



13 giugno 2016

Modifica dell'ordinanza sui fondi propri

Copertura con fondi propri applicabile a derivati
e quote di fondi

Sommario

1	Punti essenziali del progetto	3
1.1	Situazione iniziale	3
1.2	La nuova regolamentazione	3
1.3	Sviluppi internazionali e diritto comparato	5
2	Commento alle singole disposizioni	5
3	Ripercussioni	7
4	Aspetti giuridici.....	8
4.1	Costituzionalità e legalità	8
4.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera.....	9
4.3	Delega di competenze legislative.....	9
5	Entrata in vigore	9

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

L'ordinanza del 1° giugno 2012¹ sui fondi propri (OFoP) prescrive esigenze in materia di fondi propri, in particolare per i rischi di credito connessi ai derivati e alle quote di fondi, basandosi sul dispositivo normativo internazionale Basilea III.²

Per calcolare gli equivalenti di credito dei **derivati**³, oggi le banche possono scegliere fra tre metodi: il metodo del valore di mercato, il metodo standard e il metodo del modello EPE⁴ (cfr. art. 56–59 OFoP). L'applicazione del metodo del modello EPE necessita dell'autorizzazione da parte dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA), analogamente a quanto avviene per l'IRB⁵ o per il modello del valore a rischio («value at risk») nell'approccio secondo il modello dei rischi di mercato. Né il metodo del valore di mercato né il metodo standard distinguono tra derivati collateralizzati e non collateralizzati. La loro calibratura si è rivelata inadeguata alla luce dell'aumentata volatilità, osservata negli ultimi anni nelle fasi di stress dei mercati. Il metodo del valore di mercato è inoltre connotato da un trattamento eccessivamente semplicistico della compensazione dei supplementi di garanzia («add-on»), mentre l'attuale metodo standard, contrariamente a quanto lascerebbe presumere il suo nome, in Svizzera non viene applicato da nessun istituto (e da quasi nessun istituto all'estero).

Per le **quote di fondi** («quote in investimenti collettivi di capitale») detenute nel portafoglio delle banche sono previste – a seconda di come sono strutturate – ponderazioni del rischio⁶ del 100 per cento⁷ o del 150 per cento⁸ (cfr. allegato 4 n. 1.2 e 1.3 OFoP) oppure del 300 per cento⁹ o del 400 per cento¹⁰ in caso di applicazione dell'IRB (cfr. n. marg. 319 segg. Circ. FINMA 08/19 in combinato disposto con § 344 Basilea II¹¹). Dopo la crisi finanziaria è stato osservato in alcuni casi che le posizioni di cartolarizzazione per le quali erano richieste coperture molto elevate con fondi propri venivano talora confezionate in «fondi» per poter applicare le minori esigenze sui fondi propri vigenti per le quote di fondi.

1.2 La nuova regolamentazione

La nuova regolamentazione si basa sulle proposte di revisione elaborate nel corso del 2015 dal gruppo di lavoro nazionale «fondi propri» in merito all'implementazione di Basilea III e in

¹ RS 952.03

² «Basilea III – Schema di regolamentazione internazionale per il rafforzamento delle banche e dei sistemi bancari», dicembre 2010 (aggiornamento al giugno 2011).

³ L'equivalente di credito nelle operazioni fuori bilancio, ad esempio con prodotti derivati, rappresenta l'equivalente dell'importo di un credito iscritto a bilancio («esposizione creditoria»).

⁴ Metodo del modello «expected positive exposure».

⁵ «Internal ratings-based approach», approccio basato sui rating interni.

⁶ Moltiplicando la ponderazione del rischio per i valori di posizione risultano gli attivi ponderati in funzione del rischio da coprire con fondi propri («risk-weighted asset», RWA).

⁷ Quote in investimenti collettivi di capitale autorizzati alla distribuzione al pubblico in Svizzera o i cui regolamenti prevedono l'obbligo del riscatto quotidiano delle quote, come pure quote di fondi immobiliari negoziati in una borsa regolata.

⁸ Negli altri casi.

⁹ Quote in investimenti collettivi di capitale negoziati in una borsa regolata.

