



Rapporto del Consiglio federale sulle banche di rilevanza sistemica

Valutazione secondo l'articolo 52 della legge sulle banche

del

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.

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Guy
Parmelin

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», 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. In caso di crisi, con ogni probabilità uno Stato interessato non abbandonerà una SIB, considerata troppo grande per essere lasciata fallire («too big to fail», TBTF), se prima non viene garantito il mantenimento delle sue funzioni di rilevanza sistemica. 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 al minimo le probabilità che lo Stato debba intervenire in casi simili a spese dei contribuenti.

La Svizzera ospita istituti finanziari molto grandi nel confronto internazionale e rispetto alle dimensioni del Paese e quindi la problematica relativa alle SIB rappresenta una sfida importante.

Basandosi sulle raccomandazioni della Commissione di esperti del 30 settembre 2010¹, finalizzate alla limitazione dei rischi economici dovuti alle grandi imprese, la Svizzera ha attuato in tempi relativamente brevi un disegno di legge (rafforzamento della stabilità nel settore finanziario; «too big to fail»)². Le corrispondenti disposizioni della legge dell'8 novembre 1934³ sulle banche (LBCR) sono in vigore dal 1° marzo 2012.

Il Consiglio federale ha rivisto questa normativa al 1° luglio 2016⁴ e, dall'inizio del 2020 le banche di rilevanza sistemica devono adempiere i nuovi requisiti scaturiti dalla revisione. La revisione ha definito requisiti più stringenti per il livello e la qualità del capitale proprio in particolare per Credit Suisse e UBS, le due banche svizzere di rilevanza sistemica attive a livello internazionale («Global Systemically Important Banks», G-SIB). In questo modo la Svizzera soddisfa gli standard internazionali in materia di fondi in grado di assorbire le perdite, segnatamente le prescrizioni del Comitato di Basilea per la vigilanza sulle banche (BCBS) riguardanti i requisiti in materia di capitale minimo, i requisiti supplementari del Financial Stability Board (FSB) per le G-SIB così come lo standard minimo per i fondi in grado di assorbire le perdite («Total Loss Absorbing Capacity», TLAC) emanato dal FSB, in vigore dal 1° gennaio 2019 e soggetto a un ulteriore aumento a partire dal 1° gennaio 2022. Nel complesso

¹ Cfr. rapporto finale del 30 settembre 2010 della Commissione di esperti sulla limitazione dei rischi economici dovuti alle grandi imprese; <https://www.sif.admin.ch/dam/sif/it/documente/TBTF/101020-SB-TBTF-IT-FINAL.pdf>.

² RU 2012 811

³ RS 952.0

⁴ RU 2016 1725

sono state così poste le basi a livello di capitale per rafforzare la capacità di resistenza delle G-SIB svizzere.

Il Consiglio federale ha adeguato al 1° gennaio 2019 le esigenze normative per le tre SIB orientate al mercato nazionale, ossia Postfinance, Raiffeisen e la Banca Cantonale di Zurigo (ZKB).⁵ Da allora, queste tre SIB, analogamente alle G-SIB, seppur in minor misura, devono detenere o costituire gradualmente entro il 2026 fondi supplementari in grado di assorbire le perdite (capitale «gone concern»).

Con effetto al 1° gennaio 2020, il Consiglio federale ha stabilito che le due unità svizzere delle case madri delle G-SIB, che rappresentano le unità operative più importanti dei rispettivi gruppi finanziari, rimangono assoggettate alle esigenze particolari in materia di fondi supplementari in grado di assorbire le perdite. Il Consiglio federale ha inoltre stabilito come definire l'entità di tali esigenze.⁶

L'approccio svizzero alla regolamentazione delle banche TBTF mira a rafforzare la capacità di resistenza delle banche di rilevanza sistemica, in particolare attraverso esigenze in materia di fondi propri e liquidità, e a garantirne la capacità di liquidazione («resolvability»). Una regolamentazione efficace comprende anche un quadro normativo specifico sull'insolvenza delle banche.

1.2 Mandato secondo l'articolo 52 LBCR

Secondo l'articolo 52 LBCR, il Consiglio federale riesamina ogni due anni le disposizioni per le SIB, raffrontandone l'attuazione con quella delle equivalenti norme internazionali all'estero. Ne rende conto all'Assemblea federale evidenziando l'eventuale necessità di adeguamento di leggi e ordinanze. Il 3 luglio 2019 il Consiglio federale ha adottato il terzo rapporto di valutazione⁷ sottoponendolo, per approvazione, alle vostre Camere.

1.3 Contenuto del rapporto

Il presente rapporto è strutturato come segue: il numero 2.1 presenta un confronto tra l'approccio svizzero e quello delle Giurisdizioni più rilevanti. I numeri 2.2 e 2.3 evidenziano la necessità di intervenire su singoli aspetti dell'approccio svizzero. Il numero 3 riassume la valutazione e la necessità di intervento.

2 Verifica della regolamentazione delle banche di rilevanza sistemica

⁵ RU 2018 5241

⁶ RU 2019 4623

⁷ FF 2019 4483

2.1 Valutazione dell'approccio svizzero nel confronto internazionale

Nel quadro dei lavori preparatori al presente rapporto è stata verificata l'attuazione degli standard internazionali in Svizzera e raffrontato il regime svizzero applicabile alle SIB con le corrispondenti misure di regolamentazione previste dalle Giurisdizioni prese a riferimento. Il confronto si focalizzava sugli Stati Uniti, sul Regno Unito (UK) e sull'UE, avendo queste Giurisdizioni mercati finanziari importanti e numerose SIB dotate di strutture analoghe alle SIB svizzere. In questi Paesi si stanno delineando quadri normativi stabili nel lungo termine. Il confronto è incentrato sui requisiti posti alle G-SIB, essendo comparabilità e competitività internazionali particolarmente importanti per queste banche e il potenziale di perdita e i rischi per la stabilità finanziaria molto elevati.

Il confronto internazionale viene operato per tre aspetti.

