



22 dicembre 2015

**Rapporto esplicativo 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)**

BORZA

Indice

| | | |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1 | Introduzione | 3 |
| 1.1 | Situazione iniziale..... | 3 |
| 1.1.1 | Ricalibratura TBTF | 3 |
| 1.1.2 | Categorizzazione | 3 |
| 1.1.3 | «Bail-in bond» | 3 |
| 1.2 | Panoramica della nuova regolamentazione | 4 |
| 1.2.1 | Ricalibratura TBTF | 4 |
| 1.2.2 | Categorizzazione | 5 |
| 1.2.3 | «Bail-in bond» | 5 |
| 1.3 | Valutazione della nuova regolamentazione | 5 |
| 1.3.1 | Ricalibratura..... | 5 |
| 1.3.2 | Categorizzazione | 6 |
| 1.4 | Sviluppi a livello internazionale e diritto comparato | 6 |
| 1.4.1 | Basilea III e TLAC | 7 |
| 1.4.2 | Svizzera | 7 |
| 1.4.3 | Regno Unito | 7 |
| 1.4.4 | Stati Uniti | 8 |
| 2. | Commento alle singole disposizioni | 8 |
| 2.1 | Ricalibratura TBTF..... | 8 |
| 2.1.1 | Disposizioni generali | 8 |
| 2.1.2 | Fondi propri necessari alla continuazione dell'attività ordinaria della banca (capitale «going concern») | 9 |
| 2.1.3 | Fondi supplementari in grado di assorbire le perdite | 11 |
| 2.1.4 | Norme particolari in materia di ripartizione dei rischi | 12 |
| 2.2 | Categorizzazione delle banche..... | 13 |
| 2.3. | Strumenti di debito emessi a copertura delle perdite in caso di misure di insolvenza («bail-in bond»)..... | 15 |
| 2.4 | Disposizioni transitorie | 17 |
| 2.4.1 | Disposizioni transitorie vigenti | 17 |
| 2.4.2 | Nuove disposizioni transitorie | 18 |
| 3 | Commento alle modifiche di altri atti normativi | 19 |
| 3.1 | Ordinanza del 30 aprile 2014 sulle banche..... | 19 |
| 3.2 | Ordinanza del 25 novembre 2015 sull'infrastruttura finanziaria | 19 |
| 4 | Ripercussioni | 20 |
| 4.1 | Ripercussioni per la Confederazione e le autorità | 20 |
| 4.2 | Ripercussioni per l'economia e singoli attori | 20 |
| 5 | Aspetti giuridici..... | 21 |
| 5.1 | Costituzionalità e legalità..... | 21 |
| 5.2 | Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera | 21 |
| 5.3 | Delega di competenze legislative..... | 21 |
| 6 | Entrata in vigore | 21 |

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Ricalibratura TBTF

Le disposizioni «too big to fail» (TBTF) della legge sulle banche (LBCR)¹, in vigore dal 1° marzo 2012, intendono impedire che, in caso di crisi, le banche di rilevanza sistemica (di seguito chiamate anche SIB) debbano essere salvate con i soldi dei contribuenti. Ai sensi dell'articolo 52 della legge sulle banche, al più tardi tre anni dopo l'entrata in vigore delle disposizioni interessate il Consiglio federale deve esaminarle paragonando la loro attuazione con quella delle norme internazionali corrispondenti all'estero e presenta gli eventuali bisogni di modifica di leggi e di ordinanze. Conformemente a questo mandato legale, nella seduta del 18 febbraio 2015 il Consiglio federale ha licenziato il suo rapporto di valutazione concernente le disposizioni svizzere «too big to fail» all'attenzione del Parlamento e incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF), in collaborazione con l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) e la Banca nazionale svizzera (BNS) e coinvolgendo direttamente gli istituti finanziari di rilevanza sistemica interessati, di sottoporre proposte al Consiglio federale, entro la fine del mese di dicembre del 2015, in merito alle necessarie modifiche di legge e all'attuazione delle seguenti raccomandazioni da 2 a 6 del rapporto di valutazione:

2. *ricalibrare le esigenze in materia di fondi propri;*
3. *adeguare il requisito della qualità del capitale;*
4. *adeguare l'art. 125 OFoP per gli istituti individuali che svolgono funzioni di rilevanza sistemica;*
5. *fissare un termine per l'attuazione del piano d'emergenza svizzero e per migliorare la «resolvability» globale;*
6. *completare il regime TBTF rendendo vincolanti i requisiti previsti dall'indicatore TLAC e assicurare così l'esistenza di obbligazioni («bail-in») sufficienti al risanamento o alla liquidazione ordinata.*

1.1.2 Categorizzazione

Il 19 giugno 2013 il Parlamento ha trasmesso la mozione 12.3656 «Disciplinare le esigenze in materia di fondi propri per le banche che non sono di rilevanza sistemica in un'ordinanza distinta o integrarle rapidamente mediante revisione dell'ordinanza sui fondi propri» depositata dalla Commissione dell'economia e dei tributi nella versione modificata dal Consiglio degli Stati. Con questa mozione il Consiglio federale è incaricato di disciplinare le esigenze in materia di fondi propri per tutte le banche in un'ordinanza distinta, garantendo che le esigenze in materia di fondi propri per le banche TBTF e le altre banche siano proporzionate e non generino una distorsione della concorrenza, a prescindere dal modello di calcolo scelto.

1.1.3 «Bail-in bond»

Gli strumenti di debito emessi a copertura delle perdite in caso di misure di insolvenza (di seguito chiamati per semplicità «bail-in bond») copriranno in futuro la parte prevalente delle esigenze in situazioni di «gone concern» per le banche di rilevanza sistemica. La presente modifica dell'ordinanza disciplina la computabilità di questi strumenti di debito.

¹ RS 952.0

1.2 Panoramica della nuova regolamentazione

Le modifiche proposte dell'ordinanza del 1° giugno 2012² sui fondi propri (OFoP) e dell'ordinanza del 30 aprile 2014³ sulle banche (OBCR) si attengono, da un lato, alle direttive del Consiglio federale espresse nelle summenzionate raccomandazioni e, dall'altro, alla mozione 12.3656.

