sistemica sono, come già menzionato anche contenute nella direttiva. Essa attribuisce agli Stati membri una certa autonomia a livello di attuazione e di impostazione. Tuttavia, per evitare esigenze troppo divergenti sono stati definiti nel contempo valori massimi.

L'UE riprende il supplemento previsto dal FSB in materia di rilevanza sistemica. In linea con le prescrizioni internazionali, tale supplemento sarà attuato gradualmente dal 2016 al 2019. Oltre al supplemento per le G-SIB, la legislazione europea prevede due ulteriori cuscinetti di capitale per ridurre i rischi sistemici:

1. le autorità di vigilanza nazionali possono chiedere un cuscinetto di capitale supplementare per le banche di diversa rilevanza sistemica (*other systemically important banks*), in particolare per gli istituti nazionali di rilevanza sistemica e quelli di rilevanza sistemica a livello europeo. Per evitare regolamentazioni divergenti nel mercato interno dell'UE, la direttiva prescrive criteri di identificazione per tali banche e prevede procedure di comunicazione e di giustificazione nei confronti della Commissione europea, dell'Autorità bancaria europea (EBA) e del Comitato europeo per il rischio sistemico (ESRB). È inoltre stabilito un limite massimo del cuscinetto pari al 2 per cento degli RWA. Il cuscinetto va detenuto sotto forma di CET1;
2. la direttiva prevede altresì un cosiddetto cuscinetto per i rischi sistemici. Anche questo cuscinetto va detenuto sotto forma di CET1 e deve tenere conto dei rischi non ciclici o macroprudenziali. La direttiva stabilisce un limite minimo per il cuscinetto per i rischi sistemici dell'1 per cento. Viene pure definito un limite massimo per evitare che singoli Paesi stabiliscano norme troppo severe che sarebbero in contraddizione con l'obiettivo dell'armonizzazione del mercato interno con regole uniformi. Pertanto, il cuscinetto che supera il 5 per cento necessita dell'approvazione della Commissione europea (fino al 2015 si applica un limite massimo del 3 %). Per i cuscinetti compresi fra il 3 e il 5 per cento occorre informare la Commissione europea, l'EBA e l'ESRB. Le autorità di vigilanza possono riconoscere le quote di cuscinetto stabilite in altri Stati membri.

Se un istituto è sottoposto a più di uno di questi cuscinetti (G-SIB, cuscinetto nazionale, cuscinetto per i rischi sistemici) si applica in linea di massima il cuscinetto più elevato. I cuscinetti non hanno dunque un effetto cumulativo.

Figura 5: Cuscinetto di capitale della Capital Requirement Directive IV



Fonte: Banca centrale tedesca, rapporto mensile del mese di giugno 2013

A seconda dell'impostazione nazionale, le banche di rilevanza sistemica europee possono essere soggette a prescrizioni in materia di fondi propri molto diverse. Un confronto globale non è pertanto possibile. La quota massima di capitale nell'UE è del 15,5 per cento, di cui il 12 per cento deve essere costituito con CET1.

La Svezia e la Norvegia, ad esempio, si sono pronunciate a favore della quota massima. Le grandi banche svedesi devono ad esempio detenere già oggi il 10 per cento almeno in CET1. Questa esigenza sarà aumentata al 12 per cento all'inizio del 2015 (in Norvegia a partire da metà 2016). A ciò si aggiunge l'esigenza del 3,5 per cento di fondi propri di minore qualità.

Stato di attuazione – decisione applicabile dal 2019 (attuazione dal 2014 al 2019)

Le norme sono state decise il 27 luglio 2013. L'attuazione delle prescrizioni in materia di fondi propri segue quella di Basilea (graduale fino al 2019).

2.2.1.3.2 Indice di indebitamento massimo

Finora l'UE non ha stabilito alcuna esigenza minima vincolante in materia di *leverage ratio*. Dal 2015 le banche europee devono soltanto pubblicare il *leverage ratio* e le relative componenti. Nell'UE al *leverage ratio* è dunque attualmente attribuito il mero carattere di strumento di monitoraggio.

Durante una fase di osservazione che dura fino a gennaio del 2017 saranno analizzate in maniera più approfondita le modalità di azione di questi nuovi indicatori. Questo esame sarà effettuato dalla Commissione europea e dall'EBA. Al termine dell'esame, l'UE deciderà se e in che misura dovrà essere attuato un valore minimo vincolante del *leverage ratio* a livello europeo. La sua introduzione come esigenza vincolante di 1° pilastro sarebbe possibile a partire dal 1° gennaio 2018.

Stato di attuazione – decisione ancora in sospeso

2.2.1.4 Gran Bretagna

Nel 2010 il Governo della Gran Bretagna ha incaricato un gruppo di esperti (*Independent Commission on Banking*, ICB) di esaminare riforme strutturali per il settore finanziario britannico. Il gruppo di esperti ha anche pubblicato diverse proposte di rafforzamento della dotazione di fondi propri, riprese per la maggior parte dal Governo. A seguito del caso Libor è inoltre stata istituita una commissione parlamentare che ha formulato riflessioni su una riforma generale del sistema finanziario britannico.

2.2.1.4.1 Esigenze in materia di fondi propri ponderate in funzione del rischio

La CRR europea ha effetti giuridici diretti in Gran Bretagna. Le autorità hanno pertanto dovuto riprendere le prescrizioni europee sulle esigenze minime e di conseguenza limitare la loro autonomia di azione in funzione del quadro normativo dell'UE. La Gran Bretagna ha introdotto tre esigenze supplementari rispetto a Basilea III:

1. cuscinetto *ring-fence*: il gruppo di esperti Vickers ha proposto che le unità soggette all'esigenza del *ring-fence* (separazione delle funzioni di rilevanza sistemica dalle attività commerciali – cfr. al riguardo n. 2.3.4) detengano un cuscinetto di fondi propri supplementare fino al 3 per cento. Il volume di questo cuscinetto *ring-fence* varia in funzione del rapporto tra i RWA e il prodotto interno lordo (PIL). Se i RWA rappresentano oltre il 3 per cento rispetto al PIL si applica l'intero cuscinetto del 3 per cento. Se invece si situa tra l'1–3 per cento rispetto al PIL, al calcolo del supplemento di fondi propri si applica una scala lineare dallo 0 al 3 per cento. Il cuscinetto *ring-fence* e il supplemento di fondi propri G-SIB del FSB non hanno un effetto cumulativo. Al riguardo è determinante quello più elevato. Questa esigenza supplementare è attuata attraverso il cuscinetto per i rischi sistemici previsto dal CRD IV. In Gran Bretagna si applica quindi per la parte soggetta al *ring-fence* delle grandi banche un'esigenza minima del 10 per cento di CET1.

Per le unità che non sono sottoposte all'esigenza del *ring-fence* non viene introdotto alcun supplemento di CET1 superiore alla soglia minima internazionale, a condizione che esse dispongano di piani di risanamento e di liquidazione credibili come pure di una sufficiente capacità di assorbimento delle perdite;

2. capacità totale di assorbimento delle perdite: il Governo sostiene anche la raccomandazione dell'ICB concernente l'introduzione di un volume minimo di capacità di assorbimento delle perdite (*primary loss absorbing capacity*, PLAC). La PLAC è costituita da fondi propri regolamentari e di *bail-in debt* (*long-term [maturity over 1 year] senior unsecured bonds*). Le banche sono in linea di massima libere di impostare la PLAC in base a diversi strumenti di capitale, a condizione che almeno il 3 per cento sia costituito con CET1. L'esigenza del 17 per cento si applica a tutte le banche *ring-fence* e alle G-SIB britanniche attribuite al paniere più elevato secondo la base di valutazione del FSB (supplemento CET1 del 2,5 % per le G-SIB). Alle G-SIB degli altri panieri si applicano di conseguenza esigenze minori;
3. la Gran Bretagna prevede inoltre due cuscinetti di gestione: un supplemento dell'1 per cento sull'esigenza CET1 e un supplemento del 2 per cento sulla capacità di assorbimento delle perdite.

Se si considerano le esigenze in materia di fondi propri in Gran Bretagna occorre pertanto distinguere tra banche che forniscono servizi di rilevanza sistemica e banche che non forniscono simili servizi. Nel confronto internazionale le prime devono adempiere esigenze elevate. In questo senso alle grandi banche si applica un'esigenza minima di CET1 dell'11 per cento e una quota complessiva di fondi propri del 14,5 per cento (CRR + cuscinetto *ring-fence* + cuscinetto di gestione). Alle banche senza rilevanza sistemica si applicano le prescrizioni di Basilea III. Nel caso delle grandi G-SIB, le quote di fondi propri sarebbero quindi del 10,5 per

cento di CET1 e del 14 per cento di fondi propri complessivi. A seconda delle dimensioni la capacità totale di assorbimento delle perdite può raggiungere il 19 per cento.

Figura 6:

Loss-absorbency:

Issue	Modelling assumption for this IA
Regulatory capital and PLAC requirements: general	RFBs to meet regulatory minimum capital and PLAC requirements on a solo basis. Banks free to meet capital or PLAC requirements using higher-quality instruments if they choose (e.g. meeting total capital requirement with CET1 only; meeting PLAC requirement using regulatory capital only).
Regulatory capital requirements: RFBs	Minimum Common Equity Tier 1 (CET1): 11% RWAs (=4.5% Basel III minimum; <u>plus</u> 2.5% Basel III capital conservation buffer; <u>plus</u> 3% Ring-Fence Buffer; <u>plus</u> 1% management buffer) Minimum Tier 1: 12.5% RWAs (=11% CET1 <u>plus</u> 1.5% Alternative Tier 1 (AT1) capital) Minimum Regulatory Capital: 14.5% RWAs (=12.5% Tier 1 <u>plus</u> 2% Tier 2 capital) Minimum Tier 1 Leverage Ratio: 3% Total Exposures.
Regulatory capital requirements: non-RFBs	Minimum Common Equity Tier 1 (CET1): 10.5% RWAs (=4.5% Basel III minimum; <u>plus</u> 2.5% Basel III capital conservation buffer; <u>plus</u> 2.5% G-SIB surcharge; <u>plus</u> 1% management buffer) Minimum Tier 1: 12% RWAs (=10.5% CET1 <u>plus</u> 1.5% Alternative Tier 1 (AT1) capital) Minimum Regulatory Capital: 14% RWAs (=12% Tier 1 <u>plus</u> 2% Tier 2 capital) Minimum Tier 1 Leverage Ratio: 3% Total Exposures.
PLAC Requirement: RFBs and non-RFBs	Minimum Primary Loss-Absorbing Capacity (PLAC): 19% RWAs (=17% regulatory minimum; <u>plus</u> 2% management buffer)
Instruments Eligible to meet PLAC requirement	Regulatory Capital, plus long-term (=term greater than 1 year) senior unsecured bonds.
Group-level PLAC for UK headquartered G-SIBs	Group-level PLAC requirement to apply to all group RWAs where groups assume a 'single point of entry' (SPE) resolution strategies. Group-level PLAC requirement excludes non-EEA entities where groups assume a credible 'multiple point of entry' (MPE) resolution strategies.

Fonte: HM Treasury, Banking Reform, febbraio 2013

Stato di attuazione – decisione in parte già applicabile

Il *Banking Reform Bill* è stato adottato nel dicembre del 2013. In un *Supervisory Statement* la Banca d'Inghilterra ha precisato che si aspetta da otto grandi banche menzionate esplicitamente già all'inizio del 2014, una quota di CET1 del 7 per cento (secondo il calendario di Basilea III ciò è previsto solo dal 2019).

Secondo il Governo tutte le misure in materia di fondi propri (compresa la PLAC) saranno pronte definitivamente entro il 2015. Al momento esiste un disegno di legge. Anche il Regno Unito deve comunque tenere conto della compatibilità con la legislazione dell'UE.

2.2.1.4.2 Leverage ratio

A fine ottobre 2014, dopo lunghi dibattiti politici interni la banca centrale britannica ha presentato l'impostazione del *leverage ratio* adottato in Gran Bretagna¹⁹. Al riguardo si adotta un sistema a tre livelli:

1. a tutte le banche britanniche si applica un *leverage ratio* minimo del 3 per cento;
2. alle banche di rilevanza sistemica si applica un supplemento di *leverage ratio* analogo a quello degli Stati Uniti (*supplementary leverage ratio*). Il supplemento ammonta al 35 per cento del cuscinetto di rischio previsto dalle esigenze di fondi propri ponderati in funzione del rischio. Per i singoli istituti si situa tra il 3,35 e il 4,05 per cento²⁰;
3. un *leverage ratio* anticiclico applicato a tutte le banche in caso di attivazione del cuscinetto anticiclico di capitale (attualmente inattivo, fino al 2,5 % delle esigenze ponderate in funzione del rischio). Questo cuscinetto ammonta anch'esso al 35 per cento delle esigenze ponderate in funzione del rischio.

Table A Summary of FPC requests for leverage ratio direction powers and proposed application of direction powers

Component	Population of firms	Timing	Proposed calibration
Minimum leverage ratio requirement	G-SIBs and other major domestic UK banks and building societies	Immediately	3%
	All PRA-regulated banks, building societies and investment firms	From 2018, subject to a 2017 review	3%
Supplementary leverage ratio buffer	G-SIBs and other major domestic UK banks and building societies	In parallel with corresponding risk-weighted buffer, hence phased from 2016 for G-SIBs and introduced in 2019 for other major domestic UK banks and building societies	35% of the corresponding risk-weighted systemic buffer rates
Countercyclical leverage ratio buffer (CCLB)	G-SIBs and other major domestic UK banks and building societies	Immediately	35% of the risk-weighted countercyclical capital buffer rate
	All PRA-regulated banks, building societies and investment firms	From 2018, subject to a 2017 review	35% of the risk-weighted countercyclical capital buffer rate

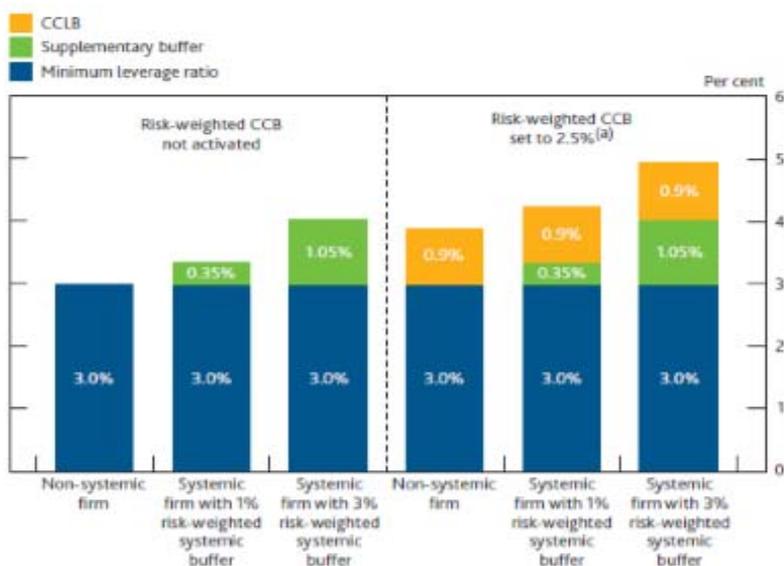
Fonte: Bank of England

Le esigenze in materia di *leverage ratio* per le banche di rilevanza sistemica variano dunque, ma sono in ogni caso più elevate rispetto agli standard minimi internazionali. Le prescrizioni applicabili alle banche di rilevanza sistemica si situano tra il 3,35 e il 4,95 per cento.

¹⁹ http://www.bankofengland.co.uk/financialstability/Documents/fpc/fs_lrr.pdf

²⁰ Il volume esatto del cuscinetto di rischio sistemico non è ancora noto. Il Governo britannico prevede tuttavia che questo cuscinetto ammonterà tra l'1–3 per cento.

Figura 7: Esempio di composizione e calibratura del *leverage ratio* adottato dal FPC



Fonte: Banca d'Inghilterra

Il numeratore del *leverage ratio* si basa sulla definizione del BCBS. Il denominatore dell'esigenza di base può essere costituito fino al 25 per cento con capitale Tier 1. Il 75 per cento residuo come pure tutti i cuscinetti devono imperativamente essere soddisfatti con CET1.

Stato di attuazione – decisione già applicabile

Il Governo presenterà le relative basi legali al Parlamento. Dall'inizio del 2014 otto grandi banche britanniche devono adempiere un *leverage ratio* del 3 per cento (*supervisory statement* della *Bank of England*).

2.2.1.5 Svizzera

Nel corso del 2012 la Svizzera ha trasposto le prescrizioni di Basilea III nel diritto nazionale. Le esigenze in materia di fondi propri poste alle banche di rilevanza sistemica divergono da quelle delle altre banche. Si pongono maggiori esigenze in materia di capacità di assorbimento delle perdite. Le misure prudenziali comprendono tanto le esigenze ponderate come pure le non ponderate in materia di fondi propri. In entrambi i casi devono essere soddisfatte tre diverse esigenze: l'esigenza di base, il cuscinetto di fondi propri e la componente progressiva. L'esigenza di base e il cuscinetto di fondi propri sono fissi, mentre la componente progressiva è variabile. Essa è calcolata in funzione delle dimensioni e della quota di mercato della banca di rilevanza sistemica. Queste banche sono di conseguenza incentivate a ridurre le loro dimensioni per poi – *ceteris paribus* – essere soggette a minori esigenze in materia di fondi propri. La FINMA può concedere agevolazioni sulla componente progressiva, fin quanto la banca di rilevanza sistemica dimostri con grande verosimiglianza un miglioramento delle sue possibilità di risanamento e liquidazione in Svizzera e all'estero (cfr. spiegazioni al n. 2.4.5.1).

2.2.1.5.1 Esigenze in materia di fondi propri ponderate in funzione del rischio e leverage ratio

Esigenza	Esigenza in materia di fondi propri ponderata in % degli RWA	Esigenza in materia di fondi propri non ponderata (leverage ratio) in % dell'esposizione totale
Esigenza di base	4,5 %	1,04 %
Cuscinetto di fondi propri	8,5 %	2,08 %
Componente progressiva	6,0 %	1,44 %
TOTALE	19,0 %	4,56 %

Una particolarità della regolamentazione TBTF svizzera è costituita dal sistema di incentivazione con un'impostazione variabile della componente progressiva. La calibratura originaria dell'esigenza complessiva al 19 per cento si fondava sulle quote di mercato e sulle dimensioni nel 2009²¹. Le esigenze complessive sottostanno pertanto a fluttuazioni verso l'alto e verso il basso. Le esigenze complessive possono però anche situarsi al di sotto del 19 per cento se le quote di mercato e il *leverage exposure* vengono ridotti, come è attualmente il caso per il Credit Suisse. Nel suo rapporto annuale 2012 l'UBS scrive: «Sulla base della riduzione pianificata del bilancio in relazione all'accelerazione della strategia di attuazione annunciata nell'ottobre del 2012 e alla relativa diminuzione dell'esposizione totale, partiamo dal principio che le nostre esigenze per la componente progressiva nel 2019 caleranno dal 6 al 4,5 per cento», ciò che corrisponderebbe a un'esigenza complessiva del 17,5 per cento²².

L'esigenza di base deve essere costituita con CET1. Lo stesso vale per il cuscinetto di fondi propri, fermo restando che un 35 per cento dello stesso può essere costituito con *contingent convertible bonds* (CoCos) con *trigger* elevato. In questo caso si tratta di capitale convertibile che viene convertito in fondi propri di base di qualità primaria qualora gli attuali fondi propri di base di qualità primaria raggiungano il 7 per cento delle posizioni ponderate in funzione del rischio o calino al di sotto di tale livello. Nel complesso esistono dunque fondi propri capaci di assorbire perdite del 13 per cento (4,5 % + 8,5 %) in un'ottica di continuità (*going concern*).

Infine, la componente progressiva deve essere detenuta sotto forma di capitale convertibile che viene convertito in fondi propri nel momento in cui l'attuale quota di fondi propri di base di qualità primaria scende sotto il 5 per cento delle posizioni ponderate in funzione del rischio. I fondi propri così costituiti devono consentire un risanamento o una liquidazione ordinata delle banche di rilevanza sistemica analogamente alle altre misure (in materia di fondi propri; cfr. n. 2.4.5.2). L'ammontare della componente progressiva dipende dalla somma di bilancio e dalla quota di mercato delle funzioni di rilevanza sistemica ed è stabilito in base alle due componenti, ciascuna per metà:

- quota di mercato: non è applicato alcun supplemento se la quota di mercato sulle attività di rilevanza sistemica in Svizzera è pari o inferiore al 10 per cento. Il supplemento aumenta di 0,15 punti percentuali per ogni mezzo punto percentuale che eccede il 10 per cento. È determinante la più elevata delle quote di mercato medie detenute nell'ambito delle operazioni di credito in Svizzera e nell'ambito delle operazioni di deposito in Svizzera;

²¹ Somma di bilancio di 1500 miliardi di franchi svizzeri e quota di mercato del 20 per cento sulle funzioni di rilevanza sistemica.

²² Vedi anche comunicato stampa della FINMA del 7 maggio 2014 (<http://www.finma.ch/i/aktuell/pagine/mm-finma-informiert-ueber-tbtf-verfuegungen-20140507.aspx>).

- dimensioni: non si applica alcun supplemento a un'esposizione totale inferiore a 250 miliardi di franchi svizzeri. Il supplemento aumenta di 0,06 punti percentuali per ogni unità di 25 miliardi di franchi svizzeri superiore a 250 miliardi di franchi svizzeri.

Già nel 2008 per le due grandi banche è stato introdotto un *leverage ratio* vincolante quale complemento all'esigenza di fondi propri ponderata in funzione del rischio (decisione della CFB). L'esigenza in materia di *leverage ratio* decisa nel quadro della legislazione TBTF del 2012 è definita come percentuale delle esigenze ponderate in funzione del rischio (24 % dell'esigenza secondo gli RWA). Analogamente a Basilea III, la legislazione TBTF è concepita in modo che il *leverage ratio* non costituisca il parametro vincolante, ma funga da rete di sicurezza supplementare. Diversamente da quanto previsto da Basilea III, in Svizzera non viene chiesto soltanto un singolo *leverage ratio*, bensì molteplici *leverage ratio*, ovvero uno per ogni componente di fondi propri (esigenza di base, cuscinetto di fondi propri e componente progressiva) e a ogni livello di consolidamento.

Stato di attuazione – decisione applicabile dal 2013 (attuazione dal 2013 al 2019)

Tutte le necessarie modifiche di legge (LBCR) e di ordinanza (OBCR, OFoP) sono state effettuate e sono entrate in vigore al più tardi il 1° gennaio 2013.

2.2.2 Liquidità

2.2.2.1 A livello internazionale

Il quadro normativo di Basilea III prevede che, oltre alle prescrizioni più severe sui fondi propri, ora le banche debbano soddisfare anche prescrizioni quantitative e armonizzate a livello internazionale sulla liquidità. Il BCBS ha elaborato due indicatori di liquidità. Entrambi questi standard si applicano alle banche attive a livello internazionale. Le istituzioni internazionali incaricate di fissare standard non prevedono specifiche norme quantitative di liquidità per le banche di rilevanza sistemica.

Quota di liquidità a breve termine (LCR)

La quota di liquidità a breve termine (*liquidity coverage ratio*, LCR) intende garantire che le banche dispongano di sufficienti valori patrimoniali liquidi di qualità primaria per poter superare uno scenario di crisi di liquidità di 30 giorni. Questo scenario di crisi viene stabilito dalle autorità di vigilanza. Concretamente si tratta di garantire che una banca disponga di un volume adeguato di titoli di elevata qualità (*high quality liquid assets*, HQLA) che possono essere resi liquidi rapidamente sui mercati privati in caso di crisi di liquidità. In tal modo è possibile coprire il fabbisogno di liquidità in uno scenario di crisi di liquidità di 30 giorni. La LCR di Basilea III riguarda innanzitutto a livello di gruppo le banche attive internazionalmente.

Stato di attuazione – decisione applicabile dal 2015 (attuazione dal 2015 al 2019)

Nel mese di gennaio del 2013 il BCBS ha pubblicato la versione definitiva della LCR. Dovrebbe essere posta in vigore come previsto il 1° gennaio 2015. Per fugare i dubbi secondo i quali gli attuali sforzi di rafforzamento del sistema bancario limiterebbero l'attività economica, l'esigenza minima viene inizialmente adottata unicamente al 60 per cento per poi essere aumentata di 10 punti percentuali all'anno e raggiungere infine il 100 per cento il 1° gennaio 2019.

Quota strutturale di liquidità

In aggiunta all'orientamento a breve termine della LCR, la quota strutturale di liquidità (*net stable funding ratio*, NSFR) mira a una struttura di capitale di terzi della banca a lungo termine. Essa è destinata a limitare una dipendenza eccessiva delle banche da finanziamenti a breve termine sul mercato dei capitali, affinché possa essere raggiunta una struttura delle scadenze degli attivi e dei passivi supportabile dal punto di vista temporale. Essa comprende l'intero bilancio e incentiva le banche a ricorrere a fonti stabili di rifinanziamento. La somma dei passivi ponderati in funzione della loro disponibilità duratura (rifinanziamento stabile effettivo) deve

pertanto superare la somma degli attivi ponderati in funzione della loro prossimità alla liquidità, compreso il fabbisogno di finanziamento a medio termine delle posizioni fuori bilancio (rifi naziamento stabile necessario).

Figura 8: Standard di liquidità

Stresstest-Kennziffer (bis 30 Tage)		
Liquidity Coverage Ratio =	$\frac{\text{Bestand an hochliquiden Aktiva}}{\text{Nettozahlungsabgang unter Stress}}$	≥ 1
Strukturkennziffer (bis 1 Jahr)		
Net Stable Funding Ratio =	$\frac{\text{Tatsächliche stabile Refinanzierung}}{\text{Erforderliche stabile Refinanzierung}}$	> 1
Beobachtungskennziffern („Monitoring tools“)		
Ablaufbilanz, Refinanzierungskonzentrationen, Möglichkeiten zur besicherten Finanzierung		

Fonte: FINMA

Stato di attuazione – proposta

Importanti elementi della NSFR sono tuttora in sospeno e si intende quindi attuarli soltanto nel 2018. Nella sua pianificazione biennale il BCBS ha definito lo sviluppo della NSFR come priorità. L’elaborazione e la verifica di un indicatore finanziario stabile dureranno verosimilmente fino a metà del 2016. È quindi ancora troppo presto per un confronto.

Trasparenza e pubblicità

I due standard quota di liquidità a breve termine (LCR) e quota di liquidità strutturale (NSFR) toccano due aspetti centrali del controllo delle liquidità. Lo stato di liquidità delle banche è tuttavia troppo complesso per poter essere rappresentato con soli due indicatori. Per questo motivo gli standard minimi sono accompagnati da una serie di osservazioni di cifre referenziali per garantire un’ulteriore armonizzazione internazionale e una base uniforme di informazione sugli istituti con attività transfrontaliere per le autorità di vigilanza nazionali ed estere.

Le prescrizioni quantitative sono dunque completate da obblighi di dichiarazione più estese che il BCBS ha finalizzato all’inizio del 2014. Essi si prefiggono di fornire maggiore trasparenza e disciplina di mercato. Questi obblighi devono essere rispettati a partire dal 1° gennaio 2015.

2.2.2.2 Stati Uniti

Nel mese di ottobre del 2013 le autorità statunitensi – in questo caso la banca centrale statunitense, il FDIC e l’OCC – hanno presentato una proposta di progetto di attuazione della quota di liquidità a breve termine di Basilea III. La proposta prevede un’introduzione in tre tappe in funzione della grandezza dell’istituto finanziario.

La proposta statunitense prevede determinati inasprimenti rispetto allo standard minimo di Basilea²³ per le banche che dispongono di attivi superiori a 250 miliardi di dollari statunitensi o hanno esposizioni estere di oltre 10 miliardi di dollari statunitensi. In questo senso la quota di liquidità a breve termine è integralmente applicabile a contare dall’inizio del 2017 alle banche che superano i succitati valori limite. I prestiti erogati sotto il livello nazionale non sono presi in considerazione nel calcolo degli attivi liquidi e pertanto gli scenari di deflusso sono più severi. La LCR si applica sia a livello consolidato sia a livello singolo.