- 1) **Requisiti prudenziali:** mirano al rafforzamento della capacità di resistenza delle banche e riguardano in particolare le esigenze in materia di capitale e di liquidità.
- 2) **Requisiti per il piano di stabilizzazione e di liquidazione:** mirano a garantire le possibilità di risanamento e di liquidazione e riguardano le misure volte a stabilizzare una banca in caso di crisi, mantenere funzioni di rilevanza sistemica e liquidare una banca.
- 3) **Quadro giuridico per il risanamento e l'insolvenza delle banche:** essenziale per poter risanare o liquidare in particolare le banche e i gruppi bancari di rilevanza sistemica in una procedura ordinata.

2.1.1 Requisiti prudenziali

La Svizzera attribuisce grande importanza al rafforzamento della capacità di resistenza attraverso le misure prudenziali. Rispetto ad altre banche, per le SIB devono valere esigenze più stringenti in materia di fondi propri e di liquidità (cfr. art. 9 LBCR, Esigenze particolari).

Di seguito, le **esigenze in materia di fondi propri** vengono messe a confronto sotto il profilo sia degli attivi ponderati in funzione del rischio («Risk Weighted Assets», RWA) sia della quota di capitale non ponderata in funzione del rischio (indice di leva finanziaria, «leverage ratio»; cfr. i grafici 1 e 2 e si veda il glossario in fondo al rapporto per le abbreviazioni e i termini tecnici).

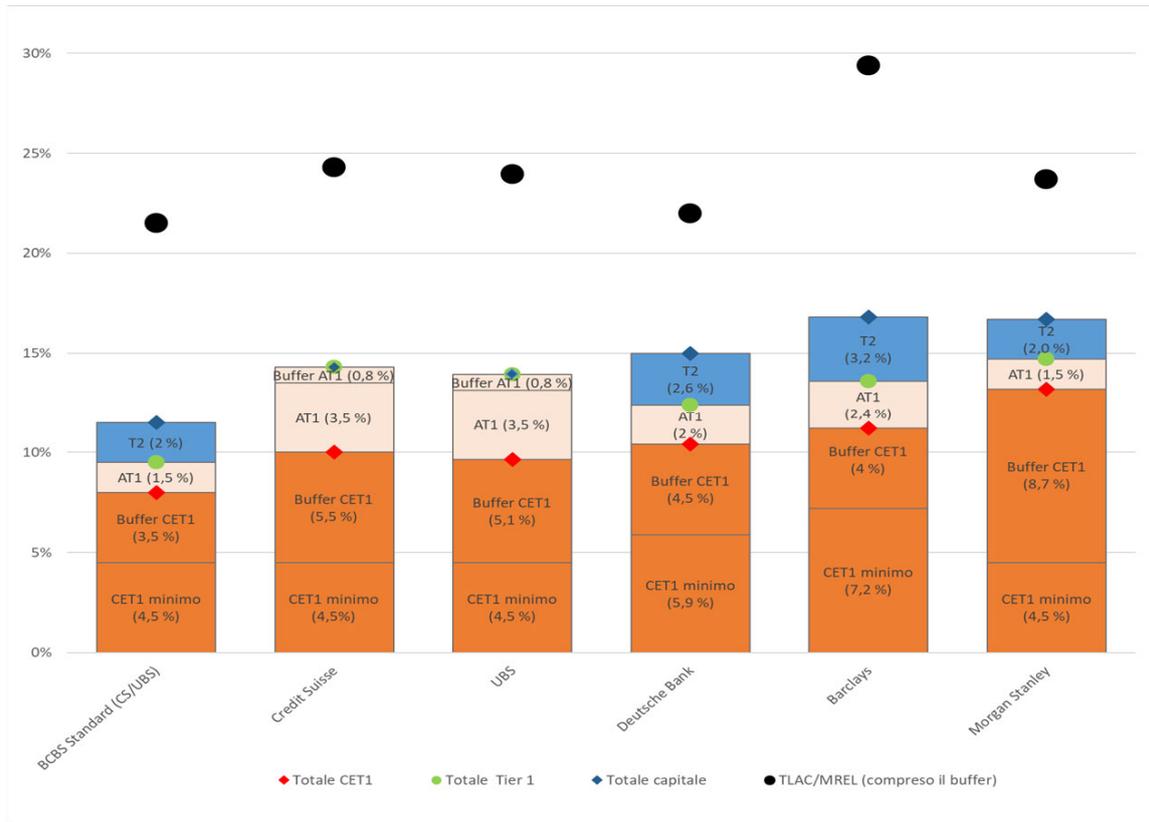


Grafico 1: Esigenze in materia di fondi propri basate sui rischi nel confronto internazionale per le G-SIB svizzere e banche analoghe nell'UE, nel Regno Unito e negli USA.⁸

⁸ Le esigenze poste ai gruppi bancari consolidati sono illustrate secondo il diritto nazionale delle rispettive Giurisdizioni.