1.2.1 Ricalibratura TBTF

Come già accade oggi, le SIB devono detenere **capitale «going concern»** per evitare che, in una situazione di stress, si renda necessario un aiuto statale, un risanamento o una liquidazione («resolution»). Le esigenze ricalibrate comprendono un'esigenza di base del 4,5 per cento per l'indice di leva finanziaria («leverage ratio» o LR; quota di fondi propri non ponderati) e un'esigenza di base del 12,86 per cento per le posizioni ponderate in funzione del rischio («Risk Weighted Asset» o RWA; quota di fondi propri ponderati). A queste esigenze di base (conformemente all'attuale sistema che prevede una componente progressiva) si aggiungono supplementi progressivi in funzione della quota di mercato e dell'esposizione totale della banca. Dalla somma dell'esigenza di base e dei supplementi risulta l'esigenza complessiva, che dovrà ammontare al 5 per cento (LR) e al 14,3 per cento (RWA) per UBS e CS. In termini funzionali, l'esigenza complessiva consiste di un'esigenza minima da rispettare durvolmente del 3 per cento (LR) e dell'8 per cento (RWA) nonché, fino a concorrenza dell'esigenza complessiva, di un cuscinetto supplementare, che può temporaneamente scendere al di sotto di quanto definito dalle prescrizioni più severe.

Nel caso della **qualità del capitale** è possibile detenere al massimo l'1,5 per cento dei cosiddetti Cocos con «trigger» elevato (HT-Cocos)⁴ per adempiere l'esigenza relativa al «leverage ratio» e al massimo il 4,3 per cento dei HT-Cocos per adempiere le esigenze relative ai RWA; il resto deve essere adempiuto con fondi propri di base di qualità primaria (CET1). Per gli strumenti finanziari esistenti è prevista, a determinate condizioni, una clausola **«grandfathering»**.

In linea di principio le **agevolazioni** non dovranno più essere concesse ai singoli istituti che svolgono funzioni di rilevanza sistemica di un gruppo finanziario. Le eccezioni sono ammesse solo per singoli istituti con una quota diretta complessivamente molto bassa nelle funzioni di rilevanza sistemica in Svizzera del gruppo finanziario.

Le SIB dovranno detenere anche **capitale «gone concern»** per garantire un eventuale risanamento oppure per consentire il trasferimento delle funzioni di rilevanza sistemica verso un'unità funzionante e liquidare le altre unità senza richiedere fondi pubblici. Le esigenze in situazioni di «gone concern» per le banche di rilevanza sistemica attive a livello internazionale dovranno riflettere quantitativamente le esigenze «going concern». Fondamentalmente sono considerate SIB attive a livello internazionale le banche qualificate ogni anno dal Financial Stability Board (FSB) come G-SIB⁵; attualmente ciò è il caso per CS e UBS. Ove necessario, la FINMA deve avere comunque la possibilità di designare come attive a livello internazionale anche altre banche. Per CS e UBS, le esigenze relative al «leverage ratio» ammontano quindi al 5 per cento e quelle relative ai RWA al 14,3 per cento.

In linea di principio anche per le banche di rilevanza sistemica che non sono attive a livello internazionale (ZKB, Raiffeisen e PostFinance) sussiste necessità d'intervento nell'ambito delle esigenze «gone concern». Tuttavia l'impostazione dei piani d'emergenza rilevanti in situazioni di «gone concern» non è ancora definita per queste banche. Non appena saranno resi noti i principi generali di questi piani, sarà possibile stabilire le esigenze «gone concern».

² RS 952.03

³ RS 952.02

⁴ Al riguardo si tratta di capitale convertibile che ha la qualità di fondi propri di base supplementari (AT1), per il quale come evento determinante («trigger») è definito il momento in cui fondi propri di base di qualità primaria computabili (CET1) scendono sotto il 7 per cento dei RWA.

⁵ «Global systemically important bank».

La tematica sarà oggetto del prossimo rapporto concernente la valutazione secondo l'articolo 52 LBCR delle disposizioni svizzere «too big to fail» da sottoporre al Parlamento. Il rapporto dovrà essere approvato dal Consiglio federale entro la fine del mese di febbraio del 2017.

In rapporto alla ricalibratura è previsto anche di fissare un termine per l'**attuazione della pianificazione d'emergenza**, ovvero il piano d'emergenza delle SIB attive a livello internazionale deve essere attuato entro il 31 dicembre 2019. Le altre SIB sono tenute ad attuare i loro piani d'emergenza entro tre anni dalla constatazione della loro rilevanza sistemica da parte della BNS. Alla FINMA è concessa la possibilità di prorogare tale termine in casi fondati.

1.2.2 Categorizzazione

La categorizzazione delle banche è ora stabilita nell'OBCR. Inoltre le esigenze e gli obiettivi in materia di fondi propri per tutte le categorie di banche saranno disciplinati nell'ordinanza sui fondi propri e non più a livello di circolare. In tal modo, oltre alle SIB (già considerate al titolo quinto dell'OFoP), al titolo terzo dell'OFoP saranno inserite le fasce di oscillazione delle quote di capitale necessarie per le banche che non hanno rilevanza sistemica. Altri aspetti, finora disciplinati nella circolare FINMA 2011/2 «Margine di fondi propri e pianificazione del capitale – banche», continuano a essere considerati nella circolare, che sarà adeguata di conseguenza.

1.2.3 «Bail-in bond»

Si rimanda al commento riportato di seguito relativo agli articoli 126 e seguenti dell'OFoP.

1.3 Valutazione della nuova regolamentazione

1.3.1 Ricalibratura

Per le due grandi banche le **esigenze in situazioni di «going concern»** ammontano al 5 per cento del «leverage ratio» e al 14,3 per cento dei RWA. L'attuale dotazione di capitale RWA si colloca al 16,8 per cento per UBS e al 14,0 per cento per CS, mentre il «leverage ratio» è pari al 3,5 per cento per le due grandi banche. Le nuove esigenze che dovranno rispettare la Raiffeisen sono pari al 4,625 per cento (LR) e al 13,22 per cento (RWA), quelle della Banca cantonale di Zurigo (ZKB) sono pari al 4,5 per cento (LR; attualmente del 6,0 %) e al 12,86 per cento (RWA), mentre i valori richiesti a PostFinance sono del 4,5 per cento (LR) e del 12,86 per cento (RWA; attualmente del 19,6 %). Gli ultimi tre istituti adempiono dunque già le nuove esigenze. La presente proposta ottempera alle prescrizioni di Basilea III e ai supplementi previsti dal FSB per le G-SIB (nel caso di UBS e CS).

