



Rapporto del Consiglio federale sulle banche di rilevanza sistemica (Valutazione secondo l'articolo 52 della legge sulle banche)

del 28 giugno 2017

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.

28 giugno 2017

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Contesto

L'ultima crisi finanziaria ed economica globale ha evidenziato che una situazione d'emergenza o il fallimento di una banca di rilevanza sistemica («systemically important bank», di seguito anche SIB) può comportare notevoli squilibri nel sistema finanziario e ripercuotersi negativamente sull'intera economia nazionale a causa delle sue dimensioni, della sua importanza sul mercato e delle sue interconnessioni. Di conseguenza, in caso di crisi lo Stato interessato probabilmente non lascerà fallire una SIB se il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica non è garantito. Questa garanzia implicita dello Stato porta a ingiustificate distorsioni del mercato. Pertanto l'obiettivo superiore delle misure statali nel quadro della regolamentazione delle banche di rilevanza sistemica deve essere quello di revocare la garanzia in modo che lo Stato, in una situazione d'emergenza o di fallimento di una SIB, non debba ricorrere ai soldi dei contribuenti per salvarla.

La Svizzera ospita istituti finanziari molto grandi rispetto alle dimensioni del Paese e alla media internazionale e quindi la problematica sulle SIB rappresenta una sfida particolarmente impegnativa. Perciò la Svizzera – basandosi sulle raccomandazioni della Commissione di esperti del 30 settembre 2010 finalizzate alla limitazione dei rischi economici dovuti alle grandi imprese – è stata relativamente veloce a intervenire sul piano normativo dopo l'ultima crisi finanziaria e ha attuato un disegno di legge (rafforzamento della stabilità nel settore finanziario; «too big to fail»). Le disposizioni modificate della legge dell'8 novembre 1934¹ sulle banche (LBCR) sono entrate in vigore il 1° marzo 2012. Il Consiglio federale ha posto in vigore le corrispondenti modifiche di ordinanza il 1° gennaio 2013 contestualmente alle prescrizioni di Basilea III vigenti per tutte le banche.

Nel 2014 l'approccio normativo svizzero per le banche di rilevanza sistemica è stato sottoposto a una prima valutazione secondo l'articolo 52 LBCR. Nel suo primo rapporto di valutazione del 18 febbraio 2015 (di seguito «rapporto di valutazione 2015»)², il Consiglio federale ha concluso che l'approccio svizzero nel confronto internazionale è da ritenersi positivo e dunque non sia necessario procedere a un riorientamento sostanziale del modello normativo. Tuttavia è stata individuata la necessità di intervenire nell'ambito delle misure prudenziali, organizzative e anticrisi. Successivamente un gruppo di lavoro diretto dal Dipartimento federale delle finanze (DFF) con rappresentanti dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) e della Banca nazionale svizzera (BNS) ha elaborato proposte riguardo ai necessari adeguamenti legislativi. Il 21 ottobre 2015 il Consiglio federale ha approvato i parametri da adottare per le modifiche previste a livello di ordinanza. Dal 22 dicembre 2015 al 15 febbraio 2016 si è svolta un'indagine conoscitiva sulle

¹ RS 952.0

² FF 2015 1627

previste modifiche dell'ordinanza del 1° giugno 2012³ sui fondi propri (OFoP) e dell'ordinanza del 30 aprile 2014⁴ sulle banche (OBCR). Queste modifiche, adottate dal Consiglio federale l'11 maggio 2016, sono entrate in vigore il 1° luglio 2016. Le banche di rilevanza sistemica devono soddisfare le nuove esigenze entro la fine del 2019. Le rivedute disposizioni per le SIB hanno introdotto esigenze molto più severe per quanto concerne la qualità e l'ammontare del capitale proprio in particolare per i due istituti bancari attivi su scala internazionale Credit Suisse e UBS. Con l'applicazione delle misure di regolamentazione la Svizzera ottempera nel complesso agli standard internazionali rilevanti, segnatamente le prescrizioni di Basilea III, il supplemento previsto dal Financial Stability Board (FSB) per le banche di rilevanza sistemica globale («global systemically important banks», di seguito G-SIB) e lo standard minimo per il capitale finalizzato all'assorbimento di perdite («total loss absorbing capacity», di seguito TLAC). Non da ultimo la Svizzera applica anche le esigenze di liquidità internazionali conformemente al calendario di Basilea III. Per quanto attiene alle G-SIB svizzere (Credit Suisse e UBS), con l'applicazione degli standard minimi internazionali rilevanti si gettano le fondamenta per ambire a una gestione delle crisi armonizzata e riconosciuta a livello internazionale che possa tutelare al meglio gli interessi della Svizzera.

1.2 Mandati

1.2.1 Mandato secondo l'articolo 52 LBCR

Secondo l'articolo 52 LBCR, il Consiglio federale esamina, ogni due anni, le disposizioni per le SIB paragonando la loro attuazione con quella delle norme internazionali corrispondenti all'estero. Esso ne riferisce all'Assemblea federale e presenta le eventuali necessità di modifica a livello di legge e ordinanza. Come menzionato in precedenza, il 18 febbraio 2015 il Consiglio federale ha adottato il rapporto di valutazione 2015 e lo ha sottoposto, per approvazione, al Parlamento.

1.2.2 Mandato aggiuntivo di verifica su decisione del Consiglio federale

Le banche di rilevanza sistemica dovrebbero disporre di sufficiente capitale per continuare a offrire i loro servizi ed evitare che, in una situazione di stress, si renda necessario un aiuto statale, un risanamento o una liquidazione (il cosiddetto capitale «going concern»). Come spiegato al numero 1.1, le due G-SIB svizzere, secondo le modifiche di ordinanza approvate l'11 maggio 2016 ed entrate in vigore il 1° luglio 2016, devono detenere, oltre alle esigenze «going concern», fondi supplementari per garantire il risanamento o per consentire il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica in un'unità funzionante e la liquidazione delle altre unità (il cosiddetto capitale «gone concern»). Sia l'eventuale risanamento sia la liquidazione devono essere eseguite senza ricorrere a fondi pubblici.

