

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

Rapporto del Consiglio federale sulle banche di rilevanza sistemica

Valutazione secondo l'articolo 52 della legge sulle banche

del 3 luglio 2019

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo, per approvazione, il rapporto sulla valutazione delle banche di rilevanza sistemica secondo l'articolo 52 della legge sulle banche.

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

3 luglio 2019

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione,
Ueli Maurer

Il cancelliere della Confederazione,
Walter Thurnherr

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Contesto

Come emerso dalla crisi finanziaria ed economica globale del 2007–2008, una situazione d'emergenza o il fallimento di una banca di rilevanza sistemica («systemically important bank»), di seguito anche SIB) può, date le dimensioni, l'importanza sul mercato e le interconnessioni di una tale banca, comportare notevoli squilibri nel sistema finanziario e ripercuotersi negativamente sull'intera economia. Di conseguenza, in caso di crisi, uno Stato direttamente interessato verosimilmente non lascerà fallire una SIB se il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica non è garantito. Questa garanzia implicita dello Stato genera ingiustificate distorsioni del mercato. Pertanto, l'obiettivo primario delle misure statali nel quadro della regolamentazione delle banche di rilevanza sistemica deve essere quello di ridurre tale garanzia in modo che, in una situazione d'emergenza o di fallimento di una SIB, non si debba ricorrere al denaro dei contribuenti per salvarla.

La Svizzera ospita istituti finanziari molto grandi rispetto alle dimensioni del Paese e alla media internazionale e quindi la problematica relativa alle SIBs rappresenta una sfida importante. Basandosi sulle raccomandazioni della Commissione di esperti del 30 settembre 2010, finalizzate alla limitazione dei rischi economici dovuti alle grandi imprese, la Svizzera ha pertanto attuato in tempi relativamente brevi un disegno di legge (rafforzamento della stabilità nel settore finanziario; «too big to fail»). Le relative disposizioni della legge dell'8 novembre 1934¹ sulle banche (LBCR) sono in vigore dal 1° marzo 2012.

Il 1° luglio 2016 il Consiglio federale ha introdotto una prima modifica di questo approccio normativo. Le rivedute esigenze, che le banche di rilevanza sistemica sono tenute ad adempiere entro fine 2019, hanno comportato in particolare per le due banche di rilevanza sistemica attive a livello internazionale, Credit Suisse e UBS, un sensibile aumento dell'ammontare e della qualità del capitale proprio. Per quanto riguarda i fondi in grado di assorbire le perdite, le misure di regolamentazione attuate permettono alla Svizzera di soddisfare gli standard internazionali rilevanti, segnatamente le prescrizioni del Comitato di Basilea per la vigilanza sulle banche («Basilea III»)², i requisiti supplementari del Financial Stability Board (FSB) per banche di rilevanza sistemica globale («global systemically important banks», di seguito G-SIBs) così come lo standard minimo per il capitale in grado di assorbire le perdite («Total Loss Absorbing Capacity», di seguito TLAC). Lo standard TLAC è attuato gradualmente dal 1° gennaio 2019. La sua attuazione si concluderà il 1° gennaio 2022. In questo modo le G-SIBs svizzere (Credit Suisse e UBS) possono usufruire a livello di capitale di un quadro armonizzato sul piano internazionale per interventi in situazioni di crisi.

¹ RS 952.0

² La versione finale di «Basilea III», pubblicata il 7 dicembre 2017, non è ancora stata attuata; cfr. www.bis.org/bcbs/publ/d424.htm.

Al 1° gennaio 2019, il Consiglio federale ha inoltre adeguato le esigenze normative per le banche di rilevanza sistemica orientate al mercato nazionale (di seguito «SIBs orientate al mercato nazionale»)³ Nella fattispecie si tratta di Postfinance, Raiffeisen e Zürcher Kantonalbank. D'ora in poi, queste SIBs dovranno anch'esse, analogamente alle G-SIBs, detenere, anche se solo in misura limitata, fondi supplementari, al fine di aumentare la probabilità di risanamento (capitale «gone concern»).