¹⁰ Negli altri casi.

¹¹ «Convergenza internazionale della misurazione del capitale e dei coefficienti patrimoniali: nuovo schema di regolamentazione – Versione integrale», giugno 2006.

parte già testate in via sperimentale in uno studio sull'impatto quantitativo («Quantitative Impact Study», QIS) svolto dalla FINMA con alcune banche.¹²

Nel calcolo degli equivalenti di credito dei **derivati** un nuovo «approccio standard» intende correggere le lacune di cui al capitolo 1.1 riscontrate nei due metodi sinora applicabili e non basati su un modello. Così come nell'attuale metodo del valore di mercato, secondo il nuovo approccio l'equivalente di credito corrisponde alla somma del valore di sostituzione e del supplemento di garanzia (add-on), moltiplicato tuttavia per il fattore 1,4.¹³ Inoltre il calcolo dei supplementi e la loro compensazione sono stati completamente rivisti e ricalibrati. Dal momento che per numerose banche l'attuazione del nuovo approccio a livello tecnico comporterà un certo dispendio, per gli istituti classificati nelle categorie di vigilanza 4 e 5 (secondo l'allegato 3 dell'ordinanza del 30 aprile 2014¹⁴ sulle banche [OBCR]) la FINMA ha sviluppato un approccio semplificato.¹⁵ Questi istituti rappresentano il 90 per cento circa del totale delle banche.

Per le **quote di fondi** («quote di patrimoni collettivi gestiti»), la copertura con fondi propri delle rispettive posizioni viene precisata e strutturata in modo da considerare maggiormente i rischi. In tal modo diventa più difficile eludere le norme in materia (cfr. cap. 1.1). Sono previsti tre approcci, anche applicando l'IRB. Nei limiti del possibile essi richiedono una piena «trasparenza» riguardo alle posizioni sottostanti (approccio «look-through», LTA) oppure il riferimento ai rischi ammessi secondo il mandato o la regolamentazione (approccio «mandate-based», MBA).¹⁶ Se questi due approcci non possono essere applicati, è necessario ricorrere all'approccio «fallback» (FBA), in genere con una ponderazione del rischio del 1250 per cento.¹⁷ Per evitare il dispendio a livello procedurale, tutti gli istituti devono poter applicare direttamente l'approccio FBA. Inoltre gli istituti assegnati alle categorie di vigilanza 4 e 5 (secondo l'allegato 3 OBCR) che applicano l'approccio FBA potranno utilizzare sistematicamente una ponderazione del rischio del 250 per cento invece del 1250 per cento, se l'indicatore sintetico di rischio¹⁸ del fondo è compreso tra 1 e 4 (secondo l'allegato 3 n. 3 dell'ordinanza del 22 novembre 2006¹⁹ sugli investimenti collettivi [OICoI]).²⁰

¹² Nel gruppo di lavoro nazionale erano rappresentanti (in ordine alfabetico): Association des Banquiers Privés Suisses, Associazione delle banche estere in Svizzera, Associazione di banche svizzere di gestione patrimoniale ed istituzionale, Associazione svizzera dei banchieri (SwissBanking), Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari, Banca nazionale svizzera, Credit Suisse SA, Dipartimento federale delle finanze, EXPERTsuisse, PostFinance SA, Raiffeisen Svizzera società cooperativa, RBA-Holding SA, Schweizer Verband unabhängiger Effekthändler, Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali, UBS SA, Unione delle Banche Cantionali Svizzere.

¹³ Il fattore 1,4 deriva dal metodo del modello EPE (cfr. § 32 Basilea III), che è servito come base per calibrare il nuovo approccio standard.

¹⁴ RS 952.02

¹⁵ Per maggiori dettagli vedi il rapporto esplicativo della FINMA del 13 giugno 2016 concernente la revisione totale della Circolare 2008/19 «Rischi di credito – banche»: *Erläuterungsbericht der FINMA zur Totalrevision des Rundschreibens 2008/19 «Kreditrisiken Banken»* (di seguito: *FINMA-Erläuterungsbericht 2008/19*), disponibile anche in francese.