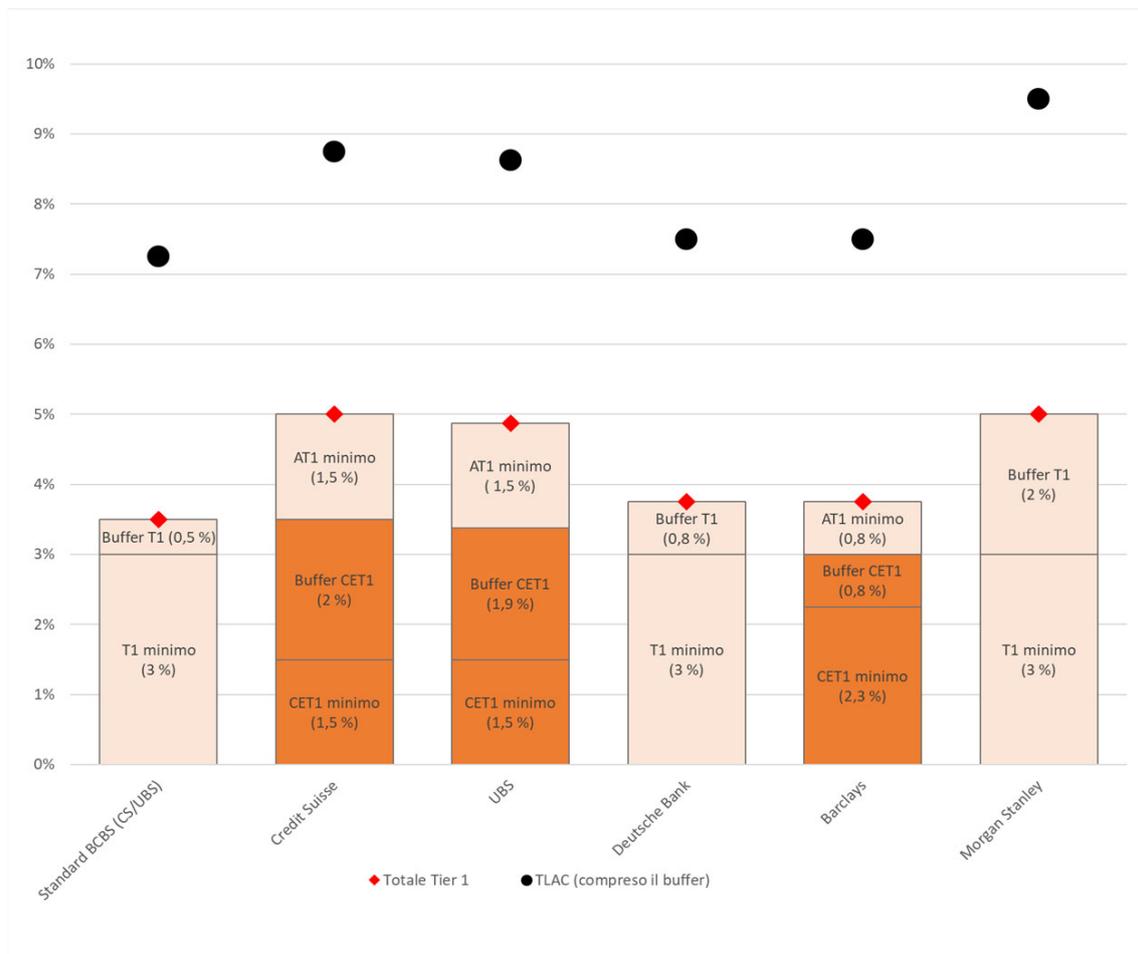


Grafico 2: Esigenze in materia di indice di leva finanziaria nel confronto internazionale per le G-SIB svizzere e banche analoghe nell'UE, nel Regno Unito e negli USA.

I grafici mettono a confronto gli standard internazionali (standard BCBS⁹) con le esigenze poste alle G-SIB in Svizzera, negli Stati Uniti, nel Regno Unito e nell'UE sulla base di banche prese a modello, paragonabili alle due grandi banche svizzere (UE: Deutsche Bank; UK: Barclays; USA: Morgan Stanley). In merito ai grafici si osserva quanto segue:

- Le esigenze sono rappresentate nella loro versione verosimilmente definitiva.
- Le colonne raffigurano le esigenze in materia di fondi propri necessari alla continuazione dell'attività ordinaria (fondi propri «going concern»). I pallini neri rappresentano i fondi in grado di assorbire le perdite (TLAC, consistente in fondi propri «going concern» e in fondi supplementari in grado di assorbire le perdite [fondi «gone concern»]).

⁹ www.bis.org > Committees & associations > Basel Committee on Banking Supervision > Basel Framework.

-
- Lo standard internazionale BCBS è raffigurato per le banche con un modello aziendale e dimensioni paragonabili a UBS e Credit Suisse.
 - L'esigenza TLAC (incluso il cuscinetto) relativa alla quota di RWA e al «leverage ratio» per Credit Suisse e UBS descrive l'esigenza al netto dello sconto pieno concesso sulle esigenze «gone concern» in caso di miglioramento della capacità di liquidazione (cfr. anche il n. 2.2). Attualmente, le esigenze poste al cuscinetto di fondi propri di UBS sono lievemente inferiori a quelle poste a Credit Suisse. La ragione risiede nella quota di mercato alle operazioni di deposito e di credito a livello nazionale inferiore.
 - Il «Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities» (MREL)¹⁰ definitivo per la Deutsche Bank non è pubblicato. Per questa ragione, i grafici evidenziano le esigenze TLAC internazionali recepite anche dal diritto UE.
 - Il MREL (inteso come quota di RWA) per Barclays corrisponde alle esigenze future stimate per le grandi banche, pubblicate sul sito della Bank of England. Il MREL relativo al «leverage ratio» equivale al minimo secondo lo standard TLAC del FSB, sommato alle esigenze poste al cuscinetto di fondi propri. Il cuscinetto è stato calcolato conformemente alle regole emanate a livello internazionale (con qualità CET1).
 - Le esigenze TLAC per Morgan Stanley si compongono delle esigenze LTD («Long Term Debt», o debito a lungo termine; incluso il cuscinetto) addizionate alla somma delle esigenze (incluso il cuscinetto) poste al capitale CET1 e AT1.
 - Il cuscinetto di Morgan Stanley nel sistema ponderato secondo il rischio si compone di un cuscinetto per le G-SIB del 3 per cento e di uno «Stress Capital Buffer» (SCB, si veda più sotto per la definizione) del 5,7 per cento. Lo SCB di altre grandi banche statunitensi è compreso tra il 2,5 e il 6,6 per cento.

Il confronto internazionale dimostra che le esigenze svizzere «going concern» per le due G-SIB sono equivalenti alle corrispondenti esigenze vigenti all'estero. Nel caso della quota di RWA, dai grafici emerge che le esigenze stabilite dalla Svizzera si attestano a un livello analogo agli altri Paesi; le esigenze fissate dagli Stati Uniti in questo ambito sono per contro talora superiori. Le esigenze poste alle grandi banche svizzere si giustificano con l'elevata rilevanza che tali istituti hanno per il sistema economico nazionale. Questa si esprime, per esempio, nel rapporto tra le dimensioni di tali banche e il prodotto interno lordo (PIL). Nel confronto internazionale, le due grandi banche svizzere, rapportate al PIL, hanno infatti dimensioni superiori alla media, tanto che il fallimento di una delle due rappresenterebbe una grave minaccia per l'economia svizzera. Per esempio, nel 2019 l'esposizione totale delle due grandi banche ammontava, rispetto al PIL nazionale, al 125 per cento (Credit Suisse) e al 121 per cento (UBS), mentre l'esposizione totale della maggiore banca statunitense (JPMorgan Chase) era pari al 16 per cento del PIL degli Stati Uniti.