³ RS 952.03

⁴ RS 952.02

Nel contempo il Consiglio federale ha stabilito che fundamentalmente sussiste una necessità di intervento anche riguardo alle esigenze di capitale «gone concern» per le banche di rilevanza sistemica non attive a livello internazionale. Nella fattispecie si tratta di Postfinance, Raiffeisen e Zürcher Kantonalbank ZKB (di seguito riunite nell'espressione «SIB orientate al mercato nazionale»). All'epoca i piani di emergenza in situazioni di «gone concern» non erano ancora stati definiti per le SIB orientate al mercato nazionale. Tuttavia, visti i particolari rapporti di proprietà e di organizzazione delle SIB orientate al mercato nazionale, una formulazione e una calibratura affidabili delle esigenze di regolamentazione sono possibili soltanto quando si conosceranno gli estremi dei singoli piani di emergenza. In questa ottica il Consiglio federale ha deciso di valutare il fabbisogno concreto delle esigenze di capitale «gone concern» soltanto nel quadro del presente rapporto.

1.3 **Contenuto del rapporto**

Come illustrato al numero 1.2, questo secondo rapporto di valutazione non si limita soltanto a effettuare una verifica conformemente all'articolo 52 LBCR (approccio svizzero nel confronto internazionale), ma valuta anche la necessità di esigenze supplementari «gone concern» per le SIB orientate al mercato nazionale.

Le basi necessarie per il presente rapporto sono state redatte dal DFF in collaborazione con la BNS e la FINMA. Il lavoro scaturisce in particolare dagli approfonditi preparativi fatti in vista dell'attuazione delle modifiche dell'OFoP e dell'OBCR, approvate dal Consiglio federale l'11 maggio 2016 ed entrate in vigore il 1° luglio 2016. Importanti documenti basilari sono il rapporto esplicativo del 22 dicembre 2015⁵ concernente le modifiche dell'ordinanza sui fondi propri e dell'ordinanza sulle banche (esigenze in materia di fondi propri per le banche – ricalibratura TBTF e categorizzazione), il rapporto del DFF dell'11 maggio 2016⁶ sui risultati dell'indagine conoscitiva concernente le modifiche dell'ordinanza sui fondi propri e dell'ordinanza sulle banche (esigenze in materia di fondi propri per le banche – ricalibratura TBTF e categorizzazione) e l'analisi d'impatto della regolamentazione concernente le modifiche dell'ordinanza sui fondi propri e dell'ordinanza sulle banche (esigenze in materia di fondi propri per le banche – ricalibratura TBTF e categorizzazione)⁷ dell'11 maggio 2016. Oltre a queste analisi approfondite hanno fornito un contributo di rilievo anche il rapporto finale del gruppo di esperti, diretto

⁵ www.admin.ch > documentazione > comunicati stampa > Indagine conoscitiva concernente l'adeguamento delle disposizioni «too big to fail» > Rapporto esplicativo.

⁶ www.admin.ch > documentazione > comunicati stampa > Il Consiglio federale approva l'adeguamento delle disposizioni «too big to fail» > Rapporto esplicativo.

⁷ www.admin.ch > documentazione > comunicati stampa > Il Consiglio federale approva l'adeguamento delle disposizioni «too big to fail» > Analisi d'impatto della regolamentazione.

dal professor Aymo Brunetti dell'Università di Berna⁸, incaricato dell'ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari e il rapporto di valutazione 2015, redatto sulla base delle considerazioni del rapporto finale.

Il presente rapporto è articolato come segue: il capitolo 2 esamina l'impianto normativo svizzero. In particolare, il numero 2.1 presenta la valutazione dell'approccio svizzero per la regolamentazione delle SIB nel confronto internazionale, il numero 2.2 concretizza le esigenze di capitale «gone concern» per le SIB orientate al mercato nazionale e il numero 2.3 affronta la questione dell'imposta sull'utile in caso di emissione di strumenti di finanziamento TLAC. Il capitolo 2 tratta inoltre il diritto in materia di risanamento e di insolvenza delle banche (2.4), la nuova regolamentazione della deduzione per partecipazioni e la relativa concessione di agevolazioni a singoli istituti di rilevanza sistemica (2.5). Il capitolo 3 riporta una sintesi della necessità di adeguamento individuata, mentre il capitolo 4 ne descrive la procedura di attuazione e il calendario dei 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 è stata verificata l'attuazione degli standard internazionali in Svizzera e operato un confronto tra l'impianto normativo svizzero per le SIB e le corrispondenti misure di regolamentazione previste da altre giurisdizioni selezionate in precedenza. Quest'ultimo era incentrato su Stati Uniti, UE e Regno Unito, perché in questi Paesi hanno sede G-SIB con strutture analoghe a quelle delle grandi banche svizzere⁹.

Per effettuare il confronto internazionale, la regolamentazione delle SIB è stata suddivisa nelle tre categorie seguenti: 1) misure prudenziali: si prefiggono di rafforzare la resistenza delle banche alle crisi; 2) misure strutturali: intese a influire sulla struttura e l'organizzazione di una banca; 3) quadro giuridico per un efficace assetto normativo di risanamento e di liquidazione: mira a risanare oppure liquidare in una procedura ordinata in particolare anche le banche e i gruppi bancari di rilevanza sistemica.

⁸ Cfr. rapporto finale del 1.12.2014 del gruppo di 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 della legge sulle banche» (di seguito rapporto del gruppo di esperti 2014).
Rispettivi link:
<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/39041.pdf> e
<https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/39039.pdf>.

⁹ Cfr. l'allegato 4 del rapporto del gruppo di esperti 2014, pag. 10.