Agli istituti finanziari che dispongono di attivi compresi tra i 50–250 miliardi di dollari statunitensi si applica una LCR meno severa. Le prescrizioni non si applicano invece agli istituti con attivi inferiori a 50 miliardi di dollari statunitensi.

²³ Il governatore della Fed Daniel Tarullo parla di un’attuazione «super equivalente».

Stato di attuazione – decisione applicabile dal 2015 (attuazione dal 2015 al 2017)

È stata proposta l'entrata in vigore il 1° gennaio 2015 con un periodo transitorio di due anni.

2.2.2.3 Unione europea

Nell'UE la LCR è attuata attraverso la CRR, che è stata approvata nell'estate del 2013. Entro il 30 giugno 2014 la Commissione europea ha dovuto stabilire l'impostazione definitiva della LCR sotto forma di atto normativo delegato. All'interno del BCBS, gli Stati continentali dell'UE si sono opposti fortemente alla LCR. Tenteranno di conseguenza di dissuadere ulteriormente questo standard nel quadro dell'iter legislativo europeo. In particolare la definizione di HQLA fornisce un margine di manovra al riguardo.

La LCR sarà vincolante soltanto dall'inizio del 2015. Nel periodo transitorio gli Stati membri hanno libero margine di strutturazione. L'unica prescrizione è il grado di adempimento di almeno il 60 per cento dall'entrata in vigore e del 100 per cento al più tardi nel 2018. La LCR deve essere di principio rispettata a livello di singoli istituti e di gruppi, analogamente a quanto previsto negli Stati Uniti.

Stato di attuazione – proposta, decisione attesa entro giugno 2014 e applicabile dal 2015 (attuazione dal 2015 al 2018)

L'introduzione della LCR come standard minimo obbligatorio avverrà gradualmente tra il 2015 e il 2018.

2.2.2.4 Gran Bretagna

Dato che la LCR è parte integrante della CRR, essa espleta un effetto giuridico diretto anche in Gran Bretagna. Il regime britannico di liquidità proseguirà fino all'introduzione della LCR in Europa.

Recentemente la *Prudential Regulation Authority* (PRA) ha comunicato che allenterà le prescrizioni in materia di liquidità per le banche che adempiono già ora la quota di CET1 del 7 per cento. Questa riduzione è stata proposta dal *Financial Policy Committee* (FPC). In questo modo il FPC intende fornire un contributo alla ripresa economica. Ne consegue che la PRA ha comunicato che l'esigenza in materia di liquidità delle banche in Gran Bretagna vengono ridotte a una quota equivalente di LCR dell'80 per cento (al di sotto del vecchio standard britannico di liquidità). Successivamente la LCR deve essere aumentata fino al 100 per cento entro il 2018.

Stato di attuazione

L'UE introdurrà la LCR all'inizio del 2015. La PRA informerà a tempo debito sul passaggio dall'attuale regime di liquidità a quello nuovo.

2.2.2.5 Svizzera

A seguito della crisi dell'UBS, quale «misura immediata» applicabile alle due grandi banche, nel marzo del 2010 è stato introdotto un regime specifico di liquidità per far fronte a peggioramenti della liquidità che si producono in tempi brevi (regime svizzero per le grandi banche). Si trattava di un accordo bilaterale relativo al mantenimento di liquidità concluso tra la FINMA e le due grandi banche svizzere.

Allora queste esigenze (quantitative) in materia di liquidità andavano oltre le precedenti esigenze in materia di liquidità complessiva e hanno in parte preceduto i lavori odierni del BCBS sulla LCR. Con l'entrata in vigore all'inizio del 2013 e a metà luglio del 2013 della nuova ordinanza sulla liquidità (OLiq), questi accordi bilaterali tra la FINMA e le due grandi banche sono stati integrati nel capitolo 4: Disposizioni particolari per banche di rilevanza sistemica dell'OLiq.

Dal 1° gennaio 2015 le banche di rilevanza sistemica devono soddisfare sia la LCR che le esigenze del capitolo 4 dell'OLiQ. Per quanto riguarda le misure prudenziali TBTF sulla liquidità occorre complessivamente rispondere alle seguenti esigenze:

Esigenza TBTF:		
	Regime svizzero per le grandi banche ²⁴	Da marzo 2010 è chiesto un bilancio positivo per uno scenario di crisi di liquidità di 7 e di 30 giorni
	<i>Liquidity coverage ratio</i> (dall'inizio del 2015)	Da soddisfare al 100 % dal 1.1.2015

Le grandi banche svizzere devono soddisfare integralmente la LCR già a partire da gennaio 2015²⁵. Rispetto all'attuale discussione in seno al BCBS, la Svizzera definisce criteri di HQLA più severi. Da gennaio 2015 il regime svizzero per le grandi banche e la LCR si applicano in parallelo. A seguito delle diverse ipotesi di scenario, la LCR non sostituisce il regime svizzero per le grandi banche. Da un recente confronto delle esigenze della LCR con quelle del regime svizzero per le grandi banche emerge che quest'ultimo non comporta necessariamente sempre esigenze più severe. Di conseguenza l'applicazione contemporanea dei due approcci aumenta la probabilità di un'individuazione precoce di eventuali problemi di liquidità.

Nei due anni successivi all'entrata in vigore della LCR la FINMA analizzerà le esigenze in materia di liquidità ai sensi della LCR e del regime svizzero per le grandi banche per valutare se quest'ultimo garantisce una maggiore capacità di assorbimento in caso di crisi di liquidità. A seconda del risultato dell'analisi verrebbe richiesto al Consiglio federale un adeguamento dell'OLiQ.

Stato di attuazione – decisione applicabile dal 2015 (LCR) o già in vigore (regime per le grandi banche)

2.2.3 Ripartizione dei rischi e grandi rischi

In ambito di ripartizione dei rischi si tratta di limitare le conseguenze che possono arrecare a una banca le perdite sui crediti.

2.2.3.1 A livello internazionale (BCBS / FSB)

Anche il BCBS ha presentato prescrizioni volte a ridurre i grandi rischi. Si tratta di delimitare il rischio per la banca rispetto ad una singola controparte e quindi prevenire reazioni a catena all'interno del sistema finanziario. Le prescrizioni intendono limitare per tutte le banche l'esposizione al 25 per cento del capitale Tier 1.

A causa del maggiore rischio di contagio, l'esposizione delle G-SIB è limitata al 15 per cento del capitale Tier 1. Si raccomanda alle autorità nazionali di vigilanza di estendere questi standard più rigidi all'esposizione delle D-SIB e all'esposizione delle banche di piccole dimensioni sia nei confronti delle G-SIB che delle D-SIB.

Stato di attuazione – proposta

Le prescrizioni definitive sono state pubblicate nell'aprile del 2014. L'obbligo di osservanza di queste prescrizioni da parte delle banche è prevista, conformemente a tutte le altre disposizioni del quadro normativo di Basilea per l'inizio del 2019.

²⁴ Flussi di liquidità + valore del cuscinetto di liquidità + agevolazioni della banca centrale > deflussi di liquidità.

²⁵ A tutte le altre banche si applicano le medesime disposizioni transitorie previste da Basilea III.

2.2.3.2 Stati Uniti

La banca centrale statunitense ha presentato le norme di limitazione dei grandi rischi nel quadro della legislazione DFA. Alle relazioni con *major covered companies* o con banche estere che dispongono di attivi di oltre 500 miliardi di dollari statunitensi si applica un limite del 10 per cento. Tutte le altre relazioni sottostanno a un limite del 25 per cento. Diversamente dalla prescrizione del BCBS, il calcolo si basa sul capitale complessivo e non sui fondi propri (di base). In questo senso la norma degli Stati Uniti è meno rigorosa rispetto a quella prevista dal BCBS.

Negli Stati Uniti vige inoltre un limite di concentrazione per gli istituti finanziari. Tale limite vieta la consociazione di istituti se essi rappresentano nel complesso oltre il 10 per cento di tutti gli impegni dei fornitori di servizi finanziari.

Stato di attuazione – già in vigore

Le prescrizioni concernenti i rischi di controparte sono entrate in vigore all'inizio dell'ottobre del 2013. Le norme definitive in merito al limite di concentrazione sono attese prossimamente.

2.2.3.3 Unione europea

Anche l'UE prevede nel pacchetto CRD IV e nella direttiva sul risanamento e la risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento (RRD) limitazioni per i rischi di controparte. In questo senso gli impegni nei confronti di un altro istituto finanziario sono limitati al 25 per cento del capitale complessivo e l'esposizione totale nei confronti di istituti finanziari in generale al 200 per cento del capitale complessivo.

Nel quadro della riforma delle strutture dell'UE (cfr. n. 2.3.3.1) è inoltre stabilito che l'esposizione del «gruppo centrale» nei confronti delle entità di negoziazione separate non deve superare il 25 per cento.

Stato di attuazione – applicabile dal 2015

Il pacchetto CRD IV è stato adottato nel giugno del 2013. Le disposizioni si applicano a partire dall'inizio del 2014. Nel dicembre del 2013 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un'intesa su una proposta comune di RRD. L'adozione formale non è ancora avvenuta. La direttiva dovrebbe entrare in vigore all'inizio del 2015.

2.2.3.4 Regno Unito

Si applicano le corrispondenti prescrizioni dell'UE.

2.2.3.5 Svizzera

In Svizzera i crediti non possono superare il 25 per cento dei fondi propri della banca. Nell'ambito delle misure prudenziali TBTF questa limitazione viene inasprita, nel senso che il 25 per cento non si riferisce alla totalità dei fondi propri, bensì al solo CET1.

Le misure prudenziali finalizzate alla ripartizione dei rischi non si riferiscono però solo agli istituti TBTF, ma si estendono anche agli istituti non TBTF. Ciò significa che il limite massimo di credito di una banca nei confronti di una banca TBTF è maggiormente limitato di quello nei confronti di una banca non TBTF. In tal modo viene ridotta la concentrazione di crediti interbancari nei confronti delle banche TBTF e si promuove la diversificazione nel settore delle operazioni interbancarie.

Stato di attuazione – già in vigore

2.2.4 Conclusione sulle misure prudenziali

Il rafforzamento delle prescrizioni prudenziali costituisce una componente centrale delle misure TBTF in tutte le giurisdizioni. Esse si prefiggono di rafforzare la resistenza delle banche alle crisi e quindi del sistema finanziario nel suo insieme. Le singole esigenze poste alle relative banche sono in parte strutturate in modo molto diverso. La maggior parte delle misure è già stata decisa, ma si applica soltanto tra uno o due anni e sarà inoltre introdotta gradualmente su un più lungo periodo di tempo.

2.2.4.1 Capitale proprio

Tutti i Paesi analizzati hanno in comune il fatto che rispettano le prescrizioni minime di Basilea III e del FSB relative al supplemento di rilevanza sistemica. Soltanto l'UE, come unica giurisdizione, non ha ancora pianificato l'introduzione vincolante della *leverage ratio* di Basilea III. Nessun'altra giurisdizione si situa al di sotto degli standard minimi internazionali. Anzi, alcune giurisdizioni hanno deciso di andare oltre il parametro minimo internazionale. Per quanto riguarda le quote di capitale ponderate in funzione del rischio figurano in primo piano la Svizzera, i Paesi scandinavi e anche la Gran Bretagna. *Per quanto concerne il leverage ratio è molto probabile che gli Stati Uniti si riveleranno come i più severi nei confronti delle G-SIB. Le prescrizioni esatte del loro progetto di leverage surcharge non sono tuttavia ancora state fissate.*

L'UE stabilisce un quadro vincolante minimo con una copertura identica al minimo internazionale, ma lascia comunque ai suoi Stati membri un certo margine di manovra per l'introduzione di esigenze più elevate che tengono conto delle peculiarità nazionali. Come già menzionato, questo non concerne finora l'indice di indebitamento massimo.

La Gran Bretagna esige un supplemento sostanziale per rapporto alle norme internazionali, in particolare in ambito di fondi propri di base di qualità primaria, per le entità che contengono funzioni di rilevanza sistemica. Inoltre come unico Paese ha già stabilito in un disegno di legge prescrizioni quantitative in merito alla capacità totale di assorbimento delle perdite (compresi gli impegni *bail-in* in caso di insolvenza). Anche dal profilo temporale la Gran Bretagna interviene in maniera estremamente rapida (soprattutto nei settori in cui il calendario dell'UE non è determinante).

Gli Stati Uniti riprendono le prescrizioni internazionali in ambito di esigenze ponderate in funzione del rischio, ma vanno oltre le prescrizioni di Basilea III per quanto concerne il *leverage ratio* delle banche di rilevanza sistemica. Inoltre, gli Stati Uniti chiedono alle grandi banche estere di riunire le loro operazioni statunitensi in una holding intermedia. Questa holding intermedia sottostà negli Stati Uniti alle medesime norme prudenziali applicabili agli istituti finanziari nazionali.

La Svizzera supera pure gli standard internazionali concernenti le disposizioni sul capitale, ed in particolare riguardo alla quota ponderata in funzione del rischio rappresenta perfino il Paese più severo nel confronto internazionale. In ambito di fondi propri di base ad esempio la Svezia va ben oltre la Svizzera, mentre la Gran Bretagna si situa sul livello del nostro Paese. Anche negli Stati Uniti le quote ponderate in funzione del rischio si situeranno verosimilmente al di sopra degli standard internazionali. Una particolarità delle disposizioni svizzere è data dal fatto che per l'esigenza complessiva non è fissato alcun limite massimo. La differenza proviene dalla componente progressiva di capitale della normativa TBTF svizzera, che viene automaticamente adeguata verso l'alto (o verso il basso) in caso di aumento (o di diminuzione) della quota di mercato e del *leverage exposure*. Vice versa la normativa TBTF svizzera si prefigge di incentivare la riduzione delle quote di mercato e del *leverage exposure*, poiché in tal modo diminuiscono automaticamente pure le esigenze complessive. La comparabilità è quindi significativa soltanto a una determinata data di riferimento. Anche per quanto riguarda il *leverage ratio* la Svizzera si situa al di sopra del minimo internazionale, ma comunque al di sotto delle norme degli Stati Uniti e della Gran Bretagna. Va inoltre preso in considerazione che il *leverage*

ratio TBTF è direttamente vincolato alle prescrizioni ponderate in funzione del rischio e soggiace pertanto a fluttuazioni.

La rapidità di attuazione delle misure a livello di capitale varia notevolmente. Alcuni Paesi sfruttano l'intero margine di manovra previsto della fase transitoria di Basilea III (UE), mentre altri Paesi procedono più rapidamente (Gran Bretagna). La Svizzera è l'unico Paese che ha già adottato definitivamente tutte le misure.

2.2.4.2 Liquidità

Tutte le giurisdizioni considerate seguono il concetto di LCR di Basilea III. Tuttavia esistono certe differenze in merito al calendario. Infatti, il grado di adempimento del 100 per cento per le banche di rilevanza sistemica in Svizzera entra in vigore già dal 2015, mentre negli Stati Uniti questo grado deve essere raggiunto soltanto dal 2017 e nell'UE come pure in Gran Bretagna solo dal 2018.

Ad eccezione dell'UE, l'attuazione della quota di liquidità a breve termine è già stata decisa. La Svizzera e gli Stati Uniti applicano ai grandi istituti finanziari prescrizioni leggermente più severe rispetto al minimo internazionale. Un'ulteriore particolarità della Svizzera è costituita dall'esistenza di un regime parallelo per le grandi banche durante almeno due anni.

2.2.4.3 Ripartizione dei rischi

A livello internazionale l'impostazione delle prescrizioni sui grandi rischi è simile. Le differenze riguardano il metodo di calcolo e la definizione dei fondi propri computabili. Attualmente è in fase di elaborazione uno standard internazionale minimo. Gli Stati Uniti hanno già deciso prescrizioni più severe per le banche di rilevanza sistemica.

2.2.4.4 Conclusione

Il confronto delle diverse forme di misure prudenziali evidenzia anche le varie priorità della regolamentazione TBTF nelle giurisdizioni considerate. La Svizzera nel suo approccio TBTF pone l'accento sulle esigenze in materia di fondi propri e, per quanto concerne le esigenze minime, va pertanto in parte oltre gli attuali standard internazionali e le esigenze poste da altre giurisdizioni. Le esigenze corrispondenti dell'UE sono ad esempio meno severe, ciò che spiega la maggiore focalizzazione su misure organizzative, come illustrato di seguito.

2.3 Misure organizzative²⁶

Le esperienze raccolte con la recente crisi hanno riaperto il dibattito sulle esigenze normative in merito alla struttura organizzativa e giuridica delle banche come misure per attenuare i rischi sistemici. Le misure organizzative sono in genere considerate come complemento alle regolamentazioni prudenziali tradizionali, che sono state inasprite in seguito alla crisi finanziaria. Da questo punto di vista gli obiettivi delle misure strutturali sono per quanto possibile anche complementari a quelli delle maggiori esigenze in fatto di capitale, di liquidità e di finanziamento come pure di gestione delle crisi e di liquidazione. Le misure organizzative sono anzitutto destinate a limitare il pericolo di contagio tra i diversi settori interni a una banca. A ciò si aggiunge perlopiù il divieto o lo scorporo di determinate attività considerate particolarmente a rischio. Le misure organizzative mirano d'altra parte a un decentramento finanziario e organizzativo all'interno di un gruppo per agevolare la capacità di liquidazione di un istituto e rendere possibile in caso di crisi una separazione rapida di prestazioni di servizi di rilevanza sistemica.

Una delimitazione tra le diverse prestazioni bancarie riduce di principio il pericolo di un contagio. Delimitazioni artificiali accrescono tuttavia nell'attività quotidiana anche la volatilità e le

²⁶ In vista di un «ulteriore sviluppo» del concetto TBTF svizzero, in questa sede si parla di misure organizzative. Si intendono in particolare anche le misure strutturali.

limitazioni dei flussi liberi di capitale e di liquidità, accrescendo la predisposizione al contagio di singole parti di un gruppo bancario. Le proposte di delimitazione avanzate da diversi Paesi contrappongono le prestazioni di servizi con rischi difficilmente calcolabili con quelle di carattere centrale per il funzionamento di un'economia. Queste ultime sono particolarmente degne di protezione. Vi rientrano in particolare le operazioni di deposito o i sistemi di pagamento. La definizione e la delimitazione delle attività ad alto rischio è ben più difficile. Sebbene le attività di negoziazione per conto proprio ne facciano parte, è tuttavia difficile delimitarle nei confronti del *market making*²⁷. Di conseguenza, una simile differenziazione non è effettuata in tutte le giurisdizioni, come illustrato più avanti. La delimitazione può inoltre essere effettuata in diverse parti²⁸.

La delimitazione può peraltro essere rigorosa, in maniera tale che le prestazioni di servizi da separare non possano più essere offerte all'interno del medesimo gruppo bancario. Si parla in questo contesto di una separazione proprietaria. Sovente non si esige una separazione così assoluta. È sufficiente che le prestazioni di servizi di rilevanza sistemica e quelle ad alto rischio siano organizzate in soggetti distinti, ma facenti comunque parte dello stesso gruppo. In caso di crisi una simile delimitazione organizzativa e giuridica dovrebbe anche rendere possibile un distacco rapido delle prestazioni di servizi di rilevanza sistemica dal resto. Questi soggetti devono pertanto essere sufficientemente dotati di capitale, liquidità e funzioni di supporto, come ad esempio IT e RU, affinché le prestazioni di servizi di rilevanza sistemica possano essere fornite senza interruzioni (*self sufficiency*). Il finanziamento separato dei diversi settori consente d'altronde di evitare sovvenzionamenti trasversali indesiderati a singoli settori d'attività e quindi un'assunzione eccessiva di rischi.

2.3.1 A livello internazionale (BCBS / FSB)

Il quadro normativo del FSB ammette che le misure organizzative possano ridurre i rischi dei SIFI. Sono valutati positivamente sia il fatto che le misure strutturali limitano un modo di agire ad alto rischio, sia il contributo al miglioramento delle attività di liquidazione. Il FSB mette tuttavia in guardia dalle ripercussioni negative per i mercati finanziari globali e regionali dovute a divergenti misure strutturali adottate a livello nazionale. Le ripercussioni transfrontaliere devono essere tenute in debito conto.

In assenza di un consenso internazionale all'interno del G-20 non esistono al momento raccomandazioni o standard internazionali minimi a livello di misure organizzative che possano fungere da linea direttrice per l'attuazione delle stesse sul piano nazionale. Sono di conseguenza differenti anche le singole misure nazionali.

2.3.2 Stati Uniti

Le autorità statunitensi intendono attenuare i rischi del sistema finanziario e incentivare la stabilità finanziaria attraverso due diversi concetti organizzativi. Una misura prevede il divieto per le banche di effettuare operazioni in proprio e altre attività ad alto rischio, mentre una seconda misura riguarda la struttura di gruppo delle banche estere negli Stati Uniti.

2.3.2.1 Regola di Volcker

La cosiddetta regola di Volcker (*Volcker rule*) vieta alle banche statunitensi le operazioni in proprio e altre attività ad alto rischio. La regola di Volcker fa parte del Dodd-Frank Act (DFA).

²⁷ Con *market making* si intende la garanzia di negoziabilità di titoli attraverso la fissazione continua di corsi d'acquisto e di vendita. In questo modo si evitano squilibri temporanei tra offerta e domanda di titoli meno liquidi.

²⁸ «Si possono recintare i cervi per proteggerli dai leoni oppure rinchiudere i leoni per tenerli lontani dalla selvaggina.» (John Vickers).

Sono trascorsi diversi anni finché le cinque autorità implicate²⁹ trovassero un consenso sull'introduzione delle disposizioni di applicazione, che comprendono oltre 1000 pagine. La regola di Volcker si applica a tutte le banche e non soltanto a quelle di rilevanza sistemica.

Detto in parole semplici la regola di Volcker vieta alle banche commerciali titolari di una licenza e finanziate mediante depositi oppure alle società holding con affiliate o succursali statunitensi le operazioni in proprio nonché gli investimenti in fondi *hedge* e di *private equity* oppure il loro sponsoring (sono consentite unicamente per quantità inferiori al 3 % dei fondi propri di base). È prevista pertanto la separazione completa del diritto di proprietà. Le operazioni in proprio (ad eccezioni di quelle riportate di seguito) e le operazioni di deposito non possono far parte della medesima holding. Le altre attività commerciali non sono toccate dal divieto.

Le operazioni in proprio comprendono ogni acquisto o vendita di titoli, derivati oppure operazioni a termine nonché di opzioni sulle stesse. La regola di Volcker prevede numerose eccezioni al divieto come ad esempio i) i titoli idonei al rifinanziamento presso la banca centrale (*US government, agency, state, and municipal obligations*), ii) i prestiti di Stato esteri (in misura limitata), iii) le transazioni nel contesto dell'assunzione di un'emissione di effetti per conto di clienti (*underwriting*), iv) le attività di *market making* per conto di clienti, v) l'*hedging*, vi) le transazioni su incarico di clienti o nel contesto della cartolarizzazione/alienazione di crediti, nonché vii) le operazioni in proprio effettuate da affiliate e succursali non statunitensi. Anche nel caso del divieto d'operare con gli *hedge funds* e i *private equity funds* esistono numerose eccezioni: sono ad esempio consentiti l'*underwriting* e il *market making*.

Nel complesso la regola di Volcker è dunque meno restrittiva rispetto al Glass-Steagall Act, in vigore dal 1933 al 1999, che prevedeva una separazione istituzionale tra le operazioni di deposito e di credito e le operazioni in titoli da parte di determinate banche negli Stati Uniti.

Stato di attuazione – decisione applicabile dal 2015

Le norme definitive sono state pubblicate dalle autorità nel dicembre del 2013 ed entrano in vigore il 1° aprile 2014. Il termine di attuazione si estende fino al 15 luglio 2015, ovvero un anno in più di quanto previsto dal DFA. Si richiede alle banche un programma di compliance concernente le loro attività specifiche nel settore nonché un rendiconto in cifre all'attenzione delle autorità di vigilanza.

2.3.2.2 Misure organizzative per le banche estere

Quale seconda misura organizzativa la banca centrale statunitense ha emanato norme in vista di un rafforzamento degli standard di regolamentazione e di vigilanza per la banche estere attive negli Stati Uniti (cfr. n. 2.2.1.2). Secondo queste norme le banche estere con una somma di bilancio negli Stati Uniti di oltre 50 miliardi di dollari statunitensi devono riunire le loro attività in una holding intermedia (*Intermediate Holding Company, IHC*). Secondo la banca centrale degli Stati Uniti 15–20 banche estere saranno trattate come le grandi banche statunitensi. La holding intermedia – come tutte le grandi banche statunitensi regolamentate – deve adempiere alle pertinenti esigenze in materia di fondi propri e di liquidità, effettuare degli stress test e soddisfare altre esigenze prudenziali.

Questa esigenza è stata proposta dalla banca centrale, mentre il DFA non la prevedeva. Al riguardo occorre tenere conto che durante la recente crisi finanziaria numerose banche estere attive negli Stati Uniti hanno beneficiato di sostanziali sostegni statali. Con queste misure si intende creare una consistente e rafforzata vigilanza e regolamentazione dell'attività delle banche estere negli Stati Uniti al fine di accrescere complessivamente la stabilità finanziaria negli Stati Uniti. Le preoccupazioni di Stati e banche estere non sono state in gran parte prese in considerazione.

²⁹ FRB, CFTC, FDIC, OCC e SEC.

Stato di attuazione – decisione applicabile dal 2016

Nel mese di febbraio del 2014 la banca centrale statunitense ha presentato le norme definitive. Le banche estere interessate hanno tempo fino a luglio 2016 per mettere in atto le prescrizioni. Inoltre a partire dal mese di gennaio del 2018 le grandi banche estere dovranno rispettare determinati limiti di *leverage ratio*.

2.3.3 Unione europea

L'UE ha istituito un gruppo di esperti (nominato come il suo presidente Erkki Liikanen) con il compito di verificare se in seguito alla crisi finanziaria e a complemento delle regolamentazioni già introdotte si imponessero riforme strutturali. Il gruppo di esperti ha pubblicato il suo rapporto nell'ottobre del 2012. Esso propone per le grandi banche lo scorporo delle operazioni in proprio e di altre significative attività di negoziazione. Entrambe le parti devono essere giuridicamente separate nonché finanziate e capitalizzate individualmente. A differenza della regola di Volcker, possono però far parte della medesima holding.

2.3.3.1 Proposta della Commissione europea sulla riforma strutturale

In linea con le raccomandazioni del gruppo di esperti Liikanen, all'inizio del 2014 la Commissione europea ha pubblicato un progetto di ordinanza concernente le misure strutturali dell'UE per il settore bancario. Il progetto contiene due elementi principali:

1. il divieto delle operazioni in proprio in strumenti finanziari e beni per il gruppo o per singole entità dello stesso. In questo contesto le operazioni in proprio sono definite in senso stretto come attività per conto proprio allo scopo esclusivo di realizzare un utile per la banca, senza alcun collegamento con attività per conto del cliente o per garantire rischi dell'impresa. Agli istituti interessati è anche vietato d'effettuare investimenti nella maggior parte degli *hedge funds* allo scopo esclusivo di realizzare utili per conto proprio. La Commissione osserva che al momento le banche europee effettuano poche attività soggette a questo divieto. Essa teme nondimeno che queste attività commerciali possano nuovamente salire al livello antecedente alla crisi non appena migliorerà il contesto. La Commissione riconosce altresì i problemi esistenti in ambito di delimitazione tra operazioni in proprio e *market making* e adotta al riguardo una definizione in senso stretto di operazioni in proprio. Il commercio di obbligazioni degli Stati dell'UE non ne è espressamente toccato da questo divieto;
2. la competenza e, in determinati casi, l'obbligo delle autorità di vigilanza di imporre il trasferimento di determinate altre attività commerciali – quali il *market making*, il commercio di derivati complessi e la cartolarizzazione – in altre imprese commerciali separate all'interno del gruppo. Le banche non devono separare le attività se possono provare alle loro autorità di vigilanza che i possibili rischi possono essere ridotti in un altro modo. Gli istituti che accettano depositi possono pertanto effettuare queste attività commerciali all'interno della medesima unità giuridica soltanto finché l'autorità di vigilanza non decida che deve essere effettuato lo scorporo su un'entità separata. Questa «entità di negoziazione» sottostà a determinate restrizioni. Non può ad esempio accettare depositi che rientrano nell'ambito della garanzia dei depositi oppure offrire prestazioni del traffico dei pagamenti ai clienti al dettaglio. Le autorità di vigilanza devono coordinarsi con le autorità di liquidazione dato che anche la RRD prevede che le autorità di liquidazione possano esigere modifiche strutturali (di natura giuridica e organizzativa) in caso di prevedibile ostacolo a una liquidazione effettiva.