1.2 Mandato secondo l'articolo 52 LBCR

Secondo l'articolo 52 LBCR, il Consiglio federale esamina, ogni due anni, le disposizioni per le SIBs paragonando la loro attuazione con quella delle corrispondenti norme internazionali all'estero. Esso ne riferisce all'Assemblea federale e presenta le eventuali necessità di modifica di leggi e ordinanze. Il 28 giugno 2017 il Consiglio federale ha adottato il secondo rapporto di valutazione e lo ha sottoposto, per approvazione, al Parlamento.

1.3 Contenuto del rapporto

Il presente rapporto è articolato come segue: il numero 2.1 paragona l'approccio svizzero con quello di importanti Giurisdizioni; i numeri 2.2–2.5 evidenziano la necessità di adeguamento o di chiarimento relativamente a singoli aspetti dell'approccio svizzero; il numero 3 riporta una sintesi della necessità di intervento individuata, mentre il numero 4 presenta il calendario degli ulteriori lavori.

2 Verifica della regolamentazione per le banche di rilevanza sistemica

2.1 Valutazione dell'approccio svizzero nel confronto internazionale

Criteria di valutazione

Nel quadro dei lavori preparatori al presente rapporto è stata, da un lato, verificata l'attuazione degli standard internazionali in Svizzera e, dall'altro, operato un confronto tra il regime svizzero applicabile alle SIBs e le corrispondenti misure di regolamentazione previste da altre Giurisdizioni selezionate. Il confronto si focalizzava, in particolare, su Stati Uniti e Regno Unito (UK), perché numerose SIBs di questi Paesi hanno strutture analoghe alle SIBs svizzere e in queste Giurisdizioni l'attuazione sul piano internazionale delle regolamentazioni in questo settore è molto avanzata.⁴ Inoltre il confronto si limita alle esigenze per le G-SIBs, visto che la

³ RS 952.03

⁴ Cfr. rapporto finale del 1° dicembre 2014 del gruppo d'esperti incaricato dell'ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari e allegato 4: Esame del regime svizzero «too big to fail» (TBTF) nel confronto internazionale – Base per la valutazione secondo l'articolo 52 LBCR.

comparabilità e la competitività internazionale è particolarmente importante per queste banche e il loro potenziale di perdita particolarmente elevato. Per di più queste banche rappresentano un forte rischio per la stabilità finanziaria.

Il confronto internazionale viene operato in base a tre categorie. La prima confronta le misure prudenziali che hanno come obiettivo di rafforzare la resistenza delle banche alle crisi. La seconda evidenzia nelle varie Giurisdizioni le misure strutturali che influenzano la struttura e l'organizzazione di una banca in modo tale da migliorarne la capacità di risanamento e di liquidazione. La terza categoria contempla il quadro giuridico per un efficace sistema di risanamento e di liquidazione, essenziale per poter risanare o liquidare segnatamente le banche e i gruppi bancari di rilevanza sistemica in una procedura ordinata.

1) *Misure prudenziali*

La Svizzera attribuisce grande importanza alle misure prudenziali. Rispetto ad altre banche, alle SIBs sono poste esigenze in materia di capitale e di liquidità più elevate (cfr. le esigenze particolari di cui all'art. 9 LBCR).