Per quanto riguarda le esigenze «gone concern» poste alle G-SIB, la Svizzera adempie lo standard internazionale TLAC. Il confronto evidenzia che, tenuto conto delle esigenze poste al cuscinetto di fondi propri, gli altri Paesi fanno valere esigenze simili o più elevate.

¹⁰ Il significato di «MREL» è definito nel seguito e nel glossario.

Negli Stati Uniti, dal 1° ottobre 2020 nell'ambito delle esigenze «going concern», le G-SIB e le altre banche che presentano un totale di bilancio superiore ai 100 milioni di dollari devono adempiere, oltre a un requisito minimo per il CET1 del 4,5 per cento e un eventuale supplemento di CET1 per le G-SIB, anche le esigenze relative a un SCB con CET1. Questo SCB ammonta ad almeno il 2,5 per cento. Sostituisce il cuscinetto per il mantenimento del capitale del 2,5 per cento e integra nell'esposizione totale le esigenze, finora separate, scaturite dalla valutazione annuale del capitale («Comprehensive Capital Analysis and Review», CCAR). Analogamente alle esigenze scaturite finora dalla CCAR, anche lo SCB viene determinato sulla base dello «stress test» normativo e delle pianificate distribuzioni di capitale. Negli Stati Uniti le esigenze «going concern» si compongono pertanto di esigenze minime ed esigenze poste al cuscinetto di fondi propri sulla base di un'istantanea di una data di riferimento e di esigenze fondate su scenari di stress gravi, proiettati su un determinato periodo futuro. Grazie alla ridefinizione delle esigenze basate sullo stress test come esigenze poste al cuscinetto di fondi propri e alla comunicazione trasparente di tale cuscinetto, i requisiti patrimoniali negli Stati Uniti sono ora più facilmente raffrontabili a livello internazionale.¹¹ Il regime delle banche TBTF in Svizzera non conosce disposizioni in materia di fondi propri che siano il risultato di «stress test».

Nell'ambito dei requisiti «gone concern», dal 1° gennaio 2019 negli Stati Uniti vigono esigenze TLAC ed esigenze LTD. Queste ultime equivalgono per struttura e per ammontare alle esigenze «gone concern» svizzere: le esigenze LTD ponderate in funzione del rischio ammontano negli Stati Uniti al 6 per cento (più un cuscinetto per le G-SIB funzionale alle dimensioni dell'1–3,5 %). Le esigenze LTD non ponderate ammontano al 4,5 per cento. I valori corrispondenti secondo la normativa svizzera ammontano, rispettivamente, al 10 per cento e al 3,75 per cento (dedotta la concessione dello sconto).

Fino al 2023 il Regno Unito introdurrà gradualmente le esigenze «gone concern» con i requisiti minimi per i fondi propri e gli impegni (MREL). I MREL si basano sul diritto UE, che il Regno Unito si è impegnato ad attuare con l'accordo di recesso. I MREL attuano, tra l'altro, lo standard TLAC del FSB e non vigono solo per le SIB, ma anche per altre undici banche.¹² La Bank of England ha pubblicato requisiti MREL provvisori («interim») e definitivi. Per le banche di rilevanza sistemica del Regno Unito questi requisiti sono più stringenti delle esigenze svizzere.

Nel giugno 2019 l'UE ha deciso di introdurre definitivamente i propri requisiti MREL, adottati nel quadro del cosiddetto «Banking Package», che prevedeva l'adeguamento di importanti disposizioni della regolamentazione delle banche (per es. la direttiva per il risanamento e la risoluzione degli istituti di credito o il regolamento sulla procedura uniforme per la risoluzione degli istituti di credito). Questi requisiti entreranno in vigore in forma definitiva il 1° gennaio 2024 per le G-SIB, ma anche per altre banche,

¹¹ Il 10 agosto 2020 il Board of Governors of the Federal Reserve System ha pubblicato le esigenze CET1 per le grandi banche; cfr. [https://www.federalreserve.gov/News & Events > Press Releases > 08/10/2020](https://www.federalreserve.gov/News&Events/PressReleases/08102020).

¹² Cfr. Bank of England, Interim and end-state minimum requirements for own funds and eligible liabilities (MRELS), gennaio 2021; <https://www.bankofengland.co.uk/financial-stability/resolution/mrels>.

a seconda della loro rilevanza sistemica. Fino ad allora nell'UE si applicheranno lo standard TLAC del FSB e i requisiti MREL provvisori. Attualmente i requisiti MREL definitivi dell'UE non sono noti. È prevedibile che saranno mediamente più elevati dello standard TLAC.¹³ L'UE ha inoltre deciso di introdurre a metà 2021 definitivamente il rapporto di indebitamento («leverage ratio») quale esigenza vincolante. Tuttavia, i cuscinetti supplementari di quota di capitale non ponderata per le G-SIB vigono solo dal 1° gennaio 2023. Finora le banche dell'UE dovevano rendere conto del «leverage ratio» senza che questo fosse vincolante per la determinazione delle esigenze di fondi propri minimi di una banca.

Per quanto attiene alla liquidità, dal 1° gennaio 2019 tutte le banche svizzere devono rispettare al 100 per cento la quota di liquidità a breve termine («Liquidity Coverage Ratio», LCR) conformemente allo standard emanato dal BCBS. Le SIB devono inoltre adempiere le esigenze particolari della normativa svizzera sulla liquidità applicabili alle banche di rilevanza sistemica. Le esigenze in materia di liquidità applicabili alle banche di rilevanza sistemica sono attualmente in fase di rielaborazione nel quadro della revisione dell'ordinanza del 30 novembre 2012¹⁴ sulla liquidità (OLiq) (cfr. il n. 2.3).

