



11 maggio 2016

---

**Rapporto del  
Dipartimento federale delle finanze  
sui risultati dell'indagine conoscitiva  
concernente le modifiche dell'ordinanza sui  
fondi propri e dell'ordinanza sulle banche  
(esigenze in materia di fondi propri per le  
banche – ricalibratura TBTF e  
categorizzazione)**

---

## Indice

<b>1</b>	<b>Situazione iniziale.....</b>	<b>3</b>
1.1	Esigenze in situazioni di «going concern».....	3
1.2	Esigenze in situazioni di «gone concern».....	3
1.3	Categorizzazione.....	3
1.4	«Bail-in bond» .....	4
<b>2</b>	<b>Indagine conoscitiva .....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Risultati principali dell'indagine conoscitiva .....</b>	<b>4</b>
3.1	Osservazioni generali .....	4
3.2	<b>Pareri relativi alle singole disposizioni dell'ordinanza del 1° giugno 2012 sui fondi propri.....</b>	<b>5</b>
3.2.1	Titolo terzo: Fondi propri necessari .....	5
3.2.2	Titolo quinto: Disposizioni per le banche di rilevanza sistemica.....	5
3.2.2.1	Capitolo 1: Disposizioni generali .....	5
3.2.2.2	Capitolo 2: Capitale convertibile e strumenti di debito a copertura delle perdite in caso di misure di insolvenza .....	6
3.2.2.3	Capitolo 3: Fondi propri necessari alla continuazione dell'attività ordinaria della banca.....	6
3.2.2.4	Capitolo 4: Fondi supplementari in grado di assorbire le perdite .....	7
3.2.2.5	Capitolo 5: Norme particolari in materia di ripartizione dei rischi .....	7
3.2.3	Disposizioni transitorie .....	7
3.2.3.1	Disposizioni transitorie vigenti.....	7
3.2.3.2	Nuove disposizioni transitorie.....	7
<b>3.3</b>	<b>Pareri relativi alle modifiche di altri atti normativi .....</b>	<b>8</b>
3.3.1	Ordinanza del 30 aprile 2014 sulle banche.....	8
3.3.2	Ordinanza del 25 novembre 2015 sull'infrastruttura finanziaria .....	8

## 1 Situazione iniziale

Il Consiglio federale ha identificato la necessità di intervento in relazione alle disposizioni svizzere «too big to fail» già nel suo rapporto di valutazione approvato il 18 febbraio 2015. Successivamente, un gruppo di lavoro diretto dal DFF con rappresentanti dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) e della Banca nazionale svizzera (BNS) ha elaborato proposte riguardo ai necessari adeguamenti legislativi. Il 21 ottobre 2015 il Consiglio federale ha approvato i parametri per le modifiche previste a livello di ordinanza.

### 1.1 Esigenze in situazioni di «going concern»

Soddisfacendo le cosiddette esigenze «going concern», le banche di rilevanza sistemica disporranno di sufficiente capitale per continuare a offrire i loro servizi ed evitare che, in una situazione di stress, si renda necessario un aiuto statale, un risanamento o una liquidazione. Le esigenze «going concern» comprendono un'esigenza di base per tutte le banche di rilevanza sistemica e una componente progressiva che varia in base al grado di rilevanza sistemica. Questa componente è calcolata in base ai criteri della quota di mercato e delle dimensioni, già previsti nel sistema vigente. L'esigenza di base per l'indice di leva finanziaria («leverage ratio»; rapporto tra i fondi propri prudenziali e il totale di bilancio non ponderato) ammonta al 4,5 per cento e per gli attivi ponderati in funzione del rischio al 12,9 per cento. Sommando la progressione prevista in base agli indicatori, per le due grandi banche ciò comporta complessivamente esigenze «going concern» del 5 per cento per il «leverage ratio» e del 14,3 per cento per gli attivi ponderati in funzione del rischio.

### 1.2 Esigenze in situazioni di «gone concern»

Le esigenze «going concern» non permettono di evitare in tutti i casi un risanamento o una liquidazione. Oltre alle esigenze «going concern», le banche di rilevanza sistemica attive a livello internazionale devono quindi detenere capitale supplementare per garantire il risanamento oppure per consentire il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica in un'unità funzionante e la liquidazione delle altre unità senza ricorrere a fondi pubblici («gone concern»). Anche qui, analogamente alle esigenze «going concern», per le due grandi banche è dunque necessario detenere di principio il 5 per cento per il «leverage ratio» e il 14,3 per cento per gli attivi ponderati in funzione del rischio.