Si opera un confronto delle esigenze sia in relazione agli attivi ponderati in funzione del rischio («risk weighted assets», di seguito RWA) sia in relazione alla quota di capitale non ponderata in funzione del rischio («leverage ratio»). Dal confronto internazionale si evince che per le due G-SIBs, nel complesso, le esigenze svizzere di capitale atte a garantire la continuazione dell'attività in caso di perdite significative (capitale «going concern») superano gli standard internazionali predefiniti, ma sono del tutto analoghe alle esigenze poste negli Stati Uniti e nel Regno Unito (cfr. grafico 1). In tal modo si dà seguito all'obiettivo stabilito a più riprese dal Consiglio federale di includere la Svizzera fra i Paesi leader a livello internazionale in fatto di esigenze di capitale per le SIBs. Questo requisito posto alle SIBs svizzere si giustifica, in particolare, con le loro dimensioni in rapporto al prodotto interno lordo (PIL). Infatti, rispetto agli altri Paesi questo rapporto è superiore alla media, implicando elevati rischi per l'intera economia. Ad esempio, la somma di bilancio delle due grandi banche in rapporto al PIL svizzero oscilla per ciascuna tra il 134 per cento e il 139 per cento, mentre la somma di bilancio della più grande banca americana (JPMorgan Chase) in rapporto al PIL degli Stati Uniti ammonta al 17 per cento.⁵

Anche nell'ambito delle esigenze di capitale «gone concern» applicabili alle G-SIBs la Svizzera supera lo standard internazionale TLAC; tali esigenze sono tuttavia equivalenti alle esigenze poste negli Stati Uniti e nel Regno Unito. Essendo l'impegno estero delle due G-SIBs svizzere particolarmente marcato e caratterizzato da capitale locale di notevole entità, ne conseguono incertezze e rischi in caso di risanamento o liquidazione. Per questo motivo si giustificano esigenze di capitale «gone concern» più elevate rispetto allo standard TLAC.

Nell'ambito del capitale «gone concern» gli Stati Uniti hanno introdotto sia esigenze TLAC (cfr. grafico 1) sia cosiddette esigenze LTD («Long-Term Debt», o debito a lungo termine), applicabili dal 1° gennaio 2019. Le esigenze LTD si applicano a tutte le G-SIBs statunitensi e possono essere adempiute in particolare con «bail-in bond». L'ammontare delle esigenze basate sulle RWA è costituito dall'esigenza

⁵ Cfr. rapporto 2018 sulla stabilità finanziaria («Bericht zur Finanzstabilität 2018») elaborato dalla Banca nazionale svizzera;
www.snb.ch/de/mmr/reference/stabrep_2018/source/stabrep_2018.de.pdf.

minima del 6 per cento delle RWA e dal cuscinetto G-SIBs specifico a ogni banca, mentre il «leverage ratio» è pari al 4,5 per cento. Di conseguenza, negli Stati Uniti le esigenze «gone concern» non ponderate in funzione del rischio sono superiori alle esigenze previste in Svizzera (tenuto conto dello sconto attualmente concesso dall’Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari [FINMA] alle due G-SIBs svizzere). Occorre tuttavia evidenziare che le esigenze relative al capitale «gone concern» degli Stati Uniti sono applicate solo in un secondo momento, poiché in questo Paese le G-SIBs hanno complessivamente una maggiore capacità di assorbire perdite («going concern») delle G-SIBs svizzere. Nel caso degli Stati Uniti, le esigenze sono più elevate in particolare in ragione dei supplementi di capitale specifici delle banche derivanti dagli «stress test» («Comprehensive Capital Analysis and Review», CCAR).

Al fine di attuare gli standard internazionali del FSB così come le direttive e i regolamenti dell’Unione europea, il Regno Unito ha deciso di introdurre le esigenze di capitale «gone concern» a tappe entro il 2022 attraverso il requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili («minimum requirement for own funds and eligible liabilities», MREL). I MREL sono applicabili non solo alle SIBs, bensì anche ad altre nove banche.⁶ I MREL basati sulle RWA (incluso il cuscinetto) che il Regno Unito ha annunciato di introdurre per le proprie banche di rilevanza sistemica si situano al di sopra delle esigenze svizzere. L’autorità di vigilanza del Regno Unito può, tuttavia, ridurre i MREL se un istituto comprova di aver migliorato la propria capacità di liquidazione.

A livello europeo, il 15 febbraio 2019 il Consiglio dell’UE ha approvato un pacchetto di norme rivedute, volte a ridurre i rischi nel settore bancario dell’UE. Il pacchetto prevede, tra l’altro, l’integrazione dello standard TLAC e dei requisiti MREL nell’ordinanza del 1° giugno 2012⁷ sui fondi propri (OfoP). Il 16 aprile 2019 il Parlamento europeo ha approvato l’accordo negoziato con gli Stati membri.