Dal 1° luglio 2021, in Svizzera vigeranno, oltre alla LCR, anche le esigenze supplementari di un finanziamento stabile e a lungo termine («Net Stable Funding Ratio», NSFR) conformemente agli standard di «Basilea III». La NSFR, chiamata anche quota strutturale di liquidità, serve a ottimizzare il finanziamento a lungo termine degli istituti di credito nell'orizzonte temporale di un anno. Concretamente, deve garantire che almeno una parte dei valori patrimoniali di una banca (investimenti) siano finanziati con mezzi (stabili) garantiti a lungo termine. Secondo le prescrizioni del BCBS, le disposizioni relative alla NSFR avrebbero dovuto essere introdotte già con effetto al 1° gennaio 2018. Alla luce dei ritardi nell'introduzione della NSFR nell'UE e negli Stati Uniti, anche il Consiglio federale ne ha procrastinato l'attuazione in Svizzera. Dopo che gli Stati Uniti e l'UE avevano, infine, fissato l'introduzione a metà 2021, il Consiglio federale ha deciso di porre in vigore la NSFR al 1° luglio 2021.¹⁵

Conformemente alle prescrizioni sulla liquidità di «Basilea III», le banche di rilevanza sistemica negli Stati Uniti devono adempiere una LCR del 100 per cento. Le prescrizioni vincolanti per le G-SIB in materia di liquidità sono però più elevate e si orientano alla capacità del singolo istituto di comprovare la detenzione di sufficiente liquidità anche nell'evenienza di una crisi. Anche il Regno Unito ha introdotto un'esigenza LCR del 100 per cento. Alle banche vengono imposte regolarmente esigenze più elevate specifiche a ogni istituto sotto forma di un supplemento per il pilastro 2. Anche nell'UE vige un'esigenza LCR del 100 per cento. Inoltre, le banche dell'UE devono comprovare di disporre di sufficiente liquidità per far fronte anche a situazioni di crisi.

¹³ Cfr. Commissione europea, Banca centrale europea, Single Resolution Board, Monitoring report on risk reduction indicators, novembre 2020, pag. 34; www.consilium.europa.eu.

¹⁴ RS 952.06

¹⁵ Cfr. comunicato stampa del Consiglio federale dell'11.9.2020 «Il Consiglio federale approva l'attuazione della quota di finanziamento»; www.admin.ch > Documentazione > Comunicato stampa > 11.9.2020.

Gli Stati Uniti, il Regno Unito e l'UE prevedono, contrariamente alla Svizzera, oltre agli aiuti straordinari alla liquidità («Emergency Liquidity Assistance», ELA) concessi in caso di crisi alle banche dalle banche centrali, ulteriori meccanismi di sostegno statali (per es. «public backstops») atti a garantire la necessaria liquidità in caso di risanamento o liquidazione di una SIB.

2.1.2 Requisiti per il piano di stabilizzazione e di liquidazione

In linea con gli standard del FSB¹⁶, consolidati a livello internazionale, per la risoluzione di istituti finanziari, anche la Svizzera pone requisiti ai piani di emergenza, di stabilizzazione e di liquidazione. Le banche di rilevanza sistemica devono comprovare nel piano di emergenza di essere in grado di proseguire anche in caso di insolvenza e senza soluzione di continuità le funzioni di rilevanza sistemica in Svizzera. Nel piano di stabilizzazione («recovery plan»), per contro, le banche indicano quali misure intendono attuare per stabilizzarsi nell'ipotesi di una crisi. Il piano di liquidazione («resolution plan»), predisposto dall'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA), deve indicare le modalità secondo cui effettuare un risanamento o una liquidazione ordinati dalla FINMA stessa. A tal fine, le banche devono creare le condizioni per poter essere sottoposte a una risoluzione («resolvability»).

Queste esigenze influenzano anche l'organizzazione delle banche, in particolare per quanto riguarda la garanzia di un piano di emergenza attuabile. Per questa ragione, oggi, ciascuna delle due G-SIB svizzere fa capo a una società holding ed entrambe hanno costituito una filiale controllata al 100 per cento dalla rispettiva casa madre e a cui hanno trasferito le funzioni di rilevanza sistemica per la Svizzera. Le due G-SIB hanno anche costituito società di servizi intese a garantire l'erogazione di servizi essenziali anche nell'evenienza di un risanamento o di una liquidazione. La FINMA valuta regolarmente la capacità di liquidazione delle banche di rilevanza sistemica e dal 2020 pubblica i risultati di tale valutazione all'interno di un rapporto sulla «resolution».¹⁷

Anche gli Stati Uniti pongono requisiti al piano di liquidazione. Le banche di rilevanza sistemica devono presentare i propri piani di liquidazione («resolution plans», anche noti come «living wills») alle autorità di vigilanza. I piani devono descrivere la strategia che la banca intende adottare per una rapida e ordinata liquidazione nell'ipotesi di un'emergenza o di un dissesto finanziari. I piani di liquidazione delle banche e le carenze ivi eventualmente identificate dall'autorità di vigilanza sono pubblici. Le banche sono tenute a ovviare alle eventuali carenze entro un termine prefissato. Diversamente dalla Svizzera, negli Stati Uniti l'organizzazione delle banche è regolata da severe norme. Infatti, le attività ad alto rischio (per es. le operazioni per conto proprio) non possono essere svolte dalla banca che effettua parallelamente anche le operazioni di deposito. Le banche estere con attivi superiori a 50 miliardi di dollari devono porre

¹⁶ FSB, Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, ottobre 2011; www.fsb.org > Work of the FSB > Market and Institutional Resilience > Post-2008 financial crises reforms > Effective resolution regimes and policies.

¹⁷ Cfr. Rapporto sulla resolution 2021; www.finma.ch > Applicazione > Recovery e resolution > Rapporto sulla resolution relativo al 2021.

le proprie filiali negli Stati Uniti sotto l'egida di una holding intermedia («Intermediate Holding Company», IHC). Ciò vale anche per le filiali statunitensi di Credit Suisse e UBS. Queste IHC devono soddisfare, tra le altre cose, le prescrizioni in materia di capitale, pianificazione, liquidità e «stress test», analogamente alle banche americane equivalenti.