Questa proposta fornisce soprattutto un quadro comune minimo, fermo restando che i singoli Stati membri possono adottare misure più ampie. La competenza di una separazione di ulteriori attività ad alto rischio, oltre allo stretto divieto delle operazioni in proprio, compete alle autorità di vigilanza nazionali.

Le nuove regole riguardano soltanto le grandi banche, segnatamente le G-SIB europee (ai sensi del FSB) e le banche che nel corso di tre anni consecutivi presentano valori patrimoniali complessivi di oltre 30 miliardi di euro e le cui attività commerciali e le cui esposizioni ammontano a oltre 70 miliardi di euro o al 10 per cento dei loro valori patrimoniali complessivi. Anche le succursali e affiliate di banche europee in Stati terzi come pure le succursali e affiliate di banche estere nell'UE sottostanno a questa regolamentazione, nella misura in cui superano i valori soglia. Eccezioni sono possibili se negli altri Stati si applicano misure strutturali equivalenti.

Le disposizioni non si applicano agli Stati membri che al momento della loro adozione (gennaio 2014) disponevano già di una legislazione che prescrive una separazione analoga. La Germania, la Francia, il Belgio e la Gran Bretagna potrebbero ricorrere a questa deroga.

Stato di attuazione – Proposta, applicazione prevista tra il 2017 e il 2018

Si tratta di una proposta della Commissione europea che dovrà altresì essere confermata dal Parlamento e dal Consiglio dei ministri nel quadro della procedura di dialogo a tre. Secondo il calendario, l'adozione è prevista al più tardi entro metà del 2015. Il progetto prevede che il divieto delle operazioni in proprio entri in vigore all'inizio del 2017 e le prescrizioni in materia di scorporo delle attività commerciali a metà 2018.

2.3.3.2 Germania e Francia

La Germania e la Francia sono state all'interno dell'UE le principali sostenitrici di prescrizioni in ambito di misure organizzative. Entrambi i Paesi hanno già adottato leggi corrispondenti prima della Commissione europea.

Germania

In base alle raccomandazioni Liikanen, nel mese di febbraio del 2013 il Governo tedesco ha presentato un disegno di legge sulla protezione dai rischi e sulla pianificazione del risanamento e della liquidazione di istituti di credito e di gruppi finanziari. La schermatura delle operazioni a rischio da quelle effettuate con i clienti intende garantire il *retail banking*. Le grandi banche sono obbligate a separare sul piano funzionale le operazioni commerciali dalle operazioni con i clienti. In caso di crisi le operazioni non riferite ai clienti possono essere separate e liquidate più facilmente. La legge persegue pertanto gli obiettivi di ridurre il pericolo di contagio proveniente dalle operazioni ad alto rischio e di adottare provvedimenti in caso di crisi.

Gli istituti creditizi di deposito e i gruppi ai quali appartengono tali istituti non possono più effettuare contemporaneamente all'interno della medesima entità operazioni di deposito e operazioni in proprio, ovvero l'acquisto o l'alienazione di strumenti finanziari per conto proprio. Essi devono invece scorporare le operazioni in proprio su una società autonoma dal profilo giuridico, economico e organizzativo. I crediti e le garanzie a favore di *hedge funds* e imprese paragonabili con ingenti investimenti di capitale di terzi possono essere concessi soltanto dalla società che effettua in modo indipendente le operazioni in proprio. In ossequio alle raccomandazioni Liikanen queste norme si applicano unicamente se le attività commerciali dell'istituto rappresentano più del 20 per cento della somma di bilancio complessiva o superano i 100 miliardi di euro.

Gli istituti creditizi di deposito possono tuttavia effettuare operazioni in proprio riferite alla clientela, ovvero l'acquisto o l'alienazione di strumenti finanziari per conto proprio come prestazione di servizi per i terzi. Rientra in questo ambito anche il *market making*. Tuttavia, per tenere conto dei casi speciali, la Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) può in singoli casi richiedere la separazione delle attività di *market making*.

Stato di attuazione – decisione applicabile dal 2015

Le disposizioni di tale legge sono state adottate nell'agosto del 2013. Gran parte del testo normativo è entrato in vigore all'inizio del 2014. I divieti si applicano a partire dal 1° luglio 2015.

Francia

In Francia la nuova legge persegue l'obiettivo di una migliore protezione dei clienti bancari, di una limitazione della speculazione e del rafforzamento del finanziamento dell'economia reale. Per quanto riguarda le misure organizzative, la legge prescrive entro il 2015 lo scorporo delle attività speculative (operazioni in proprio, operazioni di credito con *hedge fund*) in entità separate (con determinate eccezioni, ad esempio in ambito *market making*), nonché la loro dotazione con maggiori fondi propri. L'entità separata non può accettare depositi dai clienti. Le sue dimensioni sono limitate in relazione con quelle dell'intero gruppo finanziario e quest'ultimo deve rispettare i limiti di diversificazione dei rischi nei confronti delle entità a rischio.

La Francia introduce anche il divieto di attività altamente speculative, in cui rientrano le operazioni particolarmente rapide della negoziazione ad alta frequenza o il commercio di derivati sulla base di prodotti agricoli.

Stato di attuazione – decisione applicabile dal 2015

La legge sulla separazione e la regolamentazione delle operazioni bancarie è entrata in vigore nel mese di luglio del 2013 con effetto dal 2015.

2.3.4 Gran Bretagna

In Gran Bretagna una commissione di esperti indipendente (*Independent Commission on Banking*, ICB) ha pubblicato nel settembre del 2011 raccomandazioni sulla struttura del sistema bancario britannico che nel dicembre del 2013 sono state attuate nel *Financial Services (Banking Reform) Act*. Quale elemento centrale la legge chiede la creazione di un'entità separata all'interno del gruppo che riunisca le prestazioni di servizi economicamente degne di protezione. Come già esposto (cfr. n. 2.1.4), questa entità sottostà a una maggiore esigenza in materia di fondi propri.

Con il concetto di *ring-fence* si intende proteggere le prestazioni bancarie centrali che in caso di interruzione temporanea avrebbero ripercussioni significative dirette sull'economia britannica, in particolare sulle economie domestiche e sulle piccole e medie imprese. Per prestazioni bancarie centrali si intende concretamente l'accettazione di depositi e l'esecuzione di pagamenti dai conti bancari. Queste attività devono essere riunite in una speciale unità. Non sottostanno tuttavia alla regolamentazione del *ring-fence* i depositi delle grandi imprese (cifra d'affari superiore a 6,5 mio. di GBP), di privati facoltosi, di Paesi non SEE (Regno Unito obbligatoriamente, altri Paesi SEE a titolo volontario), nonché degli istituti finanziari. Le prescrizioni si applicano alle banche e ai gruppi bancari con sede principale in Gran Bretagna. Esiste un'eccezione de minimis: le banche con depositi *ring-fence* inferiori a 25 miliardi di sterline non sottostanno alla normativa *ring-fence*. Si intende applicare le esigenze del *ring-fence* solo alle grandi banche, evitando in tal modo ostacoli all'accesso al mercato e costi eccessivi per i piccoli istituti.

All'entità *ring-fence* sono vietate determinate attività. In linea di massima non possono essere effettuati investimenti in operazioni in proprio e altre attività bancarie di investimento (*dealing in investments as principal*). Tra queste rientrano anche la concessione di crediti a istituti finanziari. In un complemento il Ministero delle finanze ha inoltre stabilito che anche il commercio di materie prime fisiche è vietato. Non rientrano nel campo d'applicazione di queste restrizioni i) derivati semplici per i clienti (operazioni a termine, *future* e *swap* limitati alle valute, agli interessi e alle materie prime), ii) la cartolarizzazione di attivi propri, iii) i *debt-equity swap* e iv) e le operazioni di copertura dei propri rischi.

Stato di attuazione – decisione applicabile dal 2019

La legge è stata adottata nel dicembre del 2013. Il Governo ha promesso le disposizioni di esecuzione entro il 2015. L'attuazione graduale avviene fino al 2019.

2.3.5 Svizzera

Nel contesto del rafforzamento della stabilità del settore finanziario, in Svizzera assumono un'importanza fondamentale la pianificazione per l'emergenza, la stabilizzazione e la liquidazione. Queste misure prevedono determinate prescrizioni sul piano della struttura organizzativa della banca. La legislazione TBTF non prevede invece nessuna prescrizione concreta sulla struttura o sull'organizzazione del gruppo. Secondo il principio di sussidiarietà la legislazione TBTF prescrive che il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica deve essere garantito mediante un piano di emergenza. L'impostazione e l'attuazione competono invece alla banca interessata. La FINMA può formulare prescrizioni concrete, che possono anche comprendere una modifica della struttura del gruppo o della sua organizzazione, soltanto in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo. La Svizzera rinuncia volutamente a un intervento diretto nella struttura dell'impresa e nei modelli aziendali delle banche interessate.

Le prescrizioni della Svizzera sono pertanto fortemente focalizzate sul miglioramento delle possibilità di liquidazione di un istituto TBTF e rinunciano a norme organizzative concrete o divieti di operazioni specifiche. Nel nostro Paese le misure organizzative sono chiaramente legate ai piani di gestione della crisi e di liquidazione di banche di rilevanza sistemica (cfr. n. 2.4.5.1).

2.3.5.1 Pianificazione d'emergenza

Secondo l'articolo 9 capoverso 2 lettera d LBCR le banche di rilevanza sistemica devono prevedere una *pianificazione d'emergenza a livello di struttura, infrastruttura, conduzione, controllo e flussi di capitale e di liquidità interni al gruppo* che possa essere attuata immediatamente e che garantisca, in caso di rischio d'insolvenza, il mantenimento delle sue funzioni di rilevanza sistemica. La *pianificazione d'emergenza* prescritta dalla legge è ulteriormente concretizzata dagli articoli 21–21c dell'ordinanza sulle banche. Secondo tali disposizioni la banca di rilevanza sistemica deve garantire che in caso di rischio d'insolvenza le sue funzioni di rilevanza sistemica secondo l'articolo 8 LBCR siano mantenute senza interruzione, *indipendentemente dalle altre parti della banca*. Le misure del piano d'emergenza devono essere messe in atto a titolo preparatorio fin quando ciò sia necessario per mantenere senza interruzione le funzioni di rilevanza sistemica.

Secondo il commento relativo alla modifica dell'ordinanza sulle banche e dell'ordinanza sui fondi propri³⁰, la banca dispone essenzialmente di tre opzioni: può istituire un soggetto di diritto indipendente, operativo e domiciliato in Svizzera, provvisto di un'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria al quale trasferire le funzioni di rilevanza sistemica in caso di minaccia di insolvenza. In alternativa essa può riunire le funzioni di rilevanza sistemica già in precedenza, ossia nel quadro di un modello aziendale esistente, in un soggetto di diritto domiciliato in Svizzera. Questa soluzione porta con sé il vantaggio che le funzioni di rilevanza sistemica hanno già dimostrato la loro efficacia nell'attività quotidiana e quindi è già data la garanzia del loro ulteriore funzionamento. La banca può infine concordare con un terzo accordi di resistenza al fallimento secondo i quali gli trasferisce le funzioni di rilevanza sistemica in caso di minaccia di insolvenza.

Se il piano d'emergenza non soddisfa le esigenze relative alla prova di mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica in caso di rischio d'insolvenza, la FINMA può – dopo aver accordato alla banca due congrui termini per eliminare le lacune riscontrate – ordinare la costituzione in Svizzera di un *soggetto giuridico indipendente al quale possano essere trasferite le funzioni di rilevanza sistemica* oppure *l'adeguamento della struttura giuridica e operativa della banca*, affinché le funzioni di rilevanza sistemica possano essere separate in breve tempo. In Svizzera l'autorità di vigilanza interviene pertanto unicamente in maniera sussidiaria per

³⁰ Commento del 20 giugno 2012 alle modifiche dell'ordinanza sulle banche e dell'ordinanza sui fondi propri – attuazione della modifica del 30 settembre 2011 della legge sulle banche (rafforzamento della stabilità nel settore finanziario, too big to fail).

quanto riguarda le misure organizzative e strutturali richieste dalla legge. Rinunciando a esigenze strutturali predefinite il modello svizzero garantisce maggiore flessibilità rispetto ad altri approcci internazionali e può essere meglio adeguato ai diversi modelli aziendali delle banche di rilevanza sistemica. Sia l'UBS che il Credit Suisse hanno comunicato di voler scorporare in un'unità giuridica autonoma le funzioni designate in Svizzera quali attività di rilevanza sistemica.

L'approccio svizzero invoglia peraltro le banche ad adeguare ulteriormente la loro struttura organizzativa. Se le misure adottate dalla banca migliorano molto verosimilmente le sue possibilità di risanamento e di liquidazione oltre il livello previsto dalla legge con il piano d'emergenza (cfr. n. 2.4.5.1), la FINMA può accordare agevolazioni sulla componente progressiva dei fondi propri. Se la banca supera le esigenze organizzative minime che le vengono poste e migliora quindi la propria capacità di risanamento o di liquidazione, la banca è ricompensata con sconti sulla componente progressiva dei fondi propri. La concessione di questo sconto sottostà comunque a severe condizioni, ciò che garantisce un volume adeguato di fondi propri.

Questo approccio non ha paralleli a livello internazionale, ma è interessante nella misura in cui rende possibile fino a un certo punto l'intercambiabilità di adeguamenti organizzativi da parte della banca e di speciali esigenze in materia di fondi propri. La logica va ricercata nel fatto che mediante queste due misure è possibile ridurre il rischio residuo per lo Stato. Un supplemento di fondi propri riduce le probabilità di insolvenza, mentre le misure strutturali ne diminuiscono le ripercussioni. Se sono quindi adottate misure organizzative adeguate, viene meno in una certa misura la giustificazione di un supplemento di fondi propri. Questa soluzione genuinamente svizzera consente pertanto una soluzione ben equilibrata in ogni momento.

2.3.6 Conclusione sulle misure organizzative

Sulla base degli insegnamenti tratti dalla crisi gli Stati Uniti, la Gran Bretagna, la Germania, la Francia e in futuro eventualmente anche l'UE esigono, in una forma o nell'altra, adeguamenti organizzativi delle banche di rilevanza sistemica. Contrariamente alle misure prudenziali o a quelle esposte più avanti in caso di crisi, a livello internazionale finora non si è invece ancora affermato uno standard internazionale riconosciuto dal G-20. Manca quindi la base per poter effettuare analisi comparative delle diverse misure. Le singole misure differiscono peraltro fortemente o la loro categorizzazione si rivela difficile.

Le misure organizzative degli Stati Uniti e, in misura minore, le normative proposte dalla Commissione europea, postulano una separazione proprietaria per le operazioni in proprio e per le altre operazioni a rischio. La banca non può esercitare l'attività di deposito ed effettuare operazioni in proprio. Fino alla probabile entrata in vigore della normativa dell'UE, in Gran Bretagna ciò è comunque possibile perché l'unità *ring-fence* sottostà invero a un simile divieto, non però l'unità commerciale della banca.

Variano anche fortemente le definizioni di ciò che è ammesso e esistono numerose deroghe a queste norme. Negli Stati Uniti ad esempio il *market making* è escluso dal divieto. Nel caso della proposta della Commissione europea compete invece in ampia misura all'apprezzamento delle autorità di vigilanza la designazione delle attività ammesse. Comune a entrambi è il fatto che i prestiti dei rispettivi Stati non rientrano nel divieto.

Le misure strutturali negli Stati Uniti si applicano a tutte le banche a prescindere dalle loro dimensioni e dal loro profilo di rischio. Nell'Unione europea o in Gran Bretagna ne sono toccati soltanto i grandi istituti. In Svizzera le misure organizzative riguardano solo le banche considerate di rilevanza sistemica.

Mentre l'UE e gli Stati Uniti vietano le operazioni in proprio in quanto attività particolarmente a rischio, la Gran Bretagna determina al contrario le prestazioni di servizio degne di particolare protezione ed esige il loro scorporo in un'unità autonoma interna al gruppo. In questo caso la definizione non è focalizzata sulle operazioni a rischio, bensì sulle funzioni da tutelare. Non è

inoltre prevista una separazione totale di entrambi i settori della banca bensì si applicano esigenze diverse in materia di fondi propri. Questa separazione funzionale delle funzioni di rilevanza sistemica agevola altresì il loro mantenimento in caso di crisi. La regola di Volcker negli Stati Uniti è per contro unicamente volta a evitare il pericolo di contagio all'interno di un gruppo. Essa non contribuisce pertanto al miglioramento delle possibilità di risanamento e di liquidazione perché non fornisce indicazioni sul decentramento finanziario o operativo della banca. Diversamente dagli Stati Uniti in Gran Bretagna non si tenta di definire una delimitazione tra i diversi generi di attività commerciali.

L'obiettivo principale delle misure organizzative della normativa svizzera è costituito dal mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica e dal miglioramento delle possibilità di liquidazione. Anche in altri Paesi si fa riferimento all'utilità di questi obiettivi (ad es. *ring-fence* in Gran Bretagna), ma il vincolo è meno stretto. Diversamente dalla regola di Volcker e dalla proposta della Commissione europea, la separazione delle operazioni in proprio e delle attività ad alto rischio non figurano in primo piano nel modello svizzero.

Costituisce una particolarità svizzera il principio di sussidiarietà. Dopo che la Banca Nazionale Svizzera (BNS) ha stabilito la rilevanza sistemica di una banca, essa ha la possibilità di allestire autonomamente i piani richiesti. Al riguardo deve valutare in che misura sono necessarie misure organizzative e se devono essere attuate a titolo preparatorio o soltanto in caso di necessità. La FINMA esamina i piani e interviene unicamente se la banca non è riuscita a colmare autonomamente le lacune. Le prescrizioni legali stabiliscono l'obiettivo, non però la sua attuazione concreta. In questo senso ogni istituto di rilevanza sistemica sceglie il sistema che ritiene adeguato. Poiché in Svizzera esistono poche SIB, tra l'altro molto diverse fra loro (UBS, CS, ZKB e da giugno 2014 anche il gruppo Raiffeisen), questo approccio di soluzione è senz'altro sensato.

La figura 9 illustra graficamente i diversi approcci nel contesto dei sistemi di separazione delle attività bancarie, le loro diverse forme in rapporto alle pertinenti attività, nonché il loro grado di separazione. Nel regime TBTF svizzero si è volontariamente rinunciato a divieti e prescrizioni organizzative rigorose. Il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica deve comunque essere garantito per il tramite di un piano d'emergenza. Ciò rende necessarie determinate modifiche organizzative.

Figura 9:

I modelli di separazione delle banche si differenziano quanto alla portata della separazione e alla definizione delle attività da separare (ring fence)

Definizione delle attività	Portata della separazione	«Separazione funzionale moderata»	«Separazione funzionale rigorosa»	«Separazione della proprietà»
Entità di negoziazione «ridotta» / entità di credito/deposito «ampia» Ad es. operazioni in proprio ed esposizione verso venture capital/private equity (PE)/hedge funds (HF)		 (Baseline)		(Regola di Volcker ¹) (Proposta Barnier – baseline) 
Entità di negoziazione «media» / entità di credito/deposito «media» Ad es. operazioni in proprio e market making (MM)		 (In caso di separazione più ampia)	(Proposta Liikanen)  (Proposta Barnier – se attivata una separazione più ampia ²) 	
Entità di negoziazione «ampia» / entità di credito/deposito «ridotta» Ad es. tutte le attività dell'investment banking			 (Proposta ICB)	

Impostazione operativa				
				
Entità di credito/deposito	<ul style="list-style-type: none"> Oper. di deposito Sist. di pagamento Crediti Market making Hedging Underwriting 	<ul style="list-style-type: none"> Operazioni di deposito Sistemi di pagamento Crediti 	<ul style="list-style-type: none"> Operazioni di deposito Sistemi di pagamento Crediti 	<ul style="list-style-type: none"> Operazioni di deposito Sistemi di pagamento Crediti
Entità di negoziazione	<ul style="list-style-type: none"> Operazioni in proprio Investimenti in HF e PE 	<ul style="list-style-type: none"> Market making Hedging Underwriting 	<ul style="list-style-type: none"> Oper. in proprio Investimenti in HF e PE Market making Hedging Underwriting 	<ul style="list-style-type: none"> Market making Hedging Underwriting
Non più offerti	-	<ul style="list-style-type: none"> Operazioni in proprio Investimenti in HF e PE 	-	<ul style="list-style-type: none"> Operazioni in proprio Investimenti in PE e HF

1 Riguarda anche le banche svizzere con imprese collegate negli Stati Uniti

2 La separazione della proprietà per le operazioni in proprio persisterebbe.

Fonte: Credit Suisse

2.4 Misure in caso di crisi

Uno dei più importanti insegnamenti della crisi è che si devono sviluppare strumenti adeguati per poter in particolare risanare o liquidare in una procedura ordinata anche le banche e i gruppi bancari di rilevanza sistemica. La migliore soluzione per ripristinare l'ordine sul mercato

e dominare così i diversi problemi del TBTF è l'esistenza concreta e credibile di un rischio di fallimento.

Dato che l'uscita ordinata dal mercato di una banca grande e fortemente interconnessa è, con l'ausilio della legislazione d'insolvenza ordinaria solo possibile in casi eccezionali, si è lavorato intensamente sia a livello nazionale che internazionale per migliorare gli strumenti per gestire le insolvenze. Nel frattempo, dopo le decisioni prese in ambito di misure prudenziali, la questione più importante del programma internazionale di regolamentazione in materia di rischi sistemici è la creazione e l'attuazione di norme internazionali sulla liquidazione di imprese insolventi.

2.4.1 A livello internazionale (BCBS / FSB)

2.4.1.1 Base: *Key Attributes*

Allo scopo di consentire agli istituti finanziari di rilevanza sistemica in procinto di fallire di uscire dal mercato senza minacciare la stabilità del sistema o di dover ricorrere al sostegno delle casse dello Stato, è stato elaborato dal FSB un nuovo standard internazionale concernente i regimi di liquidazione, ovvero i *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions (Key Attributes)*³¹. Il G-20 ha già adottato i *Key Attributes* come standard internazionale³².

I *Key Attributes* stabiliscono anzitutto a livello globale importanti caratteristiche strutturali dei sistemi nazionali di liquidazione. Essi comprendono tra l'altro prescrizioni sul quadro giuridico generale di risanamento e di liquidazione delle G-SIB, sulle competenze delle autorità nazionali di liquidazione e la loro cooperazione transfrontaliera, sull'applicazione degli accordi sulla compensazione e sul trattamento delle pretese dei creditori. I *Key Attributes* contengono altresì diversi strumenti che perseguono la liquidazione ordinata degli istituti di rilevanza sistemica senza ricorrere ai soldi dei contribuenti. Vi sono segnatamente elencati gli strumenti del *bail-in*, della banca transitoria nonché il trasferimento patrimoniale. Quattro elementi sono specialmente commisurati alle banche di rilevanza sistemica:

1. *creazione di Crisis Management Groups (CMG)*: mediante questi gruppi viene istituito un meccanismo di scambio di informazioni, di cooperazione e di coordinamento tra le rilevanti autorità di vigilanza nazionali ed estere. Siffatti accordi facilitano la preparazione alla crisi e la sua gestione fino al risanamento e alla liquidazione ordinata di un istituto finanziario;
2. *conclusione di accordi di cooperazione specifici agli istituti*: questi accordi coadiuvano i lavori dei CMG, nel senso che stabiliscono le procedure e i processi in vista della liquidazione ordinata di un istituto tra le autorità di vigilanza nazionali ed estere. Esse definiscono altresì i settori di competenza delle autorità in una fase antecedente alla crisi e durante la crisi. Di particolare importanza è il coordinamento delle singole strategie di risanamento e di liquidazione (*resolution*);
3. *elaborazione di piani di stabilizzazione (recovery) e di risanamento e liquidazione (resolution)*³³: il piano di stabilizzazione deve essere elaborato dalla banca e contenere misure

³¹ Lo standard *Key Attributes* deve essere applicato a tutti i tipi di istituti finanziari il cui fallimento potrebbe essere di rilevanza sistemica. Non si applica quindi soltanto alle banche, ma anche alle società di assicurazione, alle infrastrutture del mercato finanziario e alle società di investimento (*global systemically financial institution, G-SIFI*). Nel presente rapporto lo standard si riferisce però solo al settore bancario.

³² Secondo le voci critiche sarebbe stato preferibile elaborare una legislazione in materia di insolvenza uniforme a livello mondiale. Ciò tuttavia non sarebbe stato realizzabile in tempo utile.

³³ Per *resolution* si intendono misure dopo l'insolubilità (*point of non-viability*). Possono rientrarvi sia un risanamento mediante ristrutturazione del capitale sia una liquidazione della banca. La *recovery* si riferisce invece a situazioni in cui la sopravvivenza di un istituto non è ancora in pericolo acuto e

che garantiscono la stabilità finanziaria e la sopravvivenza di un istituto in condizioni difficili. Il piano di risanamento e di liquidazione è invece elaborato dalle autorità. Esso illustra le misure per mantenere le funzioni di rilevanza sistemica senza creare turbolenze sistemiche o perdite per i contribuenti e il modo in cui viene effettuata un'eventuale liquidazione ordinata delle altre funzioni;

4. *valutazione della capacità di risanamento e di liquidazione (resolvability)*: viene verificata l'attuabilità delle strategie di risanamento e di liquidazione. Questa valutazione consente di trovare eventuali lacune nel dispositivo e di eliminarle.

può essere garantita con misure di stabilizzazione (assunzione di capitale, vendita di settori commerciali e simili).

Stato di attuazione – decisione applicabile dal 2015

Il FSB chiede ai suoi Stati membri l'attuazione completa dei *Key Attributes* entro il 2015. Numerosi Paesi hanno già intrapreso i passi necessari per trasporre i *Key Attributes* nella legislazione nazionale. Attualmente viene finalizzata la metodologia per valutare³⁴ il rispetto dei *Key Attributes*. Probabilmente i *Key Attributes* dovranno subire alcune lievi modifiche. Il FMI e la Banca mondiale verificheranno a medio termine l'attuazione a livello nazionale dei *Key Attributes* nel quadro dei loro *Financial Sector Assessment Program* (FSAP).

2.4.1.2 Piano di stabilizzazione e di liquidazione

Il piano di stabilizzazione e di liquidazione è un elemento importante delle iniziative normative a livello internazionale. I *Key Attributes* prevedono per lo meno per le imprese finanziarie di rilevanza sistemica globale l'elaborazione di piani di stabilizzazione e di liquidazione.

Piano di stabilizzazione (*recovery*)

Conformemente ai *key attribute* gli istituti di credito di rilevanza sistemica globale e nazionale devono prevedere piani di stabilizzazione che servono alla preparazione in caso di gravi turbolenze finanziarie. L'istituto deve occuparsi precocemente delle misure da adottare – in ambito tra l'altro organizzativo e di politica aziendale – per poter superare una crisi in maniera possibilmente rapida, efficace e basandosi esclusivamente sui propri mezzi. A tale scopo l'istituto deve descrivere opzioni di intervento specifici a scenari per stabilizzare la propria situazione economica e garantire in tal modo la capacità di sopravvivenza del proprio istituto di credito.

Il piano di stabilizzazione (*recovery*) compete all'istituto finanziario. Il FSB esige che le autorità valutino il piano di stabilizzazione in quanto elemento del normale processo di vigilanza e ne verifichino la credibilità e l'attuabilità.