¹⁶ LTA e MBA sono già previsti come approcci alternativi nell'ambito dell'IRB.

¹⁷ Secondo l'articolo 42 capoverso 1 OFoP ciò comporterebbe una copertura minima con fondi propri del cento per cento (= 1250 % x 8 %).

¹⁸ Questo indicatore, che esiste per gran parte dei fondi in Svizzera, viene sistematicamente menzionato nelle informazioni chiave per gli investitori («Key Investor Information Document», KIID) per fondi immobiliari e altri fondi destinati a investimenti tradizionali.

¹⁹ RS 951.311

²⁰ Per maggiori dettagli vedi *FINMA-Erläuterungsbericht 2008/19* del 13 giugno 2016 (cfr. n. 15).

1.3 Sviluppi internazionali e diritto comparato

La nuova regolamentazione mette in atto due aggiunte al dispositivo normativo internazionale Basilea III.

Il nuovo approccio standard per calcolare gli equivalenti di credito dei **derivati** («standardised approach for counterparty credit risk», SA-CCR) è stato pubblicato nel mese di marzo del 2014²¹ dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria ed è fondato su un precedente documento consultativo del mese di giugno del 2013²². Esso intende correggere le lacune di cui al capitolo 1.1 riscontrate nei due metodi sinora applicabili e non basati su un modello e sostituire le obsolete regole di calcolo, risalenti al mese di aprile del 1995²³ e al mese di luglio del 2005²⁴. Il Comitato di Basilea prevede di applicare il nuovo approccio standard anche alle future modifiche del dispositivo normativo Basilea III, ossia nell'ambito della ripartizione dei rischi e anche in quello dell'indice di leva finanziaria («leverage ratio», LR).

Le nuove disposizioni sulla copertura con fondi propri delle posizioni relative alle **quote di fondi** detenute nel portafoglio delle banche sono state pubblicate dal Comitato di Basilea nel mese di dicembre del 2013²⁵. Esse intendono precisare i requisiti patrimoniali basati su Basilea II e adeguarli maggiormente agli standard internazionali. Le novità introdotte coadiuvano inoltre gli sforzi compiuti dal Financial Stability Board (FSB) per inasprire la vigilanza e la regolamentazione sul sistema bancario ombra («shadow banking»).

I due nuovi standard minimi di Basilea in materia di copertura con fondi propri dei rischi di credito dovrebbero entrare in vigore negli Stati membri il **1° gennaio 2017**.²⁶

2 Commento alle singole disposizioni

Ponderazione dei rischi per i derivati

Art. 56 cpv. 1 e art. 58

In futuro, per calcolare gli equivalenti di credito dei derivati, oltre al metodo del modello EPE che necessita dell'autorizzazione da parte della FINMA, sarà possibile ricorrere a un nuovo approccio standard in sostituzione del metodo del valore di mercato e del metodo standard attualmente applicabili (cfr. art. 57).

Art. 57 e art. 62 cpv. 5

L'inadempienza della controparte di un contratto derivato che non riesce a fare fronte agli impegni di pagamento comporta un danno il cui ammontare può essere determinato soltanto in futuro, poiché il valore di mercato del derivato dipende tra l'altro dall'andamento progressivo sul mercato dei valori patrimoniali e di riferimento sottostanti («underlying»). Per i derivati è dunque necessario stabilire un equivalente di credito sulla base del valore attuale o dei costi

²¹ «The standardised approach for measuring counterparty credit risk exposures», pubblicato nel marzo 2014 e rielaborato nel mese di aprile del 2014.

²² «The non-internal model method for capitalising counterparty credit risk exposures», giugno 2013, rielaborato nel mese di luglio del 2013.

²³ «Treatment of potential exposure for off-balance-sheet items», aprile 1995.

²⁴ «The application of Basel II to trading activities and the treatment of double default effects», luglio 2005.

²⁵ «Capital requirements for banks' equity investments in funds», pubblicato nel dicembre 2013.