Per quanto attiene alla liquidità, dal 1° gennaio 2019 tutte le banche svizzere sono tenute a rispettare al 100 per cento la quota di liquidità a breve termine («liquidity coverage ratio», LCR) conformemente a quanto stabilito da «Basilea III».⁸ Le SIBs devono inoltre adempiere le esigenze particolari della normativa svizzera sulla liquidità applicabili alle banche di rilevanza sistemica. Le analisi svolte dalla FINMA e dalla Banca nazionale svizzera (BNS) indicano tuttavia che le esigenze particolari della Svizzera non comportano per tutte le SIBs effettivamente esigenze più elevate rispetto alla LCR. Pertanto, sostanzialmente, le SIBs non devono soddisfare, come previsto dall’articolo 9 capoverso 2 lettera b LBCR, esigenze di liquidità più elevate rispetto alle banche senza rilevanza sistemica.

⁶ Cfr. Bank of England, «Indicative minimum requirements for own funds and eligible liabilities (MREL)», 2018; www.bankofengland.co.uk/financial-stability/resolution/indicative-mrels.

⁷ RS 952.03

⁸ RS 952.06

La Svizzera non ha ancora attuato la quota di finanziamento («Net Stable Funding Ratio», NSFR), ovvero la seconda componente essenziale delle prescrizioni sulla liquidità di «Basilea III». Alla luce dell'introduzione ritardata nell'UE e negli Stati Uniti, il Consiglio federale ha pertanto deciso di rinviare l'introduzione della NSFR.⁹

Stand 22.1.2018

		Basel III-Standard				TLAC-Standard
		Going Concern			Tier 2	Mindestanforderung ¹
		Total Tier 1	davon CET1	davon AT1	T2	
Internationaler Standard	RWA	9.5-11.0%	8.0-9.5%	1.5%	2.0%	18.0% RWA
	Mindestanforderung	6.0%	4.5%	1.5%	2.0%	
	Puffer (2.5%+G-SIB Zuschlag 1.0%-2.5%) ²	3.5-5.0%	3.5-5%			
	Leverage Ratio (LR)	3.5-4.25%	3.5-4.25%			6.75% LR
	Mindestanforderung	3%	3.0%			
	Puffer (50% * G-SIB Zuschlag 1.0%-2.5%)	0.5-1.25%	0.5-1.25%			
Nationale Umsetzungen der internationalen Standards						
CH	RWA	14.3%	10.0%	4.3%		18.0-22.3% RWA (je nach Rabatt ³)
	Mindestanforderung	8.0%	4.5%	3.5%		
	Puffer	6.3%	5.5%	0.8%		
	Leverage Ratio (LR)	5.0%	3.5%	1.5%		6.75-8.0% LR (je nach Rabatt ³)
	Mindestanforderung	3.0%	1.5%	1.5%		
	Puffer	2.0%	2.0%			
US	RWA⁴	12.0%	10.5%	1.5%	2.0%	18.0% RWA
	Mindestanforderung	6.0%	4.5%	1.5%	2.0%	
	Puffer (maximal)	6.0%	6.0%			
	Leverage Ratio (LR)⁴	5.0-6.0%	5.0-6.0%			9.5%-10.5% LR
	Mindestanforderung	3.0%	3.0%			
	Puffer (maximal)	2.0-3.0%	2.0-3.0%			
UK	RWA	11.0%	9.5%	1.5%	2.0%	20.6% RWA⁵
	Mindestanforderung	6.0%	4.5%	1.5%	2.0%	
	Puffer (maximal)	5.0%	5.0%			
	Leverage Ratio (LR)	3.875%	3.250%	0.625%		9.5%-10.5% LR⁵
	Mindestanforderung	3.0%	2.375%	0.625%		
	Puffer (maximal)	0.875%	0.875%			

¹ Die TLAC-Anforderung besteht nur aus Mindestanforderungen und beinhaltet keine Pufferanforderungen.