Riguardo alla **qualità del capitale**, per adempiere le esigenze relative al «leverage ratio» in situazioni di «going concern» si può ricorrere al massimo all'1,5 per cento di CoCos con «trigger» elevato (HT-CoCos) di qualità Tier 1; il resto deve essere coperto con fondi propri di base di qualità primaria (CET1) (CS/UBS dovrebbero dunque detenere il 3,5 % sotto forma di CET1, Raiffeisen il 3,13 %, ZKB e PostFinance il 3 %). Nel caso dei RWA sono ammessi al massimo il 4,3 per cento di HT-CoCos di qualità Tier 1, il resto deve essere detenuto sotto forma di CET1 (CS/UBS dovrebbero quindi detenere il 10 % sotto forma di CET1, Raiffeisen l'8,93 %, ZKB e PostFinance l'8,57 %). L'elevata quota richiesta sotto forma di CET1 è giustificata dal fatto che il capitale CET1 ha una migliore capacità di assorbire le perdite e in passato (in particolare nelle fasi di crisi) il mercato ricorreva alla quota CET1 per valutare la solvibilità. La regolamentazione qui proposta che, oltre a CET1, prevede la computabilità di HT-CoCos (al massimo l'1,5 % del LR e il 4,3 % dei RWA) sotto forma di fondi propri di base supplementari soddisfa, prima di tutto, le richieste delle banche, che preferiscono gli HT-CoCos, tra l'altro per motivi fiscali.

In base alla vigente disposizione dell'articolo 125 OFoP le **agevolazioni** a livello di singolo istituto possono essere concesse se l'adempimento delle esigenze a livello di singolo istituto comporta un aumento delle esigenze a livello di gruppo finanziario. L'abolizione di questo anacronismo risponde al mandato del Consiglio federale.

Attualmente le **esigenze in situazioni di «gone concern»** per le due grandi banche attive a livello internazionale ammontano al 5 per cento nel caso del LR e al 14,3 per cento nel caso dei RWA. Entrambe le banche sono presumibilmente in grado di adempiere le esigenze entro la fine del 2019. In linea di principio anche per le banche di rilevanza sistemica che non sono attive a livello internazionale (ZKB, Raiffeisen e PostFinance) sussiste necessità d'intervento nell'ambito delle esigenze «gone concern». Tuttavia l'impostazione dei piani d'emergenza rilevanti in situazioni di «gone concern» non è ancora definita per queste banche, che per il momento potranno dunque limitarsi ad adempiere le esigenze attuali nella componente progressiva. Non appena saranno resi noti i principi generali di questi piani, sarà possibile stabilire concretamente le esigenze «gone concern». La tematica sarà oggetto del prossimo rapporto concernente la valutazione secondo l'articolo 52 LBCR delle disposizioni svizzere «too big to fail» da sottoporre al Parlamento. Il rapporto dovrà essere approvato dal Consiglio federale entro la fine del mese di febbraio del 2017.

Il termine fissato per l'**attuazione della pianificazione d'emergenza** crea certezza del diritto per le banche e gli investitori istituzionali e privati. Nei gruppi finanziari dotati di una struttura meno complessa un termine di tre anni sarà sufficiente, tanto più che in base alle conoscenze attuali questi gruppi non pianificano importanti cambiamenti organizzativi o strutturali. Le due SIB attive a livello internazionale, invece, non solo hanno forti interconnessioni internazionali, ma si trovano anche in una fase di trasformazione strutturale; soprattutto il trasferimento delle prestazioni di servizi in un'apposita filiale avrà ripercussioni sul piano d'emergenza. Per queste due banche il termine fissato a fine 2019 è quindi appropriato. Fino ad allora saranno tenute ad adempiere anche le aumentate esigenze in materia di fondi propri illustrate in precedenza. Il miglioramento della **capacità globale di liquidazione** costituisce, nei confronti di quella nazionale, un processo continuo, al quale la banca è chiamata a lavorare costantemente e che deve essere regolarmente seguito e valutato in primo luogo dalla FINMA nonché dalle autorità di vigilanza svizzere ed estere membri del cosiddetto «Crisis Management Colleges». Una limitazione temporale formale non è pertanto appropriata. Per il miglioramento della capacità globale di liquidazione non viene fissato alcun termine. Tuttavia, tale capacità fa parte della verifica del piano svizzero d'emergenza se è determinante per la sua attuazione.

1.3.2 Categorizzazione

La normativa proposta è ora applicata all'OBCR e si trova quindi a un livello appropriato di regolamentazione, senza però creare nuovi obblighi per le banche coinvolte. Per i dettagli si rimanda al commento relativo all'OBCR.

1.4 Sviluppi a livello internazionale e diritto comparato

Con le nuove prescrizioni TBTF previste la Svizzera figurerà ancora tra i Paesi leader a livello internazionale in fatto di esigenze in materia di fondi propri in situazioni di «going concern» per le banche di rilevanza sistemica globale. Ciò corrisponde alle direttive del Consiglio federale enunciate nel suo rapporto di valutazione del 18 febbraio 2015. Nell'ambito del «leverage ratio» in situazioni di «going concern» le previste disposizioni nazionali in Svizzera, negli Stati Uniti e nel Regno Unito superano gli standard minimi di Basilea III; quelle previste in Svizzera e negli Stati Uniti li superano anche su base ponderata in funzione del rischio. In questo caso è importante non solo confrontare le cifre, ma pure considerare l'importanza delle banche di rilevanza sistemica per le economie nazionali. In questa ottica le due grandi banche svizzere CS e UBS sono molto più importanti in rapporto al prodotto interno lordo svizzero rispetto alle due maggiori banche di rilevanza sistemica in altri Paesi, in particolare

negli Stati Uniti o nel Regno Unito. Questa circostanza giustifica le esigenze quantitative e qualitative più elevate in Svizzera.

1.4.1 Basilea III e TLAC

Lo standard di Basilea III contiene in particolare misure volte a i) migliorare la qualità del capitale proprio e ii) aumentare le esigenze minime in materia di capitale proprio necessario. Nel caso delle banche di rilevanza sistemica si aggiungono, oltre ai supplementi per le G-SIB, le nuove cosiddette esigenze TLAC⁶, volte a garantire che, in caso di crisi, il capitale in grado di assorbire le perdite sia sufficiente per risanare o liquidare una banca senza dover ricorrere a fondi pubblici. La proposta del FSB contiene standard minimi di TLAC a livello qualitativo e quantitativo, che possono essere in parte adempiuti con capitale detenuto per rispettare le esigenze minime secondo Basilea III.