Piano di risanamento e di liquidazione (*resolution*)

Il piano di risanamento e di liquidazione rappresenta le misure delle autorità di vigilanza che rendono possibile una liquidazione ordinata senza provocare ripercussioni sistemiche o perdite per i contribuenti. Al centro è posto il mantenimento delle prestazioni e dei servizi di rilevanza sistemica. Il piano di risanamento e di liquidazione deve essere elaborato dalle autorità di vigilanza del Paese di origine con il coinvolgimento dei CMG. Esso è verificato almeno una volta all'anno e, laddove necessario, adeguato.

L'elaborazione di una strategia di risanamento e di liquidazione è una componente del piano di risanamento e di liquidazione. La stessa deve essere descritta in maniera sommaria. Nel quadro del *bail-in*, ovvero della ricapitalizzazione e della stabilizzazione della banca, il FSB prevede in linea di massima due strategie: il cosiddetto approccio *single-point of entry* (SPE), nel quale l'autorità di vigilanza nazionale è responsabile del risanamento e della liquidazione della banca. Inoltre, è prevista la cosiddetta strategia *multiple-point of entry* (MPE). In questo caso il gruppo non è risanato o liquidato nel suo insieme dall'autorità di vigilanza del Paese di origine dello stesso, bensì le autorità locali sono responsabili delle relative entità locali. Questo modo di procedere esige una struttura di gruppo organizzata in maniera decentralizzata. In entrambi gli approcci il *bail-in* fornisce il capitale necessario alla ristrutturazione del modello aziendale della banca e alla continuazione della stessa in toto o in parte.

Presupposti per il successo di una strategia SPE sono la presenza possibilmente ad un livello elevato della struttura gerarchia del gruppo di sufficiente sostanza di assorbimento delle perdite. Si può così ricorrere a tale sostanza per coprire le perdite delle succursali e garantire la continuità dell'intero gruppo. Le risorse finanziarie devono perciò essere sotto la facoltà dispositiva dell'autorità di vigilanza del Paese d'origine del gruppo.

³⁴ La Svizzera si è sottoposta volontariamente a un test pilota nel secondo semestre del 2013, da cui sono emerse determinate lacune nella legislazione svizzera.

2.4.1.3 Ulteriori approcci importanti

Le misure che consentono di mettere in atto un'insolvenza ordinata non sono ancora definite in maniera esaustiva. Il FSB ha definito ulteriori approcci per i quali in futuro è prevista la definizione di nuovi standard minimi internazionali o che dovranno comunque essere presi in considerazione dalle autorità di vigilanza dei paesi ospitanti dei G-SIB.

Efficacia degli strumenti di liquidazione nel contesto transfrontaliero: la collaborazione transfrontaliera e il riconoscimento reciproco delle misure di insolvenza devono essere migliorati.

Capacità di assorbire le perdite: lo scorso 10 novembre 2014 il FSB ha posto in consultazione pubblica una proposta di miglioramento della capacità di assorbire le perdite (*total loss-absorbing capacity*, TLAC) da parte delle banche di rilevanza sistemica globale in caso di liquidazione. Questa nuova esigenza è destinata a garantire che in caso di crisi sia disponibile sufficiente capitale di assorbimento delle perdite per stabilizzare o liquidare una banca senza ricorrere a risorse pubbliche. Essa completa l'attuale quadro normativo di Basilea III e i supplementi di fondi propri per le G-SIB adottati dal FSB. L'esigenza TLAC dovrà essere applicata a tutte le G-SIB. Inizialmente le G-SIB dei Paesi emergenti ne sono però escluse. In base ai risultati della consultazione e a uno studio sulle sue ripercussioni, lo standard TLAC dovrebbe essere finalizzato e adottato entro il vertice del G-20 di fine 2015. Deve ancora essere determinata la data a partire dalla quale l'esigenza TLAC dovrà essere rispettata. Ciò sarà al più presto dal 1° gennaio 2019.

La proposta del FSB include per l'esigenza TLAC standard minimi sia qualitativi che quantitativi. Per quanto riguarda la *quantità* sarà applicata alle G-SIB un'esigenza minima TLAC (*pillar 1*) da osservare stabilmente, definita sia in base ai RWA, sia come *leverage ratio*. L'esigenza minima TLAC in termini di RWA è compresa tra il 16 e il 20 per cento degli attivi ponderati in funzione dei rischi – l'importo esatto deve ancora essere fissato. Il *leverage ratio* TLAC deve ammontare al doppio dell'indice di indebitamento massimo Tier 1 ai sensi di Basilea III, che corrisponderebbe attualmente a un *leverage ratio* TLAC del 6 per cento. Oltre all'esigenza minima sono previste esigenze TLAC specifiche all'istituto (*pillar 2*), che dovranno essere stabilite d'intesa con i *Crisis Management Groups*. L'esigenza TLAC in parallelo con le esigenze ai sensi di Basilea III devono essere osservate stabilmente. Una parte dell'esigenza TLAC può essere soddisfatta con capitale detenuto ai fini dell'osservanza delle esigenze minime di Basilea III. Il capitale per l'osservanza del cuscinetto di capitale ai sensi di Basilea III e dei supplementi di capitale per le G-SIB non è tuttavia computabile come TLAC. Il capitale per soddisfare l'esigenza TLAC deve essere tenuto a complemento di questi due cuscinetti di capitale perché in caso di perdite questi ultimi possono temporaneamente scendere sotto la soglia abituale.

Sul piano *qualitativo*, il capitale che soddisfa le esigenze TLAC – sempreché non si tratti di fondi propri – deve in caso di crisi poter essere ammortizzato o trasformato in fondi propri, se possibile senza comportare rischi giuridici e senza compromettere la stabilità del sistema finanziario. In breve: il capitale TLAC deve permettere di garantire l'adempimento di certe obbligazioni (essere *bail-in*). Le esigenze TLAC escludono quindi espressamente taluni impegni, come ad esempio i depositi garantiti e gli impegni immediatamente esigibili e pone condizioni per quanto concerne ulteriori impegni che potrebbero entrare in linea di conto. Questi impegni devono essere tra l'altro non garantiti e di rango inferiore rispetto a quelli esclusi in caso di insolvenza, nonché avere una durata residua di almeno un anno. Sono ad esempio particolarmente idonei come capitale TLAC i CoCos. Anche i fondi propri sono computabili come capitale TLAC, ma un terzo almeno dell'esigenza TLAC deve essere soddisfatta sotto forma di capitale di terzi. Il capitale di terzi è quello che garantisce meglio di non essere già stato almeno in parte consumato dalle perdite prima dell'inizio della liquidazione.

Miglioramenti della capacità di liquidazione (resolvability) tramite strutture di gruppo più semplici: per attuare un piano di risanamento SPE o MPE effettivo il FSB chiede alle autorità di vigilanza di avviare con le entità vigilate un dialogo sulle loro strutture aziendali. Nel 2014 il FSB ha avviato un *Resolvability Assessment Process* (RAP). Questo processo dovrà valutare

l'efficacia della capacità di liquidazione delle G-SIB sulla scorta di criteri predefiniti (volume del capitale TLAC, interconnessione interna all'azienda, ecc.). Le G-SIB dovevano presentare alle loro autorità di vigilanza, entro la metà del 2014, un piano dettagliato con le modifiche della loro struttura giuridica, finanziaria e operativa. Il piano doveva illustrare le modalità di attuazione della strategia di risanamento e di liquidazione adottata. I risultati dovrebbero essere pubblicati nel 2015.

Scambio di informazioni più intenso sulla prevenzione e la gestione delle crisi: il FSB invita gli Stati a sopprimere gli ostacoli legislativi in vista di un più efficiente scambio di informazioni transfrontaliero ai fini della prevenzione e della gestione delle crisi.

2.4.2 Stati Uniti

2.4.2.1 Base

Da alcuni decenni negli Stati Uniti esiste un sistema proprio di liquidazione delle banche. Con il *Dodd Frank Act* è stata introdotta nel 2010 una nuova procedura speciale (*Orderly Resolution Authority*, OLA) di liquidazione dei SIFI. Questa procedura speciale consente di liquidare senza ricorrere al *bail-out*. Nel quadro di questa procedura, all'assicurazione nazionale dei depositi (*Federal Deposit Insurance Corporation*, FDIC), responsabile della liquidazione delle banche, sono attribuite competenze più ampie:

- creazione di banche transitorie per accogliere l'«infrastruttura operativa» di una banca fallita;
- trasferimento delle parti di valore della banca;
- alienazione di elementi patrimoniali della banca.

La legge conferisce alla FDIC il chiaro mandato di eseguire la liquidazione in maniera tale che gli azionisti, i creditori e la direzione possano essere chiamati a rispondere finanziariamente al fallimento della banca nel rispetto della stabilità del sistema. Gli azionisti e i creditori devono assumere le perdite (cfr. n. 2.4.2.3), senza generare costi per i contribuenti statunitensi.

2.4.2.2 Piano di stabilizzazione e di liquidazione

Il *Dodd Frank Act* chiede ai grandi istituti finanziari di presentare rapporti periodici sulla loro rapida e ordinata liquidazione in caso di difficoltà finanziarie sostanziali o di insolvenza imminente. Nel linguaggio comune questi piani vengono chiamati *living will* (testamento) negli Stati Uniti. L'obbligo di rendiconto per i "Recovery and Resolution Plans" (RRP) si applica in generale a tutti i gruppi di istituti con una somma di bilancio superiore ai 50 miliardi di dollari statunitensi. Questo obbligo si applica anche alle banche estere, a condizione che venga superato il valore soglia. Dal 2012 nel quadro del DFA le due grandi banche svizzere devono presentare piani di risanamento e di liquidazione per le loro attività negli Stati Uniti. L'esecuzione compete alla Fed di New York.

La valutazione e la struttura dei *living will* spetta alla Federal Reserve e al FDIC, che hanno pubblicato prescrizioni dettagliate nell'autunno del 2011. I piani di risanamento e di liquidazione constano di una breve parte ufficiale e di una presentazione dettagliata e confidenziale. Nel novembre del 2011 sono state pubblicate disposizioni definitive di esecuzione che definiscono le esigenze contenutistiche e formali dei RRP. I piani dovevano essere inoltrati al più tardi a fine 2013. L'approccio statunitense è particolare per il fatto che il piano di liquidazione deve essere elaborato dalla banca.

Né il DFA né le disposizioni di esecuzione della banca centrale e del FDIC recano prescrizioni esplicite sui piani di stabilizzazione; esse sono comunque emanate nel quadro dei processi annuali di pianificazione del capitale e degli stress test.

2.4.2.3 Strategia di liquidazione delle G-SIFI

Nel dicembre del 2013 il FDIC ha posto in consultazione la sua strategia di liquidazione preferita. Nell'attuazione delle esigenze del DFA, il FDIC ha deciso di ricorrere all'approccio SPE. Secondo il FDIC questo approccio è quello più adeguato per far partecipare alle perdite gli azionisti, i creditori e gli amministratori. È altresì importante il fatto che questo approccio garantisce la stabilità finanziaria, nel senso che le funzioni critiche possono essere protratte. A seguito della struttura integrata delle banche statunitensi – che presentano un'elevata complessità e interconnessione interna agli istituti – è impossibile effettuare una liquidazione ordinata di una parte senza creare onde di choc sistemiche. Il FDIC attua pertanto le misure di ristrutturazione ai livelli superiori del gruppo, fa partecipare gli azionisti e i creditori alle perdite e sostituisce la direzione responsabile.

Per quanto riguarda l'approccio SPE, il FDIC scorpora gli attivi su una banca transitoria, mentre i passivi restano principalmente nella holding insolvente. A causa del forte eccesso di attivi nella banca transitoria, essa è ben capitalizzata e dovrebbe pertanto essere in grado di generare liquidità sul mercato. In una seconda fase – dopo una valutazione degli attivi e una verifica del valore dei passivi lasciati nella holding insolvente – le azioni della banca transitoria sono trasferite ai creditori della holding insolvente. Come conseguenza finale il capitale di terzi della società holding è convertito in fondi propri della banca transitoria al fine di dotarla di una solida base di fondi propri, utilizzando capitale privato interno. Sia gli azionisti che gli altri creditori sopportano le perdite. A determinate condizioni il DFA consente al FDIC di trattare in maniera differenziata i creditori della medesima categoria. La banca transitoria rappresenta soltanto una soluzione transitoria e deve essere sostituita sull'arco di sei a nove mesi da una nuova società sufficientemente capitalizzata.

Le autorità riconoscono che per la riuscita di questa strategia è determinante che la società al vertice del gruppo detenga sufficiente capitale di assorbimento delle perdite per poterle sopportare e per capitalizzare la banca transitoria o la nuova società. Nella fase di ristrutturazione le perdite devono essere anzitutto sopportate dai fondi propri e dal capitale di terzi della holding del gruppo.

Le discussioni sul capitale minimo di assorbimento delle perdite (*equity and unsecured debt*) non sono concluse. Sia la banca centrale statunitense che il FDIC hanno espresso chiaramente la loro volontà di introdurre esigenze minime quantitative e qualitative in questo settore per accrescere in definitiva la credibilità e le possibilità di successo della loro strategia di liquidazione.

Alla fine del 2012 nel quadro di una presa di posizione comune con la banca centrale britannica il FDIC ha già espresso la propria preferenza a favore della strategia SPE.

2.4.3 Unione europea

Il 6 giugno 2012 la Commissione europea ha pubblicato una proposta di direttiva sul risanamento e la risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento (RRD). Questa direttiva traspone parti dei *Key Attributes* nella legislazione europea.

La RRD è tra l'altro destinata a consentire il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica in tempi di crisi. La RRD introduce anche nuovi strumenti di liquidazione in sintonia con i *Key Attributes* del FSB. Rientrano in questi nuovi strumenti di liquidazione l'alienazione di parti dell'impresa, il ricorso a istituti transitori, la separazione del patrimonio, la conversione forzata di capitale di terzi in fondi propri (*bail-in*) e il sostegno da parte dello Stato. Gli Stati membri devono inoltre costituire fondi di liquidazione. Un ulteriore importante elemento della RRD sono le prescrizioni sulle modalità di allestimento e di cura dei piani di risanamento e di liquidazione, nonché le prescrizioni sul coordinamento della liquidazione dei gruppi transfrontalieri.

Viene inoltre introdotto un meccanismo uniforme di liquidazione (SRM) per le banche dell'eurozona (gli altri Paesi possono partecipare a titolo volontario). Il SRM stabilisce le regole di

decisione e concretizza le prescrizioni in materia di fondo di liquidazione comune. Il SRM completa il meccanismo uniforme di vigilanza (SSM) e deve integrare l'obiettivo dell'unione bancaria sovranazionale. Le regole SRM si applicano a partire dal 2016.

2.4.3.1 Fondo di liquidazione

Nel quadro della RRD ogni Stato membro deve istituire un fondo nazionale di liquidazione per garantire che gli strumenti di liquidazione descritti possano essere applicati in maniera efficace. Questo obbligo decade se l'ammontare viene generato da altri contributi obbligatori alle quali può accedere l'autorità di liquidazione. Il fondo di liquidazione deve essere alimentato direttamente dalle banche e ammontare entro un periodo di otto anni ad almeno l'1 per cento dei depositi garantiti nello Stato corrispondente. Le risorse del fondo di liquidazione possono ad esempio essere utilizzate come garanzie o capitale per il ricorso a banche transitorie oppure come indennizzo ai creditori che nel quadro del *bail-in* risultino svantaggiati rispetto al caso di insolvenza.

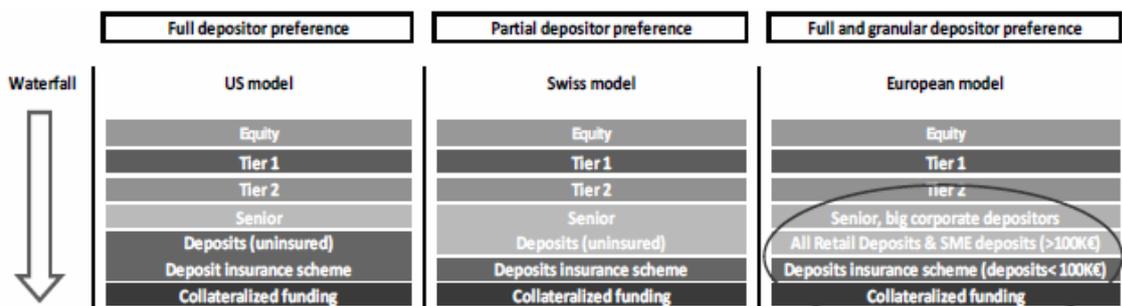
In linea di massima si può ricorrere al fondo di liquidazione soltanto se determinati passivi sono stati esclusi dal *bail-in* o se nei casi sistemici si è ricorso a misure statali di sostegno. In questo caso il fondo di liquidazione può fornire contributi se almeno l'8 per cento di tutti gli impegni, compresi i fondi propri, sono stati oggetto di un *bail-in*. Il contributo dal fondo di liquidazione non può inoltre superare il 5 per cento degli impegni complessivi della banca. Al momento non è ancora chiaro a quali fonti di finanziamento si farà ricorso qualora le risorse del fondo di liquidazione si rivelassero insufficienti o se non se ne fossero ancora potuti accumulare a sufficienza. Al momento si presume che entrerebbe in considerazione il meccanismo europeo di stabilità (MES).

I fondi nazionali saranno accorpati entro un periodo di otto anni. Il volume auspicato del fondo di liquidazione dell'eurozona è di 55 miliardi di euro.

2.4.3.2 Bail-in

Uno degli elementi centrali della RRD è lo strumento di *bail-in*. Al riguardo le perdite devono dapprima essere ripartite tra gli azionisti e successivamente tra i creditori. In linea di massima tutti gli impegni di un istituto di credito rientrano nel campo di applicazione dello strumento di *bail-in*, a meno che ne siano esplicitamente esclusi, come ad esempio nel caso dei depositi garantiti. Per depositi garantiti si intendono principalmente gli averi dei clienti delle banche, tutelati dal sistema di garanzia dei depositi fino a 100 000 di euro.

Figura 10: Il modello europeo di responsabilità a cascata nel confronto con i modelli degli Stati Uniti e della Svizzera



(Quelle: NATIXIS (2013), S. 15.)

Fonte: NATIXIS (2013): Bail-in and new regulatory developments: A paradigm shift for the banking sector, scheda informativa, settembre 2013 (citato in: <http://www.jku.at/ibfw/content/e53860/e53867/e53871/e226613/DiplomarbeitAlbertFercher.pdf>)

I costi che insorgono in caso di insolvenza di un istituto devono in linea di massima essere sopportati dai proprietari e dai creditori. Lo strumento di *bail-in* deve essere applicato nella misura in cui l'esigenza minima CET1 dell'impresa insolvente o dell'istituto ponte è stata ripristinata. È possibile ricorrere ad altre fonti di finanziamento (fondo di liquidazione, sostegno statale) soltanto dopo che almeno l'8 per cento della somma di bilancio è stato sottoposto al *bail-in*.

Di conseguenza, la RRD prevede prescrizioni sugli impegni ammortizzabili, i cosiddetti *minimum requirements for eligible liabilities* (MREL), che devono imperativamente essere messi a disposizione in ogni momento. Le prescrizioni sono finora soltanto di natura qualitativa (durata residua minima, versamento integrale, non in possesso dell'istituto), mentre non viene menzionata l'entità dei MREL (dal meccanismo del fondo di liquidazione si può comunque desumere che deve almeno essere pari all'8 %). Gli Stati membri hanno la possibilità di stabilire il volume minimo del capitale suscettibile di *bail-in*. In questo modo è possibile applicare un parametro diverso a seconda delle dimensioni, del modello aziendale e del profilo di rischio dell'istituto e delle ripercussioni di un suo fallimento sulla stabilità del sistema finanziario.

I MREL devono essere disponibili almeno in misura tale da rendere possibile un risanamento e una liquidazione ordinati, compreso il *bail-in*. Oltre il *bail-in* deve poi essere rispettata l'esigenza minima di CET1 quale condizione di autorizzazione. Entro il mese di ottobre del 2016 l'EBA elaborerà un rapporto sull'attuazione a livello nazionale delle esigenze MREL e della loro interazione con le regolamentazioni del CRR. Qualora dovesse giungere alla conclusione che esiste la necessità di armonizzazione in questo settore, la Commissione europea elaborerebbe entro la fine del 2016 un disegno di legge all'attenzione del Consiglio e del Parlamento.

In dicembre 2013 il Parlamento europeo e il Consiglio dei ministri hanno convenuto un progetto comune di direttiva che non è ancora stato approvato formalmente. All'inizio del 2015 la direttiva dovrebbe entrare in vigore ed essere trasposta nel diritto interno. Per quanto riguarda le disposizioni in materia di *bail-in* è previsto un termine di attuazione fino al 1° gennaio 2018.

2.4.4 Gran Bretagna

2.4.4.1 Special Resolution Regime

Fino a poco tempo fa la Gran Bretagna non disponeva di una legislazione specifica in materia di insolvenza bancaria. Si applicavano le normative generali del diritto in materia di fallimento. Soltanto negli anni 2008 e 2009 è stato istituito uno Special Resolution Regime (SRR) che doveva fornire alle autorità gli strumenti applicabili alle banche in pericolo, segnatamente:

- il trasferimento della banca o di parti di essa ad acquirenti privati;

- il trasferimento della banca o di parti di essa a una banca transitoria succursale della Bank of England;
- la statalizzazione temporanea;
- l'avvio di una procedura di insolvenza allo scopo di rimborsare rapidamente i depositi garantiti;
- l'avvio di una procedura di fallimento per le parti non trasferibili della banca.

Il SRR è entrato in vigore nel mese di febbraio del 2009. Lo Special Resolution Regime è paragonabile nel suo complesso all'OLA statunitense.

2.4.4.2 Strumento di *bail-in*

Gli strumenti di liquidazione del SRR sono completati dalle competenze di *bail-in* proposte dalla commissione Vickers. Al riguardo nell'ottobre del 2013 il Governo ha adeguato il *Banking Reform Act*. Il Governo britannico intendeva da tempo attuare le corrispondenti disposizioni, ma voleva attendere gli sviluppi nell'UE per evitare di dover modificare a breve scadenza due volte la medesima legge³⁵.

Lo strumento di *bail-in* è a disposizione della banca centrale britannica e può essere applicato a tre condizioni: i) la banca è fallita o la sua insolvenza è imminente, ii) non esistono altre misure con simili prospettive di successo e iii) deve essere di interesse pubblico. Come nell'UE, in Svizzera e negli Stati Uniti non si può ricorrere ai depositi garantiti per estinguere i debiti. A determinate condizioni la banca centrale può divergere dall'osservanza della gerarchia dei creditori e dal principio della parità di trattamento all'interno di una classe di creditori. Qualora dovesse ricorrere a questa possibilità, la banca centrale britannica dovrebbe informare il Ministero delle finanze e il Parlamento sui motivi.

Come esposto al numero 2.2.1.4.1, la Gran Bretagna ha inoltre emanato prescrizioni quantitative concernenti la capacità totale di assorbimento delle perdite. Esse comprendono gli impegni che possono essere utilizzati per coprire le perdite.

2.4.5 Svizzera

Con la cosiddetta garanzia dei depositi (autunno 2011) e il progetto «too big to fail» (primavera 2012) è stato possibile accelerare la procedura di risanamento delle banche e sono state attuate le prescrizioni essenziali ancora mancanti del FSB. La novità consisteva segnatamente nel fatto che oltre agli azionisti anche i creditori, in particolare gli obbligazionisti, potevano essere obbligati a fornire un contributo di risanamento. Nel quadro della revisione totale dell'ordinanza FINMA sull'insolvenza bancaria (ex ordinanza sul fallimento bancario), entrata in vigore a fine 2012, la FINMA ha emanato disposizioni dettagliate sulla procedura di risanamento e colmato le lacune esistenti. In tal modo sono stati rafforzati gli strumenti di risanamento e di liquidazione ordinata delle banche.

La FINMA, in qualità di autorità in materia di insolvenza, è responsabile del risanamento e della liquidazione delle banche e dei commercianti di valori mobiliari. Essa può concludere accordi di cooperazione con altre autorità di vigilanza e di insolvenza. In caso di insolvenza imminente la FINMA è autorizzata ad adottare misure immediate, tra l'altro anche a decidere cosiddette misure di protezione.

³⁵ Vedi ad esempio anche la presa di posizione comune del dicembre 2012 con la garanzia dei depositi statunitense (FDIC).

2.4.5.1 Capacità di risanamento e di liquidazione (*resolvability*)

Oltre al piano d'emergenza svizzero, i piani della banca e delle autorità di vigilanza devono anche comprendere la stabilizzazione, il risanamento o la liquidazione dell'intera banca. A tale scopo sono necessari due piani: un *piano di stabilizzazione (Recovery Plan)* privato e autonomo allestito dalla banca di rilevanza sistemica e un *piano di risanamento e di liquidazione (Resolution Plan)* sovrano allestito dalla FINMA con la collaborazione della banca di rilevanza sistemica. A prescindere dalle esigenze minime relative a questi piani, la banca di rilevanza sistemica descrive contemporaneamente le misure volte a migliorare le possibilità di risanamento e liquidazione (*Resolvability*) in Svizzera e all'estero (art. 22b OBCR) già attuate o previste. Le misure volte a migliorare le possibilità di risanamento e liquidazione secondo l'articolo 22b OBCR comprendono in particolare:

- a) miglioramenti strutturali e decentramento;
- b) decentramento finanziario per limitare i rischi di contagio;
- c) decentramento operativo per la protezione dei dati e il mantenimento di importanti servizi operativi.

Anche la costituzione di sufficiente capitale di terzi che in caso di risanamento può essere convertito in capitale proprio o estinto (*bail-in*) è considerato una misura volta a migliorare le possibilità di risanamento e liquidazione.

Nel quadro del miglioramento delle possibilità di liquidazione e della relativa discussione sul ribasso sulla componente progressiva sono stati svolti diversi colloqui tra la FINMA, l'UBS e il CSG per individuare i vantaggi e gli svantaggi di determinate strutture. Entrambi i gruppi finanziari hanno comunicato di voler incorporare in un'entità giuridica autonoma le funzioni considerate di rilevanza sistemica in Svizzera. Si presume che l'UBS e il CSG effettueranno ulteriori adeguamenti delle loro strutture giuridiche per migliorare la possibilità di liquidazione. Nella misura in cui una banca supera le esigenze organizzative minime che le vengono poste, la FINMA può concederle ribassi sulla componente progressiva dei fondi propri.

2.4.5.2 *Bail-in*

Le misure di capitalizzazione sono un elemento essenziale di ogni risanamento. Nei limiti stabiliti dalla legge, la FINMA può ridurre i crediti, trasformali in capitale proprio (cosiddetto *bail-in*) oppure ordinare il trasferimento di attivi e passivi tra entità giuridiche per assicurare il mantenimento delle prestazioni bancarie centrali. L'esecuzione di un *bail-in* significa disporre una conversione obbligatoria di capitale di terzi in capitale proprio. In questo modo i creditori diventano azionisti. Esiste nondimeno la possibilità di obbligare i creditori a partecipare alle perdite riducendo i crediti. Ne consegue che i creditori devono rinunciare a una parte o a tutti i loro crediti (cosiddetti *haircuts*). Siffatte misure di *bail-in* completano il sistema svizzero del capitale contrattualmente convertibile o capitale condizionale (CoCos), di cui le banche di rilevanza sistemica devono disporre.

L'obiettivo del *bail-in* centralizzato – che costituisce la misura di risanamento e di liquidazione preferita dalla FINMA³⁶ – è di mantenere il gruppo bancario nel suo insieme con una base di capitale risanata (cosiddetta strategia di *single point of entry*). La struttura del gruppo rimane intatta, le attività possono essere continuate senza interruzioni e le funzioni critiche per l'economia possono essere mantenute. Se una ricapitalizzazione tramite *bail-in* ha successo ciò permette di guadagnare tempo per effettuare giudiziosamente gli adeguamenti necessari al modello aziendale. Se all'avvio della procedura di risanamento dovesse nondimeno emergere che il *bail-in* non è efficace o lo è solo insufficientemente oppure che è poco probabile che conduca ad un esito positivo, si procede alla divisione dell'intero gruppo (cosiddetto *break-up*).