² Puffer für CS und UBS bei 3.5% (inkl. 1.0% G-SIB Zuschlag).

³ Rabatte möglich soweit internationale Vorgaben nicht unterschritten werden.

⁴ Hinzu kommen die Anforderungen aus dem Stresstest (Comprehensive Capital Analysis and Review, CCAR).

⁵ Höhere Anforderung von 2 x (Pillar 1 + Pillar 2A) oder 2 x LR (mindestens aber 6.75% LR).

Grafico 1: Esigenze di capitale nel confronto internazionale (sono considerate ogni volta le massime esigenze richieste per le G-SIBs nelle Giurisdizioni elencate). Sostanzialmente si tratta di esigenze consolidate. Oltre a ciò, devono essere adempiute esigenze per le unità giuridiche nei Paesi ospitanti, in particolare negli Stati Uniti e nel Regno Unito.

Negli Stati Uniti, la regolamentazione sulla liquidità prevede per le banche di rilevanza sistemica, conformemente alle prescrizioni sulla liquidità di «Basilea III», una LCR del 100 per cento. Le prescrizioni vincolanti per le G-SIBs in materia di liquidità sono però più elevate e si orientano alla capacità del singolo istituto di compro-

⁹ L'ultima volta nel 2018, cfr. il comunicato stampa del Consiglio federale del 30 novembre 2018; <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-73189.html>.

vare che detiene sufficiente liquidità anche in caso di crisi. Anche il Regno Unito ha introdotto un'esigenza LCR del 100 per cento. Alle banche possono essere imposte esigenze più elevate specifiche a ogni istituto sotto forma di un supplemento per il pilastro 2, in particolare per rispondere alle esigenze di liquidità di una banca nel risanamento e nella liquidazione. Per di più, gli Stati Uniti e il Regno Unito prevedono, contrariamente alla Svizzera, oltre agli aiuti straordinari alla liquidità concessi dalle banche centrali («lender of last resort»), ulteriori meccanismi di sostegno statali (ad es. «public backstops») atti a garantire la necessaria liquidità in caso di risanamento o liquidazione di una SIB.

2) *Misure strutturali*

L'impegno profuso dalle singole Giurisdizioni nell'ambito delle misure strutturali presenta differenze sostanziali. L'accento è posto sulla definizione delle attività ad alto rischio o dei servizi bancari di rilevanza sistemica (ad es. le operazioni di deposito) e sulla loro delimitazione rispetto alle altre attività della banca.

Negli Stati Uniti le attività ad alto rischio (ad es. le operazioni per conto proprio) non possono essere svolte all'interno della banca che esegue contemporaneamente anche operazioni di deposito. Il divieto, definito nel dettaglio, presenta un'incertezza per quanto riguarda l'ammissibilità delle attività di «market making», che nella prassi sono difficilmente delimitabili rispetto alle operazioni per conto proprio.

Le banche estere con attivi superiori a 50 miliardi di dollari devono organizzare le proprie filiali negli Stati Uniti sotto l'egida di una holding intermedia («intermediate holding company», IHC). Ciò riguarda segnatamente le filiali statunitensi di Credit Suisse e UBS. Queste IHC devono soddisfare le prescrizioni in materia di capitale, pianificazione, liquidità e «stress test» analogamente alle banche americane equivalenti.

Nel Regno Unito le banche sono tenute a separare le operazioni di deposito e di credito dalle attività di «investment banking» e dalle operazioni internazionali e a riunirle all'interno del gruppo finanziario in un'unità distinta.