²⁶ L'entrata in vigore all'inizio del 2017 è sinora prevista ad esempio da Argentina, Brasile, Corea, Hong Kong, Russia, Singapore, Sudafrica e Turchia. Negli Stati Uniti si mira all'entrata in vigore ad inizio 2018, nell'UE l'attuazione è ipotizzabile per l'inizio del 2019, in occasione di una modifica del regolamento sui requisiti patrimoniali (CRR).

di sostituzione del derivato e della variazione futura di questo valore stimata secondo un approccio prudente.

Secondo il nuovo approccio standard per calcolare gli equivalenti di credito dei derivati («exposures at default», EAD), la somma dei costi di sostituzione conformemente alla legislazione sulla vigilanza («replacement cost», RC) e dell'importo del potenziale futuro incremento di valore («potential future exposure», PFE) viene moltiplicata per il fattore 1,4.

Risulta dunque: $EAD = \text{alfa} * (RC + PFE)$
dove: $\text{alfa} = 1,4$

A differenza dei metodi attuali, viene considerato lo scambio unico o regolare di garanzie, ricevute o emesse dalla banca, mentre i valori di sostituzione e i supplementi di garanzia sono aggregati in modo più appropriato. Nell'insieme il nuovo approccio denota una sensibilità ai rischi decisamente maggiore rispetto all'attuale metodo del valore di mercato. Contemporaneamente può prescindere da una modellizzazione interna alla banca (anche per le sensibilità), garantendo così la possibilità di confrontare i risultati tra singoli istituti.

Così come avviene ad esempio anche per l'articolo 125a (esposizione totale), la FINMA emana disposizioni tecniche di esecuzione basandosi sugli standard minimi di Basilea (cfr. cap. 1.3). In proposito occorre tra l'altro considerare se un'operazione in derivati è eseguita con o senza compensazione dei margini (cfr. art. 62 cpv. 5). Inoltre, nell'ambito del potenziale futuro incremento di valore un apposito moltiplicatore permetterà di considerare il fattore di attenuazione del rischio derivante da una sovracollateralizzazione e da valori di mercato negativi. La riduzione è data se l'importo netto dei valori di mercato e delle garanzie risulta negativo.²⁷

Oltre alle disposizioni di esecuzione conformemente agli standard minimi di Basilea, la FINMA disciplinerà anche l'approccio standard semplificato di cui al capitolo 1.2, sviluppato in applicazione dell'articolo 17 (applicazione semplificata).²⁸

Art. 63 cpv. 3 lett. f e ^{phis} e art. 66 cpv. 3^{bis} (Ponderazione dei rischi per le quote di fondi)

In sostituzione delle ponderazioni dei rischi sinora applicate (cfr. l'abrogazione dell'allegato 4 n. 1.2 e 1.3) saranno adottati i nuovi standard minimi di Basilea anche per le quote di fondi, in linea con la strategia del Consiglio federale per il recepimento dei principali standard internazionali nel settore finanziario (cfr. cap. 1.3). A tal fine la FINMA emana disposizioni tecniche di esecuzione, conformemente alla consueta tecnica di regolamentazione, così come avviene anche per l'IRB (cfr. art. 77 cpv. 2).

Sono previsti tre approcci²⁹, fermo restando che tutti gli istituti possono applicare direttamente l'approccio FBA:

- l'approccio «look-through» (LTA) è il più complesso e richiede la maggior «trasparenza» possibile riguardo alle posizioni sottostanti, come se proporzionalmente la banca stessa detenesse le posizioni detenute dal fondo;
- se l'approccio LTA non può essere applicato, si deve ricorrere all'approccio «mandate-based» (MBA) nella misura in cui sussiste un mandato di amministrazione oppure se il fondo

²⁷ Per maggiori dettagli vedi «The standardised approach for measuring counterparty credit risk exposures», pubblicato nel marzo 2014 e rielaborato nel mese di aprile 2014.

²⁸ Per maggiori dettagli vedi *FINMA-Erläuterungsbericht 2008/19* del 13 giugno 2016 (cfr. n. 15).

²⁹ Per maggiori dettagli vedi «Capital requirements for banks' equity investments in funds», pubblicato nel dicembre 2013.