³⁶ Vedi anche la presa di posizione della FINMA sul risanamento e la liquidazione delle banche di rilevanza sistemica dell'agosto 2013.

È evidente che questo sia lo scenario meno auspicabile e il più colmo di rischi. Il piano di liquidazione della FINMA comprende tuttavia anche questo scenario alternativo.

Una condizione essenziale del *bail-in* secondo l'approccio *single point of entry* è la presenza di sufficiente sostanza che soddisfi i criteri del *bail-in*. La holding capogruppo o la società madre deve emettere preferibilmente questi impegni nei confronti di terzi sul mercato. Gli impegni nei confronti di terzi alla base del *bail-in* – da convertire in fondi propri o da ridurre – devono rientrare nelle competenze di risanamento della FINMA ed essere protetti da contestazioni che potrebbero ritardarne l'attuazione. Attualmente ciò è possibile soltanto in misura molto limitata a causa della legislazione fiscale svizzera. Questi impegni devono essere sufficienti per coprire il presumibile fabbisogno presumibile di ricapitalizzazione del gruppo consolidato nonché di tutte le società del gruppo.

Secondo il regime svizzero di insolvenza delle banche in linea di massima tutti gli impegni possono essere convertiti o ridotti (ammortamento). Ne sono tuttavia esclusi i crediti privilegiati (ad es. i crediti degli impiegati) e i depositi fino all'importo privilegiato di 100 000 franchi svizzeri per depositante. Non sono nemmeno convertibili o ammortizzabili i crediti garantiti e computabili. Diversamente da altri Paesi, la regolamentazione Svizzera non prevede per il momento alcuna esigenza minima in materia di impegni *bail-in* che vada al di là delle note esigenze in fatto di CoCos.

2.4.6 Conclusione sulle misure in caso di crisi

In ambito di preparazione alla crisi e di gestione della crisi sono stati realizzati primi progressi a livello nazionale e internazionale. Tutte le giurisdizioni e gli organismi internazionali di definizione di standard intendono rendere possibile un'uscita ordinata dal mercato agli istituti di rilevanza sistemica. Oltre agli obiettivi già raggiunti, devono ancora essere soddisfatti alcuni aspetti determinanti, tra cui le esigenze in materia di capacità di assorbimento delle perdite e lo sviluppo di una solida cooperazione internazionale.

In sintesi si può tuttavia constatare che tutte le giurisdizioni si sforzano di attuare le prescrizioni dei *Key Attributes*. Recentemente tutte le giurisdizioni hanno migliorato i loro strumenti giuridici in ambito di insolvenza bancaria, o li hanno istituiti per la prima volta (Gran Bretagna). Tutte le giurisdizioni hanno trasposto l'esigenza di piani di *recovery* e di *resolution* e la applicano come strumento di vigilanza. Si è inoltre intensificata la cooperazione internazionale nel quadro dei CMG, che valgono per tutte le G-SIB.

Tutte le proposte hanno in comune la convinzione che i creditori devono essere chiamati a sopportare le perdite. Si è anche chiaramente cristallizzata la tendenza internazionale a dare la preferenza a un approccio SPE che coinvolga i creditori (*bail-in*). La sopravvivenza della banca deve essere garantita da ristrutturazioni obbligatorie di capitale al livello della capogruppo. In questo contesto vanno parimenti considerati gli sforzi volti ad adottare esigenze minime per il capitale di assorbimento delle perdite. La Gran Bretagna assume su questo piano un ruolo di precursore e ha già pubblicato un disegno di legge. Ma anche gli Stati Uniti e l'UE hanno espresso chiaramente la loro intenzione di adottare prescrizioni in questo ambito. Attualmente il FSB sta procedendo celermente con i propri lavori in questo ambito. La Svizzera ha adeguato la legge sulle banche e l'ordinanza sull'insolvenza bancaria in modo tale che tutti gli impegni non altrimenti protetti, computabili o garantiti possano essere sottoposti a un *bail-in*. Tuttavia i depositi sono inclusi in un *bail-in* soltanto se tutti gli altri impegni non sono sufficienti.

Si constatano anche determinate differenze per quanto riguarda il rispetto della gerarchia dei creditori: contrariamente alla Svizzera, gli Stati Uniti e il Regno Unito prevedono determinate divergenze. Lo stesso vale per il principio di parità di trattamento delle classi di creditori.

2.5 Conclusione

2.5.1 Misure

Dal confronto tra le diverse misure TBTF emerge una certa convergenza dei singoli Paesi. Le prescrizioni internazionali del BCBS e del FSB fungono da punto di riferimento che, a seconda delle peculiarità nazionali, dovranno essere completate con altre misure o con supplementi che vanno oltre il minimo internazionale.

Tutte le giurisdizioni analizzate trattano di applicare strumenti piuttosto snelli. 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.

L'accento è piuttosto posto sull'aumento della capacità di resistenza alle crisi degli istituti finanziari e sui preparativi per la prossima crisi. La similarità delle misure è in parte dovuta alle considerazioni di competitività e in parte alla pressione internazionale volta all'adozione degli standard minimi internazionali.

Come risulta dalla tabella riportata di seguito esistono differenze più ampie nella ponderazione delle diverse misure. Si rivela sempre più infondato il timore che determinate giurisdizioni rimangano in ritardo rispetto alle norme internazionali e che queste ultime siano molto al di sotto delle norme nazionali già adottate.

Comparativamente la Svizzera attribuisce grande importanza alle misure prudenziali. In questo senso pone alle banche di rilevanza sistemica le massime esigenze in materia di fondi propri ponderati in funzione del rischio. Anche se ad esempio i Paesi scandinavi la seguono da vicino. Anche gli Stati Uniti dovrebbero colmare questa lacuna nei confronti della Svizzera, sebbene il volume esatto non sia ancora noto. Se si limita il confronto al CET1, la Svezia ad esempio si spinge ben oltre, mentre la Gran Bretagna si situa praticamente al medesimo livello della Svizzera. Gli Stati Uniti puntano in modo relativamente forte sulla quota massima non ponderata di indebitamento e superano tutti in questo settore. Anche la Gran Bretagna 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 elevate.

Per le misure organizzative emergono notevoli differenze. Tutte le giurisdizioni sono accomunate dal fatto che considerano le misure organizzative 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 si distingue, 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. Tutti gli altri Stati cercano 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 sostegno.

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 o di assicurare il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica. Sul piano internazionale si applica viepiù il *bail-in* che obbliga i creditori a contribuire alle perdite mediante ristrutturazioni di capitale. Per aumentare le prospettive di successo del *bail-in*, internazionalmente si intensifica la tendenza di prevedere esigenze minime quantitative e qualitative in materia di capitale di assorbimento delle perdite.

Figura 11:

Regolamentazioni TBTF internazionali

	 Svizzera	 UE	 GB	 USA	
Capitale	<ul style="list-style-type: none"> Leverage ratio (per le grandi banche)¹ Esigenze in materia di capitale ponderate in funzione del rischio 	<ul style="list-style-type: none"> 4,56 %² di capitale complessivo (ossia 24 % delle esigenze secondo RWA) Decisa 	<ul style="list-style-type: none"> 3,0 % di Tier 1 Fase di osservazione fino al 2017 – Attuazione non ancora decisa 	<ul style="list-style-type: none"> 3,35 %-4,95% (0,75 % di Tier 1, il resto CET1) Decisa 	<ul style="list-style-type: none"> 5 % (holding) o 6 % di Tier 1 (singolo istituto con depositi) per G-SIB Decisa
Liquidità	<ul style="list-style-type: none"> Quota minima di liquidità (LCR) 	<ul style="list-style-type: none"> Esigenza complessiva del 19 %² (di cui il 6 % al massimo di strumenti bail-in) CET1 – 10,0 % Decisa 	<ul style="list-style-type: none"> Esigenza complessiva dell'11,5 % - 15,5 % CET1: 8 %-12 % Decisa 	<ul style="list-style-type: none"> Esigenza complessiva del 19 % (compresi gli strumenti bail-in) CET1: 11 % (unità Ring-Fence) Decisa 	<ul style="list-style-type: none"> Esigenza complessiva: almeno il 10,5 %³ (escl. supplemento FSB dell'1-2,5 %) CET1: 7 % (escl. supplemento FSB dell'1-2,5 %) Decisa (supplemento FSB ancora pendente⁴)
Ripartizione dei rischi	<ul style="list-style-type: none"> Controparte: fino al 25 % di fondi propri (CET1+ High trigger CoCos) Decisa 	<ul style="list-style-type: none"> Basilea III LCR Decisa (100 % dal 2015) 	<ul style="list-style-type: none"> Basilea III LCR Decisa (100 % dal 2015-2018) 	<ul style="list-style-type: none"> Basilea III LCR Decisa (100 % dal 2018) 	<ul style="list-style-type: none"> Basilea III LCR Decisa (100 % dal 2017)
Misure organizzative	<ul style="list-style-type: none"> Assenza di prescrizioni organizzative dirette (disposizioni sussidiarie della FINMA) Garantire il mantenimento indipendente delle funzioni di rilevanza sistemica tramite il piano d'emergenza (separabilità) Decisa 	<ul style="list-style-type: none"> Impegno nei confronti di un altro istituto finanziario limitato al 25 % del capitale complessivo («impegno complessivo» nei confronti di istituti finanziari limitato al 200 %) Proposta (l'adozione formale della direttiva è ancora pendente) 	<ul style="list-style-type: none"> Proposta Commissione europea: separazione della proprietà per le operazioni in proprio e scorporo delle operazioni ad alto rischio su entità di negoziazioni distinte (disposizione decisa dalle autorità di vigilanza) Proposta Germania e Francia: separazione funzionale tra attività di negoziazione e attività di deposito Decisa 	<ul style="list-style-type: none"> Ring-Fence (sep. funzionale) di prestazioni importanti per l'economia nazionale. Divieto di effettuare operaz. in proprio per l'unità ring fence Decisa 	<ul style="list-style-type: none"> Regola di Volcker: separazione della proprietà per le operazioni in proprio ed esposizione verso venture capital/private equity e hedge funds Necessità di istituire una holding intermedia per le grandi banche estere Decisa
Misure in caso di crisi	<ul style="list-style-type: none"> Strumenti bail-in⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> Decisa l'elaborazione dei piani di risanamento e di liquidazione 	<ul style="list-style-type: none"> Decisa l'elaborazione dei piani di risanamento e di liquidazione 	<ul style="list-style-type: none"> Decisa l'elaborazione dei piani di risanamento e di liquidazione 	<ul style="list-style-type: none"> Decisa l'elaborazione dei piani di risanamento e di liquidazione
Regolamentazione del mercato OTC	<ul style="list-style-type: none"> Piani di risanamento privati e piani di liquidazione sovrani Solo per le banche di rilevanza sistemica Riduzioni dei fondi propri se miglioramento della capacità di risanamento e di liquidazione Strategia SPE 	<ul style="list-style-type: none"> Piani di risanamento e di liquidazione elaborati in base alle Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD) Interessa le banche con attivi > 50 mia. EUR Fondi di liquidazione Strategia SPE 	<ul style="list-style-type: none"> Piani di risanamento e di liquidazione elaborati in base alle Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD) Interessa le banche con attivi > 50 mia. EUR Fondi di liquidazione Strategia SPE 	<ul style="list-style-type: none"> Piani di liquidazione per banche con attivi > 50 mia. USD Piani di risanamento nel quadro dei processi annuali di pianificazione del capitale e di stress test Strategia SPE 	<ul style="list-style-type: none"> Piani di liquidazione per banche con attivi > 50 mia. USD Piani di risanamento nel quadro dei processi annuali di pianificazione del capitale e di stress test Strategia SPE
	<ul style="list-style-type: none"> Low trigger CoCos: 1-6 % di RWA² Elaborazione dello standard TLAC/GLAC, nessuna proposta formulata 	<ul style="list-style-type: none"> MREL: prescrizioni qualitative, quantità minima richiesta dell'8 % di total liabilities Accordo sul progetto di direttiva, decisione formale ancora pendente PLAC Decisa 	<ul style="list-style-type: none"> EMIR Deciso 	<ul style="list-style-type: none"> Annuncio pubblico sulle esigenze minime Attuazione ancora pendente 	<ul style="list-style-type: none"> Dodd Frank Deciso
	<ul style="list-style-type: none"> Sviluppi normativi nel quadro della LinFi In corso di pianificazione 				

1 Nella primavera del 2014 il Comitato di Basilea ha presentato una versione riveduta del leverage ratio di Basilea 3. Adeguamenti a questa nuova versione non sono ancora intervenuti nelle varie giurisdizioni.
 2 Attualmente le due grandi banche devono detenere una componente progressiva di circa il 4,5 % di RWA, ovvero un'esigenza complessiva di capitale del 17,5 % di RWA e circa il 4 % di leverage ratio.
 3 Collins Amendment: calcolo parallelo dell'aliquota di rischio in base a modelli interni e approcci standard; la quota più bassa tra le due è quella determinante. Tendenzialmente dovrebbe determinare esigenze maggiori in materia di fondi propri.
 4 Riguardo al supplemento di rilevanza sistemica per le G-SIB, gli Stati Uniti supereranno gli standard minimi internazionali. La calibrazione esatta avverrà nei prossimi mesi (vedi Governor Tarullo, 9 sett. 2014).
 5 Sotto la direzione del FSB sarà elaborato uno standard internazionale volto a migliorare la capacità di sopportare le perdite (total loss absorbing capacity, TLAC). Oltre ai fondi propri prudenziali, lo standard TLAC comprende anche strumenti bail-in che creano substrato di responsabilità in caso di risanamento. L'indirizzo strategico sarà reso pubblico nel mese di novembre del 2014.

Fonte: FINMA

2.5.2 Stato di attuazione

Analogamente all'impostazione delle diverse misure, per lo stato di attuazione esistono determinate differenze. Il punto di riferimento è dato dall'introduzione scaglionata di Basilea III. La Svizzera ha attuato quasi tutte le misure, nella maggior parte dei casi in modo più rapido rispetto agli altri Paesi, come risulta da un confronto del BCBS³⁷. Per quanto riguarda gli strumenti per affrontare le crisi sussiste nondimeno ancora un certo fabbisogno di adeguamento nei confronti dei *Key Attributes*. Inoltre, in Svizzera come pure a livello internazionale manca ancora un'esigenza minima uniforme in materia di capitale in grado di assorbire le perdite.

Nel confronto internazionale, la Gran Bretagna si profila per la sua forte accelerazione in particolare per quanto concerne determinate misure prudenziali. Inoltre esiste già un disegno di legge sulle esigenze in materia di capitale in grado di assorbire le perdite. La rapidità di attuazione di determinate misure dipende tuttavia dai tempi del processo di regolazione nell'UE.

Emerge inoltre che nell'attuazione delle misure TBTF l'EU sia un poco in ritardo. Nemmeno gli Stati Uniti hanno adottato definitivamente tutte le misure. Si presume che i lavori ancora in sospeso saranno conclusi nel 2014, tenuto conto dello stato attuale d'avanzamento degli

³⁷ www.bis.org/publ/bcbs260.pdf

stessi e sulla base delle dichiarazioni pubbliche dei responsabili. Tra questi rientrano il supplemento per la rilevanza sistemica, il *leverage surcharge*, l'esigenza minima in materia di capitale di assorbimento delle perdite nonché misure di riduzione dell'esposizione in ambito di rifinanziamenti a breve termine.

Con l'attuazione a scaglioni delle prescrizioni di Basilea III, le esigenze a livello internazionale si avvicineranno.

3 Una valutazione del regime TBTF svizzero

Di seguito viene esaminato il regime TBTF svizzero in base ai criteri definiti al capitolo 1 e alla luce degli sviluppi internazionali come pure in vista dei lavori degli organismi normativi internazionali e quelli di altri Paesi di origine delle G-SIB. La valutazione riguarda solo gli elementi finora affrontati nell'ambito della regolamentazione TBTF svizzera. La prima parte è dedicata all'analisi delle misure TBTF svizzere sulla scorta dei criteri qualitativi. A tale approccio piuttosto teorico viene contrapposto un test pratico, che consiste nel sondare l'effetto raggiunto dalla misura adottata. La seconda parte confronta in maniera sommaria il regime svizzero TBTF con gli sviluppi in atto negli Stati Uniti, in Gran Bretagna e nell'UE. Per un confronto più dettagliato si rinvia il lettore al capitolo 2. La terza parte comprende una sintesi e una valutazione del regime svizzero TBTF e vi sono incluse anche le raccomandazioni del Fondo monetario internazionale (FMI.).

3.1 Valutazione del regime TBTF svizzero sulla base dei criteri

3.1.1 Misure prudenziali

3.1.1.1 Efficacia / Limitazione dei rischi

Le misure riguardanti i fondi propri, la liquidità e la ripartizione dei rischi aumentano la resistenza alle crisi degli istituti svizzeri di rilevanza sistemica. Elevati requisiti prudenziali riducono la probabilità che una banca di rilevanza sistemica si trovi in gravi difficoltà finanziarie, diventando così un pericolo per la stabilità del sistema e per il contribuente. I fondi propri dovrebbero coprire eventuali perdite. Quanto più è elevata la dotazione di fondi propri con capitale in grado di assorbire le perdite, tanto minore è la probabilità di insolvenza di un istituto. Ciò riguarda soprattutto il capitale di migliore qualità (CET1). Una liquidità sufficiente fa sì che nei periodi di tensione sui mercati sia disponibile liquidità sufficiente per coprire gli impegni. La limitazione dei grandi rischi conduce infine a una separazione tra gli istituti, paragonabile a un meccanismo capace di bloccare l'effetto domino.

Le misure prudenziali contribuiscono in modo decisivo alla riduzione dei rischi nel sistema finanziario. Inoltre elevati requisiti prudenziali alimentano la fiducia dei clienti e del mercato nella stabilità finanziaria dell'istituto. Tra l'altro scoraggiano le imprese a diventare di rilevanza sistemica. Non sorprende dunque che proprio in questo ambito gli organismi normativi internazionali abbiano avviato le prime riforme dopo la crisi e che la Svizzera, in seguito alle proprie dolorose esperienze, vi abbia assunto un ruolo guida.

Le misure prudenziali della legislazione TBTF svizzera e la nuova normativa di Basilea III attenuano dunque il rischio che il contribuente sia nuovamente chiamato a salvare le banche di rilevanza sistemica, in quanto viene aumentata la capacità degli istituti di sopportare le perdite. Si tiene meglio conto del principio di causalità in quanto i costi delle dotazioni prudenziali supplementari ascrivibili alla rilevanza sistemica sono prevalentemente a carico degli istituti stessi, anche se tali costi vengono poi in parte trasferiti da questi ultimi ai loro clienti. Il problema del *moral hazard* risulta in parte attenuato, poiché il substrato di responsabilità dei fornitori di fondi propri è maggiore, ciò che può accrescere la disciplina delle imprese in merito alla propensione al rischio. Le misure prudenziali possono condurre anche a una riduzione della complessità, in quanto le attività rischiose e complesse diventano finanziariamente poco attraenti. Inoltre

possono ridurre la concentrazione di mercato: da un lato perché la componente progressiva prevista dalla normativa svizzera sui fondi propri induce direttamente ad avere una quota di mercato minore per i servizi di rilevanza sistemica, dall'altro perché il rafforzamento del principio di causalità comporta una riduzione dei sussidi indiretti agli istituti di rilevanza sistemica.

3.1.1.2 Efficienza / Ripercussioni sull'intermediazione finanziaria

Le misure prudenziali sono conciliabili con un sistema normativo possibilmente semplice e basato su principi. Un inasprimento delle misure prudenziali comporta l'internalizzazione dei costi. I costi di finanziamento degli istituti TBTF sono sussidiati dalla garanzia implicita dello Stato e risultano di conseguenza troppo bassi. Requisiti prudenziali più elevati hanno in parte già ridotto tale sussidio e continueranno a produrre ulteriori effetti in futuro. Inoltre il mercato ha messo a disposizione delle due grandi banche le dotazioni supplementari necessarie di capitale proprio e di capitale convertibile senza problemi e a condizioni adeguate. Ciò è stato favorito anche dalla riduzione del bilancio e degli attivi ponderati in funzione del rischio nonché dallo sviluppo di nuovi mercati per le obbligazioni convertibili.

Nel corso dei dibattiti sull'impostazione definitiva delle misure prudenziali è emersa la preoccupazione che requisiti prudenziali eccessivi potessero ripercuotersi negativamente sull'erogazione di crediti e sull'offerta di servizi finanziari. Come previsto, questi timori non si sono avverati³⁸. Dal punto di vista empirico non si dimostrano effetti negativi sull'economia nel suo insieme³⁹, le banche possono continuare a svolgere i loro compiti fondamentali per l'economia quali sono l'approvvigionamento creditizio e la trasformazione delle scadenze. Questo andamento è stato favorito dall'introduzione graduale delle nuove disposizioni.

3.1.1.3 Best practice internazionale

L'aumento dei requisiti prudenziali per gli istituti finanziari (non solo) di rilevanza sistemica era prioritario negli sforzi internazionali di riforma (cfr. commento a Basilea III e al supplemento previsto dal FSB per gli istituti di rilevanza sistemica nel capitolo 2.2.1.1). Come spiegato in modo esaustivo altrove, tutte le altre principali giurisdizioni mettono pure in pratica gli standard minimi internazionali e, in alcuni ambiti, vanno addirittura oltre.

La Svizzera ha assunto un ruolo di precursore nelle misure prudenziali, sia dal punto di vista della tempestività sia in termini di entità dei requisiti stessi. Nel frattempo le differenze si sono ridotte poiché i requisiti in altre giurisdizioni si sono avvicinati agli standard svizzeri. Gli istituti elvetici non subiscono dunque pesanti svantaggi concorrenziali. Occorre inoltre considerare che nell'ambito delle misure organizzative le G-SIB svizzere potrebbero essere favorite rispetto alle concorrenti, se queste ultime hanno sede in una giurisdizione con prescrizioni rigorose in materia di misure organizzative. Tuttavia le unità estere delle banche svizzere soggiacciono pure alle medesime normative nazionali (ad es. negli Stati Uniti).

Requisiti più elevati per gli istituti di rilevanza sistemica rispetto a quelli meno importanti sono chiaramente giustificati ai fini della salvaguardia del sistema.

3.1.1.4 Effetto ottenuto nella pratica

Per le esigenze in materia di fondi propri la Svizzera ha elaborato un modello innovativo, che incentiva le banche interessate a ridurre la grandezza del loro bilancio e della loro quota di mercato per i servizi di rilevanza sistemica nonché a migliorare la loro capacità globale di

³⁸ Vedi al riguardo anche l'analisi d'impatto della regolamentazione concernente la modifica della legge sulle banche del 2011 (<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/02267/index.html?lang=it>).

³⁹ Basel Committee on Banking Supervision (2010) «An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements».

risanamento e liquidazione. Le misure hanno già prodotto i primi effetti, in quanto le banche hanno modificato il modello aziendale e ridimensionato i bilanci.

Occorre tuttavia constatare che la dotazione di capitale e, quindi, la resistenza delle banche alle crisi sono inferiori a quanto previsto nei lavori della Commissione di esperti TBTF. La differenza è da ricondurre principalmente ai tre motivi illustrati di seguito.

Innanzitutto la quota di capitale che le banche dovranno effettivamente soddisfare non ammonta al 19 per cento, come ipotizzato nelle discussioni del gruppo di esperti, ma piuttosto al 17,5 per cento⁴⁰ circa. Ciò è dovuto alla riduzione della grandezza del bilancio e, quindi, della componente progressiva. Attualmente l'esigenza complessiva di fondi propri ponderati in funzione del rischio del Credit Suisse prima della concessione di eventuali sconti ammonta al 16,7 per cento, mentre l'UBS prevede che nel 2019 le sarà richiesto il 17,5 per cento⁴¹. A questo possono aggiungersi sconti sulla componente progressiva, che la FINMA può concedere se la capacità globale di risanamento e di liquidazione supera il minimo legale. In caso di emergenza il capitale disponibile per un eventuale risanamento o una liquidazione è dunque minore.

In cifre assolute la resistenza delle banche alle crisi è pertanto notevolmente inferiore a quanto originariamente ipotizzato nella calibratura svolta della Commissione di esperti. La Commissione di esperti ha infatti presupposto attivi ponderati in funzione del rischio pari a 400 miliardi di franchi per banca, che con un'esigenza del 19 per cento avrebbe comportato un capitale di 76 miliardi di franchi svizzeri. Con un valore auspicato di attivi ponderati in funzione del rischio di 200–250 miliardi di franchi svizzeri per banca e un'esigenza del 17 per cento, il capitale previsto si colloca tra 34 e 43 miliardi di franchi svizzeri e, qualora venissero concessi eventuali sconti, l'importo sarebbe ancora inferiore. Nell'ambito dell'elaborazione della legge TBTF si è presupposto un capitale complessivo di 75 miliardi di franchi svizzeri circa per ciascuna grande banca. Questo sviluppo riflette tuttavia anche i minori rischi che le banche di rilevanza sistemica generano per la Svizzera, in quanto la grandezza del bilancio e l'ammontare degli attivi ponderati in funzione del rischio sono stati ridotti. Si pone tuttavia la domanda se uno scostamento così significativo nella dotazione assoluta di capitale sia giustificato considerando le attuali dimensioni e i profili di rischio delle grandi banche.

In secondo luogo il miglioramento delle quote di capitale proprio risulta sostanzialmente dalla diminuzione delle posizioni di rischio e dalla riduzione del bilancio. La qualità del capitale è migliorata grazie alla costituzione di fondi propri di base di qualità primaria e di fondi propri complementari secondo Basilea II che sono stati anticipatamente trasformati in obbligazioni convertibili e prestiti con rinuncia al credito per soddisfare prima le prescrizioni TBTF che entreranno pienamente in vigore dal 2019. Attualmente ognuna delle due grandi banche ha un capitale complessivo di 42–43 miliardi di franchi svizzeri. Entrambe hanno emesso quantità notevoli di CoCos e *write-down bond* con soglia di attivazione alta e bassa. Il rimborso, il riacquisto e l'ammortamento di strumenti di capitale computabili in scadenza neutralizzano in parte l'accumulo di capitale, ma nel complesso ne migliorano la qualità. Rispetto alla dotazione di capitale proprio precedente alla crisi finanziaria emerge dunque soprattutto un notevole miglioramento della qualità del capitale. Con la riduzione degli attivi ponderati in funzione del rischio è stato risparmiato alle banche un accumulo forzato di capitale.

La grandezza di bilancio delle banche si è tuttavia ridotta in misura minore rispetto alle relative posizioni ponderate in funzione del rischio. La resistenza delle grandi banche ad una crisi si traduce in un quadro piuttosto differenziato a seconda se si considerano le quote ponderate in funzione del rischio o le quote di indebitamento. Le due grandi banche hanno ad esempio un *leverage ratio Tier 1* del 3-4 per cento, che corrisponde allo standard minimo internazionale,

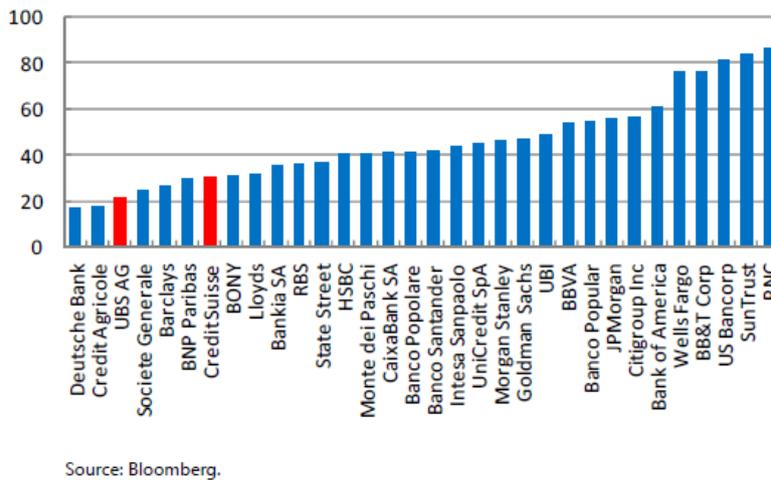
⁴⁰ Vedi comunicato stampa del 7 maggio 2014 della FINMA <http://www.finma.ch/i/aktuell/Pagine/mm-finma-informiert-ueber-tbtf-verfuegungen-20140507.aspx>

⁴¹ Per le grandi banche svizzere che non sono di rilevanza sistemica (gruppo 2) la quota complessiva di capitale ponderata in funzione del rischio è fissata nell'intervallo che va dal 13,6–14,4 per cento.

ma che è nettamente al di sotto di quello delle altre banche svizzere⁴². Secondo il FMI, le due G-SIB espongono tassi di attivi ponderati in funzione del rischio (RWA) per rapporto agli attivi totali fra i più bassi.