Alle banche di rilevanza sistemica orientate al mercato nazionale non è richiesto l'adempimento di esigenze «gone concern». La questione delle esigenze «gone concern» per queste banche sarà oggetto del prossimo rapporto di valutazione del Consiglio federale che, secondo l'articolo 52 della legge sulle banche, deve essere licenziato entro fine febbraio 2017.

### 1.3 Categorizzazione

Le modifiche a livello di ordinanza consentono inoltre di attuare la mozione 12.3656 «Disciplinare le esigenze in materia di fondi propri per le banche che non sono di rilevanza sistemica in un'ordinanza distinta o integrarle rapidamente mediante revisione dell'ordinanza sui fondi propri» trasmessa dal Parlamento il 19 giugno 2013. La mozione incarica il Consiglio federale di disciplinare le esigenze in materia di fondi propri per tutte le banche in un'ordinanza, garantendo che le esigenze in materia di fondi propri per le banche di rilevanza sistemica e le altre banche siano proporzionate e non generino una distorsione della concorrenza, a prescindere dal modello di calcolo scelto.

## **1.4 «Bail-in bond»**

Gli strumenti di debito emessi a copertura delle perdite in caso di misure di insolvenza (di seguito chiamati per semplicità «bail-in bond») copriranno in futuro la parte prevalente delle esigenze in situazioni di «gone concern» per le banche di rilevanza sistemica. Le modifiche dell'ordinanza intendono disciplinare le esigenze relative a questi strumenti di debito e la loro computabilità.

## **2 Indagine conoscitiva**

Gli ambienti interessanti sono stati invitati a partecipare all'indagine conoscitiva tramite il comunicato stampa del 22 dicembre 2015. L'indagine conoscitiva è terminata il 15 febbraio 2016.

Hanno inoltrato un parere (in ordine alfabetico): Associazione Modernizzazione Monetaria (MoMo), Associazione svizzera dei banchieri (ASB), Centre Patronal, Consiglio di Stato del Cantone di Friburgo (Consiglio di Stato FR), Credit Suisse SA (CS), economiesuisse, Expertsuisse, Gerber Willy (Gerber), Gran Consiglio del Cantone di Zurigo (Gran Consiglio ZH), Partito borghese-democratico svizzero (PBD), Partito socialista del Cantone di Zurigo (PS ZH), Partito socialista svizzero (PSS), PLR.I Liberali (PLR), Società svizzera degli impiegati di commercio (SIC Svizzera), UBS Group SA (UBS), Unione delle banche cantonali svizzere (UBCS), Unione democratica di centro (UDC), Unione sindacale svizzera (USS), Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM). Raiffeisen Svizzera ha aderito al parere di ASB, la Banca cantonale di Zurigo (ZKB) a quello di UBCS.

Di seguito sono riportate le osservazioni principali. Per i dettagli si rimanda al rispettivo parere.

## **3 Risultati principali dell'indagine conoscitiva**

### **3.1 Osservazioni generali**

Il progetto sottoposto a indagine conoscitiva relativo all'ulteriore sviluppo del regime TBTF è stato accolto favorevolmente dalla maggioranza dei partecipanti. Le banche, in particolare, si sono dimostrate favorevoli ai parametri approvati e comunicati dal Consiglio federale il 21 ottobre 2015. Nel contempo sono state espresse riserve su alcune proposte concrete di attuazione (CS, UBS, ASB, UBCS, economiesuisse, USAM). Alcuni partiti politici chiedono un orientamento coerente alle prescrizioni internazionali (UDC) e il tempo necessario a un'attuazione completa degli obiettivi prefissati (PBD, PLR). Altri considerano insufficienti le misure proposte (PSS), parere condiviso anche da USS, da Gerber e da MoMo. Alcuni partecipanti sottolineano come la riduzione dei rischi sistemici andrebbe a vantaggio non solo della piazza finanziaria ma anche dell'intera economia (SIC Svizzera, Centre Patronal). Pure i Cantoni approvano l'indirizzo scelto per le misure (Consiglio di Stato FR, Gran Consiglio ZH).