1) Misure prudenziali

La Svizzera attribuisce grande importanza alle misure prudenziali. Infatti, rispetto all'estero, pone alle SIB elevate esigenze in materia di fondi propri ponderati in funzione del rischio. Secondo questo approccio, un istituto di rilevanza sistemica deve disporre di capitale «going concern» sufficiente per fornire i propri servizi ed essere nel contempo in grado di assorbire eventuali perdite imprevedute.

Dal confronto internazionale si evince che, nel complesso, le esigenze svizzere in materia di capitale «going concern» per le due G-SIB superano gli standard internazionali esistenti, ma che sono del tutto analoghe alle esigenze poste negli Stati Uniti e nel Regno Unito (cfr. grafico 1). In tal modo è soddisfatto l'obiettivo stabilito nel rapporto di valutazione 2015, secondo cui la Svizzera dovrebbe figurare tra i Paesi leader a livello internazionale in fatto di esigenze di capitale per le SIB. Questo requisito posto alle SIB svizzere si giustifica con le loro dimensioni in rapporto al prodotto interno lordo. Rispetto agli altri Paesi questo rapporto è infatti superiore alla media e ciò implica elevati rischi per l'intera economia nazionale.

Grafico 1

Esigenze di capitale nel confronto internazionale (sono considerate ogni volta le massime esigenze richieste per le G-SIB)

		Standard Basilea III				Standard TLAC	
		Going concern				Esigenza minima ¹	
		Total Tier 1	di cui CET1	di cui AT1	T2		
Standard internazionale	RWA	9.5-11.0%	8.0-9.5%	1.5%	2.0%	18.0% RWA	
	esigenza minima	6.0%	4.5%	1.5%	2.0%		
	cuscinetto (2.5%+supplemento G-SIB 1.0%-2.5%) ²	3.5-5.0%	3.5-5%				
	Leverage ratio (LR)	"3.0%"	"3.0%"			6.75% LR	
	esigenza minima	"3.0%"	"3.0%"				
Attuazione degli standard internazionali a livello nazionale							
CH	RWA	14.3%	10.0%	4.3%		18.0-22.3% RWA (a seconda dello sconto ⁴)	
	esigenza minima	8.0%	4.5%	3.5%			
	cuscinetto (valore previsto)	6.3%	5.5%	0.8%			
	Leverage ratio (LR)	5.0%	3.5%	1.5%		6.75-8.0% LR (a seconda dello sconto ⁴)	
	esigenza minima	3.0%	1.5%	1.5%			
USA	RWA	13.0%	11.5%	1.5%	2.0%	18.0% RWA ⁵	
	esigenza minima	6.0%	4.5%	1.5%	2.0%		
	cuscinetto (valore massim)	7.0%	7.0%				
	Leverage ratio (LR)	5.0-6.0%	5.0-6.0%			9.5%-10.5% LR ⁵	
	esigenza minima	3.0%	3.0%				
UK	RWA	11.0%	9.5%	1.5%	2.0%	20.6% RWA ⁶	
	esigenza minima	6.0%	4.5%	1.5%	2.0%		
	cuscinetto (valore massim)	5.0%	5.0%				
	Leverage ratio (LR)	3.875%	3.250%	0.625%		9.5%-10.5% LR ⁶	
	esigenza minima	3.0%	2.375%	0.625%			

¹ Lo standard TLAC è basato unicamente su esigenze minime e non prevede esigenze relative al cuscinetto.

² Cuscinetto per CS al 4.0% (incluso l'1.5% di supplemento per le G-SIB) e per UBS al 3.5% (incluso l'1.0% di supplemento per le G-SIB).

³ Basato su dati bancari pubblici riguardo la dimensione prevista nel prossimo futuro ("valore previsto").

⁴ Sconti possibili nella misura in cui non risultino inferiori agli standard internazionali.

⁵ Esigenze più elevate corrispondenti al 18% (RWA) o al 9.5% (LR).

⁶ Esigenze più elevate corrispondenti a 2 x (pillar 1 + pillar 2A) oppure 2 x LR (LR almeno del 6.75%).

Nell'ambito delle misure prudenziali, da tempo a livello internazionale sono prioritarie le misure anticrisi. Nel caso di fallimento di una SIB, esse consentono l'uscita ordinata dal mercato e il mantenimento delle prestazioni e dei servizi di rilevanza sistemica. Lo standard minimo TLAC approvato dal FSB nel novembre del 2015 persegue questo obiettivo e permette alle G-SIB di procedere in particolare a un risanamento o a una liquidazione mediante la partecipazione forzata dei creditori alle perdite («bail-in»).

Con l'entrata in vigore delle modifiche a livello di ordinanza (1.7.2016), la Svizzera è il primo Paese ad attuare lo standard TLAC e a stabilire esigenze di capitale «gone concern» vincolanti per le G-SIB che oltrepassano gli standard internazionali. La Svizzera è quindi – probabilmente insieme agli Stati Uniti – uno dei Paesi leader a livello internazionale in fatto di esigenze di capitale «gone concern» per le G-SIB¹⁰. Considerata la massiccia presenza all'estero, nonché le incertezze e i rischi correlati in caso di risanamento o liquidazione, per le due G-SIB svizzere sono imprescindibili esigenze di capitale «gone concern» relativamente elevate.

2) *Misure strutturali*

Il confronto internazionale rivela che l'impegno profuso dalle singole giurisdizioni nell'ambito delle misure strutturali presenta differenze sostanziali. L'accento è posto sulla definizione e sulla delimitazione delle attività che comportano rischi elevati oppure dei servizi bancari di rilevanza sistemica (di solito le operazioni di deposito) dalle altre attività della banca.

Negli Stati Uniti le attività a forte rischio (ad es. le operazioni in proprio) non possono essere svolte in seno a una società holding che gestisce contemporaneamente anche operazioni di deposito. Il divieto, definito nel dettaglio, presenta un'incertezza per quanto riguarda l'autorizzazione delle attività di «market making», che nella prassi è difficile delimitare dalle operazioni in proprio.