⁴² Le banche orientate al mercato interno hanno una media ponderata del *leverage ratio Tier 1* del 7 per cento circa.

Figura 12: Svizzera, attivi ponderati in funzione del rischio/attivi totali (stato: settembre 2013)

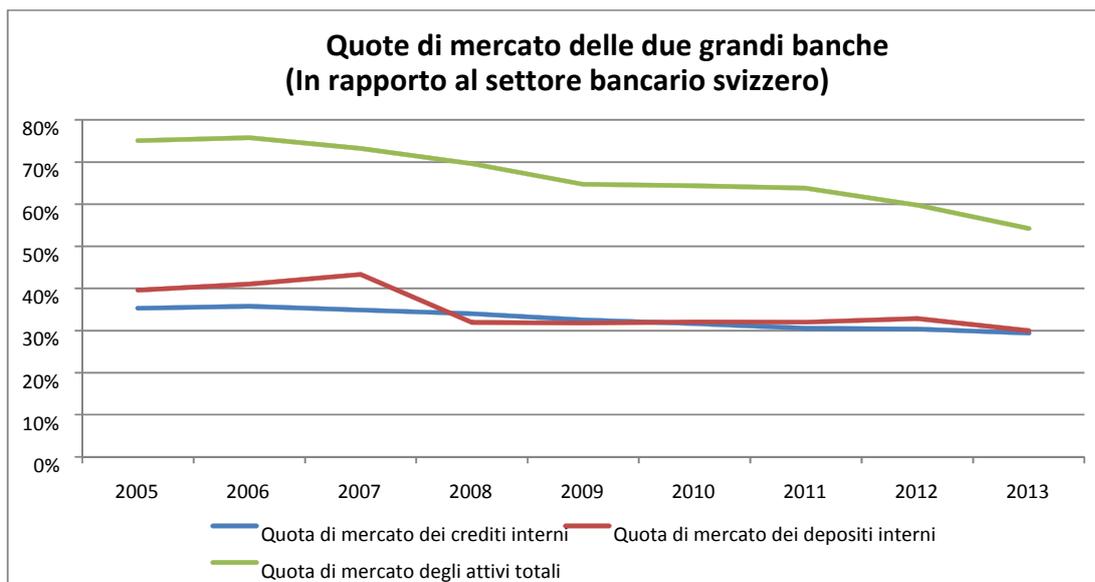


Sulla base delle esigenze in materia di fondi propri ponderati in funzione del rischio esistono dunque per le due grandi banche certi dubbi sulla valutazione effettiva della resistenza alle crisi. In questo contesto la FINMA, con il sostegno della BNS, sta attualmente esaminando se e fino a che punto gli attivi ponderati in funzione del rischio calcolati in base ai modelli interni alle banche si differenziano da quelli calcolati sulla base dell'approccio standard.

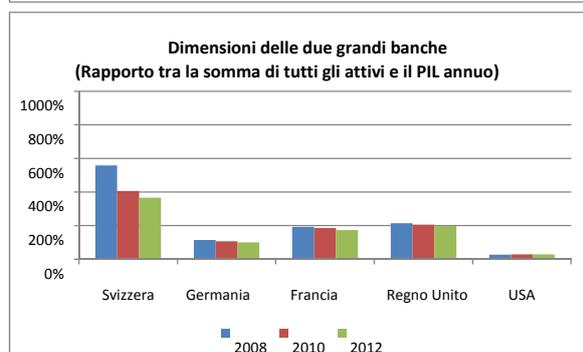
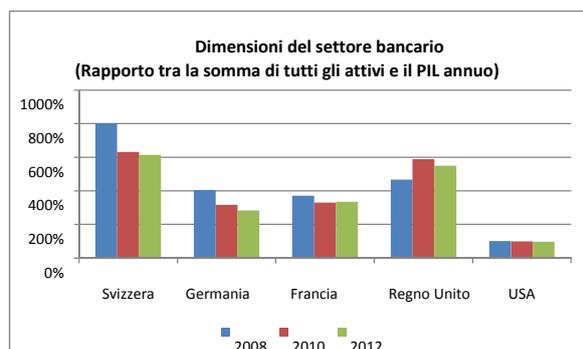
In terzo luogo la legislazione TBTF svizzera prevede che alle banche debbano essere concesse agevolazioni a livello di singolo istituto, se le esigenze per il singolo istituto comportano un aumento delle esigenze a livello di gruppo finanziario (art. 125 OFoP). In tal modo si intende compensare doppi oneri dovuti all'applicazione delle esigenze prudenziali a livello di singolo istituto. Anche le operazioni interne al gruppo sono soggette alle esigenze normative e devono essere coperte con un capitale adeguato. Tale disposizione comporta che a livello di singolo istituto venga richiesta la quota minima possibile del 14 per cento degli attivi ponderati in funzione del rischio. Persino questa quota minima è raggiunta soltanto con ulteriori agevolazioni normative, senza le quali sarebbe addirittura inferiore al 14 per cento. La dotazione di capitale appare esigua in considerazione del fatto, ad esempio, che il singolo istituto svizzero comprende le funzioni di rilevanza sistemica quali le operazioni di deposito e di credito. A complicare il quadro si aggiunge il fatto che le G-SIB svizzere continuano ad assumere considerevoli rischi a livello di istituto singolo, mediante le succursali o affiliate estere, per le quali i fondi propri devono in certa misura essere detenuti «localmente». Queste prescrizioni locali sono state inasprite nel recente passato. Tale aspetto è quindi di maggiore importanza, poiché le disposizioni locali estere più severe comportano automaticamente una minore dotazione di fondi propri per gli istituti svizzeri a livello singolo. Tuttavia negli effetti descritti si tiene conto dell'articolo 125, nel senso che le due grandi banche esternalizzano le proprie funzioni di rilevanza sistemica in unità giuridiche separate che non beneficiano di agevolazioni ai sensi dell'articolo 125.

L'aspetto positivo dell'approccio svizzero consiste invece nel fatto che sulla base dell'incentivo dato dalla componente progressiva le banche hanno ridotto l'ammontare dei loro totali di bilancio. Altri possibili motivi consistono nei cambiamenti degli incentivi generali frutto delle nuove normative TBTF e Basilea III nonché nel più difficile contesto economico per l'*investment banking*. Gli attivi delle grandi banche sono notevolmente calati soprattutto durante la crisi finanziaria e, dal 2010, sono diminuiti ulteriormente, seppure in misura inferiore. Le quote di mercato dei depositi e dei crediti interni hanno subito cambiamenti meno accentuati e sono scese solo di poco. Sia la grandezza del settore bancario rispetto al PIL sia la concentrazione di mercato rimangono elevate nel confronto internazionale.

Figure 13, 14 e 15:



Fonte: BNS



Fonte: Datastream, BCE, SNL

3.1.1.5 Conclusione sulle misure prudenziali

Le misure prudenziali aumentano la resistenza alle crisi delle banche di rilevanza sistemica e forniscono pertanto un contributo determinante al contenimento dei rischi nel sistema finanziario. Rappresentano in un certo senso una barriera protettiva contro le instabilità nel settore finanziario e costituiscono un pilastro importante del regime TBTF svizzero. Un elemento chiave delle misure prudenziali è il meccanismo di incentivi per ridurre il rischio economico.

Si delineano tuttavia scostamenti rispetto alle aspettative originarie. Prima di tutto occorre considerare che la componente progressiva di capitale delle grandi banche sarà inferiore al 6 per cento originario, di conseguenza si riduce anche la quota complessiva. Nell'eventualità di una crisi manca pertanto parte del substrato di responsabilità. Tra l'altro, nella calibratura originaria

delle esigenze si ipotizzava una banca di maggiore dimensioni, ciò che in ultima istanza ha portato in termini assoluti a una dotazione di capitale quasi dimezzata rispetto a quella prevista dalla Commissione di esperti.

In secondo luogo la grandezza di bilancio delle banche si è ridotta meno delle rispettive posizioni ponderate in funzione del rischio. Nel confronto internazionale le due G-SIB svizzere presentano un basso rapporto tra attivi ponderati in funzione del rischio e attivi totali. Emergono dunque alcuni interrogativi sulla resistenza alle crisi delle due grandi banche a causa delle esigenze di fondi propri basate sugli attivi ponderati in funzione del rischio.

Infine il sistema svizzero prevede agevolazioni relativamente alle esigenze di fondi propri per il singolo istituto al fine di impedire un eccesso di capitalizzazione a livello di gruppo. Considerando che, ad esempio, l'istituto svizzero a livello singolo comprende al suo interno le funzioni di rilevanza sistemica tra cui le operazioni di deposito e di credito indigene, la dotazione di capitale per lo stesso risulta esigua. Questo problema sarà attenuato con l'attuazione delle annunciate esternalizzazioni delle funzioni di rilevanza sistemica in unità giuridiche separate, poiché il nuovo soggetto giuridico svizzero non beneficerà di agevolazioni ai sensi dell'articolo 125 OFoP. La capitalizzazione di queste unità giuridiche supererà dunque l'esigenza minima del 14 per cento. A differenza della vecchia struttura, a medio termine le funzioni di rilevanza sistemica non saranno più condotte in banche con una capitalizzazione relativamente esigua.

Infine, la difficoltà consiste nella calibratura dei requisiti prudenziali, in particolare tenendo presente quanto era bassa la base iniziale dei recenti inasprimenti nell'ambito delle misure prudenziali. Negli ultimi decenni l'indebitamento esterno delle banche è costantemente aumentato, con le spiacevoli conseguenze manifestatesi nel 2008/2009.

3.1.2 Misure organizzative

3.1.2.1 Efficacia / Limitazione dei rischi

Le misure organizzative nel regime svizzero TBTF intendono prima di tutto garantire il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica in caso di rischio di insolvenza e, in secondo luogo, migliorare la possibilità globale di liquidazione. L'obiettivo è dunque quello di attenuare le conseguenze dei danni. I rischi nel sistema non sono direttamente ridotti con una minore probabilità di insolvenza, come nel caso delle misure prudenziali. Le misure organizzative intervengono piuttosto nel contenimento dei danni, garantendo che le funzioni di rilevanza sistemica possano essere mantenute anche nelle situazioni d'emergenza e sia possibile liquidare in modo ordinato il resto della banca. In tal modo si attenua il rischio della necessità di un salvataggio pubblico di un istituto insolvente.

Tra le misure organizzative occorre distinguere tre dimensioni:

Piano d'emergenza: le banche devono dimostrare di poter mantenere autonomamente le funzioni di rilevanza sistemica in caso di fallimento. Questa prova rientra nell'ambito di un piano d'emergenza che viene verificato dalla FINMA. Se la banca non riesce a colmare in tempo utile le lacune constatate dalla FINMA nel piano d'emergenza, la FINMA può a titolo sussidiario predisporre misure organizzative proprie.

RRP: le banche di rilevanza sistemica devono elaborare un piano di stabilizzazione (*recovery plan*). La FINMA elabora per contro un piano di liquidazione (*resolution plan*), in cui indica le modalità di realizzazione del risanamento o della liquidazione della banca di rilevanza sistemica (mantenendo le funzioni di rilevanza sistemica).

Miglioramento della capacità globale di liquidazione: se una banca di rilevanza sistemica migliora la propria capacità di risanamento e di liquidazione in Svizzera e all'estero al di sopra del minimo legale del piano d'emergenza, la FINMA può concedere sconti sui fondi propri. Così si tiene conto della portata della messa in atto delle misure. In tal modo la FINMA è in

grado di concedere incentivi. Le misure volte a migliorare le possibilità di risanamento e liquidazione della banca possono comprendere in particolare decentramenti strutturali, finanziari e operativi⁴³.

Le misure organizzative intendono inoltre ridurre la complessità degli istituti e le interdipendenze nel sistema finanziario. Tramite le misure organizzative il fallimento (ordinato) di un istituto di rilevanza sistemica dovrebbe di nuovo divenire un'opzione credibile. Con queste misure si ridimensiona il *moral hazard* causato dalla problematica TBTF. Le misure organizzative non hanno alcun influsso diretto sul criterio della concentrazione di mercato.

L'approccio svizzero non prescrive misure organizzative dirette, ad eccezione del piano d'emergenza in caso di rischio concreto d'insolvenza. Per questo motivo assume una particolare importanza la fattibilità del piano d'emergenza. Le grandi banche hanno sottoposto i loro piani d'emergenza alla FINMA. Tuttavia gli stessi non sono ancora totalmente attuabili. Si tratta di piani a posteriori, che non sono ancora attuati, pertanto non garantiscono il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica in caso di crisi. Non è dunque possibile effettuare una valutazione definitiva sulla loro efficacia. Anche i lavori per i piani globali di risanamento e di liquidazione sono avanzati. Nel complesso le regole hanno prodotto i primi effetti organizzativi, che si ripercuotono positivamente sulle possibilità di risanamento e di liquidazione.

3.1.2.2 Efficienza / Ripercussioni sull'intermediazione finanziaria

Le misure organizzative del regime svizzero TBTF sono compatibili con un sistema di regolamentazione che si auspica sia il più semplice possibile. Nel disciplinare il mercato finanziario la Svizzera rimane fedele alla sua filosofia basata sui principi e rinuncia a prescrizioni esaustive e dettagliate.

Le misure organizzative in Svizzera non prevedono contrariamente alle tendenze internazionali un intervento nella libertà economica. In Svizzera viene particolarmente sottolineato il principio della sussidiarietà. Innanzitutto viene lasciata alle banche la facoltà di decidere con quali misure organizzative intendono raggiungere l'obiettivo della protezione delle funzioni di rilevanza sistemica. Questa peculiarità consente in particolare di tenere conto dei diversi modelli operativi delle banche di rilevanza sistemica.

Le misure organizzative non hanno ripercussioni sul contributo macroeconomico delle banche o sull'innovazione finanziaria, poiché la Svizzera rinuncia a imporre restrizioni o divieti su determinate attività. Le banche possono continuare a svolgere anche operazioni rischiose. Tuttavia, se questi rischi dovessero manifestarsi e compromettere la stabilità finanziaria dell'istituto, le funzioni di rilevanza sistemica devono rimanere salvaguardate.

3.1.2.3 Best practice internazionale

Nell'ambito delle misure organizzative non esistono standard internazionali. Al contrario, ogni paese imposta le proprie regole in modo molto diverso. Manca dunque un parametro con il quale valutare la compatibilità. È chiaro che nel confronto internazionale la Svizzera ha un sistema più liberale e sussidiario. Altri Paesi impongono molte più prescrizioni e intervengono direttamente nella struttura e nei modelli aziendali delle banche.

In collaborazione con la FINMA le due banche di rilevanza sistemica hanno – come previsto dalla OBCR – allestito piani globali di risanamento e di liquidazione, in linea con le direttive del FSB. Questi piani sono regolarmente discussi anche con le autorità di vigilanza estere nell'ambito dei *Crisis Management Colleges* convocati dalla FINMA.

Le misure organizzative della legislazione TBTF non comportano per gli istituti svizzeri svantaggi competitivi a livello internazionale, perché non intervengono direttamente nei modelli aziendali. Per contro, gli istituti svizzeri possono ottenere vantaggi competitivi nei confronti di alcuni concorrenti se sono domiciliati in una giurisdizione dove sono prescritte rigorose misure

⁴³ Art. 22b OBCR

organizzative. Il FSB sta attualmente indagando se le misure organizzative adottate in altri Paesi possano avere conseguenze indesiderate per i mercati finanziari globali. Per l'analisi del regime svizzero TBTF non è un aspetto determinante, a condizione che sia garantita la protezione delle funzioni di rilevanza sistemica.

3.1.2.4 Effetto ottenuto nella pratica

I concetti anteriormente elaborati per il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica si basano su una soluzione a posteriori. In caso di emergenza i piani avrebbero dovuto essere di conseguenza attuati in tempi stretti e senza previa verifica. Un miglioramento duraturo potrebbe essere ottenuto con una separazione a priori dell'attività svizzera, come già annunciato dalle due grandi banche ma che tuttavia potrà essere conclusa soltanto negli anni 2015 e 2016. Al di là dell'annuncio relativo ai piani d'emergenza (passaggio dalla strategia di separazione a posteriori a quella a priori) questi hanno contribuito in misura esigua a migliorare la capacità di risanamento e di liquidazione.

3.1.2.5 Conclusione sulle misure organizzative

Le misure organizzative nel regime svizzero TBTF servono a proteggere le funzioni di rilevanza sistemica e alla liquidazione ordinata del resto della banca. Riducono volutamente la complessità e le interconnessioni degli istituti. Non diminuiscono la probabilità che si verifichi una crisi, ma senz'altro le sue ripercussioni. In tal modo si alleggeriscono anche i rischi per il contribuente.

L'approccio svizzero è superiore a quelli esteri in termini di sussidiarietà e semplicità. La Svizzera rinuncia a voluminosi testi di legge⁴⁴, che comportano ancora maggiore complessità e sfugge alla tentazione di separare attività più rischiose da altre meno rischiose. Inoltre un divieto di svolgere determinate attività induce presumibilmente a trasferirle in ambiti meno regolamentati e controllati.

Per quanto riguarda il piano d'emergenza in Svizzera, la FINMA può disporre misure sussidiarie. Al fine di migliorare la capacità globale di risanamento e di liquidazione esiste un sistema di incentivi sotto forma di sconti sui fondi propri che entra in funzione quando le misure sono messe in atto.

3.1.3 Misure in caso di crisi

3.1.3.1 Efficacia / Limitazione dei rischi

Le misure in caso di crisi si prefiggono di limitare le conseguenze dei danni in caso di insolvenza di un istituto di rilevanza sistemica. Esse si basano sui piani globali di risanamento e di liquidazione. Nel dibattito internazionale si è affermata l'idea della liquidazione mediante un cosiddetto *bail-in*, con il quale i creditori della banca (ad eccezione dei depositanti che godono della protezione) sono obbligati a partecipare alle eventuali perdite. L'obiettivo del *bail-in* condotto a livello centrale consiste nel mantenere il gruppo bancario, per un periodo limitato o in modo duraturo, con una base di capitale risanata (in correlazione con determinate misure di ristrutturazione). La struttura del gruppo rimane intatta, consentendo all'autorità di vigilanza di svolgere poi una ristrutturazione e/o una liquidazione ordinata. In tal modo l'attività operativa può essere proseguita senza interruzione e le funzioni critiche per l'economia vengono mantenute. In ultima istanza un'uscita ordinata dal mercato deve essere possibile senza conseguenze sistemiche.

La strategia SPE costituisce un approccio efficace a seguito delle strutture dei gruppi delle due grandi banche svizzere (casa madre, che conduce il finanziamento per il gruppo). L'effetto reale delle misure è tuttora incerto. Innanzitutto la cooperazione internazionale non è ancora

⁴⁴ Solo le disposizioni esecutive sulla Volcker Rule superano le mille pagine.

stata stabilita – la Svizzera non è un caso isolato – secondariamente l'attuale struttura degli impegni delle due grandi banche implica dei rischi giuridici e di attuazione di un *bail-in*.

Per superare con successo una crisi sono determinanti la certezza del diritto e la capacità di realizzazione. Solo in questo modo è possibile garantire che i piani di risanamento e di liquidazione funzionano nella pratica e possono così svolgere la loro funzione prevista. Per quanto riguarda lo strumentario giuridico nell'ambito delle misure contro la crisi, recenti studi internazionali⁴⁵ hanno identificato alcune lacune nel dispositivo svizzero. Ad esempio la riduzione dei crediti, per quanto inerente a un risanamento, non è esplicitamente menzionata nella legge. Oppure, un *bail-in* sarebbe secondo i termini della legge sulle banche unicamente ammissibile come ultima ratio. Ciò è in contrasto con la strategia di risanamento forzato privilegiata dalla FINMA e con gli sviluppi internazionali.

Le misure da adottare in caso di crisi devono proteggere soprattutto la collettività dai rischi finanziari. Sottolineano anche il principio della causalità, nel senso che delle perdite sono chiamati a rispondere i creditori dell'istituto finanziario e non, come avvenuto nell'ultima crisi, i contribuenti. Le misure contribuiscono a ridurre il carattere di sussidio della garanzia statale implicita e a ripristinare l'ordine sul mercato.

Il piano di risanamento e di liquidazione comporta inoltre che le interdipendenze interne all'azienda possono essere rese trasparenti e che la loro utilità possa essere ripensata. In tal modo potrebbe essere possibile ridurre la complessità organizzativa.

Le misure contribuiscono anche in modo indiretto a ridurre i rischi. Dato che in caso di insolvenza i creditori, in particolare gli azionisti e i detentori di CoCos nonché – nel caso di un *bail-in* – i detentori di *bail-in bond*, sono chiamati a farsi carico delle perdite, dovrebbero essere più inclini ad adottare una strategia meno rischiosa. L'aspettativa di una partecipazione alle perdite dovrebbe dunque avere un effetto preventivo. Una minaccia credibile di fallimento contribuisce pure in modo sostanziale a ridimensionare il problema del *moral hazard*. Queste misure non hanno alcun influsso diretto sulla concentrazione di mercato.

3.1.3.2 Efficienza / Ripercussioni sull'intermediazione finanziaria

Le misure da adottare in caso di crisi non hanno alcun influsso sull'approvvigionamento creditizio o sull'intermediazione finanziaria. Con l'internalizzazione dei costi di fallimento le misure potrebbero comportare un aumento dei costi del capitale dei terzi per gli istituti, poiché i creditori chiederanno una remunerazione più elevata per il loro rischio di perdita. Ciò è senz'altro auspicabile nell'ottica di una ripartizione dei costi conforme al principio della causalità, della protezione della stabilità finanziaria e dei contribuenti.

Le misure in caso di crisi rispettano il principio della sussidiarietà. Prima di tutto si procede a stabilizzare la banca, solo a titolo sussidiario avviene l'intervento sovrano delle autorità.

3.1.3.3 Best practice internazionale

Con le misure adottate in questo ambito la Svizzera si allinea con gli sviluppi internazionali. Il rafforzamento del regime di insolvenza per le banche e delle conseguenti competenze per le autorità di vigilanza è stato attuato in tutte le giurisdizioni. A livello internazionale si è inoltre affermata la partecipazione forzata dei creditori alle perdite. Di conseguenza non si verificano distorsioni della concorrenza. Le misure adottate dalla Svizzera sono compatibili a livello internazionale.

Gli organi internazionali stanno elaborando ulteriori misure: in occasione del vertice del G20, tenutosi a Brisbane il 15 e il 16 novembre 2014, il FSB ha presentato una proposta concernente la TLAC alla quale, in caso di insolvenza, è possibile ricorrere e ricapitalizzare così la banca⁴⁶ tramite il *bail-in*. In questo modo sarebbe possibile attuare la strategia di risanamento

⁴⁵ Key Attributes Pilot Assessment e FSAP del FMI.

⁴⁶ Vedi anche comunicato stampa del FSB.

forzato, nel senso che un substrato di responsabilità sufficiente sarebbe presente al posto giusto e in forma adeguata. La FINMA privilegia una cosiddetta strategia “Single Point of Entry”, ovvero la strategia di risanamento e di liquidazione (SPE). Con i CoCos a basso *trigger* della componente di capitale progressiva la Svizzera dispone già di strumenti concepiti nel senso di questo substrato di responsabilità. Occorre tuttavia considerare la specificità della componente progressiva. Il fabbisogno di intervento nell’approccio svizzero dal punto di vista qualitativo e quantitativo deve essere verificato sulla scorta della proposta di TLAC appena pubblicata dal FSB. È necessario considerare adeguatamente lo standard internazionale definitivo, che sarà approvato dal FSB entro la fine del 2015.

3.1.3.4 Effetto ottenuto nella pratica

Le due grandi banche hanno allestito piani di stabilizzazione che sono stati approvati dalla FINMA. Nell’ambito dei piani di liquidazione sono in corso intensi colloqui tra le banche e la FINMA, la quale ha presentato la sua strategia privilegiata del SPE *bail-in* in un documento di posizione. Con il SPE *Bail-in* gli investitori in obbligazioni della società madre del gruppo devono partecipare tramite la rinuncia forzata del credito o con la conversione dello stesso in azioni al risanamento della banca. Attualmente l’imposta preventiva esistente in Svizzera impedisce che le obbligazioni dei mercati dei capitali vengano emesse a partire dalla Svizzera per essere collocate a livello internazionale. Per contro l’emittente è generalmente un’unità estera e anche i fondi devono essere utilizzati all’estero. Per le unità estere la FINMA non ha la competenza necessaria per prescrivere un *bail-in*. L’attuazione di un *bail-in* predisposto dalla FINMA secondo le disposizioni di risanamento previste della legge sulle banche può essere garantita unicamente se l’emissione viene effettuata da un’unità svizzera.

Di principio sul mercato dei capitali le emissioni sono conformi al diritto anglosassone con foro giuridico a New York o Londra. In alcuni segmenti di mercato, ad esempio per i CoCos, sono stati emessi anche titoli di diritto svizzero con foro giuridico in Svizzera. Internazionalmente per le emissioni di diritto e foro giuridico estero si ricorre alle clausole contrattuali *bail-in*, tramite le quali si fa in modo che gli investitori in obbligazioni di banche o società madri di gruppi svizzeri riconoscano l’applicazione delle disposizioni della legge svizzera in materia di risanamento delle banche. Ciò dovrebbe evitare incertezze di diritto quando i tribunali esteri sono chiamati a decidere sull’applicabilità delle disposizioni svizzere in materia di risanamento o sul riconoscimento delle misure di risanamento. L’osservanza della gerarchia dei creditori, la parità di trattamento dei creditori all’interno della stessa classe e il test che nessun creditore sia penalizzato rispetto a quanto avviene nella liquidazione sono elementi importanti per la certezza del diritto nell’attuazione di un *bail-in*. I rischi derivano anche dalla difficoltà di garantire liquidazioni transfrontaliere di grandi banche. Questo problema non riguarda solo la Svizzera, ma sono necessari anche sforzi internazionali. Questo è tuttavia molto importante per la praticabilità, perché il problema del TBTF può essere risolto completamente solo se è possibile un’uscita ordinata dal mercato. Finché ciò non è possibile, in specie le misure preventive rivestono una importanza notevole.

3.1.3.5 Conclusione sulle misure in caso di crisi

Le misure in caso di crisi limitano efficacemente i danni e riducono i rischi. Una preparazione accurata e continua della crisi con piani di risanamento e di liquidazione permette di affrontare l’emergenza vera e propria e aiuta a riconoscere tempestivamente eventuali danni collaterali. La partecipazione dei creditori alle perdite deve essere sostenuta dalla politica di regolamentazione. Una minaccia credibile di fallimento è inoltre lo strumento appropriato per eliminare la garanzia implicita dello Stato.

Esistono ancora alcune lacune da colmare prima che il rischio di fallimento diventi nuovamente credibile anche per le banche di rilevanza sistemica. In occasione del vertice del G20, tenutosi a Brisbane il 15 e 16 novembre 2014, il FSB ha dunque presentato una proposta concernente la TLAC. Lo standard internazionale definitivo sarà adottato dal FSB entro la fine del 2015. In

considerazione di questi nuovi standard internazionali, lo strumentario giuridico svizzero presenta ancora alcune lacune.

3.1.4 Conclusione

In base a queste analisi, il sistema svizzero sembra teoricamente in grado di conseguire l'obiettivo di una riduzione della problematica TBTF e di contenere i rischi per il sistema finanziario e per il contribuente. Le misure si completano e si rafforzano in parte tra loro e trovano un buon equilibrio tra intervento nella libertà economica e stabilità del sistema finanziario. L'approccio svizzero consiste in un pacchetto coerente e organico di misure. Le singole misure sono abbinante tra loro, come risulta evidente per esempio, dall'intercambiabilità e interazione tra le misure organizzative e i requisiti patrimoniali.