L'esigenza minima ai sensi di Basilea III ammonta in totale all'8 per cento dei RWA, di cui il 4,5 per cento deve essere adempiuto con CET1, l'1,5 per cento con AT1 – ottenendo così una componente Tier 1 del 6 per cento degli attivi ponderati in funzione del rischio – e il 2 per cento con Tier 2. A ciò si aggiunge un cuscinetto del 2,5 per cento dei RWA, che per le banche di rilevanza sistemica globale viene aumentato di un ulteriore 1–2,5 per cento a un totale del 3,5–5 per cento dei RWA (supplementi decisi dal FSB per le G-SIB). Le esigenze relative al cuscinetto di fondi propri devono essere adempiute con la quota CET1. Le esigenze definitive relative al «leverage ratio» minimo secondo Basilea III saranno stabilite dal Comitato di Basilea soltanto a fine 2016 o nel 2017 (attualmente si collocano in via provvisoria al 3 % dell'esposizione totale). Inoltre le banche di rilevanza sistemica globale devono adempiere le nuove esigenze TLAC definite dal FSB, che dal 1° gennaio 2019 comprenderanno un'esigenza minima relativa ai RWA del 16 per cento e un «leverage ratio» del 6 per cento dell'esposizione totale. Dal 1° gennaio 2022 le esigenze TLAC ammonteranno al 18 per cento (RWA) e al 6,75 per cento (LR).

1.4.2 Svizzera

Per quanto riguarda le esigenze minime relative ai RWA secondo il principio di «going concern» i criteri svizzeri corrispondono allo standard minimo dell'8 per cento secondo Basilea III. La qualità del capitale richiesta è tuttavia leggermente più elevata, poiché le SIB non devono detenere una componente Tier 2 pari al 2 per cento, bensì una componente di qualità Tier 1. Con riferimento al cuscinetto dei RWA nel caso «going concern», le disposizioni svizzere soddisfano ampiamente lo standard di Basilea III e le esigenze del Regno Unito, ma sono di poco inferiori alle prescrizioni massime degli Stati Uniti. Anche l'esigenza relativa al «leverage ratio» nel caso «going concern» è meno severa. Rispetto agli Stati Uniti, le esigenze relative ai RWA previste dalla Svizzera nel caso «gone concern» sono più severe, ma nell'ambito delle esigenze concernenti il «leverage ratio» possono essere considerate lievemente meno severe a seconda dello sconto eventualmente concesso.

1.4.3 Regno Unito

Le vigenti prescrizioni del Regno Unito in materia di RWA e di «leverage ratio» minimo corrispondono agli standard internazionali secondo Basilea III e ai supplementi per le G-SIB, poiché sono applicati i supplementi stabiliti dal FSB per le G-SIB pari a una quota massima del 2,5 per cento dei RWA. È previsto di introdurre supplementi per le D-SIB⁷ dello 0-3 per cento a partire dal 2019. Nell'ambito del «leverage ratio» il cuscinetto previsto nel Regno Unito supera di poco la quota temporanea del 3 per cento indicata da Basilea III e ammonta al massimo al 3,875 per cento. Il cuscinetto deve essere interamente detenuto sotto forma di CET1, mentre per adempiere le esigenze minime relative al «leverage ratio» del 3 per cento è possibile ricorrere per un quarto anche alla componente AT1. Il Regno Unito non ha ancora pre-

⁶ «Total loss absorbing capacity»

⁷ «Domestic systemically important bank».

sentato una proposta in merito all'attuazione delle nuove esigenze TLAC, tuttavia si prevede che andrà oltre lo standard internazionale.

1.4.4 Stati Uniti

Anche negli Stati Uniti le esigenze minime relative ai RWA e al «leverage ratio» corrispondono sostanzialmente a quanto previsto dagli standard internazionali secondo Basilea III per il capitale «going concern». Il cuscinetto degli Stati Uniti ammonta al massimo al 7 per cento dei RWA e soddisfa quindi ampiamente gli standard secondo Basilea III. Per il «leverage ratio» secondo il principio di «going concern» gli Stati Uniti prescrivono un valore compreso tra il 5 e il 6 per cento, anch'esso al di sopra del 3 per cento richiesto dallo standard di Basilea III. Per quanto riguarda le esigenze «gone concern», le prescrizioni previste negli Stati Uniti per il «leverage ratio» superano lo standard TLAC.

2 Commento alle singole disposizioni

2.1 Ricalibratura TBTF

2.1.1 Disposizioni generali

Art. 124 cpv. 2 e 3

L'articolo 124 concerne i singoli istituti, nella misura in cui esercitano funzioni di rilevanza sistemica all'interno di un gruppo finanziario. Il capoverso 3 riprende materialmente la disposizione del vigente articolo 131 capoverso 2 OFoP e precisa che quantitativamente le esigenze riguardano in generale tutte le unità di un gruppo finanziario a cui si applicano le disposizioni per le banche di rilevanza sistemica di cui al titolo quinto dell'OFoP.

Art. 124a Banche di rilevanza sistemica attive a livello internazionale e non attive a livello internazionale

Il presente articolo definisce le banche di rilevanza sistemica distinguibili in funzione della loro attività. La designazione di SIB attive a livello internazionale si rifà a quella proposta dal FSB, ma la FINMA ha comunque la possibilità di designare come attive a livello internazionale le altre SIB in funzione della loro attività commerciale. Al riguardo occorre considerare che in particolare i singoli istituti di rilevanza sistemica attivi a livello nazionale di una SIB attiva a livello internazionale devono adempiere le esigenze relative ai fondi supplementari in grado di assorbire le perdite (art. 132 segg.), tuttavia sottostanno alle disposizioni di principio dell'articolo 124, fatta eccezione per le banche non attive a livello internazionale di cui al capoverso 3.

Art. 125 Agevolazioni

Secondo il capoverso 1 le agevolazioni possono essere concesse conformemente alla loro finalità solo se l'adempimento delle esigenze in materia di fondi propri a livello di singolo istituto comporta una dotazione di fondi propri che supera in misura non trascurabile o temporaneamente le esigenze da adempiere su base consolidata a livello di gruppo finanziario. Già secondo il testo vigente dell'ordinanza la conseguenza consisteva nella dotazione di capitale del gruppo finanziario derivante dall'adempimento delle esigenze a livello di singolo istituto e non nell'aumento delle esigenze a livello di gruppo finanziario. La FINMA decide in che misura possono essere concesse delle agevolazioni in un caso concreto e se vi è adempienza delle esigenze su base consolidata.

Nell'articolo modificato si rinuncia all'ulteriore condizione, difficilmente attuabile nella prassi, secondo la quale le banche devono comprovare di aver preso le misure ragionevolmente esigibili per evitare l'aumento delle esigenze in materia di fondi propri (vigente cpv. 1 lett b e cpv. 2).