Il Regno Unito dispone del cosiddetto «Resolvability Assessment Framework», ossia di una direttiva per la valutazione della capacità di liquidazione¹⁸. Al suo interno la Bank of England definisce il proprio approccio di valutazione e osserva che informerà in merito alla capacità di liquidazione delle singole banche. Queste ultime a ottobre 2021 dovranno infatti sottoporle per la prima volta le stime concernenti la propria capacità di liquidazione, indicando, tra le altre cose, quali problematiche (dovute per es. alla struttura organizzativa) abbiano rilevato in proposito e come intendano risolverle. Inoltre, in futuro – per la prima volta a giugno 2022 – le banche dovranno pubblicare una sintesi delle proprie stime. A livello strutturale, inoltre, nel Regno Unito le banche sono tenute a separare le operazioni di deposito e di credito dall'attività di «investment banking» e dalle operazioni internazionali e a riunirle in un'unità distinta del gruppo finanziario («ring-fenced banks»).

Il Comitato di risoluzione unico («Single Resolution Board», SRB) dell'UE rappresenta l'autorità di risoluzione centrale all'interno dell'Unione bancaria. Allo stesso competono, di conseguenza, anche i piani di risoluzione delle banche. Nella primavera 2020 il SRB ha pubblicato le esigenze che le banche devono soddisfare in materia di risoluzione.¹⁹ Il campo di applicazione di tali esigenze si estende sostanzialmente alle banche e ai gruppi bancari sorvegliati dalla Banca centrale europea, che dovranno adempierle gradualmente entro la fine del 2023. Le autorità di risoluzione (SRB e autorità nazionali) dell'UE possono pretendere che le banche adeguino la loro struttura organizzativa se rilevano al suo interno ostacoli per la capacità di risoluzione. Diversamente dagli Stati Uniti e dal Regno Unito, nell'UE non vigono ulteriori normative vincolanti in materia di struttura organizzativa.

2.1.3 Quadro giuridico per il risanamento e l'insolvenza delle banche

Lo standard del FSB, menzionato nel capitolo precedente, per un sistema di risanamento e di liquidazione e le relative disposizioni di esecuzione contengono anche norme relative alle competenze dell'autorità di risoluzione e al risanamento così come all'insolvenza delle banche. In Svizzera l'autorità di risoluzione per le banche è la FINMA. La LBCR disciplina solo i principi della procedura di risanamento delle banche; i dettagli sono regolati nell'ordinanza FINMA del 30 agosto 2012²⁰ sull'insolvenza bancaria. Sul piano materiale le norme svizzere in materia di risanamento e insolvenza delle banche così come le competenze della FINMA in quanto autorità di

¹⁸ Bank of England, The Bank of England's approach to assessing resolvability, A Policy Statement, luglio 2019; www.bankofengland.co.uk.

¹⁹ SRB, Expectations for banks, marzo 2020; <https://srb.europa.eu/en/node/962>.

²⁰ RS 952.05

risoluzione adempiono le prescrizioni dello standard del FSB. Per rafforzare la certezza del diritto, il Consiglio federale intende ora disciplinare a livello di legge soprattutto quegli strumenti che, come le misure di capitalizzazione (per es. un «bail-in»), incidono sui diritti dei proprietari e dei creditori della banca tutelati dalla Costituzione. Il 19 giugno 2020 il Consiglio federale ha licenziato il relativo messaggio²¹ concernente la modifica della legge sulle banche. I dibattiti parlamentari sono iniziati nella sessione invernale 2020 e termineranno prevedibilmente nella sessione estiva o autunnale 2021.

Nell'ambito dell'attuazione degli standard del FSB, l'autorità di risoluzione nel Regno Unito è la Bank of England, nell'UE è la SRB (insieme alle autorità nazionali) e negli Stati Uniti sono la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) e altre autorità (cfr. al riguardo nel Regno Unito il «Bank Recovery and Resolution Order 2014»²², nell'UE la direttiva 2014/59/UE²³ per il risanamento e la risoluzione degli istituti di credito e negli Stati Uniti le disposizioni relative alla «Orderly Liquidation Authority» quale parte del «Dodd-Frank-Act»²⁴, emanato a seguito della crisi finanziaria).

2.1.4 Valutazione della capacità di resistenza delle SIB svizzere alla luce della pandemia di COVID-19

Tra febbraio e marzo 2020 la pandemia di COVID-19 è stata all'origine di turbolenze sui mercati finanziari. Le incertezze legate all'evoluzione della pandemia e ai suoi effetti sull'economia hanno causato adeguamenti dei prezzi anche molto significativi (tra metà febbraio e metà marzo 2020 lo Swiss Market Index ha perso circa il 30 %). Gli investitori di tutto il mondo hanno cercato rifugio in beni di investimento sicuri e la domanda di liquidità è schizzata verso l'alto. Le banche centrali a livello globale hanno affrontato questo stress di liquidità con diversi provvedimenti. Nel contempo i governi centrali hanno adottato misure fiscali di ampia portata per sostenere l'economia. In questo modo è stato possibile rasserenare i mercati.²⁵

Allo scoppio della pandemia, le SIB svizzere, grazie a una migliorata capacità di resistenza, si sono trovate in una situazione di partenza favorevole. Le riforme relative alle banche TBTF, avviate all'indomani della crisi finanziaria, si sono infatti dimostrate valide.²⁶ Nel suo rapporto del 2020 sulla stabilità finanziaria, la Banca nazionale svizzera (BNS) giunge alla conclusione che il livello odierno delle esigenze in materia di capitale poste alle banche TBTF è indispensabile per garantire che le due G-SIB

²¹ FF2020 5647

²² legislation.gov.uk.

²³ GU L 173 del 12.6.2014, pag. 190

²⁴ 12 USC §§ 5381–5394; uscode.house.gov

²⁵ Per un'analisi approfondita, cfr. FSB, Holistic Review of the March Market Turmoil, novembre 2020; www.fsb.org > Publications.

²⁶ FSB, COVID-19 Pandemic: Financial Stability Implications and Policy Measures Taken, Report submitted to the G20 Finance Ministers and Governors, 15 luglio 2020; www.fsb.org > Publications.

svizzere dispongano della capacità di resistenza necessaria.²⁷ La FINMA vede peraltro nelle riserve di liquidità e di capitale costituite negli ultimi anni la ragione precipua per cui gli istituti finanziari svizzeri hanno potuto assorbire gli effetti immediati della crisi.²⁸ Tuttavia, lo stress di liquidità verificatosi sui mercati finanziari internazionali ha messo alla prova anche gli istituti svizzeri più grandi, accentuando l'importanza che le esigenze particolari in materia di liquidità ancora da finalizzare rivestono per le banche TBTF.