L'approccio alla base dell'attuale regime svizzero TBTF soddisfa tutti i criteri predefiniti dal punto di vista qualitativo. Recentemente anche il FMI ha espresso nell'ambito del FSAP un giudizio positivo sul regime svizzero TBTF, apprezzando in particolare il ruolo precursore svolto dalla Svizzera nelle misure prudenziali.

Il test pratico relativizza tuttavia notevolmente le considerazioni teoriche. La dotazione di capitale delle due grandi banche risulta inferiore a quanto originariamente previsto dalla Commissione di esperti. I piani d'emergenza implicano notevoli incertezze nella loro messa in pratica. Sinora i piani si basano su soluzioni a posteriori, che di conseguenza comportano notevoli rischi nell'attuazione. Anche nell'ambito dello strumentario da adottare in caso di crisi emerge un certo potenziale di ottimizzazione.

Un ruolo importante nell'approccio svizzero è svolto dalla componente progressiva, che gioca un ruolo essenziale in tutte e tre le dimensioni delle misure (prudenziali, organizzative, in caso di crisi). In primo luogo la componente progressiva incentiva le banche a ridurre le loro dimensioni e le quote di mercato nei servizi di rilevanza sistemica. In secondo luogo dovrebbe indurre le banche a migliorare la loro capacità globale di liquidazione al di là di quanto previsto nel piano d'emergenza. Infine dovrebbe pure garantire che in caso di crisi le banche possano essere risanate o liquidate in modo ordinato. La componente progressiva persegue dunque tre obiettivi contemporaneamente ed è di per sé un concetto innovativo. La teoria economica ci insegna tuttavia che per ogni obiettivo in più dovrebbe esistere un altro strumento (regola di Tinbergen). Esiste il pericolo che i diversi obiettivi siano in conflitto tra loro e che non tutti siano raggiungibili contemporaneamente con un unico strumento. Anche se non esistessero conflitti tra i singoli obiettivi, l'impostazione quantitativa della componente progressiva non appare sufficiente per poter soddisfare appieno tutte le esigenze.

In sintesi si può dunque constatare che la Svizzera ha adottato delle misure che contribuiscono a limitare la problematica TBTF, tuttavia è ancora lontana da una piena soluzione del problema, poiché l'attuazione e l'operatività richiedono ulteriori tappe. Le agenzie di rating, ad esempio, nella valutazione degli impegni delle G-SIB svizzere presuppongono ancora l'esistenza di una garanzia implicita dello Stato, che comporta una migliore solvibilità e quindi costi di rifinanziamento più bassi. Così S&P classifica la solvibilità delle due G-SIB svizzere due livelli più in alto di quanto avverrebbe senza il loro status TBTF e la conseguente prospettiva d'aiuto statale. Nella sua analisi S&P giunge alla conclusione che il salvataggio delle banche da parte dello Stato esiste tuttora, e ciò almeno fino a quando le banche non avranno rafforzato le loro riserve di capitale, ossia i margini di sicurezza, e adeguato i loro modelli d'affari⁴⁷. Di recente S&P ha confermato tale bonus sul rating e ha contemporaneamente espresso un giudizio favorevole sulla migliorata situazione del capitale. S&P prevede di continuare ad agire in

⁴⁷ Standard and Poors, «How the Swiss Bank Resolution Regime Affects Government Support for Its Banks», novembre 2012.

questa direzione almeno fino alla fine del 2015. Contemporaneamente S&P ha pure apprezzato i progressi compiuti nel miglioramento dello strumentario della liquidazione, in particolare il *bail-in*⁴⁸.

Da un recente studio pubblicato dal FMI si giunge pure alla conclusione che la garanzia statale e i relativi sussidi continuano ad esistere e che le misure decise non hanno quindi completamente risolto il problema. La quantificazione del valore della garanzia statale conduce a risultati molto diversi. Nel suo studio pubblicato poco tempo fa il FMI conclude che il valore della garanzia statale per le G-SIB svizzere ammonterebbe, a seconda del metodo di stima utilizzato, tra i 5 e i 18 miliardi di franchi svizzeri l'anno (approccio basato sul rating) o raggiungerebbe addirittura i 45 miliardi di franchi svizzeri l'anno (secondo l'approccio dei crediti eventuali o *contingent claims analysis approach*)⁴⁹. Il valore del sussidio TBTF varia nel tempo ed è maggiore nelle fasi di notevole incertezza, quando l'aiuto è più probabile. Da uno studio dello Swiss Finance Institute basato sull'utilizzo di un modello di prezzo delle opzioni emerge che il valore della garanzia statale nell'anno della crisi ha raggiunto complessivamente i 34 miliardi di franchi svizzeri per le due grandi banche⁵⁰. Un recente studio dell'OCSE stima invece che negli ultimi anni il valore della garanzia statale implicita per le due grandi banche svizzere è ammontato complessivamente a 3,5–7 miliardi di franchi svizzeri l'anno⁵¹.

Non mancano comunque studi che presentano valori inferiori. In una perizia allestita nel 2010 per il Partito socialdemocratico svizzero, il professore Urs Birchler ha calcolato complessivamente un valore di 4–5 miliardi di franchi svizzeri. In base a una perizia svolta da The Boston Consulting Group (BCG) la garanzia di sopravvivenza per l'UBS è costata allora allo Stato 1,6–2,1 miliardi di franchi svizzeri l'anno; per il Credit Suisse risultava una cifra di 0,7–1,3 miliardi di franchi svizzeri.

3.2 Confronto tra il regime TBTF svizzero e altre giurisdizioni / standard internazionali

Il regime svizzero TBTF è ormai ben paragonabile con le caratteristiche delle misure TBTF impostate in altri Paesi. Negli ultimi anni gli altri Paesi hanno compiuto passi tangibili e in molti ambiti hanno emanato decisioni concrete come la Svizzera o, almeno, delineato l'orientamento. Come illustrato al capitolo 2, le diverse misure normative per contenere la problematica TBTF si assomigliano molto. Di seguito sono descritte le principali differenze e affinità tra il regime svizzero TBTF e le tendenze internazionali. Per una descrizione più dettagliata si rimanda al capitolo 2.

3.2.1 Misure

3.2.1.1 Misure prudenziali

In teoria la Svizzera pone esigenze prudenziali relativamente elevate. Infatti, le disposizioni per le banche di rilevanza sistemica richiedono una quota elevata di capitale proprio ponderata in funzione del rischio. Il vantaggio della Svizzera in quest'ambito si sta tuttavia riducendo. Nel frattempo altri Paesi hanno raggiunto un livello paragonabile a quello della Svizzera. Per quanto riguarda il CET1, ad esempio in Gran Bretagna le esigenze sono altrettanto elevate, in Svezia e in Norvegia sono addirittura al di sopra delle nostre esigenze. La differenza tra la Svizzera e l'estero nella dotazione complessiva di capitale proprio risiede nella componente progressiva.

⁴⁸ Standard and Poors, «The Rating Impact of Resolution Regimes for European Banks», aprile 2014.

⁴⁹ FMI, «How big is the implicit subsidy for banks considered too important to fail?», *Global Financial Stability Report*, aprile 2014.

⁵⁰ Haefeli Mario e Jüttner Matthias P., «The Value of the Liability Insurance for CS and UBS», Working Paper No. 609, FINRISK, 2010.

⁵¹ Schich Sebastian, Michiel Bijlsma e Remco Mocking, «Improving the Monitoring of the Value of Implicit Guarantees for Bank Debt» OECD Journal Financial Market Trends, marzo 2014.

La componente progressiva è soggetta a fluttuazioni verso l'alto e verso il basso, a seconda della rilevanza sistemica dell'istituto. La componente progressiva intende incentivare le banche a ridurre le loro dimensioni e le quote di mercato, analogamente all'approccio graduale del FSB con i cinque panieri. Inoltre dovrebbe facilitare il risanamento e la liquidazione delle banche di rilevanza sistemica. Nell'impostazione della componente progressiva la Svizzera ha svolto opera di pioniere in ambito normativo decidendo di ponderare fortemente sui CoCos. Altri Paesi non hanno previsto un ruolo altrettanto rilevante per il capitale convertibile. Come approfondito di seguito, il FSB sta elaborando una proposta di *Bail-in Debt*.

La Svizzera è stata tra i primi Paesi in Europa a introdurre una quota di indebitamento (*Leverage Ratio*), concepita come rete di sicurezza e collegata direttamente alle esigenze di capitale ponderate in funzione del rischio⁵². La Svizzera ha pubblicato le proprie prescrizioni sulla quota di indebitamento quando il dibattito all'interno del Comitato di Basilea non era ancora concluso. Il Comitato di Basilea ha in particolare deciso di ammettere solo strumenti di capitale Tier 1 per il calcolo del numeratore, contrariamente alla Svizzera che ammette anche i CoCos Tier 2. I CoCos svizzeri possono anche essere strutturati, se la banca lo ritiene opportuno, in modo da corrispondere alle caratteristiche del capitale Tier 1 secondo Basilea III. Secondo i calcoli del FMI, a determinate condizioni (non tutti i CoCos sono considerati come capitale di qualità Tier 1) la quota di indebitamento svizzera può risultare addirittura al di sotto della quota di indebitamento prevista dal Comitato di Basilea.

Gli Stati Uniti prevedono per le loro G-SIB una quota di indebitamento del 5 per cento a livello di gruppo e addirittura del 6 per cento a livello di singoli istituti, a condizione che questi detengano depositi garantiti. Gli Stati Uniti si orienteranno prevalentemente ai nuovi standard stabiliti dal Comitato di Basilea, in particolare per il numeratore ove si accetterà solo capitale Tier 1 secondo la definizione di Basilea III. La Gran Bretagna prevede per le proprie G-SIB una quota di indebitamento del 3,35–4,95 per cento.

A causa delle oscillazioni nella componente progressiva – conseguenza delle variazioni del volume delle posizioni di bilancio e fuori bilancio nonché della quota di mercato in Svizzera da un lato e della concessione di eventuali sconti sui fondi propri (vedi 2.3.5.1) dall'altro – è difficile effettuare un confronto generalmente valido con l'estero sui requisiti patrimoniali relativi al capitale complessivo (compreso il capitale in situazioni in cui non è più garantita la continuità operativa, ovvero *gone concern*). Sono possibili confronti del capitale *going concern*, ovvero quando la continuazione dell'attività è garantita. In questo caso il vantaggio della Svizzera in merito alle esigenze ponderate in funzione del rischio risulta esiguo. Nella quota di indebitamento la Svizzera è notevolmente al di sotto degli Stati Uniti e della Gran Bretagna. Nel complesso la Svizzera si colloca comunque tra i Paesi che tendono ad attribuire maggiore importanza a delle esigenze elevate in materia di capitale.

Nelle disposizioni in materia di liquidità emerge soprattutto la rapidità della Svizzera nella loro attuazione. Un'altra peculiarità è il mantenimento di un regime parallelo per le grandi banche per almeno due anni. A livello concettuale e qualitativo le esigenze in materia di liquidità sono tuttavia molto simili in Svizzera e all'estero. Il parametro di riferimento è lo standard internazionale di Basilea, la cui attuazione è già conclusa ovunque.

L'impostazione delle prescrizioni sulla ripartizione dei rischi è simile a livello internazionale, con differenze nel metodo di calcolo e nella definizione del capitale proprio computabile. La definizione svizzera del capitale computabile (CET1) è più rigorosa di quella applicata in altre giurisdizioni, che di norma si basano sul capitale complessivo. Per le interconnessioni tra le G-SIB gli Stati Uniti prevedono particolari restrizioni. In Svizzera esistono inoltre prescrizioni ancora più severe in materia di ripartizione dei rischi delle banche non TBTF rispetto agli istituti

⁵² Il rapporto di indebitamento ammonta al 24 per cento delle esigenze ponderate in funzione del rischio. Questa percentuale vale anche per ogni singola componente (minimo, ammortizzatore e componente progressiva) delle esigenze ponderate in funzione del rischio.

definiti di rilevanza sistemica a livello nazionale o internazionale. Uno standard minimo internazionale è stato pubblicato il 15 aprile 2014⁵³.

3.2.1.2 Misure organizzative

Per le misure organizzative sarebbe opportuno distinguere tra le disposizioni per un piano d'emergenza svizzero e il miglioramento della capacità globale di risanamento e liquidazione.

A differenza delle misure prudenziali le regole svizzere nell'ambito delle misure organizzative si differenziano fortemente da quelle di altre giurisdizioni. A causa della mancanza di standard internazionali in questo ambito tutte le giurisdizioni presentano determinate differenze. Emergono in particolare tre aspetti. Prima di tutto la Svizzera rinuncia a intervenire direttamente nei modelli d'affari delle banche di rilevanza sistemica. In secondo luogo i requisiti svizzeri in questo ambito mirano chiaramente a migliorare la capacità di risanamento e di liquidazione degli istituti. Per determinate regolamentazioni estere questo è un gradito effetto collaterale, ma non riveste mai un ruolo altrettanto preponderante. In terzo luogo, nel miglioramento della capacità globale di liquidazione si punta a fornire incentivi mediante sconti nella componente progressiva.

All'estero le misure organizzative si concentrano in modo più mirato sulla limitazione di possibili rischi derivanti da determinate attività, ad esempio le operazioni in proprio. Tuttavia nessun Paese prevede di tornare a un sistema bancario separato che non consente interdipendenze finanziarie tra diverse unità.

Nel confronto internazionale il regime svizzero sottolinea in particolare la sussidiarietà. In linea di principio spetta alla banca di decidere fino a che punto ritiene necessarie le misure aventi un influsso sulla propria struttura organizzativa e se queste debbano essere attuate già a carattere preventivo nell'ambito del piano d'emergenza oppure solo in caso di necessità. La FINMA verifica questi piani e interviene solo se constata che le lacune non sono state colmate dalla banca stessa. Le prescrizioni legali indicano dunque l'obiettivo, ma non l'attuazione concreta. In ultima istanza la banca deve decidere autonomamente la propria struttura operativa, ma deve pure garantire che in caso di rischio di insolvenza essa sia in grado di mantenere le sue funzioni di rilevanza sistemica indipendentemente dalle altre parti della banca.

Se la banca migliora la sua possibilità globale di risanamento e di liquidazione le vengono concesse agevolazioni riguardo alle esigenze relative ai fondi propri. La concessione di questi sconti è tuttavia soggetta a requisiti severi che garantiscono un'adeguata dotazione di capitale. L'approccio dalla Svizzera non trova analogie all'estero.

3.2.1.3 Misure in caso di crisi

In questo ambito la Svizzera si muove ampiamente in linea con gli sviluppi internazionali. Già da alcuni anni la Svizzera applica un diritto speciale per l'insolvenza delle banche con lo scopo di garantirne il risanamento e la liquidazione rapidi e ordinati tenendo conto della protezione del sistema, dei creditori e dei depositanti.

Come altri Paesi, anche la Svizzera ha di recente perfezionato il suo strumentario e parzialmente attuato le prescrizioni del FSB. Segnatamente sono state introdotte disposizioni sul *bail-in* e creata la possibilità di trasferire valori patrimoniali, impegni e contratti ad altri soggetti giuridici, ad esempio alle banche transitorie. Rispetto agli standard internazionali rimangono tuttavia alcune lacune nel quadro legislativo. Ad esempio la riduzione dei crediti, per quanto insita al risanamento, non è esplicitamente prevista nella legge. Oppure ai sensi della legge sulle banche, un *bail-in* sarebbe possibile soltanto quale ultima ratio. Ciò è in conflitto con la strategia di risanamento e di liquidazione privilegiata dalla FINMA e con gli sviluppi internazionali.

⁵³ Vedi <http://www.bis.org/publ/bcbs283.htm>

In un documento di posizione ufficiale, la FINMA ha spiegato la propria strategia in caso di crisi di un SIFI. In sintonia con gli sviluppi internazionali la FINMA prevede una partecipazione forzata dei creditori al risanamento dell'istituto in difficoltà al livello della capogruppo (*single-point of entry bail-in*).

In occasione del vertice del G20 a Brisbane del 15 e 16 novembre 2014, il FSB ha pubblicato una proposta di norma internazionale per il capitale finalizzato all'assorbimento di perdite (TLAC), che sarà finalizzata e adottata entro la fine del 2015. I lavori in questo ambito sono una conseguenza logica delle strategie di risanamento e di liquidazione mediante *bail-in* affermate a livello mondiale. Lo standard TLAC intende rafforzare la fiducia nel mercato e garantire che dopo un risanamento sia possibile rispettare almeno le esigenze in materia di capitale previste in condizioni di regolare svolgimento delle attività.

Con la PLAC la Gran Bretagna ha già presentato un modello di potenziale copertura generale delle perdite che tiene conto degli impegni *bail-in*. In futuro nell'UE almeno l'8 per cento del totale di bilancio dovrà essere assoggettato a un *bail-in*, prima che il fondo statale di salvataggio possa intervenire. Con la componente progressiva anche la Svizzera dispone di sostanza in caso di crisi che però è soggetta a fluttuazioni per cui la sua credibilità e certezza d'attuazione vengono messe in dubbio. Inoltre, l'entità della componente progressiva – già prima di eventuali sconti – risulta tendenzialmente al di sotto delle attese internazionali. Gli Stati Uniti hanno dichiarato di voler formulare prescrizioni sugli impegni *bail-in*. La Svizzera dovrà seguire gli sviluppi internazionali e, se del caso, definire ulteriore sostanza in grado di assorbire le perdite nel caso di una liquidazione, al di là della componente progressiva (considerando e computando la componente progressiva).

3.2.2 Stato di attuazione

La Svizzera è stato il primo Paese nel gruppo di riferimento ad adottare una serie di misure, riuscendo così anche a influenzare in modo incisivo lo sviluppo delle prescrizioni internazionali. Un anno fa la Svizzera era ancora l'unico Paese ad aver adottato regole vincolanti in molti ambiti. Nel frattempo le condizioni quadro sono però state chiarite in quasi tutti gli ambiti. Soltanto l'UE è in leggero ritardo a causa della sua natura giuridica e del proprio sistema istituzionale particolare. Inoltre, le norme internazionali del FSB e del BCBS sembrano essere stabili. Soltanto per alcune regolamentazioni, ad esempio lo standard TLAC, i lavori sono ancora in corso.

3.2.3 Conclusione

Rispetto agli altri Paesi la Svizzera attribuisce una notevole importanza alle misure prudenziali. Per contro rinuncia a intervenire sui modelli d'affari. Le banche devono tuttavia essere organizzate in modo da poter garantire anche in caso di crisi il proseguimento delle funzioni di rilevanza sistemica. Unico nel suo genere è anche il nesso delle due misure, nel senso che il miglioramento della capacità globale di liquidazione di un istituto può portare ad agevolazioni in termini di requisiti patrimoniali. L'approccio di soluzione è interessante in quanto consente entro certi limiti l'interscambiabilità degli adeguamenti organizzativi da parte della banca con le esigenze particolari in materia di fondi propri. La logica consiste nel fatto che le due misure possono ridurre il rischio residuo per lo Stato. Fondi propri più elevati diminuiscono la probabilità di un'insolvenza, mentre le misure organizzative riducono le conseguenze dei danni. Se sono state adottate adeguate misure organizzative, entro un certo limite viene meno la giustificazione del supplemento di fondi propri. La componente progressiva incentiva inoltre le banche a ridimensionare la loro grandezza e la loro quota di mercato interno. Tenuto conto di eventuali riduzioni dei fondi propri, l'insieme di queste regolamentazioni potrebbe tuttavia creare una situazione in cui la sostanza disponibile per una liquidazione ordinata non sarebbe più sufficiente. Le prescrizioni internazionali in materia di TLAC miglioreranno il dispositivo svizzero in questo ambito.

In sintesi, nel confronto internazionale la Svizzera ha agito da precursore, ma non è rimasta da sola. Gli standard internazionali minimi del FSB e del BCBS sono osservati ovunque. Non si sono pertanto avverati i timori che la Svizzera possa un giorno ritrovarsi isolata con il suo regime TBTF, concepito in tempi molto brevi e attuato in modo vincolante. Gli altri Paesi hanno deciso di colmare le proprie lacune normative nei confronti della Svizzera.

3.3 Valutazione globale del regime TBTF svizzero

Tenuto conto delle precedenti considerazioni, nel presente capitolo viene effettuata una valutazione globale sulla base di quattro domande. La prima domanda posta è se il progetto globale – non il suo stato di attuazione – sia all'altezza nel confronto internazionale. Secondariamente, in che misura le disposizioni della legislazione TBTF vengono effettivamente applicate? La terza domanda consiste nell'accertare se l'approccio svizzero riesca a risolvere il problema TBTF o se nell'ambito del progetto globale siano necessari adeguamenti. La quarta domanda che si fonda sulla precedente, si interroga con quali misure nell'ambito del progetto esistente il regime TBTF può essere migliorato.

1. L'approccio svizzero è valutato positivamente nel confronto internazionale?

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.

2. Le prescrizioni del legislatore vengono attuate dalle grandi banche?

Finora il processo di attuazione delle esigenze in materia di capitale proprio ponderato in funzione del rischio e del *leverage ratio* si è svolto rapidamente, cosicché le due grandi banche soddisfano pienamente gli attuali requisiti legali⁵⁴. 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.

Riguardo all'elaborazione dei piani d'emergenza sono stati eseguiti importanti lavori. Il processo d'attuazione non ha tuttavia raggiunto in Svizzera un livello tale 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

⁵⁴ La legge prevede un'introduzione delle norme scaglionata su più anni al fine di evitare ripercussioni negative sull'offerta di credito.

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 la *resolvability* dell'intera banca di rilevanza sistemica e che vanno oltre il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica. Attualmente non sarebbe 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 e, secondo i piani delle suddette banche, durerà ancora diversi anni.

Conclusione: 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 e dell'ordinanza sulle banche, nonché il miglioramento della *resolvability* in generale, non sono tuttavia ancora stati messi in atto. 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.

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

Dalle valutazioni del FMI o dal rating di S&P⁵⁵ si può dedurre che le grandi banche svizzere continuano a beneficiare – seppur in misura minore rispetto al 2009 – delle garanzie implicite dello Stato. 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 asset* 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 dei rischi (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 risulti alcun aumento delle esigenze a livello di gruppo (art. 125 OFoP) hanno ridotto al 14 per cento la quota regolamentare minima prevista a livello di singolo istituto per le esigenze in materia di capitale ponderato in funzione dei rischi; cui si aggiungono il cuscinetto di capitale anticiclico e le facilitazioni in materia di partecipazioni.

⁵⁵ Attualmente sia l'UBS sia il CS godono di un innalzamento di due livelli. Di recente S&P ha posto il CS nella lista d'osservazione negativa, ma ha per ora mantenuto il bonus sul rating. Nei prossimi anni S&P verificherà se le misure TBTF comporteranno un deterioramento della solvibilità (confermando quindi l'efficacia delle misure).

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 oggi con le funzioni di rilevanza sistemica il nucleo dei due gruppi bancari.

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 per tanto trasferite ad una persona giuridica distinta. Se un *bail-in* basato sulla strategia 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.

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 in caso di crisi

Inoltre non è certo che in caso di crisi vi siano mezzi finanziari di riserva sufficienti in grado d'assicurare anche la regolare liquidazione della banca restante. Nella normativa svizzera riguardante gli istituti TBTF la componente progressiva funge 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 è chiamata a svolgere: 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. Al riguardo si sta lavorando al *bail-in* come strumento d'acquisizione di capitale finalizzato al risanamento, che prevede la partecipazione forzata di determinati obbligazionisti. In questo contesto è fondamentale che all'insorgere del pericolo d'insolvenza siano disponibili obbligazioni sufficienti a effettuare il risanamento. A tale proposito sono determinanti la certezza del diritto e la capacità d'attuazione. Riguardo agli strumenti giuridici nell'ambito delle misure anticrisi, recenti studi internazionali⁵⁶ hanno messo in luce 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. È pertanto necessario prendere 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.

4. Come è possibile eliminare (o diminuire nettamente) la garanzia implicita dello

⁵⁶ Key attributes pilot assessment e FSAP del FMI. La legge dovrebbe ad esempio prevedere in modo esplicito la riduzione dei crediti e regolamentare esplicitamente il *bail-in*.

Stato?

In considerazione degli sviluppi internazionali, determinate esigenze più severe all'interno del modello di regolamentazione esistente si rivelano dunque necessarie. Sono ipotizzabili i seguenti approcci:

- ⇒ Sostanziali esigenze TLAC (ad es. *bail-in bond*) in modo da creare sufficienti fondi in *bail-in bond* destinati al risanamento o a una liquidazione regolata.
- ⇒ Esigenze più elevate in materia di capitale proprio: aumento dei requisiti posti alla quota di indebitamento e/o esigenze più elevate in materia di capitale proprio ponderato in funzione del rischio; introduzione di moltiplicatori o di una soglia per gli attivi ponderati in funzione del rischio⁵⁷ e/o requisiti più severi riguardo alla trasparenza per quanto riguarda il calcolo degli attivi ponderati in funzione del rischio.
- ⇒ Altre esigenze poste al piano d'emergenza svizzero e alla resolvability globale, ad esempio riguardo alla separazione ex ante di funzioni di rilevanza sistemica per garantire il loro mantenimento ineccepibile in caso di crisi; prescrizioni per ridurre le interconnessioni finanziarie e operative.

Misure simili svolgono un ruolo complementare e/o di sostituibilità e possono essere combinate tra loro fino a un certo punto. Dal momento che perseguono però obiettivi diversi, la loro interscambiabilità è limitata. Le misure prudenziali (CET1 e CoCos con *trigger* elevato) riducono la probabilità di una crisi, mentre le misure organizzative, misure in caso di crisi (ad es. le esigenze TLAC) riducono i costi di una crisi. Per eliminare la garanzia implicita dello Stato, deve essere garantita una liquidazione ordinata e il proseguimento delle funzioni di rilevanza sistemica. L'obiettivo non può essere raggiunto soltanto tramite esigenze più elevate in materia di capitale. La combinazione e l'impostazione delle misure dovrebbero essere definite tenendo conto dei futuri lavori a livello internazionale in materia di TLAC.

4 Raccomandazioni

L'analisi comparata a livello internazionale ha dimostrato che il modello normativo svizzero è fondamentalmente adeguato a ridurre la problematica TBTF. Sono tuttavia necessarie 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 di 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 BNS, 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

⁵⁷ Una soglia per gli attivi ponderati in funzione del rischio si stabilisce, ad esempio in base all'approccio standard che non dipende da modelli, e ponendo un limite minimo per determinati RWA basati sui modelli. In tal modo è possibile impedire che le banche, che applicano modelli interni, possano per gli stessi rischi detenere un capitale proprio notevolmente inferiore rispetto a quelle che non usano tali modelli interni. Negli Stati Uniti, ad esempio, le banche di rilevanza sistemica devono calcolare i RWA in due modi (noto nel DFA come Collins Amendment), secondo l'approccio standard e in base a un modello. Il valore più elevato viene utilizzato per determinare le quote di capitale prescritte. Un'altra possibilità sarebbe il ricorso a moltiplicatori da applicare alle ponderazioni del rischio basate su un modello per delle posizioni specifiche, analogamente a quanto previsto e adottato dalla FINMA per una parte del credito ipotecario.

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 riguardo alla trasparenza.

2. Ricalibrare le esigenze in materia di fondi propri

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 il *going concern leverage ratio* ammonta al 3,12 per cento⁵⁸.

Tale percentuale è di poco superiore allo standard internazionale minimo (3 %) applicato a tutte le banche (comprese quelle senza rilevanza sistemica) ed è nettamente inferiore a quello applicato in futuro alle banche di rilevanza sistemica negli Stati Uniti (5-6 %) ⁵⁹.

Alla luce di queste considerazioni le esigenze in materia di capitale proprio andrebbero adeguate in base ai tre seguenti principi⁶⁰:

- 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 ponderate in funzione del rischio sia per le esigenze di capitale proprio in funzione dell'indice di 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 l'esigenza in funzione dell'indice di indebitamento (*leverage ratio*) deve continuare a essere concepita come un elemento di sicurezza nella fissazione delle esigenze in materia di capitale.