Diversamente da quanto accade negli Stati Uniti, nel Regno Unito la definizione e la delimitazione delle prestazioni bancarie centrali occupano un ruolo di primo piano. Non si esige tuttavia una separazione netta tra le attività di rilevanza sistemica e quelle che comportano rischi elevati. Questo fatto si giustifica adducendo che la diversificazione delle attività di un gruppo finanziario può generare effetti positivi per la stabilità finanziaria. Di conseguenza le operazioni di deposito possono essere svolte all'interno di un gruppo finanziario, ma devono essere integrate in un'unità distinta.

In questo ambito la Svizzera segue un approccio normativo diverso. In ragione del principio di sussidiarietà, nelle misure strutturali è prioritario il miglioramento duraturo delle possibilità di risanamento e di liquidità. La regolamentazione svizzera per le SIB non prevede né divieti di svolgere determinate attività né prescrizioni per separare attività specifiche. Le misure strutturali si concentrano piuttosto sulla pianificazione di emergenza, garante del regolare svolgimento delle funzioni di rilevanza sistemica in Svizzera in caso di crisi. Ciò dovrebbe permettere agli istituti interessati di adeguare singolarmente i necessari provvedimenti organizzativi ai

¹⁰ Le prescrizioni previste negli Stati Uniti superano gli standard internazionali per lo meno nell'ambito della quota di capitale non ponderata («leverage ratio»).

propri modelli aziendali. Le due G-SIB svizzere hanno costituito – UBS nel 2015 e Credit Suisse nel 2016 – una nuova società anonima svizzera, ovvero una filiale al 100 per cento della rispettiva holding bancaria, al fine di trasferire le funzioni di rilevanza sistemica per la Svizzera a questo nuovo soggetto giuridico.

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

Il FSB ha definito gli elementi sostanziali per un efficace sistema di risanamento e di liquidazione nei «Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions» (di seguito «Key Attributes»). Con la revisione della LBCR, dell'OBCR e dell'OFoP e con la nuova ordinanza sull'insolvenza bancaria (Ordinanza FINMA del 30 agosto 2012¹¹ sull'insolvenza bancaria, OIB-FINMA) la Svizzera ha trasposto le pertinenti direttive del FSB nel diritto nazionale creando così le necessarie basi giuridiche per un piano di stabilizzazione, di risanamento e di liquidazione che tenga conto delle caratteristiche di ciascun istituto. Secondo la valutazione attuale la Svizzera rientra nelle giurisdizioni che hanno pienamente attuato le direttive internazionali in materia di risanamento e liquidazione¹². Tuttavia gli sviluppi a livello internazionale – a causa dei differenti approcci e del diverso funzionamento delle giurisdizioni – continuano e questo lascia presumere che anche in futuro la legislazione svizzera dovrà essere di tanto in tanto adeguata.

Valutazione

L'analisi comparata a livello internazionale ha dimostrato che l'approccio normativo per le SIB risulta appropriato per ridurre il rischio sistemico. In generale l'approccio svizzero è valutato positivamente nel confronto internazionale e non richiede un adeguamento di fondo del modello normativo.

2.2 **Esigenze di capitale «gone concern» per le SIB orientate al mercato nazionale**

Le elevate esigenze di capitale «going concern» non permettono di evitare in tutti i casi un risanamento o una liquidazione («resolution»). L'esperienza ha insegnato che spesso anche un'elevata capitalizzazione «going concern» non è sufficiente in caso di crisi, poiché le perdite sono sottostimate e i metodi di calcolo (basati su scenari progressivi) delle quote di capitale proprio possono essere erranei. Come esposto in precedenza, oltre alle esigenze «going concern» le due G-SIB svizzere devono detenere un capitale «gone concern» supplementare. Quest'ultimo serve a garantire il risanamento delle G-SIB o il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica per la Svizzera in un'unità funzionante mentre le altre unità vengono liquidate. Sia il risanamento che la liquidazione devono avvenire senza ricorrere a fondi pubblici a livello federale. In questo contesto gli strumenti di «bail-in» rappresentano il mezzo più diffuso di acquisizione di capitale a scopo di risanamento. Si

¹¹ RS 952.05

¹² Cfr. «Second Thematic Review on Resolution Regimes» del 18.3.2016 (www.fsb.org > Publications > 2016 > March).

tratta di crediti nei confronti di una banca che, in caso di un suo fallimento, possono essere (parzialmente) ammortizzati o convertiti in capitale proprio dalla FINMA. È fondamentale che, quando l'insolvenza è imminente, siano disponibili strumenti di «bail-in» sufficienti o capitale «going concern» in eccedenza e che sia garantita l'applicabilità giuridica.

Attuali esigenze di capitale poste alle SIB

Con le disposizioni entrate in vigore il 1° luglio 2016 e che acquisiranno piena efficacia entro fine 2019, le due G-SIB svizzere devono soddisfare un'esigenza «going concern» del 14,3 per cento degli attivi ponderati in funzione del rischio («risk weighted assets», di seguito RWA,) e del 5 per cento del «leverage ratio». A questo si aggiunge un'esigenza «gone concern» del 14,3 per cento dei RWA, che la FINMA può abbassare individualmente attraverso la concessione di sconti, ma che considerando gli standard internazionali non può mai scendere al di sotto del 10 per cento dei RWA. Anche per il «leverage ratio» occorre soddisfare un'esigenza «gone concern» del 5 per cento. Riguardo alle SIB orientate al mercato nazionale, Raiffeisen deve soddisfare esigenze di capitale «going concern» del 13,2 per cento dei RWA e del 4,63 per cento del «leverage ratio», mentre Postfinance e ZKB rispettivamente del 12,9 per cento e del 4,5 per cento (fatta riserva per eventuali decisioni della FINMA emesse a livello individuale). Alle SIB orientate al mercato nazionale non vengono ancora richieste in modo esplicito esigenze di capitale «gone concern». Le maggiori banche di rilevanza non sistemica devono soddisfare un'esigenza «going concern» del 12 per cento dei RWA. Contrariamente alle SIB, le banche di rilevanza non sistemica possono soddisfare l'esigenza anche con capitale di qualità inferiore (Tier 2).