Per quanto riguarda l'organizzazione della propria attività, le banche svizzere dispongono di un margine di manovra maggiore rispetto a quelle estere. La regolamentazione svizzera non prevede né divieti di svolgere determinate attività né prescrizioni per la separazione di attività specifiche. Le misure strutturali richieste dal Legislatore sono incentrate sulla pianificazione d'emergenza e quindi sul mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica in Svizzera in caso di crisi. Inoltre si prevede di migliorare la capacità di risanamento e la capacità di liquidazione dell'intero gruppo, attraverso l'incentivo dello sconto secondo l'articolo 65 dell'ordinanza del 30 aprile 2019¹⁰ sulle banche (OBCR) o l'articolo 133 OFoP. A tal fine, gli istituti interessati potranno scegliere le misure organizzative più appropriate ai loro modelli aziendali. Ad esempio, le due G-SIBs svizzere hanno ciascuna una società holding al proprio vertice e, parallelamente, hanno costituito una nuova banca svizzera come filiale al 100 per cento della rispettiva casa madre, alla quale hanno trasferito, tra l'altro, le funzioni di rilevanza sistemica per la Svizzera. Con lo scorporo in unità giuridiche proprie dei servizi fondamentali allo svolgimento delle funzioni di rilevanza sistemica anche in caso di crisi, nel 2017 le due grandi banche

¹⁰ RS 952.02

hanno concluso la ristrutturazione a loro avviso imprescindibile. La garanzia dei servizi necessari al mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica è un elemento centrale per la liquidazione ordinata.

3) *Quadro giuridico per un efficace sistema di risanamento e di liquidazione*

Lo standard internazionale concernente un efficace sistema di risanamento e di liquidazione è stato definito dal FSB con i «Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions» e formulato in disposizioni di esecuzione (ad es. direttive del FSB in materia di liquidità in caso di risanamento e liquidazione¹¹). Con la revisione della LBCR, dell'OBCR e dell'OFoP così come con la nuova ordinanza FINMA del 30 agosto 2012¹² sull'insolvenza bancaria (OIB-FINMA) la Svizzera ha attuato le direttive del FSB¹³, creando così le necessarie basi giuridiche per un piano di stabilizzazione, di risanamento e di liquidazione che tenga conto delle caratteristiche di ciascun istituto. Attualmente le disposizioni della LBCR concernenti il risanamento e l'insolvenza delle banche sono sottoposte a una revisione. Al fine di migliorare la certezza del diritto, le norme contenute nell'ordinanza della FINMA che incidono sui diritti tutelati dalla Costituzione devono essere trasferite nella legge sulle banche. Ciò riguarda soprattutto la gestione delle pretese dei proprietari e dei creditori durante il risanamento della banca, e segnatamente la possibilità di convertire capitale di terzi in capitale proprio e la riduzione di crediti («bail-in»). Si prevede pure una possibilità di compensazione per i creditori e i proprietari interessati qualora il «bail-in» dovesse favorire indebitamente i creditori a scapito dei proprietari. Inoltre s'intende precisare gli effetti giuridici dell'omologazione del piano di risanamento e la posizione dei neocostituiti azionisti a seguito della conversione. Infine, per garantire la funzionalità di un «bail-in» si deve garantire la postergazione di TLAC esterno e di fondi in grado di assorbire le perdite ceduti all'interno del gruppo (TLAC interno [iTLAC]) nelle società del gruppo importanti.

Valutazione

L'analisi comparata a livello internazionale ha dimostrato che l'approccio normativo svizzero è sostanzialmente in linea con gli sviluppi internazionali. Nella prospettiva odierna non si impone quindi alcun adeguamento fondamentale dell'approccio normativo svizzero. Per determinati aspetti esiste tuttavia necessità d'adeguamento (vedi paragrafi seguenti).