2.1.5 Valutazione della regolamentazione da parte del Fondo monetario internazionale

Nel quadro del suo «Financial Stability Assessment Program», il Fondo monetario internazionale (FMI) sottopone regolarmente il settore finanziario dei suoi Stati membri a un'ampia verifica. Nel 2019 è stata la volta del settore finanziario svizzero. In seguito, in un rapporto di sintesi il FMI ha pubblicato la propria valutazione, le proprie raccomandazioni e diverse dettagliate considerazioni tecniche.²⁹

Il FMI giudica positivamente che dall'inizio della crisi finanziaria (2007) il totale di bilancio delle G-SIB si sia ridotto di un terzo. Anche se negli ultimi anni la Svizzera ha rafforzato il regime delle banche TBTF (per es. con esigenze al «leverage ratio» più severe di quelle poste dagli standard internazionali), il FMI rileva che le possibilità di risanamento e di liquidazione delle banche sono passibili di miglioramento. Il FMI attribuisce priorità assoluta alla necessità di eliminare gli ostacoli alla capacità di liquidazione delle G-SIB (tra cui la dotazione di capitale in caso di risanamento o di liquidazione).

Il Consiglio federale concorda con il FMI sul fatto che l'assenza di un quadro normativo relativo alla dotazione di capitale in caso di liquidazione non garantisca la capacità di liquidazione. Il Dipartimento federale delle finanze (DFF), d'intesa con la FINMA e la BNS, sta attualmente elaborando un progetto al riguardo (cfr. n. 2.3).

Valutazione

Tenuto conto degli effetti dovuti alla pandemia da COVID-19 e della valutazione del FMI, l'analisi comparata a livello internazionale ha dimostrato che l'approccio normativo svizzero è sostanzialmente in linea con gli sviluppi internazionali e nella prospettiva odierna non necessita quindi sostanzialmente di un adeguamento. I prossimi capitoli illustrano i futuri adeguamenti della regolamentazione delle banche TBTF.

²⁷ BNS, Rapporto 2020 sulla stabilità finanziaria, pag. 6; www.snb.ch > Pubblicazioni > Pubblicazioni economiche > Rapporto sulla stabilità finanziaria (disponibile in francese, tedesco e inglese).

²⁸ FINMA, Monitoraggio FINMA dei rischi 2020, pag. 3; www.finma.ch > Documentazione > Pubblicazioni della FINMA > Rapporti > Monitoraggio dei rischi.

²⁹ Cfr. International Monetary Fund, IMF Country Report No. 19/183, Switzerland Financial Sector Assessment Program, giugno 2019; www.imf.org > Publications.

2.2 **Ancoramento giuridico del sistema di incentivazione relativo alla capacità di liquidazione globale**

Nel rapporto del 3 luglio 2019 sulla valutazione secondo l'articolo 52 della legge sulle banche e nelle spiegazioni relative alla modifica del 27 novembre 2019³⁰ dell'ordinanza sui fondi propri (OFoP) il Consiglio federale ha espresso l'intenzione di abolire, dal 2022, il sistema degli sconti. Il sistema in questione consente oggi alle grandi banche di ottenere uno sconto sulle esigenze poste ai fondi «gone concern» a condizione che vi siano grandi probabilità che la banca migliori le proprie capacità di risanamento. In passato gli sconti costituivano un sistema efficace, ma al raggiungimento dello sconto massimo perdevano il loro effetto incentivante. Per questa ragione, in futuro dovranno essere erogati secondo un approccio diverso. Un gruppo di lavoro del DFF e della FINMA sta predisponendo le pertinenti modifiche a livello di ordinanza da sottoporre al Consiglio federale.

2.3 **Esigenze particolari in materia di liquidità per le SIB**

L'analisi del DFF, svolta in collaborazione con la FINMA e la BNS, citata nel rapporto del 3 luglio 2019 sulla valutazione, evidenziava che le esigenze particolari vigenti per le SIB in quel momento non erano in grado di garantire la dotazione di liquidità molto più alta rispetto alle banche di rilevanza non sistemica richiesta dalla LBCR (art. 9 cpv. 2 lett. b). Con ogni probabilità la dotazione di liquidità prevista per le SIB non sarebbe dunque bastata a coprire il fabbisogno di liquidità in caso di stabilizzazione («going concern») o di liquidazione («gone concern»).

È in questo contesto che si colloca la revisione in corso della Oliq, nel cui ambito è prevista la rielaborazione delle esigenze particolari in materia di liquidità per le SIB. L'OLiQ riveduta dovrà quindi prevedere, oltre a esigenze più stringenti in materia di liquidità durante la fase di stabilizzazione, anche esigenze per la dotazione di liquidità di una SIB durante la successiva fase di liquidazione. I lavori si concentrano sulla formulazione di un concetto che applichi le raccomandazioni emanate dal FSB³¹ e sia in grado di garantire un'adeguata stima ex-ante della liquidità necessaria al risanamento o alla liquidazione, tenendo conto del profilo di liquidità delle SIB. Le SIB devono essere dotate della liquidità necessaria sia per il gruppo nel suo complesso sia per le singole unità operative essenziali. Ai fini di un regime svizzero coordinato a livello internazionale la revisione dell'OLiQ tiene conto del quadro complessivo delle normative in materia di Stati Uniti, Regno Unito e UE.

Il DFF, d'intesa con la FINMA e la BNS, sta attualmente elaborando un progetto di modifica delle esigenze particolari in materia di liquidità per le SIB fissate nell'OLiQ. La procedura di consultazione sarà avviata prevedibilmente entro fine 2021.

³⁰ RU 2019 4623

³¹ Cfr. FSB, Guiding principles on the temporary funding needed to support the orderly resolution of a global systemically important bank, 18 agosto 2016, e FSB, Funding strategy elements of an implementable resolution plan, 21 giugno 2018; www.fsb.org > Publications.