Il capoverso 2 attua le istruzioni del Consiglio federale secondo cui in linea di massima i singoli istituti che esercitano funzioni di rilevanza sistemica di un gruppo finanziario non potranno più in futuro ricorrere alle agevolazioni. Sono ammesse eccezioni per i singoli istituti se la loro importanza per il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica del gruppo finanziario è esigua. L'importanza «esigua» può riflettersi innanzi tutto in una quota diretta complessivamente molto bassa di funzioni di rilevanza sistemica in Svizzera del gruppo finanziario, ove una quota diretta di funzioni di rilevanza sistemica inferiore al 5 per cento può essere considerata esigua. Nel caso di valori più alti sarà la FINMA a decidere, tenendo conto di tutti i fattori fondamentali (rapporti all'interno di un gruppo, mercato interessato, rischi determinanti ecc.). A incidere in modo particolare è la dipendenza dalle rimanenti unità del gruppo finanziario, segnatamente se l'eventuale scioglimento del singolo istituto è subordinato all'attivazione del piano d'emergenza o se tale scioglimento potrebbe avvenire in maniera autonoma. Il gruppo finanziario viene quindi anche incentivato a organizzarsi possibilmente in modo tale da riunire in un'unica unità tutte le funzioni di rilevanza sistemica o a effettuare una separazione ex ante. La disposizione assicura così che le funzioni di rilevanza sistemica siano attribuite a unità del gruppo finanziario che non beneficiano di agevolazioni e, quindi, che presentano a tutti gli effetti una capitalizzazione corrispondente a quella che l'opinione pubblica può attendersi sulla base della regolamentazione vigente.

Se l'agevolazione consiste di una riduzione delle esigenze in materia di fondi propri, queste ultime devono corrispondere almeno agli standard minimi di Basilea conformemente al capoverso 3. Le agevolazioni che possono essere concesse a livello di singolo istituto nell'ambito delle esigenze in materia di fondi propri dovranno dunque limitarsi alle esigenze relative ai RWA secondo lo standard di Basilea III (incluso il cuscinetto di conservazione del capitale), attualmente pari al 10,5 per cento. Le agevolazioni nell'ambito dei fondi propri dichiarati sono peraltro più evidenti rispetto ad altre agevolazioni.

Riguardo alla pubblicazione disciplinata al capoverso 4 la nuova formulazione precisa che il rapporto pubblicato dal gruppo finanziario deve contenere informazioni trasparenti sulle agevolazioni concesse. Non sarà dunque più sufficiente presentare aspetti riguardanti il singolo istituto in modo più o meno nascosto fornendo informazioni consultabili unicamente elettronicamente. L'obbligo di pubblicazione implica anche che dal rapporto di gestione risulti il valore quantitativo delle agevolazioni; deve dunque indicare come si presenta la situazione dei fondi propri – in termini numerici – prima e dopo la concessione delle agevolazioni. A lungo termine tale situazione diventerà più trasparente, in quanto l'effetto di una riduzione delle esigenze in materia di fondi propri potrà essere chiaramente calcolato dalla differenza tra le esigenze relative ai RWA a livello di singolo istituto con e senza agevolazioni.

Art. 125a Esposizione totale

La disposizione riprende il concetto di esposizione totale sinora descritto all'articolo 135 OFoP e in vigore dal 1° gennaio 2015.

2.1.2 Fondi propri necessari alla continuazione dell'attività ordinaria della banca (capitale «going concern»)

Art. 128 Principio

La disposizione di principio di questo capitolo rielaborato e dotato di un nuovo titolo stabilisce che, ai sensi delle seguenti disposizioni, le SIB devono adempiere esigenze particolari in materia di fondi propri per evitare, in una situazione di stress, misure di insolvenza o l'aiuto statale. Queste esigenze «going concern» non intendono evitare in ogni caso il risanamento o la liquidazione («resolution») di una banca. Come condizione necessaria di un risanamento o una liquidazione ordinati le SIB dovranno piuttosto predisporre fondi supplementari in grado di assorbire le perdite nel caso del «gone concern» (cfr. art. 132 segg.).

Il capitale «going concern» necessario viene ancora oggi calcolato (cfr. art. 133 segg. e 128 segg.) sulla base di due parametri del «leverage ratio» (rapporto tra i fondi propri necessari e l'esposizione totale) e della quota ponderata in funzione del rischio (rapporto tra i fondi propri necessari e gli attivi ponderati in funzione del rischio o RWA).

Art. 129 Esigenza complessiva

Il capoverso 1 descrive la composizione dell'esigenza complessiva.

Secondo il capoverso 2 l'esigenza di base per il «leverage ratio» deve ammontare al 4,5 per cento, di conseguenza per i RWA risulta un'esigenza di base del 12,86 per cento. I lavori in corso del Comitato di Basilea sulle direttive per il calcolo dei RWA, che prevede di avvicinare i modelli di rischio interni utilizzati dalle grandi banche all'approccio standard, fanno apparire realistica l'ipotesi di una futura densità dei RWA del 35 per cento. Questa calibratura – una volta raggiunta una densità dei RWA corrispondente – garantisce anche che le esigenze relative ai RWA siano fundamentalmente vincolanti per le banche e che alle esigenze relative al «leverage ratio» sia attribuita la funzione di rete di sicurezza («backstop»). La calibratura del «bucket» per le due grandi banche poggia sulle attuali quote di mercato, comprese tra il 19,5 per cento e il 19,9 per cento, e sui noti indicatori, specifici agli istituti, relativi all'esposizione totale, compresi tra 900 e 975 miliardi di franchi. Questi valori corrispondono alla media della classificazione applicabile alle due grandi banche. Si vuole così impedire che con una piccola variazione della quota di mercato o dell'esposizione totale la banca sia costretta a cambiare il «bucket». In questo modo viene aumentata la certezza di pianificazione.

Secondo il capoverso 3, in base all'attuale regime dei fondi propri le SIB vengono assegnate a diversi livelli (approccio «bucket»; allegato 9) con la «componente progressiva» – che raffigura il grado di rilevanza sistemica – in funzione della loro quota di mercato e dell'esposizione totale. Da questi livelli risultano i supplementi progressivi per il «leverage ratio» e i RWA. Il sistema dei supplementi ha una struttura «convessa», ossia i supplementi aumentano maggiormente a partire da una determinata quota di mercato o esposizione totale. In tal modo le grandi banche sono incentivate a non accrescere ulteriormente il loro grado di rilevanza sistemica. Questa disposizione corrisponde all'approccio internazionale definito per il supplemento di capitale per le banche di rilevanza sistemica globale (supplemento deciso dal FSB per le G-SIB).

Art. 130 Fondi propri minimi e cuscinetto di fondi propri

Analogamente alle esigenze in materia di fondi propri applicabili a tutte le banche secondo il titolo terzo dell'OFoP, il «leverage ratio» e i RWA sono suddivisi in un'esigenza minima e in una componente detta «cuscinetto». I fondi propri minimi di cui al capoverso 1 devono ammontare al 3 per cento del «leverage ratio» e all'8 per cento dei RWA (entrambi soddisfano a livello quantitativo gli standard minimi di Basilea III), mentre secondo il capoverso 2 la differenza rispetto all'esigenza complessiva (composta dall'esigenza di base e dai supplementi) costituisce il cuscinetto.