è soggetto a una regolamentazione che limita l'assunzione di rischi. In tal caso si presuppone che il fondo investa nella composizione più rischiosa di posizioni ammessa secondo il mandato o la regolamentazione;

- l'approccio «fallback» (FBA) prevede fundamentalmente una ponderazione del rischio del 1250 per cento. Tuttavia, se l'indicatore sintetico di rischio del fondo è compreso tra 1 e 4 (secondo l'allegato 3 n. 3 OICoI), gli istituti assegnati alle categorie di vigilanza 4 e 5 (secondo l'allegato 3 OBCR) possono applicare la procedura semplificata di cui al capitolo 1.2, in alternativa all'approccio FBA.³⁰

In virtù del rimando previsto nell'articolo 77 capoverso 2 le novità riguardano anche l'IRB e comprendono le quote di «patrimoni collettivi gestiti».³¹ Vi rientrano tutti i patrimoni collettivi gestiti, indipendentemente dal domicilio e dalla forma giuridica, in particolare anche tutte le società d'investimento senza la restrizione di cui all'articolo 2 capoverso 3 della legge del 23 giugno 2006³² sugli investimenti collettivi (LICOI) come pure i portafogli collettivi interni di cui all'articolo 4 LICOI. Fanno eccezione soltanto le fattispecie enumerate all'articolo 2 capoverso 2 lettere a–e e g LICOI.

Art. 107 (Ripartizione dei rischi)

Nel corso del 2015 il gruppo di lavoro nazionale «fondi propri» in merito all'implementazione di Basilea III ha elaborato anche le prime proposte di revisione delle disposizioni in materia di ripartizione dei rischi. Sino alla rispettiva revisione – attesa presumibilmente per il 1° gennaio 2019 – è necessario attenersi alla regolamentazione vigente. Per l'articolo 107, che rimanda agli articoli 56–59, ciò comporta che il riferimento è limitato allo status quo. Nell'ambito della ripartizione dei rischi il diritto sinora vigente è dunque temporaneamente mantenuto.

Art. 148g (Disposizione transitoria)

Per il calcolo degli equivalenti di credito dei derivati e per la ponderazione dei rischi per le quote di fondi conformemente alle nuove disposizioni è previsto un transitorio di sei mesi. L'attuazione completa avverrà pertanto a partire dal 1° luglio 2017.

Allegato 4 n. 1.2 e 1.3

Come spiegato in merito agli articoli 63 capoverso 3 e 66 capoverso 3^{bis}, le ponderazioni dei rischi sinora applicate alle quote di fondi non saranno più applicabili.

3 Ripercussioni

Se per la Confederazione e le autorità non sono previste ripercussioni dirette, l'attuazione tecnica del nuovo approccio standard per il calcolo degli equivalenti di credito dei **derivati** implicherà un dispendio per numerose banche. Per gli istituti assegnati alle categorie di vigilanza 4 e 5 (secondo l'allegato 3 OBCR) i cui sistemi informatici non sono ancora dotati di tutte le basi di dati specifiche per i derivati necessarie al nuovo approccio standard, la FINMA ha dunque sviluppato un approccio semplificato. Questi istituti rappresentano il 90 per cento circa del totale delle banche. Per permettere l'attuazione completa è inoltre previsto un termine transitorio (cfr. cap. 5) e il nuovo approccio dovrà essere applicato anche nelle future modifiche del dispositivo normativo Basilea III (cfr. cap. 1.3), così che la sua futura attuazione non dovrebbe generare ulteriori costi.

³⁰ Per maggiori dettagli vedi *FINMA-Erläuterungsbericht 2008/19* del 13 giugno 2016 (cfr. n. 15).

³¹ Il dispositivo normativo Basilea parla di «all types of funds».