Il Consiglio federale è persuaso che le banche di rilevanza sistemica, di dimensioni molto grandi in rapporto alla situazione internazionale e al territorio nazionale, rivestano un'importanza centrale per la stabilità finanziaria della Svizzera. La stabilità può essere pregiudicata in modo particolare da una banca di rilevanza sistemica che viene a trovarsi in una situazione d'emergenza. L'odierna calibratura delle esigenze poste alle banche TBTF assicura un'adeguata capacità di resistenza delle SIB.

Su questo sfondo, all'inizio della pandemia di COVID-19 anche le due G-SIB orientate al mercato internazionale si sono trovate in una situazione di partenza favorevole a gestire il difficile contesto e a sostenere l'economia. Fatti recenti che hanno visto le G-SIB subire elevate perdite per mancati pagamenti e le notevoli difficoltà a livello di gestione del rischio e di redditività, dovute al permanere del contesto di bassi tassi di interesse, sottolineano l'importanza della rafforzata capacità di resistenza delle banche di rilevanza sistemica.

L'approccio svizzero volto a disinnescare il rischio intrinseco alle banche di rilevanza sistemica, composto di varie misure e perfezionato nel corso del tempo, è stato giudicato adeguato a livello internazionale. Non è pertanto necessario porre la questione su nuove basi.

In conclusione, il Consiglio federale ritiene che vi sia ancora necessità di intervenire sull'ancoramento del sistema di incentivazione relativo alla capacità di liquidazione globale. Sulla base della revisione della LBCR in corso, il DFF sottoporrà al Consiglio federale le pertinenti modifiche a livello di ordinanza, in particolare dell'ordinanza sulle banche e dell'OFoP. Il Consiglio federale ravvisa anche la necessità di intervenire nell'ambito delle esigenze particolari per le SIB in materia di liquidità. Un gruppo di lavoro composto di rappresentanti del DFF, della FINMA e della BNS sta predisponendo in questo contesto un progetto di modifica dell'OLiq.

Allegato: Glossario e abbreviazioni

AT1	<i>Additional Tier 1</i> , fondi propri di base supplementari. In un'ottica di bilancio rappresenta capitale di terzi; copre le perdite dopo il capitale CET1.
BCBS	<i>Basel Committee on Banking Supervision</i> , Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria. Il BCBS è il principale organismo di definizione degli standard internazionali per la regolamentazione prudenziale del settore bancario. Ha lo scopo di rafforzare la regolamentazione, la vigilanza e prassi adeguate a livello mondiale al fine di garantire la stabilità finanziaria.
CET1	<i>Common Equity Tier 1</i> , fondi propri di base di qualità primaria. Esempio: il capitale sociale versato (per es. capitale azionario).
FSB	<i>Financial Stability Board</i> , Consiglio per la stabilità finanziaria. Il FSB è stato istituito nel 2009 in seguito al vertice del G20 su incarico dello stesso. Monitora il sistema finanziario globale ed emana raccomandazioni per la regolamentazione delle banche.
Going concern	Per le SIB svizzere secondo l'OFoP sono «fondi propri necessari alla continuazione dell'attività ordinaria della banca»; costituiscono una delle esigenze dello standard TLAC.
Gone concern	Per le SIB svizzere secondo l'OFoP sono «fondi supplementari in grado di assorbire le perdite»; costituiscono l'altra esigenza dello standard TLAC.
Esposizione totale	La somma delle posizioni di bilancio e fuori bilancio conformemente allo standard del BCBS per il calcolo della quota di indebitamento («leverage ratio»).
G-SIB	<i>Global systemically important bank</i> , banca di rilevanza sistemica attiva a livello internazionale, identificata come tale dal FSB. In Svizzera sono UBS e Credit Suisse.
LCR	<i>Liquidity Coverage Ratio</i> , quota di liquidità a breve termine. Assicura che le banche mantengano un livello adeguato di attività liquide di elevata qualità per poter coprire in ogni momento il deflusso netto di fondi attendibile in uno scenario di stress di liquidità basato su ipotesi di afflussi e deflussi nell'orizzonte temporale di 30 giorni di calendario.
Leverage Ratio	Indice di leva finanziaria, rapporto di indebitamento. È il rapporto tra l'esposizione totale e i fondi propri di base (T1).
MREL	<i>Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities</i> , nel Regno Unito e nell'UE sono i requisiti minimi per i fondi propri e gli impegni computabili. Corrispondono in massima misura allo standard TLAC del FSB.

NSFR	<i>Net Stable Funding Ratio</i> , quota strutturale di liquidità o di finanziamento. Mira a garantire un finanziamento stabile a lungo termine nell'orizzonte temporale di un anno, incentivando le banche a evitare una trasformazione eccessiva delle scadenze.
Esigenza posta al cuscinetto	È superiore alle esigenze minime poste dallo standard del BCBS ai fondi propri.
RWA	<i>Risk-weighted Assets</i> , attivi ponderati in funzione del rischio. La quota di RWA indica la quota di fondi propri rispetto agli attivi ponderati in funzione del rischio.
SIB	<i>Systemically Important Bank</i> , banche di rilevanza sistemica. Comprendono le G-SIB (vedi definizione) e le tre banche di rilevanza sistemica orientate al mercato nazionale, ossia Banca Cantonale di Zurigo, Raiffeisen e Postfinance.
T1	<i>Tier 1</i> , capitale di base. Si compone di capitale CET1 e AT1.
T2	<i>Tier 2</i> , fondi propri complementari. In un'ottica di bilancio rappresenta capitale di terzi; copre le perdite dopo il capitale CET1 e AT1.
TLAC	<i>Total Loss Absorbing Capacity</i> , capacità totale di assorbire le perdite. Riguarda il capitale proprio e di terzi che verrebbe impiegato in caso di risanamento o liquidazione di una banca di rilevanza sistemica attiva a livello internazionale per assorbire le perdite e per la ricapitalizzazione. Il capitale si compone di fondi per la continuazione dell'attività ordinaria («going concern») e di fondi per il risanamento o la liquidazione («gone concern») di una banca. Nel 2015 il FSB ha emanato uno standard internazionale («standard TLAC»).