Il capoverso 3 disciplina le condizioni per scendere al di sotto del cuscinetto di fondi propri e il capoverso 4 disciplina le relative conseguenze. Entrambi i capoversi corrispondono di principio al vigente articolo 129 capoversi 3 e 4 OFoP. Nel caso in cui non vengono tempestivamente ristabilite le esigenze in materia di fondi propri, la FINMA deve in particolare poter adottare le misure necessarie (e proporzionate). Le regole che la FINMA dovrà applicare corrisponderanno alle direttive del Comitato di Basilea nell'ambito del cuscinetto di conservazione del capitale secondo le quali la banca, se scende al di sotto di quanto prescritto, deve impegnarsi a ricostituire il cuscinetto e adottare misure per trattenere gli utili (riduzione dei dividendi, blocco di eventuali programmi di riacquisto di azioni, riduzione o abolizione dei bonus).

Art. 131 Qualità del capitale

Per le esigenze relative al «leverage ratio» in situazioni di «going concern» è prevista la possibilità di ricorrere a capitale convertibile sotto forma di CoCos con «trigger» elevato (HT-CoCos) di qualità Tier 1 per un massimo dell'1,5 per cento; le rimanenti esigenze devono essere adempiute con fondi propri di base di qualità primaria (CET1). Nel caso dei RWA è possibile ricorrere al massimo al 4,3 per cento di HT-CoCos di qualità Tier 1.

Art. 131a Cuscinetti anticiclici

Questa disposizione corrisponde al vigente articolo 132 OFoP. Rientra nel presente capitolo poiché il cuscinetto anticiclico deve essere determinato soltanto sul capitale «going concern».

Art. 131b Fondi propri supplementari

Il principio secondo il quale, in circostanze particolari, la FINMA può esigere fondi propri supplementari dalle banche (vigente art. 45 cpv. 4 OFoP) si applica anche nell'ambito delle esigenze per le banche di rilevanza sistemica e viene ora esplicitamente menzionato al titolo quinto. Contestualmente e nell'ottica dei rischi sistemici bisogna in particolare considerare l'art. 45 lett. b OFoP. La FINMA può anche mantenere l'entità delle esigenze, ma esigere una migliore qualità del capitale (in particolare CET1). Già allo stato attuale la FINMA ha fissato esigenze mediante singole decisioni riguardanti rischi sistemici, la cui validità si protrae fino ad una eventuale nuova valutazione da parte della FINMA.

2.1.3 **Fondi supplementari in grado di assorbire le perdite**

Con le regole del riformulato capitolo 4 riguardanti le esigenze «gone concern» («Fondi supplementari in grado di assorbire le perdite») sono recepiti gli sforzi internazionali di regolamentazione, in particolare quelli del FSB, che nel loro complesso intendono ridurre al minimo la probabilità e le ripercussioni di una liquidazione per le SIB. Se è possibile ridurre tale probabilità con esigenze più elevate in situazioni di «going concern», con le esigenze «gone concern» sono creati i presupposti per un risanamento o una liquidazione («resolution») ordinati delle SIB.

Art. 132 Fondi supplementari in grado di assorbire le perdite delle banche di rilevanza sistemica attive a livello internazionale

Le banche di rilevanza sistemica attive a livello internazionale devono detenere durevolmente fondi supplementari per garantire un eventuale risanamento o un'eventuale liquidazione secondo i capi undicesimo e dodicesimo della legge sulle banche (cpv.1). Ai sensi del capoverso 2 l'entità delle esigenze «gone concern» per le banche di rilevanza sistemica attive a livello internazionale deve corrispondere alle esigenze «going concern». Conformemente all'esigenza di base e ai supplementi di cui all'articolo 129 vigenti per l'approccio «going concern», in situazioni di «gone concern» le esigenze relative al «leverage ratio» ammontano d'ora in poi al 5 per cento e quelle relative ai RWA al 14,3 per cento. Nel caso in cui i requisiti minimi non vengono rispettati e tempestivamente ristabiliti, la FINMA deve poter adottare le misure necessarie (e proporzionate).

Secondo il capoverso 3 le esigenze in materia di fondi supplementari in grado di assorbire le perdite devono poter essere adempiute interamente mediante strumenti «bail-in», ossia con crediti nei confronti della banca che, secondo le condizioni di emissione, possono essere cancellati dalla FINMA nell'ambito di una procedura formale di risanamento e/o convertiti in capitale proprio in caso di rischio d'insolvenza della banca (cfr. al riguardo anche il n. 2.3).

Secondo il capoverso 4 il mantenimento del capitale convertibile sotto forma di «low-trigger-CoCos» (LT-CoCos) come componente per adempiere le esigenze «gone concern» deve rimanere possibile (come previsto finora per adempiere le esigenze relative alla componente

progressiva), ma non deve essere obbligatorio. Ciò deve comportare una riduzione delle esigenze quantitative (rispetto agli strumenti «bail-in») poiché la qualità del capitale deve essere considerata nel complesso superiore. Il valore superiore dei LT-CoCos rispetto ai «bail-in bond» in caso di liquidazione è riconducibile alle esigenze più elevate in termini di durata iniziale, alla postergazione obbligatoria, alla possibilità di anticipare e rendere più flessibile il momento della copertura delle perdite (in particolare a prescindere da un risanamento) e all'obbligo di copertura integrale delle perdite nel momento di rischio d'insolvenza («point of non-viability», PONV). Se si applica un rapporto di computo di 2-3 tra LT-CoCos e strumenti «bail-in», le esigenze LR possono essere ridotte al massimo dell'1 per cento e le esigenze relative ai RWA del 2,86 per cento. Nel capoverso 4 viene effettuata anche una modifica materiale secondo la quale per le banche di rilevanza sistemica in futuro il «trigger» basso è pari al 5,125 per cento di CET1. A seguito di questo aumento si rende necessaria una disposizione transitoria all'articolo 148b. Inoltre, in teoria per l'adempimento si potrà riconsiderare anche la componente Tier 2 (senza «trigger»), poiché questa risulta di qualità più elevata rispetto agli strumenti «bail-in».

Secondo il capoverso 5, se le esigenze «going concern» sono ampiamente rispettate, è possibile ricorrere a strumenti di capitale di qualità CET1 o Tier 1 per adempiere tali esigenze, nella misura in cui ciò ottemperi alle esigenze internazionali. Tuttavia tali strumenti non possono essere contemporaneamente computati attraverso l'approccio «going concern» (o nel cuscinetto).