Esperienza sulle perdite

L'analisi delle perdite storiche può fornire indicazioni importanti per stimare l'entità adeguata delle esigenze di capitale per le SIB orientate al mercato nazionale.

Nell'interpretazione dell'analisi delle perdite storiche avvenute in Svizzera e all'estero occorre osservare che le crisi summenzionate hanno mutato il contesto normativo. Inoltre le potenziali perdite di una banca dipendono anche dal suo specifico modello aziendale e questo complica il lavoro di confronto. Tuttavia, anche in futuro possono verificarsi perdite, costi di risanamento e di liquidazione di proporzioni analoghe.

Le banche svizzere hanno registrato perdite ingenti in particolare durante la crisi immobiliare verificatasi negli anni Novanta in Svizzera. A seguito di questa crisi la Berner Kantonalbank (BEKB), la Banque Cantonale Vaudoise (BCV) e la Banque Cantonale de Genève (BCGE) hanno subito perdite che resero necessario il sostegno dell'ente pubblico. La BCV, ad esempio, registrò una perdita di 3,1 miliardi di franchi, corrispondente all'8 per cento del totale di bilancio. Allora non era ancora stato indicato alcun «leverage ratio», tuttavia la perdita dell'8 per cento può rappresentare un valore di riferimento. Neppure con le attuali esigenze «going concern» richieste a entrambe le G-SIB svizzere sarebbe stato possibile compensare una perdita di tali proporzioni.

L'analisi delle perdite storiche degli istituti bancari svizzeri suddetti fornisce indicazioni importanti sulle potenziali perdite dei due istituti di credito ZKB e Raiffeisen. In base al suo modello aziendale, Postfinance rappresenta per contro un caso speciale e la comparabilità con le perdite storiche di altre banche svizzere è possibile soltanto in misura limitata.

Inoltre l'esperienza dimostra che i costi di liquidazione o di risanamento di una banca sono ingenti. Uno studio condotto dall'assicurazione dei depositi americana («Federal Deposit Insurance Corporation») evidenzia che i costi di liquidazione delle oltre 1000 insolvenze bancarie prese in esame, registrate negli Stati Uniti tra il 1986 e il 2007, superavano in media il 21 per cento degli attivi¹³.

Le perdite registrate dalle banche estere nel corso della crisi finanziaria del 2007–2008 rappresentano un secondo punto di riferimento della storia recente. Le perdite degli istituti che per modello aziendale e struttura giuridica più corrispondono alle SIB orientate al mercato nazionale raggiungevano il 7 per cento degli attivi ponderati in funzione del rischio.

In sintesi: le esigenze di capitale «going concern» vigenti richieste alle SIB orientate al mercato nazionale non consentirebbero di compensare tali perdite.

Rilevanza sistemica

Contrariamente alle banche di rilevanza non sistemica, per le SIB la liquidazione o il risanamento ordinati in caso di crisi è essenziale ai fini della stabilità finanziaria. Perciò in una situazione di «gone concern» devono esserci fondi sufficienti a garantire un eventuale risanamento o a trasferire le funzioni di rilevanza sistemica in un'unità funzionante.

L'articolo 60 capoverso 1 OBCR stabilisce che, in caso di rischio d'insolvenza, le SIB devono prendere le misure necessarie affinché le loro funzioni di rilevanza sistemica siano mantenute senza interruzione. Dalle esperienze fatte nell'ambito della pianificazione di emergenza, questo obiettivo può essere conseguito soltanto se la FINMA dispone in anticipo di capitale di terzi in misura sufficiente (o eventualmente di una garanzia equivalente) che all'occorrenza possa essere convertito in capitale proprio senza l'intervento di terzi.

Sviluppi internazionali

Nell'UE le esigenze di capitale «gone concern» sono previste in linea di massima per tutte le banche e vengono determinate specificamente per ogni istituto attraverso il requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili («minimum requirements

¹³ Rosalind L. Bennett, Haluk Unal «The effects of resolution methods and industry stress on the loss on assets from bank failures», Journal of Financial Stability, dicembre 2014, vol. 15, pagg. 18–31.

for own funds and eligible liabilities», di seguito MREL)¹⁴. Il Regno Unito ha concretizzato queste esigenze e posto in consultazione un pertinente disegno di legge. Il MREL riunisce le esigenze di capitale «going concern» e quelle «gone concern» e corrisponde così allo standard TLAC internazionale. In base alle dimensioni si distinguono categorie diverse. La categoria in cui rientrano le maggiori banche con un totale di bilancio superiore a 25 miliardi di sterline britanniche è paragonabile al caso delle SIB svizzere orientate al mercato nazionale. Per queste banche le esigenze di capitale «gone concern» devono riflettere le esigenze di capitale «going concern». Questo corrisponderebbe a un'esigenza di capitale «gone concern» per le tre SIB orientate al mercato nazionale pari ad almeno l'8 per cento dei RWA.

Stima da parte delle banche interessate

In vista della decisione del Consiglio federale, le SIB orientate al mercato nazionale hanno avuto diverse occasioni per esporre la propria posizione ai rappresentanti delle autorità in merito alle esigenze di capitale «gone concern». In questo contesto si è posto l'accento sulle differenze fra SIB orientate al mercato nazionale dal profilo della struttura organizzativa e dei rapporti di proprietà. Inoltre gli istituti interessati hanno rilevato di essere caratterizzati da un'organizzazione nettamente meno complessa e da una minore interconnessione internazionale e finanziaria rispetto alle G-SIB svizzere.

Valutazione

Il Consiglio federale giunge alla conclusione che le esigenze di capitale «gone concern» sono necessarie anche per le SIB orientate al mercato nazionale.

1) Motivi

Come risulta dall'analisi delle crisi passate, non è da escludere che anche per le SIB orientate al mercato nazionale le perdite superino le esigenze «going concern» esistenti.