³² RS 951.31

Le ripercussioni sulla dotazione minima di fondi propri sono limitate, in quanto per la maggior parte delle banche le posizioni in derivati rappresentano soltanto una piccola parte dei rischi di credito (in media il 2 % della dotazione minima di fondi propri) e le grandi banche con posizioni rilevanti in derivati applicano un approccio specifico autorizzato dalla FINMA per il singolo istituto. Da un'analisi dell'impatto basata su un controllo a campione eseguito a livello internazionale dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria è emerso che con il nuovo approccio standard la dotazione minima di fondi propri per i derivati collateralizzati diminuisce (in media del 37 %) e quella per i derivati non collateralizzati aumenta (in media del 58 %). Estrapolando i risultati del controllo a campione eseguito a livello internazionale e applicandoli alle operazioni in derivati condotte dalle banche svizzere, per i derivati collateralizzati e non collateralizzati risulterebbe un incremento dell'11 per cento del totale della dotazione minima di fondi propri. Per le banche svizzere interessate risulterebbe un incremento medio stimato dello 0,2 per cento (= 11 % x 2 %) degli attivi ponderati in funzione del rischio («risk-weighted asset», RWA).³³

Anche per la nuova ponderazione dei rischi applicabile alle **quote di fondi** si prevede un maggiore dispendio per l'attuazione, poiché in linea di principio è necessaria un'analisi più precisa del fondo (con l'approccio LTA)³⁴ oppure del mandato o della regolamentazione (con l'approccio MBA). Per evitare oneri procedurali, tutti gli istituti devono quindi avere anche la possibilità di applicare direttamente l'approccio FBA. Per permettere l'attuazione completa è inoltre previsto un termine transitorio (cfr. cap. 5).

Se una banca non può o non vuole applicare né l'approccio LTA né l'approccio MBA, secondo l'approccio FBA è prescritta una copertura minima con fondi propri pari al cento per cento dell'investimento totale.³⁵ Per gli investimenti a basso e medio rischio ciò significherebbe un forte aumento delle esigenze riguardanti i fondi propri (che potrebbero approssimativamente triplicare fino a decuplicare), anche se è presumibile che le quote di fondi detenute nel portafoglio delle banche non siano significative. È ipotizzabile che per ridurre i costi d'implementazione numerose banche, soprattutto le più piccole, scelgano l'approccio FBA, la cui ponderazione del rischio è tuttavia molto più prudente rispetto all'attuale. Per attenuare questo problema, gli istituti che rientrano nelle categorie di vigilanza 4 e 5 (secondo l'allegato 3 OBCR) devono poter applicare una procedura semplificata sviluppata dalla FINMA. Se l'indicatore sintetico di rischio di un fondo è compreso tra 1 e 4 (secondo l'allegato 3 n. 3 OICol), con la procedura semplificata di norma deve essere possibile applicare una ponderazione del rischio del 250 per cento invece del 1250 per cento.³⁶

4 Aspetti giuridici

4.1 Costituzionalità e legalità

Le disposizioni si basano sulle corrispondenti disposizioni contenute nella legge dell'8 novembre 1934³⁷ sulle banche (LBCR), in particolare sull'articolo 4.

³³ Per maggiori dettagli vedi *FINMA-Erläuterungsbericht 2008/19* del 13 giugno 2016 (cfr. n. 15).

³⁴ Ciò sarà possibile in particolare per un fondo costituito direttamente da una banca.

³⁵ Cfr. nota 17.

³⁶ Per maggiori dettagli vedi *FINMA-Erläuterungsbericht 2008/19* del 13 giugno 2016 (cfr. n. 15).

³⁷ RS **952.0**

4.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Al momento attuale non vi è alcun impegno da valutare in ordine alla compatibilità. In merito agli standard minimi internazionali, nell'ambito della copertura con fondi propri di rischi di credito vengono attuati i due nuovi standard minimi di Basilea, in linea con la strategia del Consiglio federale per il recepimento dei principali standard internazionali nel settore finanziario.

4.3 Delega di competenze legislative

La concretizzazione delle disposizioni dell'ordinanza con l'emanazione da parte della FINMA di disposizioni di esecuzione concernenti gli aspetti tecnici ai sensi degli articoli 57 capoverso 2 e 66 capoverso 3^{bis} OFoP si fonda sull'articolo 55 capoverso 2 della legge del 22 giugno 2007³⁸ sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA).

5 Entrata in vigore

L'entrata in vigore delle modifiche è prevista il 1° gennaio 2017. È previsto un termine transitorio di sei mesi. L'attuazione completa avverrà pertanto a partire dal 1° luglio 2017.

³⁸ RS 956.1