2.2 Esigenze di capitale «gone concern» per le G-SIBs

Le banche di rilevanza sistemica devono soddisfare esigenze particolari (art. 9 LBCR), in particolare in materia di fondi propri. In linea di massima, queste esigenze relative ai fondi propri devono essere adempiute sia a livello di gruppo finanziario che a livello di ogni singolo istituto se quest'ultimo esercita funzioni di rilevanza sistemica del gruppo finanziario (art. 124 OFoP). Sono segnatamente funzioni di

¹¹ FSB, «Funding Strategy Elements of an Implementable Resolution Plan» del 21 giugno 2018

¹² RS **952.05**

¹³ Cfr. «Second Thematic Review on Resolution Regimes» del 18 marzo 2016; <https://www.fsb.org/2016/03/second-thematic-review-on-resolution-regimes/>.

rilevanza sistemica le operazioni di deposito e di credito a livello nazionale nonché il traffico dei pagamenti (art. 8 LBCR). Le due grandi banche hanno trasferito le loro funzioni di rilevanza sistemica alle neocostituite filiali svizzere (Credit Suisse [Svizzera] SA e UBS Switzerland SA). Parallelamente, le case madri (le cosiddette «parent banks» o banche madri) Credit Suisse SA e UBS SA continuano a essere le maggiori unità operative nei rispettivi gruppi finanziari, rivestendo all'interno del gruppo finanziario un ruolo centrale, in particolare per quanto riguarda la ripartizione di capitale e di liquidità.

Valutazione

Il 21 novembre 2018 il Consiglio federale ha annunciato che nella prima metà del 2019 deciderà quali unità all'interno di un gruppo finanziario saranno tenute a soddisfare le esigenze previste per le banche di rilevanza sistemica e, in particolare, come impostare le esigenze di capitale «gone concern» applicabili alle unità svizzere delle grandi banche. Il 5 aprile 2019 il DFF ha avviato la procedura di consultazione concernente la modifica dell'OFoP (di seguito «progetto OFoP»).

2.3 Sistema degli sconti

Conformemente all'articolo 65 OBCR, la FINMA concede sconti sul capitale «gone concern» in quanto la banca di rilevanza sistemica interessata migliori con grande probabilità le sue possibilità di risanamento e liquidazione in Svizzera e all'estero. Al riguardo la FINMA tiene conto del grado di applicazione delle misure in Svizzera e all'estero e stabilisce gli sconti specifici a ogni banca. Nell'ottica delle banche, il sistema attuale garantisce una certezza di pianificazione limitata poiché l'ammontare degli sconti concessi può, perlomeno teoricamente, essere adeguato annualmente. Le banche esigono una concretizzazione dei criteri che, se soddisfatti, danno diritto a un determinato sconto.

Valutazione

Il Consiglio federale intende abolire il sistema degli sconti a medio termine. L'attuale progetto OFoP del DFF contiene una proposta in tal senso.

2.4 Scaglionamento temporale e ottica di portafoglio dei «bail-in bond»

I «bail-in bond» devono avere, tra le altre cose, una durata minima di un anno per poter essere computabili ai fini dell'adempimento delle esigenze «gone-concern». A differenza dello standard internazionale TLAC, la Svizzera prevede, analogamente agli Stati Uniti, una riduzione del 50 per cento della computabilità dei «bail-in bond» se la durata residua è inferiore a due anni. In questo modo si vuole garantire che le banche procedano a uno scaglionamento temporale dei «bail-in bond» per l'intero portafoglio. Questo modo di procedere comporta per le banche interessate esigenze «gone concern» effettive più elevate, poiché i «bail-in bond» con una durata inferiore a due anni possono essere computati solo nella misura del 50 per cento.

Valutazione

Il Consiglio federale intende introdurre una nuova regolamentazione che non comporti fondi propri relativamente più elevati rispetto a quanto previsto per le G-SIBs estere e, simultaneamente, garantire per l'intero portafoglio uno scaglionamento temporale adeguato delle scadenze dei «bail-in bond». L'attuale progetto OFoP del DFF contiene una proposta in tal senso.