Per le SIB la liquidazione o il risanamento ordinati in caso di crisi è fondamentale ai fini della stabilità finanziaria. Questo vale sia per le G-SIB sia per le SIB orientate al mercato nazionale. Poiché a queste ultime finora non sono state richieste esigenze di capitale «gone concern», il mantenimento senza interruzione delle funzioni di rilevanza sistemica non è garantito.

Escludendo le esigenze di capitale «gone concern», per le SIB orientate al mercato nazionale le esigenze di capitale si attestano solo di poco al di sopra di quelle applicate alle maggiori banche di rilevanza non sistemica. Al contrario di quanto avviene

¹⁴ Direttiva 2014/59 UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio, Testo rilevante ai fini del SEE, GU L 173 del 12.6.2014, pagg. 190–348.

per le SIB, le banche di rilevanza non sistemica hanno un'influenza nettamente minore sulla stabilità finanziaria. Quindi il fatto di non stabilire a livello di ordinanza la componente di capitale «gone concern» è giustificato soltanto per queste banche.

2) Entità delle esigenze di capitale ponderate in funzione del rischio

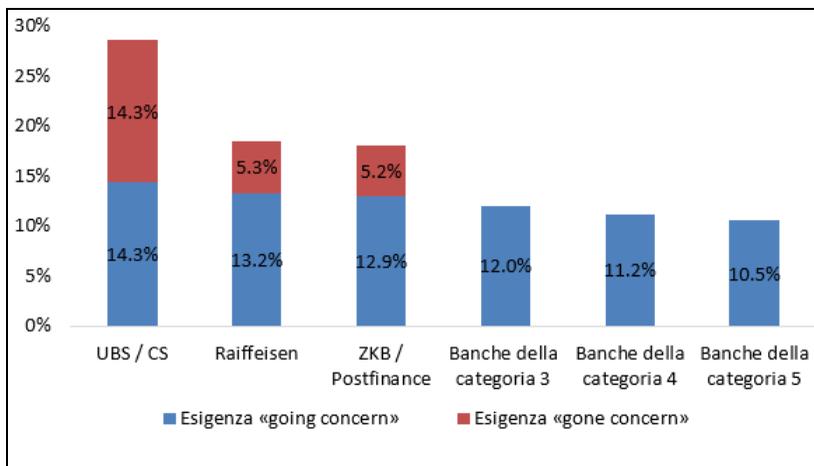
Rispetto alle due G-SIB, le SIB orientate al mercato nazionale sono molto meno interconnesse a livello internazionale e presentano una minore complessità. Questi fattori semplificano la liquidazione o il risanamento ordinati in caso di crisi e motivano le minori esigenze di capitale «gone concern».

Come per le G-SIB, le esigenze di capitale «gone concern» ponderate in funzione del rischio devono riflettere le esigenze di capitale «going concern» ponderate in funzione del rischio, benché solo nella misura del 40 per cento. Questo corrisponde a un minor grado di rilevanza sistemica e una minore interdipendenza a livello internazionale. Attualmente ciò si tradurrebbe in esigenze di capitale «gone concern» ponderate in funzione del rischio del 5,3 per cento (Raiffeisen) e del 5,2 per cento (Postfinance, ZKB) circa dei RWA.

Le agevolazioni (sconti) concesse dalla FINMA affinché la banca migliori le sue possibilità di risanamento e liquidazione (secondo l'art. 10 cpv. 3 LBCR e l'art. 65 OBCR) non sono applicabili alle SIB orientate al mercato nazionale, poiché le loro possibilità di risanamento e liquidazione – migliori rispetto a quelle delle G-SIB – sono già state contemplate con la regola ad esse applicata del 40 per cento delle esigenze di capitale «gone concern».

Grafico 2

Esigenze di capitale «going concern» e «gone concern» per le banche svizzere (Credit Suisse e UBS senza sconti della FINMA, entrata in vigore: 1° luglio 2016, categorie corrispondenti all'allegato 3 OBCR)



3) *Esigenze per il «leverage ratio»*

Numerose crisi bancarie hanno evidenziato l'importanza della complementarità tra il «leverage ratio» e le esigenze ponderate in funzione del rischio per l'assorbimento delle perdite in una crisi bancaria («going concern») ma anche nel caso di un risanamento o di una liquidazione («gone concern»). L'assetto delle esigenze di capitale nell'ambito TBTF approvate in Svizzera nel 2016 si fonda in modo coerente su questi due pilastri (conversione mediante una densità dei RWA pari al 35 %).

Per questo motivo, la regola del 40 per cento delle esigenze «gone concern» deve essere applicata anche al «leverage ratio». Stando ai dati attuali, ciò porterebbe a esigenze di capitale «gone concern» calcolate in base al «leverage ratio» dell'1,9 per cento circa (Raiffeisen) e dell'1,8 per cento (Postfinance, ZKB).

4) *Attuazione flessibile concertata individualmente*

Le tre SIB orientate al mercato nazionale si differenziano molto a livello di struttura organizzativa (ad es. Raiffeisen: cooperativa) e a rapporti di proprietà (ad es. Postfinance, ZKB). Occorre tenere conto di tali peculiarità prevedendo un trattamento individuale e una certa flessibilità in sede di attuazione delle misure, in particolare sulla qualità e sulle caratteristiche degli strumenti «gone concern» computabili.

Le esigenze «gone concern» devono poter essere soddisfatte mediante eccedenze di capitale «going concern». Si applica un rapporto di computo tra capitale Tier 1 ed esigenze «gone concern» di 2 a 3.

Anche l'attuale OFoP offre la possibilità di considerare le peculiarità delle SIB orientate al mercato nazionale. In particolare i prestiti con rinuncia al credito (obbligazioni «write-off») si prestano per banche la cui struttura di proprietà non può essere modificata a seguito di una procedura di «bail-in». Pertanto il quadro normativo vigente ammette anche obbligazioni «bail-in» detenute dall'ente pubblico.