3. Adeguare il requisito della qualità del capitale

Secondo lo standard internazionale l'esigenza in funzione dell'indice di indebitamento (*leverage ratio*) viene calcolata in base al Tier 1. Nella regolamentazione TBTF svizzera, le esigenze in materia di capitale proprio in condizioni di *going concern* consentono di prendere in considerazione oltre alle esigenze di base, anche la totalità dell'ammortizzatore di mezzi propri, che può essere composto in parte da Cocos con *trigger* elevati. 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* elevati o bassi. Le banche hanno sfruttato tale possibilità. Per questo motivo le esigenze in funzione dell'indice di indebitamento svizzere non sono facilmente confrontabili con quelle basate sullo standard di

⁵⁸ 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*).

⁵⁹ Si tratta delle otto *Bank Holding Companies* con oltre 700 mia. di USD in *consolidated total assets* e oltre 10 mila miliardi di USD in *assets under custody*.

⁶⁰ 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 dei rischi. 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 regolamentativi.

Basilea. Per poter confrontare meglio l'approccio svizzero con lo standard internazionale, anche la quota che può essere soddisfatta con Cocos aventi valori *trigger* elevati 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. Esso 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 colmare 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 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. Dall'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 dei *crisis management colleges*.

Misure in caso di crisi

6. *Integrare il regime TBTF attraverso esigenze TLAC vincolanti per creare sufficienti obbligazioni destinate al risanamento o a una 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 delle normative in tal senso. Nella regolamentazione TBTF svizzera la componente progressiva funge tra l'altro anche da riserva di mezzi finanziari sufficienti per il risanamento e la liquidazione⁶¹. 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 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 di esperti sono necessarie due ulteriori misure accompagnatorie, una di natura giuridica e l'altra di natura fiscale.

7. Apportare adeguamenti giuridici per rafforzare la normativa anticrisi

Per superare una crisi in maniera indenne vi sono due elementi decisivi: la certezza del diritto e la capacità di attuazione. Solo in questo modo si può 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). Ai sensi della legge sulle banche, un *bail-in* sarebbe possibile soltanto quale ultima ratio, in aperta opposizione a quella che è invece l'auspicata strategia di liquidazione.

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 di 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 di esperti suggerisce pertanto una verifica periodica dell'efficacia dei provvedimenti.

⁶¹ Oltre all'effetto di incentivazione a ridurre la somma di bilancio e la quota di mercato nonché al miglioramento della *resolvability*.

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*, andrebbero prese ulteriori misure, ad esempio un inasprimento delle esigenze in materia di capitale proprio e/o dei piani d'emergenza e di *resolvability*.

5 Allegati

5.1 Allegato 1: Panoramica delle banche di rilevanza sistemica a livello globale (G-SIB; elenco del FSB del novembre 2014)

Grado di rilevanza / (esigenze supplementari in materia di fondi propri di base)	Nome	Sede
5 / (3,5 %)	-	-
4 / (2,5 %)	HSBC	Regno Unito
	JPMorgan Chase	Stati Uniti
3 / (2,0 %)	Barclays	Regno Unito
	BNP Paribas	Francia
	Citigroup	Stati Uniti
	Deutsche Bank	Germania
2 / (1,5 %)	Bank of America	Stati Uniti
	Credit Suisse	Svizzera
	Goldman Sachs	Stati Uniti
	Mitsubishi UFJ FG	Giappone
	Morgan Stanley	Stati Uniti
	Royal Bank of Scotland	Regno Unito
1 / (1 %)	Agricultural Bank of China	Cina
	Bank of China	Cina
	Bank of New York Mellon	Stati Uniti
	BBVA	Spagna
	Groupe BPCE	Francia
	Group Crédit Agricole	Francia
	Industrial and Commercial Bank of China Limited	Cina
	ING Bank	Paesi Bassi
	Mizuho FG	Giappone
	Nordea	Svezia
	Santander	Spagna
	Société Générale	Francia
	Standard Chartered	Regno Unito
	State Street	Stati Uniti
	Sumitomo Mitsui FG	Giappone
	UBS	Svizzera
	Unicredit Group	Italia
	Wells Fargo	Stati Uniti

5.2 Allegato 2: Glossario

Definizione	Significato
ABE	Autorità bancaria europea
AESFEM	L'autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (<i>European Securities and Markets Authority</i>) è stata istituita con effetto al 1° gennaio 2011 mediante il regolamento (UE) n. 1095/2010. Considerata comunemente come il successore del comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari, le sue attività e le competenze dell'AESFEM vanno però ben oltre quelle del comitato. L'autorità con sede a Parigi fa parte del sistema europeo di vigilanza finanziaria e ha l'obiettivo di proteggere l'interesse pubblico contribuendo alla stabilità e all'efficacia a breve, medio e lungo termine del sistema finanziario a beneficio dell'economia dell'Unione, dei suoi cittadini e delle sue imprese.
art.	Articolo
AT1 (fondi propri di base supplementari)	<i>Additional Tier 1 capital</i> – Conformemente all'articolo 20 OFoP i fondi propri di base supplementari sono subordinati ai crediti non subordinati postergati ai crediti non postergati di tutti gli altri creditori, devono essere integralmente versati o generati internamente a livello interno e non possono essere né finanziati mediante la concessione di crediti dalla banca né garantiti o compensati con il patrimonio della stessabanca. Inoltre, secondo l'articolo 27 OFoP questi fondi propri non possono essere emessi con una durata fissa o l'aspettativa di un rimborso. Possono essere rimborsati al più presto dopo cinque anni e solo su iniziativa della banca e con l'approvazione della FINMA. Dividendi o interessi su tali fondi possono essere distribuiti a condizione che siano disponibili riserve e che il loro pagamento sia lasciato a discrezione della banca. Inoltre i pagamenti agli investitori non devono dipendere dalla solvibilità della banca e nel corso della durata non possono essere effettuati pagamenti <i>step-up</i> . Se la quota dei fondi propri di base di qualità primaria scende sotto il 5,125 per cento del capitale complessivo o se, dovesse verificarsi previamente il raggiungimento di un altro trigger predefinito, nella misura in cui venga raggiunta prima del previsto, avrebbe dovuto verificarsi un altro trigger predefinito, in virtù dell'articolo 27 capoverso 3 OFoP (i) i fondi propri di base supplementari sotto forma di capitale di terzi (cioè significa ovvero senza fondi propri di base supplementari sotto forma di azioni privilegiate o buoni di partecipazione) vengono convertiti in fondi propri di base di qualità primaria oppure (ii) si procede a una rinuncia ai crediti. Una simile copertura delle perdite deve essere prevista nelle condizioni di emissione dello strumento AT1.
Bail-in	L'ordinanza sull'insolvenza bancaria emanata dalla FINMA (OIB-FINMA) prevede che nell'ambito di una procedura di risanamento (ovvero qualora vi siano prospettive fondate di risanamento della banca in difficoltà o almeno di continuazione di singole attività commerciali) possa essere disposta, laddove necessario, la conversione (<i>bail-in</i>) di ulteriore capitale di terzi o una rinuncia al credito (a prescindere dall'esistenza di una disposizione contrattuale corrispondente) in modo che su cui la banca, al termine del risanamento, la banca soddisfi nuovamente le esigenze normative relative ai fondi propri. Nel caso di un simile <i>bail-in</i> (<i>statutory bail-in</i>) si tratta di una <i>ultima ratio</i> , che dovrebbe essere disposta soltanto se la copertura delle perdite tramite gli strumenti di capitale emessi dalla banca non è sufficiente per ripristinare la capitalizzazione prescritta della banca. È inoltre necessario che i creditori siano posti presumibilmente in una posizione migliore rispetto alla dichiarazione immediata del fallimento della banca (vedi anche allegato 3).
Bail-out	Nelle scienze economiche il termine inglese " <i>bBail-out</i> " designa nel campo delle scienze economiche la procedura di assunzione e di estinzione del debito o l'assunzione di responsabilità da parte di terzi, in particolare da parte dello Stato o di istituzioni statali nel caso di una crisi economica, finanziaria o dell'impresa.
Basilea III	Pacchetto di riforme del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (BCBS) della Banca dei regolamenti internazionali (BRI) per l'attuale regolamentazione delle banche già nota come Basilea II. Dal 2013 rappresenta la vigente reazione, valida per tutte le banche, alle carenze dell'attuale regolamentazione delle banche emerse dal 2007 a seguito della crisi finanziaria ed economica.
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision (Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria)
BCE	Banca Centrale Europea
BRI	Banca dei regolamenti internazionali
CCPlett.	Con l'espressione " <i>cCentral cCounterparty</i> " (CCP) o controparte centrale viene designato un soggetto giuridico che interviene quale parte contraente tra il venditore e il compratore per operazioni in derivati (in particolare derivati OTC) nelle borse o in alcune sedi di negoziazione. La CCP funge così da compratore nei confronti di ciascun venditore e da venditore nei confronti di ciascun compratore. Lettera

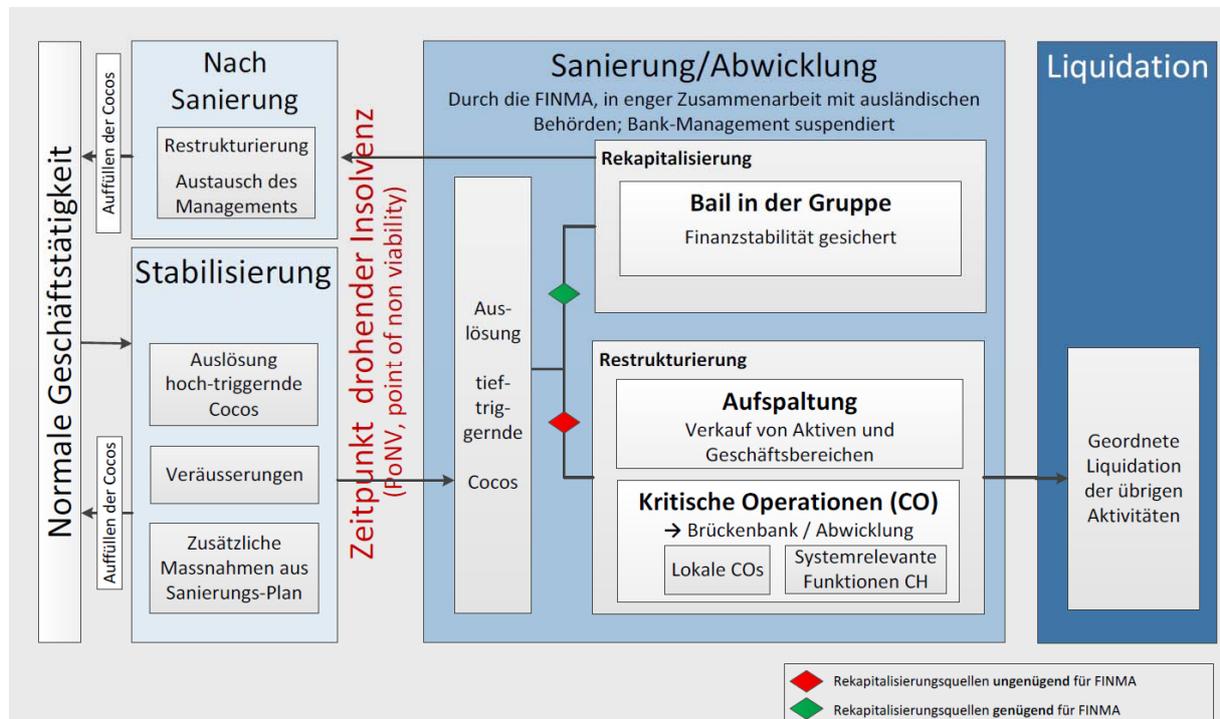
CET1 (fondi propri di base di qualità primaria)	<i>Common equity Tier 1</i> – Conformemente all'articolo 21 e seguenti della riveduta ordinanza sui fondi propri (OFoP), i fondi propri di base di qualità primaria comprendono il capitale sociale versato, le riserve palesi, le riserve per rischi bancari 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).
CFTC	La " <i>Commodity Futures Trading Commission</i> " con sede a Washington D.C. è un'autorità indipendente degli Stati Uniti che regola i mercati dei future e delle opzioni negli Stati Uniti.
CMG	<i>Crisis mManagement gGroups</i> = meccanismo per lo scambio di informazioni, la cooperazione e il coordinamento tra le autorità di vigilanza rilevanti del Paese d'origine e quelle del Paese ospitante.
CoCos	I CoCos, strumenti rappresentativi di capitale <i>contingent convertible</i> , sono titoli ibridi che assorbono perdite secondo le condizioni contrattuali quando il capitale della banca emittente scende sotto un determinato livello. Contingent Convertible Capital instruments are hybrid capital securities that absorb losses in accordance with their contractual terms when the capital of the issuing bank falls below a certain level.
cpv.	Capoverso
CRD IV	Direttiva 2013/36/UE sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento
CRR	Regolamento (UE) n. 575/2013 relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento
CS	Credit Suisse Group SA
DFA	Dodd fFrank aAct
D-SIB	Domestic sSystemically ilmportant bBank
EMIR	" <i>European mMarket ilnfrastucture rRegulation</i> " – regolamento UE per il disciplinamento del commercio fuori borsa di derivati. Analogamente alle direttive internazionali del G20 e del FSB gli elementi centrali della normativa sono l'obbligo dei partecipanti al mercato di compensare le loro operazioni sui derivati OTC standardizzati tramite una controparte centrale nonché la comunicazione di tutte le operazioni sui derivati a un repertorio di dati sulle negoziazioni. Con il regolamento (UE) n. 648/2012 sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni, la normativa EMIR ha avuto un effetto giuridico diretto sugli Stati membri dell'UE. L'AESFEM è incaricata dell'attuazione del regolamento EMIR.
FBO	<i>Foreign Banking Organization</i>
FDIC	<i>Federal Deposit Insurance Corporation</i> = sistema federale statunitense di garanzia dei depositi
FED	<i>Federal Reserve</i> = banca centrale statunitense
FMI	Fondo monetario internazionale
FSAP	Il Financial Sector Assessment Program (Programma di valutazione del settore finanziario) istituito nel 1999, fornisce un'analisi complessiva e approfondita del settore finanziario di un Paese. Le valutazioni FSAP per i mercati dei Paesi emergenti e in via di sviluppo sono di competenza congiunta del Fondo monetario internazionale (FMI) e della Banca mondiale, mentre per le economie avanzate sono di esclusiva competenza dell'FMI. Esse sono costituite da due elementi fondamentali: una valutazione sulla stabilità finanziaria, di cui è responsabile l'FMI e, per i mercati dei Paesi emergenti e in via di sviluppo, una valutazione dello sviluppo finanziario di competenza della Banca mondiale.
FSB	<i>Financial Stability Board</i>
FSOC	<i>Financial Stability Oversight Council</i>
G20	Gruppo dei venti principali Paesi industrializzati ed emergenti
Gone concern	Azienda in fase di scioglimento. Tutti i debiti di questa impresa diventano immediatamente esigibili e il loro valore di mercato viene calcolato sulla base dell'asta o del valore di liquidazione dei suoi investimenti materiali.
G-SIB	<i>Global Systemically Important Bank</i>
G-SII	<i>Global Systemically Important Insurer</i>
IAIS	<i>International Association of Insurance Supervisors</i>
IHC	<i>Intermediate Holding Company</i>
LBCR	Legge federale dell'8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio (legge sulle banche; RS 952.0)
LCR	<i>Liquidity Coverage Ratio</i>

LInFi	L'obiettivo di questa nuova normativa, che dovrebbe entrare in vigore nel corso del 2015, è aumentare la trasparenza sul mercato e ridurre in modo sistematico i rischi di controparte mediante norme globali per il reporting dei derivati nonché tramite la compensazione centrale e la riduzione dei rischi dei derivati negoziati fuori borsa. Nel contempo, grazie a un'armonizzazione tempestiva delle norme svizzere con i nuovi standard internazionali dovrebbe essere garantito un accesso costante e competitivo della piazza finanziaria svizzera al mercato finanziario internazionale, in particolare a quello europeo (vedi EMIR).
lit.	Litera = lettera
Living will	È un piano che descrive la strategia di una banca per una risoluzione rapida e ordinata in caso di difficoltà finanziarie materiali o di fallimento della stessa e comprende sezioni pubbliche e confidenziali. Si veda anche «RRP».
LR	<i>Leverage Ratio</i> = indice di indebitamento massimo
MES	Il meccanismo europeo di stabilità (<i>eEuropean sStability mMechanism</i>) è un'istituzione finanziaria internazionale con sede a Lussemburgo, entrato in vigore il 27 settembre 2012 con il deposito dello strumento di ratifica da parte della Germania presso il Segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea. Il MES fa parte del piano di salvataggio dell'euro e sostituirà il Fondo europeo di stabilità finanziaria (EFSF).
MIFID	La MIFID (<i>Markets in Financial Instruments Directive</i>) è una direttiva dell'Unione europea per l'armonizzazione dei mercati finanziari nel mercato interno europeo. Le attuali normative nazionali in materia di servizi finanziari dovrebbero essere ampliate con disposizioni per la tutela degli investitori, una maggiore trasparenza dei mercati finanziari e l'integrità dei fornitori di servizi finanziari.
MPE	<i>Multiple-Point of Entry</i>
MREL	<i>Minimum requirements for own funds and eligible liabilities</i> (vedi RRD)
NSFR	<i>Net Stable Funding Ratio</i>
OBCR	Ordinanza del 17 maggio 1972 sulle banche e le casse di risparmio (ordinanza sulle banche; RS 952.02)
OCC	<i>Office of the Comptroller of the Currency</i>
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
OFoP	Ordinanza del 1° giugno 2012 sui fondi propri e sulla ripartizione dei rischi delle banche e dei commercianti di valori mobiliari (ordinanza sui fondi propri; RS 952.03)
OLA	Un elemento cruciale nel tentativo di porre fine alla dottrina «too big to fail» nel <i>Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (DFA)</i> è una procedura che consente al Governo federale statunitense di liquidare un'istituzione finanziaria sull'orlo del fallimento che presenta un rischio sistemico anziché sostenere la stessa, gli azionisti e i creditori non garantiti fornendo capitale o prestiti statali. Questa procedura è condotta dalla cosiddetta <i>Orderly Liquidation Authority (OLA)</i> , autorità preposta a una liquidazione ordinata).
OTC	“ <i>Over the counter</i> ”, espressione che può essere tradotta letteralmente con «sopra il banco» o «da banco». Designa il commercio fuori borsa di titoli o di derivati.
PIL	Prodotto interno lordo
PLAC	Primary Loss Absorbing Capacity = capacità di assorbimento del rischio primario. La <i>Independent Commission on Banking (ICB)</i> , Commissione indipendente per le banche del Regno Unito, ha sottolineato l'importanza che le banche siano in grado di far fronte alle perdite con una sufficiente capacità di assorbimento del rischio primario, cioè capitale proprio e passività che sono potenzialmente in grado di assorbire le perdite. Una banca potrebbe continuare ad operare purché le sue perdite non superino la sua capacità di assorbimento del rischio primario, quindi la banca è tanto più resistente quanto più è grande tale capacità.
Raiffeisen	Raiffeisen Svizzera società cooperativa
RCAP	<i>Regulatory Consistency Assessment Program</i>
RRD	Direttiva 2014/59/UE sul risanamento e la risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento
RRP	<i>Recovery and Resolution Plan</i> = piano di risanamento e liquidazione
RWA	<i>Risk-Weighted Asset</i>
SEC	La “ <i>United States Securities and Exchange Commission</i> ” è in qualità di autorità statunitense di vigilanza sulla borsa responsabile dei controlli sul commercio di titoli negli Stati Uniti. La SEC è stata fondata il 6 giugno 1933 a seguito del crollo della Borsa di New York del 1929 tramite il <i>Securities Exchange Act</i> al fine di esercitare una vigilanza statale sulle operazioni su titoli che fino ad allora non sottostavano ad alcun controllo.
seg. /segg.	E seguente / seguenti
SIFI	<i>Systemically Important Financial Institution</i>
SPE	<i>Single-Point of Entry</i>

SRM	Meccanismo di risoluzione unico. Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014, che fissa norme e una procedura uniforme per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010.
SRR	Il <i>Banking Act</i> del 2009 ha istituito un regime speciale di risoluzione (<i>Special Resolution Regime [SRR]</i>) che fornisce alle autorità del Regno Unito una struttura permanente che mette a disposizione strumenti per la gestione dei rapporti con le banche sull'orlo del fallimento, <i>building societies</i> , società di investimento e controparti centrali nazionali. Ha inoltre attribuito alla Banca d'Inghilterra un ruolo fondamentale nell'implementazione di una risoluzione che utilizzi gli strumenti di risoluzione statutari.
SSM	Regolamento (UE) n. 1024/2013 del 15 ottobre 2013 che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi
Subordinated Debt	I prestiti subordinati fanno parte del capitale mezzanino dell'impresa e sono strumenti finanziari che in caso di liquidazione o di insolvenza vengono postergati rispetto ad altri crediti nei confronti dell'impresa debitrice.
TBTF	<i>Too big to fail</i>
Tier 1 (fondi propri di base)	I fondi propri di base (CET1 e AT1) sono costituiti da componenti di capitale che per l'istituto sono durevolmente disponibili e illimitatamente responsabili per le perdite che possano verificarsi.
Tier 2 (fondi propri complementari)	Conformemente all'articolo 30 OFoP i fondi propri complementari devono adempiere alle esigenze generalmente applicabili ai fondi propri secondo l'articolo 20 OFoP. I fondi propri complementari devono avere una durata iniziale di almeno cinque anni e non possono contenere incentivi per la banca al rimborso dei fondi propri complementari. Possono essere rimborsati al più presto dopo cinque anni e solo su iniziativa della banca e con l'approvazione della FINMA. Nel corso della durata non possono essere effettuati pagamenti <i>step-up</i> agli investitori. Lo scopo dei fondi propri complementari è di far fronte alle perdite nel caso in cui non sia possibile continuare l'attività commerciale (<i>gone concern</i>).
TLAC	<i>Total loss absorbency capacity</i> : standard minimi quantitativi e qualitativi del FSB che dovrebbero essere applicati al capitale in grado di assorbire le perdite (in caso di <i>going concern</i> e di <i>gone concern</i>). I progetti precedenti riguardanti questi standard minimi sono stati discussi in seno al FSB sotto la nozione di GLAC (<i>Gone concern loss absorbing capacity</i>).
UBS	UBS SA
UK	United Kingdom - Regno Unito
ZKB	Banca cantonale di Zurigo

5.3 Allegato 3: «Bail-in quale strumento di liquidazione»

Fasi della crisi di un SIFI e misure di risanamento



In caso di crisi le banche avviano dapprima, sotto la propria responsabilità ma in stretta collaborazione con la FINMA, le misure fissate precedentemente nel piano di stabilizzazione. I CoCos con un *trigger* elevato vengono convertiti non appena il CET1 scende al 7 per cento degli attivi ponderati in funzione del rischio o al di sotto di questa soglia. L'impresa dispone quindi di nuovo capitale proprio che può bastare a evitare un risanamento o una liquidazione. In aggiunta sarebbero avviate altre misure volte a rafforzare la dotazione di capitale e di liquidità, fino alla cessione di interi settori di attività.

Se la stabilizzazione del gruppo non dà esito positivo, la FINMA attua la strategia di risanamento basata sulle disposizioni della legge sulle banche relative alle misure in caso di rischio d'insolvenza. Se vi sono fondati timori che una banca presenti un'eccedenza di debiti o seri problemi di liquidità o se essa non adempie le prescrizioni relative ai fondi propri alla scadenza del termine fissato dalla FINMA, quest'ultima può avviare una procedura di risanamento. La FINMA dispone di un certo margine di discrezionalità nel valutare se è stato raggiunto o meno il momento di una imminente insolvenza (conformemente all'art. 21c cpv. 2 OBCR), definito generalmente come *point of non-viability*.

Al raggiungimento del *point of non-viability* gli strumenti di capitale condizionale con un basso *trigger* genererebbero nuovo capitale⁶². I CoCos offrono dunque un potenziale di assorbimento delle perdite. Nel contempo la FINMA assume il controllo del gruppo finanziario. In seguito la FINMA avvierà una procedura di risanamento ufficiale. Al riguardo è fondamentale che vi sia una prospettiva concreta di risanamento, affinché possa essere ristabilita la fiducia del mercato. La strategia di risanamento privilegiata dalla FINMA è costituita dal cosiddetto *bail-in*, nell'ambito del quale i finanziatori partecipano al risanamento della banca⁶³.

⁶² A seconda del valore della componente progressiva.

⁶³ Vedi: Documento di posizione della FINMA del 7 agosto 2013 «Risanamento e liquidazione delle banche di rilevanza sistemica».

Secondo il regime svizzero di insolvenza bancaria tutti gli impegni, salvo poche eccezioni chiaramente definite, devono essere obbligatoriamente convertiti da capitale di terzi in capitale proprio o ridotti (ammortamento). Sono tuttavia esclusi da questa procedura tutti i crediti privilegiati (ad es. i crediti degli impiegati), come pure i depositi dei clienti fino a un importo privilegiato di 100 000 franchi per depositante. Anche i crediti collateralizzati e compensabili non possono essere convertiti né ammortizzati.

Il *bail-in* è quindi preceduto dall'eliminazione del capitale azionario esistente e di altro capitale regolamentare, compreso il capitale ottenuto dalla conversione di CoCos⁶⁴. Seguono quindi i crediti subordinati e infine tutti gli altri crediti. Solo come ultima possibilità, i depositi non garantiti e non privilegiati possono essere convertiti in nuovo capitale azionario. Oltre o al posto della conversione di capitale di terzi in capitale proprio sono possibili riduzioni parziali o integrali del credito. Se si giunge a una riduzione del credito la FINMA ha tuttavia la possibilità di derogare a questo principio e di ripartire le perdite tra diverse categorie di creditori, aumentando in tal modo la flessibilità.

Teoricamente anche i depositi non privilegiati (importi superiori a 100 000 CHF per depositante) sono sottoposti al *bail-in*, ma solo nel caso in cui tutti gli altri impegni siano già stati precedentemente utilizzati come garanzia. Per concludere si può affermare che la combinazione tra la conversione di CoCos e un *bail-in* con un approccio SPE sarebbe sufficiente per coprire perdite anche molto elevate.

Nel caso in cui un *bail-in* non entri in linea di conto, che l'intera banca non possa essere salvata, ad esempio tramite una vendita, e che l'attuale struttura del gruppo non possa essere mantenuta, è probabile che in tal caso debbano essere attivati i piani d'emergenza svizzeri (paese d'origine) e locali (paesi ospitanti filiali e succursali del gruppo).

⁶⁴ Ovvero *Tier 1* (CET1 e AT1) e *Tier 2*.

5.4 Allegato 4: Membri del sottogruppo «Rischi economici»

Sottogruppo Rischi economici

- Aymo Brunetti, professore, Università di Berna (presidente del sottogruppo)
- Jean-Pierre Danthine, vicepresidente della Direzione generale della BNS
- Mark Branson, direttore, FINMA
- Urs Rohner, presidente del consiglio di amministrazione, Credit Suisse
- Axel Weber, presidente del consiglio di amministrazione, UBS
- Volcker Bätz, Recovery & Resolution Office, Credit Suisse
- Christian Hott, capo della sezione Government and industry affairs, Zurich Assicurazioni
- Henrique Schneider, capo della divisione Politica economica, Energia e ambiente, Unione svizzera delle arti e mestieri USAM
- Daniel Roth, capo del Servizio giuridico del DFF
- David S. Gerber, capo sostituto Divisione mercati, SFI
- Gabriele Puglisi, sezione Politica dei mercati finanziari, SFI, Segreteria
- Marc Zahner, sezione Questioni monetarie e stabilità finanziaria, SFI, Segreteria

Comitato di redazione

David S. Gerber (SFI) direzione, Gabriele Puglisi (SFI), Marc Zahner (SFI),
Michael Waldburger (FINMA), Bruno Dorner (SG DFF), Oliver Zibung (SG DFF),
Jürg Blum (BNS), Pascal Towbin (BNS), Volker Bätz (Credit Suisse)