## 3.2 Pareri relativi alle singole disposizioni dell'ordinanza del 1° giugno 2012 sui fondi propri

### 3.2.1 Titolo terzo: Fondi propri necessari

Secondo CS e ASB, l'attuazione delle prescrizioni di Basilea III non necessita di una nuova categoria di cuscinetto anticiclico (**art. 41 OFoP**). Si dovrebbe quindi rinunciare all'introduzione del «cuscinetto anticiclico esteso». Per contro, gli stessi accolgono con favore il fatto che il cuscinetto di fondi propri previsto per le banche che non hanno rilevanza sistemica sia ora espressamente disciplinato a livello di ordinanza (**art. 43 cpv. 1 OFoP**) e non più nelle circolari della FINMA, come pure la precisazione secondo la quale un cuscinetto temporaneamente inferiore alle esigenze non configura una violazione delle prescrizioni in materia di fondi propri. Secondo ASB, UBCS e USAM, l'**articolo 43 OFoP** presenta differenze concettuali rispetto alle prescrizioni di Basilea e un inasprimento rispetto allo status quo. La sistematica attuale del cuscinetto di fondi propri andrebbe quindi mantenuta.

ASB propone di obbligare le banche a detenere un cuscinetto anticiclico esteso conformemente all'**articolo 44a OFoP** solo se, oltre al criterio contabile, presentano materialmente un'esposizione all'estero. In caso contrario, in futuro anche le grandi banche orientate principalmente al mercato nazionale e senza un'importante esposizione all'estero sarebbero interessate da tale obbligo senza che ciò sia giustificato. Secondo ASB, UBCS, USAM, Expertsuisse e PS ZH il concetto di «esposizione all'estero» menzionato all'**articolo 44a OFoP** deve essere precisato.

In merito alla disciplina dei fondi propri supplementari secondo l'**articolo 45 OFoP** ASB, CS, UBS, UBCS, PLR, UDC, USAM e Gran Consiglio ZH sollevano che la formulazione «in circostanze particolari», contemplata dal diritto vigente, è contenuta solo nel rapporto esplicativo. I partecipanti all'indagine conoscitiva chiedono il reinserimento di tale formulazione nel testo dell'ordinanza.

### 3.2.2 Titolo quinto: Disposizioni per le banche di rilevanza sistemica

#### 3.2.2.1 Capitolo 1: Disposizioni generali

ASB, CS e UBS criticano il principio sancito all'**articolo 124 capoverso 3 OFoP**, secondo il quale le esigenze in materia di fondi propri devono essere definite al massimo livello del gruppo finanziario per poi essere applicate anche ai sottogruppi e ai singoli istituti presenti in Svizzera che esercitano funzioni di rilevanza sistemica. In luogo di questa regola, la quota di mercato e l'esposizione totale dovrebbero piuttosto essere calcolate separatamente per i singoli istituti svizzeri. L'applicazione al singolo istituto di rilevanza sistemica delle esigenze calcolate per il gruppo sarebbe contraria in particolare ai principi della proporzionalità e dell'uguaglianza giuridica. Anche PBD chiede parità di trattamento tra le filiali svizzere autonome di grandi banche internazionali e le banche di rilevanza sistemica orientate al mercato nazionale.

ASB e CS approvano il fatto che l'**articolo 124a OFoP** definisca le banche di rilevanza sistemica «attive a livello internazionale» sulla base degli standard internazionali. Secondo PS ZH la qualifica di «banche attive a livello internazionale» crea una dimensione supplementare e un'inutile complicazione. UBCS e USAM respingono la competenza della FINMA ai sensi dell'**articolo 124a capoverso 2 OFoP** di poter «designare come attive a livello internazionale altre banche di rilevanza sistemica». Dal momento che l'**articolo 124a capoverso 2 OFoP** potrebbe applicarsi soltanto alle banche già considerate come attive a livello internazionale, il Gran Consiglio ZH propone di riformularne il testo.

ASB, CS, UBS e UDC ritengono che all'**articolo 125 capoverso 1 OFoP** non debba essere concesso ulteriore margine di manovra alla FINMA mediante l'introduzione di una disposizione potestativa. Si dovrebbe quindi eliminare il verbo «potere» e riprendere la formulazione vigente. I medesimi partecipanti sottolineano come il termine «stabilmente» innalzi notevolmente la soglia per la concessione di agevolazioni, approccio che andrebbe evitato. Anche secondo PBD, PLR ed economiesuisse le agevolazioni previste per le esigenze in materia di capitale di cui all'**articolo 125 capoversi 1 e 2 OFoP** non devono essere ulteriormente limitate. ASB, CS e UBS sono inoltre contrari al nuovo obbligo imposto di pubblicare informazioni quantitative conformemente all'**articolo 125 capoverso 4 OFoP**. UBS approva invece esplicitamente la nuova formulazione dell'**articolo 125 OFoP**.