Con una garanzia esplicita dello Stato a livello cantonale o un meccanismo analogo, una SIB orientata al mercato nazionale soddisfa già il 50 per cento delle esigenze «gone concern» richieste. Questa percentuale può raggiungere il 100 per cento purché:

- tutti i fondi richiesti provenienti dalla garanzia dello Stato o da un meccanismo analogo siano disponibili entro breve; e
- in caso di crisi essi siano accessibili alla FINMA senza ulteriori interventi da parte della banca o di terzi.

Inoltre, la concessione di un lungo periodo transitorio di sette anni consentirebbe la (parziale) costituzione di capitale mediante trattenuta degli utili.

5) *Obiezioni delle banche interessate*

Il Consiglio federale ritiene che con l'impostazione scelta riguardo alle esigenze di capitale «gone concern» si faccia fronte ad alcune preoccupazioni manifestate dalle banche interessate. Le SIB orientate al mercato nazionale si sono pronunciate a favore di esigenze nettamente inferiori. Inoltre l'elevata dotazione di capitale «going concern» che al momento le banche prediligono si basa su esigenze «gone concern» computate in misura sovraproporzionale. Parimenti è prevista la (parziale) computa-

bilità di una garanzia esplicita dello Stato o di un meccanismo analogo. Con queste misure, l'emissione di obbligazioni «bail-in» o «write-off» convertibili in fondi propri non è indispensabile.

2.3 Imposta sull'utile a seguito dell'emissione di strumenti di finanziamento TLAC da parte della società holding capogruppo

Secondo il diritto fiscale vigente, gli interessi pagati su prestiti condizionali obbligatoriamente convertibili («CoCos», contingent convertible bonds), sulle obbligazioni «write-off» e «bail-in» sono considerati costi di finanziamento, di cui nell'ambito della deduzione per partecipazioni si tiene conto in misura proporzionale. Questa limitazione della deduzione per partecipazioni è di natura sistemica. Infatti tutti gli interessi sul capitale di terzi riducono il ricavo lordo da partecipazioni delle società di capitali e delle società cooperative. Attraverso il trasferimento dei fondi all'interno del gruppo aumenta il totale degli attivi della società holding capogruppo e ciò influisce a sua volta sulla deduzione per partecipazioni. Per la società holding a capo di un gruppo bancario che ha emesso CoCos, obbligazioni «write-off» oppure obbligazioni «bail-in» e che ha iscritto all'attivo di bilancio i fondi trasferiti internamente al gruppo, questo sistema può comportare, nell'ambito dell'imposta sull'utile, una maggiorazione dell'onere fiscale sui ricavi da partecipazioni a livello di Confederazione e Cantoni.

In definitiva questo onere aggiuntivo delle imposte dirette è dovuto al fatto che il diritto in materia di vigilanza obbliga determinate SIB a emettere una certa quantità di strumenti finanziari di questo tipo. Secondo lo stesso diritto l'emissione deve avvenire attraverso la società holding residente in Svizzera a capo del gruppo bancario. Le SIB interessate non riuscirebbero a risolvere il problema nemmeno emettendo strumenti finanziari tramite un'altra società del gruppo e, in particolare, tramite una società costituita a tale scopo.

Per gli istituti emittenti interessati l'effetto sopra descritto può comportare nel caso dell'imposta sull'utile oneri aggiuntivi annui legati al sistema fiscale fino a diverse centinaia di milioni di franchi. A questi oneri è legata una riduzione del capitale proprio che è in contraddizione con l'obiettivo della regolamentazione delle banche di rilevanza sistemica.

Valutazione

Gli strumenti di finanziamento menzionati sono intesi a ridurre il rischio sistemico del settore bancario. In base alla vigente legislazione fiscale, l'emissione di questi strumenti finalizzati all'acquisizione di capitale produce tuttavia un onere fiscale più elevato sui ricavi da partecipazioni per le società holding capogruppo delle SIB. Questo è in contraddizione con l'obiettivo della regolamentazione delle banche di rilevanza sistemica che consiste nel rafforzare la base del capitale proprio.

Il Consiglio federale, alla luce di quanto esposto, il 30 settembre 2016 ha deciso di eliminare a priori l'effetto esercitato da CoCos, obbligazioni «write-off» e obbligazioni «bail-in» sulla deduzione per partecipazioni delle società holding a capo di gruppi bancari nell'ambito dell'imposta sull'utile. Di conseguenza propone che il versamento degli interessi su CoCos, obbligazioni «write-off» e obbligazioni «bail-in» e l'iscrizione all'attivo dei fondi trasferiti all'interno del gruppo non siano tenuti in considerazione nel calcolo della deduzione per partecipazioni per le società holding capogruppo. In tal modo la deduzione per partecipazioni non subirebbe una riduzione.

La soluzione proposta permetterebbe di evitare che l'emissione di CoCos, obbligazioni «write-off» e obbligazioni «bail-in» determini un aumento dell'onere fiscale per le società holding capogruppo delle SIB, il che contravviene agli obiettivi in materia di vigilanza.

Il 9 giugno 2017 il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione su questo progetto concernente la normativa dell'imposta sull'utile.

2.4 **Diritto in materia di risanamento e insolvenza delle banche**

Il risanamento e l'insolvenza delle banche sono disciplinate nell'articolo 25 e seguenti LBCR e nell'ordinanza FINMA sull'insolvenza bancaria (OIB-FINMA). Le basi legali vigenti offrono un quadro giuridico esaustivo per il risanamento e la liquidazione degli istituti finanziari. I «Key Attributes» emessi dal FSB nel 2014 sono stati trasposti nel diritto svizzero sull'insolvenza delle banche. Tuttavia per una maggiore certezza del diritto e per l'attuabilità di un risanamento sono necessarie delle aggiunte specifiche. Nel suo messaggio del 4 novembre 2015 concernente la legge sui servizi finanziari (LSF) e la legge sugli istituti finanziari (LIFin)¹⁵, il Consiglio federale ha incluso, dopo la consultazione, anche una parte con adeguamenti delle disposizioni legali sul risanamento e sull'insolvenza delle banche. Per aumentare la certezza del diritto, varie disposizioni sono state così trasposte dall'OIB-FINMA alla LBCR (cfr. la motivazione esaustiva contenuta nel messaggio summenzionato, FF 2015 7293).