2.5 Esigenze in materia di liquidità «going concern» applicabili alle SIBs

Secondo l'articolo 9 capoverso 2 lettera b LBCR e l'articolo 19 capoverso 2 dell'ordinanza del 30 novembre 2012¹⁴ sulla liquidità (OLiq) le banche di rilevanza sistemica devono dimostrare una maggiore resilienza rispetto alle altre banche, in modo che possano assorbire meglio forti oscillazioni di liquidità rispetto alle banche che non hanno rilevanza sistemica. Per questa esigenza particolare si utilizza come base comparativa il LCR che, dal 1° gennaio 2019, tutte le banche svizzere sono tenute a rispettare integralmente. Un confronto tra le esigenze particolari in materia di liquidità applicabili alle banche di rilevanza sistemica e le esigenze LCR applicabili a tutte le banche indica che le esigenze particolari non garantiscono a tutte le banche di rilevanza sistemica una resilienza effettivamente maggiore. Nell'OLiq le esigenze particolari applicabili attualmente non sono concretizzate nel dettaglio. Secondo l'OLiq la FINMA stabilisce, ad esempio, la classificazione dei crediti e degli impegni nonché i tassi minimi di prelievo e i tassi massimi di afflusso (art. 24 cpv. 3).¹⁵

Valutazione

Il DFF esamina, in collaborazione con la FINMA e la BNS, entro fine 2019, in che misura le esigenze particolari in materia di liquidità applicabili alle banche di rilevanza sistemica portino alla maggiore resilienza richiesta.

2.6 Fabbisogno di liquidità «gone concern» per le SIBs

In conformità con le prescrizioni del FSB¹⁶, la FINMA sta attualmente elaborando diversi piani di liquidità per il risanamento e la liquidazione di G-SIBs. Questi piani definiscono la strategia e le misure da avviare in caso di problemi di liquidità durante una crisi. L'elaborazione di un piano di liquidazione o d'emergenza attendibile presuppone una valutazione del fabbisogno di finanziamento durante il risanamento o la liquidazione di una banca di rilevanza sistemica, una condizione che vale sia per il gruppo nel suo insieme che per ogni sua singola unità operativa essenziale. Questa valutazione permetterà di analizzare in un secondo tempo se le attuali esigenze di liquidità delle banche interessate sono in grado di coprire questo fabbisogno o se sono necessari adeguamenti normativi.

Valutazione

¹⁴ RS 952.06

¹⁵ RS 952.06

¹⁶ Cfr. FSB, «Guiding principles on the temporary funding needed to support the orderly resolution of a global systemically important bank» del 18 agosto 2016, e FSB, «Funding strategy elements of an implementable resolution plan» del 21 giugno 2018.

Il DFF esamina, in collaborazione con la FINMA e la BNS, entro fine 2019, le esigenze in materia di liquidità per il risanamento e la liquidazione di banche di rilevanza sistemica.

3 Sintesi sulla necessità di adeguamento

Il Consiglio federale ribadisce che, nel confronto internazionale e date le loro dimensioni rispetto a quelle del Paese, le SIBs molto grandi sono di primaria importanza per la stabilità finanziaria nazionale. Quest'ultima può essere irrimediabilmente compromessa qualora una SIB si trovi in una situazione d'emergenza.

Nel frattempo l'approccio svizzero volto ad attenuare la problematica delle banche di rilevanza sistemica – che prevede una combinazione di varie misure e che è stato perfezionato nel corso degli anni – è giudicato positivo e adeguato nel contesto internazionale. Non si impone pertanto un nuovo orientamento.

Tuttavia il Consiglio federale giunge alla conclusione che nell'ambito delle esigenze di capitale «gone concern» applicabili alle unità svizzere di G-SIBs si impongano adeguamenti specifici. Inoltre ritiene necessario chiarire ulteriormente il sistema degli sconti, lo scaglionamento temporale dei «bail-in bond» e le particolari esigenze in materia di liquidità per le SIBs.

4 Calendario dei lavori

Per quanto riguarda la necessità d'intervento delineata nei numeri 2.2–2.4, il 5 aprile 2019 il DFF ha avviato una procedura di consultazione concernente la modifica dell'OFoP. Inoltre, in collaborazione con la FINMA e la BNS, esaminerà entro fine 2019 le esigenze in materia di liquidità per le banche di rilevanza sistemica (n. 2.5 e 2.6).