### **3.2.2.2 Capitolo 2: Capitale convertibile e strumenti di debito a copertura delle perdite in caso di misure di insolvenza**

ASB, CS, UBS, PBD, PLR, UDC ed economiesuisse ritengono che le esigenze relative ai «bail-in bond» di cui all'**articolo 126a capoverso 1 OFoP** debbano corrispondere ai criteri «TLAC Term Sheet» del Financial Stability Board (FSB). Soltanto in questo modo sarebbe possibile garantire la comparabilità a livello internazionale. ASB, CS e UBS chiedono in particolare la soppressione del criterio menzionato alla lettera b («*sono emessi in Svizzera*»). Questa regolamentazione potrebbe essere interpretata unicamente come «*emessi sul mercato svizzero*» e sarebbe pertanto problematica. Infatti non consentirebbe che i «bail-in bond» possano essere emessi negli Stati Uniti o in Europa. Per quanto concerne la **lettera c** («*sono soggetti al diritto e al foro svizzeri*»), ASB, CS e UBS chiedono, facendo riferimento al «TLAC Term Sheet» del FSB, che l'emissione possa essere soggetta al diritto estero. Anche relativamente alla **lettera e** («*sono postergati agli altri crediti*»), questi tre partecipanti sostengono che il «TLAC Term Sheet» del FSB non sarebbe stato integralmente ripreso. Propongono che questo passaggio sia completato con gli avverbi «*legalmente, contrattualmente o strutturalmente*». CS e UBS chiedono che il criterio menzionato alla **lettera i** («*non contengono operazioni in derivati né sono collegati a operazioni in derivati*») non impedisca di effettuare operazioni di copertura. Infine, ASB, CS e UBS esigono inoltre che secondo l'**articolo 126a capoverso 2 OFoP** ai «bail-in bond» possano essere assimilati non solo i prestiti ma anche altri strumenti.

Per quanto concerne la computabilità dei «bail-in bond» ai sensi dell'**articolo 127a capoverso 2 OFoP**, ASB, CS, UBS, PLR ed economiesuisse chiedono che la disposizione sia riformulata. Sostengono infatti che il previsto scaglionamento nel tempo si discosti dal «TLAC Term Sheet» del FSB e limiti notevolmente l'acquisizione di fondi e la loro pianificazione da parte della banca. ASB, CS e UBS ritengono che il divieto previsto all'**articolo 127a capoverso 4 OFoP** per le banche di rilevanza sistemica di detenere «bail-in bond» di altre banche non corrisponda al «TLAC Term Sheet» del FSB e che non debba essere applicato in particolare alle operazioni per conto dei clienti. Expertsuisse propone di introdurre l'espressione «all'interno del gruppo» nel **capoverso 4**.

### **3.2.2.3 Capitolo 3: Fondi propri necessari alla continuazione dell'attività ordinaria della banca**

Relativamente alle esigenze «going concern», ASB, CS e UBS, come pure PBD, PLR ed economiesuisse si sono detti contrari, in relazione all'**articolo 129** e all'**allegato 9 OFoP**, a una implicita o effettiva limitazione della dimensione delle banche. Alcuni partecipanti criticano inoltre la mancanza di una definizione di quota di mercato e l'incertezza legata alla frequenza con la quale i supplementi sarebbero ricalcolati. Per contro, taluni partecipanti considerano auspicabili valori soglia del 10 per cento (PSS), del 20 per cento (Gerber) o del 30 per cento (MoMo) per quanto riguarda il «leverage ratio».

Secondo UBCS, ASB, CS e USAM, le formulazioni dell'**articolo 130** e dell'articolo 43 OFoP in merito all'adempimento delle esigenze relative al cuscinetto di fondi propri devono essere armonizzate. Se del caso, CS si esprime inoltre a favore dell'inserimento nel testo dell'ordinanza di una direttiva per l'interpretazione sulla base del commento alle singole disposizioni.

Per quanto concerne la qualità del capitale (**art. 131 OFoP**), alcuni partecipanti all'indagine conoscitiva hanno avanzato proposte di riformulazione (ASB, CS, UBS), mentre altri hanno espresso riserve quanto alla computabilità del capitale convertibile condizionale (cosiddetti «CoCos»), esigendo fondi propri di base di qualità primaria (PSS, USS).