¹⁵ www.admin.ch > documentazione > comunicati stampa > Il Consiglio federale licenzia il messaggio concernente la legge sui servizi finanziari e la legge sugli istituti finanziari.

Considerando lo stato attuale della procedura parlamentare in corso si presume che questa parte del progetto della LSF e della LIFin sarà rinviata al Consiglio federale. In tal caso il Consiglio federale dovrebbe preparare il più presto possibile una rielaborazione delle disposizioni legislative in materia di risanamento e insolvenza delle banche quale progetto da porre in consultazione.

Infine va sottolineato che il diritto vigente non prevede l'obbligo continuo ed esteso a ogni livello della catena di custodia in Svizzera, secondo il quale gli intermediari finanziari devono custodire separatamente dal proprio patrimonio gli averi loro affidati dai propri clienti (segregazione). Poiché Credit Suisse e UBS, due dei maggiori gestori di patrimoni su scala mondiale, sono domiciliati in Svizzera, occorre colmare questa lacuna istituendo formalmente un obbligo legale di segregazione per tutti i livelli della catena di custodia.

Valutazione

L'adeguamento necessario delle disposizioni in materia di risanamento e di insolvenza delle banche sarà concretizzato nell'ambito del progetto LSF/LIFin o di un avamprogetto separato del Consiglio federale. Il 15 febbraio 2017 il Governo ha deciso di colmare la lacuna normativa concernente la segregazione e ha incaricato il DFF di preparare, entro la fine di novembre 2017, il relativo avamprogetto.

2.5 Deduzione per partecipazioni e concessione di agevolazioni

Conformemente all'OFoP, le partecipazioni detenute direttamente in imprese attive nel settore finanziario soggette all'obbligo di consolidamento devono essere dedotte integralmente dal capitale della banca che detiene la partecipazione. Nel caso delle società madri delle G-SIB svizzere incidono soprattutto le filiali negli Stati Uniti e nel Regno Unito fortemente capitalizzate e, ora, anche quelle in Svizzera. Poiché nell'applicazione rigorosa del sistema di deduzione la base del capitale, nell'ottica del singolo istituto, verrebbe erosa in modo considerevole, il legislatore ha obbligato la FINMA a concedere delle agevolazioni. Le G-SIB svizzere possono ottenere agevolazioni se comprovano di avere adottato a livello di gruppo finanziario tutte le misure ragionevolmente esigibili per evitare l'aumento delle esigenze.

Oggi la FINMA concede agevolazioni materiali di cui le banche non sono tuttavia tenute a indicare l'entità. Soprattutto negli ultimi tempi il forte aumento delle esigenze di capitale per le filiali negli Stati Uniti e nel Regno Unito ha fatto sì che la FINMA – per così dire ai sensi di un'agevolazione – abbia ammesso una maggiore ponderazione parziale dei rischi delle partecipazioni a scapito della deduzione per partecipazioni. Il sistema misto, comprendente una parte di deduzioni per partecipazioni e una parte di ponderazione dei rischi, è complicato da applicare, manca di trasparenza ed è difficilmente comparabile nel contesto internazionale.

Valutazione

Il passaggio a una ponderazione coerente per tutte le banche dei rischi legati alle partecipazioni detenute direttamente in imprese attive nel settore finanziario soggette all'obbligo di consolidamento consentirebbe di abbandonare l'automatico della concessione di agevolazioni per le società madri.

Il Consiglio federale incarica il DFF di esaminare la regolamentazione vigente sulla deduzione per partecipazioni (art. 32 OFoP) e sulla concessione di agevolazioni (art. 125 OFoP) e di proporre eventuali adeguamenti.

3 Sintesi sulla necessità di adeguamento

Il Consiglio federale ribadisce che, nel confronto internazionale e date le loro dimensioni rispetto a quelle del Paese, gli istituti finanziari 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 per 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 un nuovo orientamento.

Tuttavia il Consiglio federale reputa necessarie le esigenze di capitale «gone concern» per le SIB orientate al mercato nazionale. Pertanto, con la partecipazione della FINMA e della BNS e previa consultazione delle banche interessate, ha tracciato gli elementi fondamentali al numero 2.2 del presente rapporto.

Infine il Consiglio federale ritiene sia necessario adeguare la deduzione per partecipazioni nel quadro della regolamentazione applicata alle banche di rilevanza sistemica. L'obiettivo è ridurre l'onere fiscale derivante da alcuni strumenti finanziari, affinché il rafforzamento del capitale proprio delle SIB non venga compromesso. A tale proposito occorre colmare la lacuna normativa concernente la segregazione.

4 Calendario dei lavori

Il Consiglio federale ha incaricato il DFF di elaborare, entro il 28 febbraio 2018, un progetto da porre in consultazione sulle esigenze di capitale «gone concern» per le SIB orientate al mercato nazionale. Fungono da base i parametri descritti nel presente rapporto. Nell'ambito di questi lavori il DFF deve esaminare la normativa vigente sulla deduzione per partecipazioni (art. 32 OFoP) e sulla concessione di agevolazioni (art. 125 OFoP) e, all'occorrenza, proporre al Consiglio federale i necessari adeguamenti.

Il Consiglio federale ha già risposto alla necessità di intervenire a livello di imposta sull'utile adottando il 9 giugno 2017 l'avamprogetto corrispondente. Il necessario adeguamento delle disposizioni in materia di risanamento e di insolvenza delle banche sarà concretizzato nell'ambito del progetto LSF/LIFin o di un avamprogetto separato del Consiglio federale. In merito alla necessità di colmare la lacuna normativa concernente la segregazione, il 15 febbraio 2017 il Consiglio federale ha incaricato il DFF di elaborare il relativo avamprogetto entro fine novembre 2017.