ASB, CS e UBS hanno avanzato proposte di riformulazione anche riguardo all'**articolo 131b OFoP** («Fondi propri supplementari») e rimandano alle osservazioni sull'articolo 45 OFoP.

#### **3.2.2.4 Capitolo 4: Fondi supplementari in grado di assorbire le perdite**

A proposito delle esigenze «gone concern», CS e UBS hanno sollevato alcuni dubbi in merito all'**articolo 132 OFoP** e si sono espressi contro la soglia del 5,125 per cento prevista al **capoverso 4**, auspicando per contro un valore del 5 per cento. ASB non considera soddisfacente la prevista procedura a due fasi con un'eventuale definizione successiva delle esigenze «gone concern» per le banche di rilevanza sistemica che non sono attive a livello internazionale. Al contrario, UBCS ritiene che queste esigenze debbano continuare a essere limitate alle grandi banche attive a livello mondiale. La ZKB parte dal presupposto che in questo campo saranno elaborate normative specifiche per le tre banche di rilevanza sistemica non attive a livello internazionale, che tengano conto delle caratteristiche di ciascun istituto. Il Gran Consiglio ZH e PS ZH si sono espressi contro l'obbligo di adempiere esigenze «gone concern» per la ZKB.

Per quanto concerne gli sconti (**art. 133 OFoP**), ASB ritiene che nei commenti non siano previsti criteri efficaci per la concessione degli sconti. ASB, UBS, PBD, PLR ed economiesuisse sono inoltre contrari a un'eventuale riduzione dello sconto massimo dal 2 all'1,25 per cento del leverage ratio dal 2022. ASB auspica inoltre lo stralcio del **capoverso 3 lettera b**.

#### **3.2.2.5 Capitolo 5: Norme particolari in materia di ripartizione dei rischi**

Relativamente all'**articolo 136 OFoP**, UBS suggerisce un ulteriore chiarimento nel testo dell'ordinanza o nei commenti in merito alle eccedenze di fondi propri di base di qualità primaria.

### **3.2.3 Disposizioni transitorie**

#### **3.2.3.1 Disposizioni transitorie vigenti**

Non sono state trasmesse osservazioni riguardo all'abrogazione degli **articoli 143–147** e dell'**articolo 148a OFoP**.

#### **3.2.3.2 Nuove disposizioni transitorie**

Secondo ASB, la formulazione dell'**articolo 148b OFoP** («Qualità del capitale») è talvolta poco chiara. Anche CS e UBS hanno avanzato proposte di riformulazione e di integrazione nei commenti.

Per quanto concerne l'impostazione delle esigenze «going concern» (**art. 148c OFoP**) e delle esigenze «gone concern» (**art. 148d OFoP**), ASB, CS e UBS lamentano un eccessivo «front-loading» e sottopongono proposte di adeguamento al riguardo.

A proposito della disposizione transitoria di cui all'**articolo 148e OFoP** relativa ai «bail-in bond» emessi anteriormente all'entrata in vigore delle nuove disposizioni, ASB, CS e UBS ritengono che lo sviluppo di tali obbligazioni non dovrebbe essere limitato da disposizioni transitorie restrittive. ASB e UBS chiedono inoltre che alla FINMA non sia concesso un ulteriore margine discrezionale. Quest'ultima dovrebbe piuttosto essere tenuta a computare i «bail-in bond» se le condizioni sono soddisfatte.

### **3.3 Pareri relativi alle modifiche di altri atti normativi**

#### **3.3.1 Ordinanza del 30 aprile 2014 sulle banche**

UBCS e USAM propongono di completare la categorizzazione delle banche (**art. 2 cpv. 2 e all. 3 OBCR**) con i criteri di «complessità» e «carattere internazionale».

Per quanto concerne la pianificazione d'emergenza (**art. 60 cpv. 3 e art. 69 cpv. 3 OBCR**), ASB, CS e UBS chiedono una precisazione secondo la quale la sua attuazione dovrebbe essere vincolata alla necessità di mantenere senza interruzione le funzioni di rilevanza sistemica.

ASB, CS e UBS chiedono inoltre lo stralcio del capoverso 2 dell'**articolo 61 OBCR** («Verifica del piano d'emergenza»).

#### **3.3.2 Ordinanza del 25 novembre 2015 sull'infrastruttura finanziaria**

Non sono pervenuti commenti circa l'adeguamento dell'**articolo 48 capoverso 1** e dell'**articolo 56 capoverso 1 OInFi**.