Art. 133 Sconti

La disposizione riprende le vigenti regole riguardanti le agevolazioni concesse per le misure volte a migliorare le possibilità di risanamento e liquidazione globali di cui all'articolo 131 capoverso 3 lettera c e capoversi 4 e 5 OFoP. Per una migliore differenziazione rispetto alle agevolazioni secondo l'articolo 125, in futuro dovrà essere utilizzato il concetto dello sconto (di conseguenza all'art. 65 OBCR sarà necessario apportare la pertinente modifica). Gli sconti di cui al presente titolo devono rimanere vincolati a rigorose direttive (nessun automatismo). Inoltre, l'ammontare dei fondi supplementari, considerati gli sconti, non può scendere sotto il 3 per cento del «leverage ratio» e l'8,6 per cento dei RWA. La loro diminuzione non può inoltre ledere gli standard internazionali. In considerazione del fatto che i requisiti minimi TLAC a partire dal 1° gennaio 2022 aumenteranno dal 6 per cento al 6,75 per cento (LR) e dal 16 per cento al 18 per cento (RWA), consegue che a partire dal 2022 l'ammontare dei fondi supplementari, considerati gli sconti, non potrà scendere sotto i valori del 3,75 per cento (LR) e del 10 per cento (RWA). La FINMA valuterà le misure di ristrutturazione già attuate volte a migliorare la possibilità di risanamento e liquidazione (come in particolare la creazione ex-ante di un'entità svizzera separata) e stabilirà la conseguente entità degli sconti fondandosi sulla situazione specifica della banca.

2.1.4 **Norme particolari in materia di ripartizione dei rischi**

Art. 136 cpv. 1 e 2 lett. a

Devono essere adeguati di volta in volta i pertinenti riferimenti, ad esempio al capoverso 1 il riferimento alle «esigenze relative ai fondi supplementari in grado di assorbire le perdite» (anziché alla componente progressiva) e al capoverso 2 lettera a quello ai «fondi propri necessari alla continuazione dell'attività ordinaria della banca», ossia in particolare i rinvii agli articoli 130, 131a e 131b OFoP (anziché agli art. 128 e 129 OFoP). In questo modo si precisa che gli eventuali fondi propri di base di qualità primaria predisposti per l'adempimento delle esigenze «gone concern» non vengano considerati come base per il calcolo della percentuale né qualificati come fondi propri di base di qualità primaria liberamente disponibili e computabili.

2.2 Categorizzazione delle banche

Art. 41 cpv. 1 lett. c e c^{bis}

La composizione dei fondi propri necessari deve essere completata a seguito dell'estensione del cuscinetto anticiclico, che comprende ora una parte internazionale conformemente all'articolo 44a.

Art. 42 cpv. 1

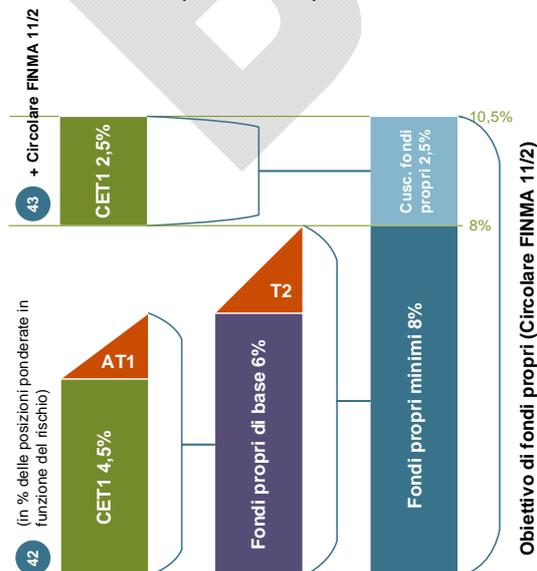
Le categorie delle banche hanno importanza al di là delle esigenze in materia di fondi propri (ad es. relativamente alla liquidità o all'attività di audit). Di conseguenza l'OFoP, che disciplina in particolare i fondi propri, non è l'ordinanza appropriata per stabilire la definizione delle categorie. Per la regolamentazione chiesta dalla mozione 12.3656 a livello di ordinanza è indicata l'ordinanza sulle banche (cfr. i precedenti commenti all'art. 2 cpv. 2 e l'allegato 3 OBCR). È invece opportuno sancire nell'OFoP le esigenze in materia di fondi propri delle banche. Se l'OFoP e l'OBCR riprendono i pertinenti contenuti sinora applicabili della circolare FINMA 2011/2, quest'ultima dovrà essere modificata. I concetti di «quota di capitale complessivo», «quota CET1» e «quota dei fondi propri di base» vengono eliminati poiché non sono necessari all'articolo 42.

Art. 43 cpv. 1 e all. 8

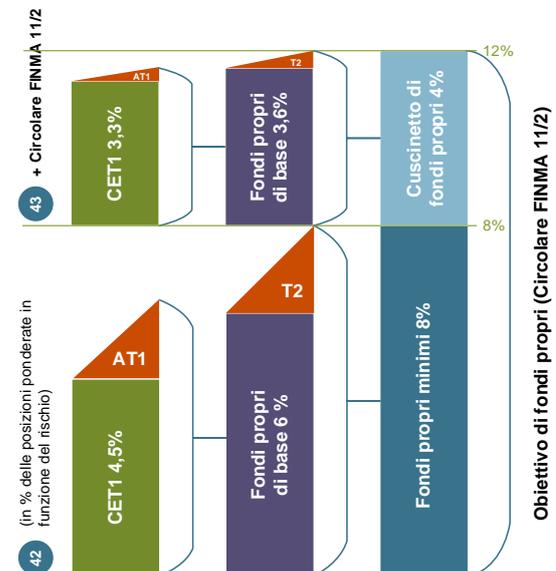
All'articolo 43 viene definito il cuscinetto di fondi propri differenziato per categoria di banche. Questo cuscinetto è costituito dal vigente cuscinetto di capitale proprio pari al 2,5 per cento, sotto forma di fondi propri di base di qualità primaria (art. 43), e dai fondi propri «supplementari», finora disciplinati all'articolo 45 capoversi 1-3, da detenere a seconda della categoria sotto forma di fondi propri di base di qualità primaria, fondi propri di base supplementari e fondi propri complementari. Conformemente a questo approccio, il cuscinetto di fondi propri consiste dunque degli attuali fondi propri di base di qualità primaria pari al 2,5 per cento e delle componenti del cuscinetto, talvolta meno esigenti dal punto di vista della qualità del capitale, secondo il vigente articolo 45 capoversi 1-3. Le esigenze concrete per categoria di banche sono presentate all'allegato 8. Il cuscinetto di fondi propri di cui all'articolo 43 e i fondi propri minimi di cui all'articolo 42 compongono la «quota complessiva di fondi propri» (finora «obiettivo di fondi propri») e possono essere illustrati schematicamente come segue, in base all'esempio delle categorie di banche 5 (valore minimo) e 3:

Fondi propri minimi e cuscinetto di fondi propri allo stato attuale

Banche della cat. 5 (valore minimo)

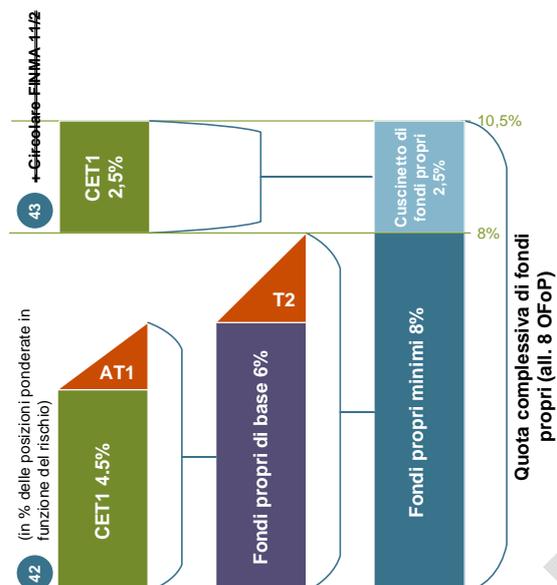


Banche della cat. 3

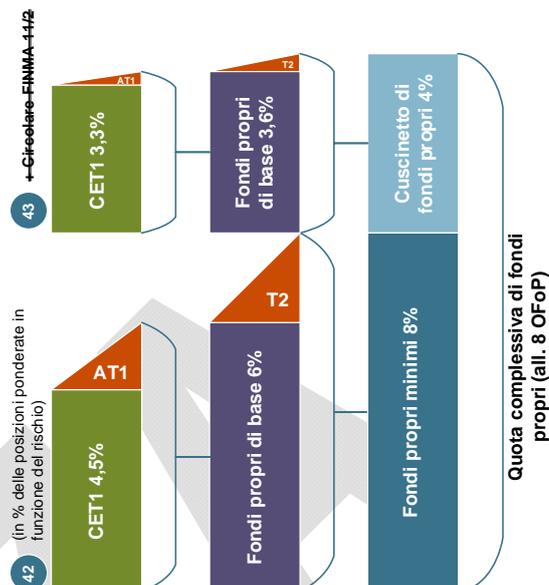


Fondi propri minimi e cuscinetto di fondi propri in futuro

Banche della cat. 5 (valore minimo)



Banche della cat. 3



Per le banche non cambia dunque niente dal punto di vista materiale. Viene tuttavia precisato che le esigenze secondo il vigente articolo 45 capoversi 1–3 costituiscono anche esigenze relative al cuscinetto. Se il cuscinetto di fondi propri scende al di sotto di quanto prescritto, la FINMA deve adottare misure in materia di vigilanza. Come sinora, può inoltre definire opportune soglie d'intervento in circolari di riferimento. Le disposizioni di cui al titolo terzo dell'OFoP si applicano sostanzialmente anche alle banche di rilevanza sistemica, che sono tuttavia tenute a osservare anche le disposizioni (più severe) del titolo quinto.

Art. 44a Cuscinetto anticiclico esteso

Per garantire che il cuscinetto anticiclico di capitale tenga adeguatamente conto dei rischi legati a una crescita eccessiva del credito per il settore bancario, le banche con un elevato totale di bilancio o una forte esposizione all'estero dovrebbero considerare nel calcolo del loro cuscinetto anticiclico di capitale anche una crescita eccessiva del credito all'estero. In tal modo viene applicata un'esigenza secondo Basilea III (§§ 142 segg.). Se le banche nei periodi in cui i crediti e le altre categorie di valori patrimoniali registrano una crescita elevata all'estero, con ripercussioni significative sul loro profilo di rischio, non costituiscono una base sufficiente di fondi propri in grado di assorbire le perdite, è possibile che a seguito di interazioni negative («spill over effect») l'erosione della base di fondi propri produca anche un effetto destabilizzante sul settore bancario svizzero nel caso in cui si verificano perdite all'estero.

Secondo il capoverso 1, la soglia del totale di bilancio è pari ad almeno 250 miliardi di franchi. Una soglia alternativa risulta per un'esposizione complessiva all'estero di almeno 25 miliardi di franchi. Paragonata con l'attuazione di Basilea III negli USA, che fissa la soglia per un'esposizione all'estero a 10 miliardi USD, la soglia è pertanto più elevata. Secondo il capoverso 2 e in linea con Basilea III l'unico fattore determinante è costituito dall'esposizione coperta con fondi propri nei confronti del settore non bancario privato all'estero («private sector credit exposures including non-bank financial sector exposures»). I rischi creditizi coperti con fondi propri nei confronti del settore pubblico e delle banche sono esplicitamente esclusi. Il cuscinetto anticiclico di capitale esteso è calcolato come quota che si applica ai cuscinetti anticiclici di capitale negli Stati nei quali le posizioni di rischio creditizio sono documentate (cpv. 2 e 3). L'insieme degli ordinamenti giuridici da considerare si limita agli Stati del Comi-

tato di Basilea. Quest'ultimo tiene un elenco di tutte le decisioni, le quote e le altre prescrizioni relative ai cuscinetti anticiclici di capitale per tutti gli Stati membri. Le decisioni e le quote pubblicate sul sito Internet⁸ sono vincolanti per le banche interessate. L'ammontare del cuscinetto anticiclico è calcolato come media ponderata delle quote dei cuscinetti anticiclici di capitale che si applicano negli Stati membri del Comitato di Basilea nei quali le posizioni di credito determinanti della banca sono documentate. La ponderazione delle quote per ciascun Stato membro corrisponde all'esigenza complessiva in materia di fondi propri a copertura dei rischi di credito per le esposizioni creditizie nei confronti del settore bancario non privato nello Stato in questione, divisa per l'esigenza complessiva in materia di fondi propri a copertura dei rischi di credito della banca per le esposizioni creditizie nei confronti del settore non bancario privato in tutti i Paesi. Il cuscinetto di capitale ammonta tuttavia al massimo al 2,5 per cento di tutte le posizioni ponderate, fermo restando che è computabile un cuscinetto anticiclico da detenere secondo l'articolo 44. L'espressione «rischio di credito» fa riferimento a tutti i rischi di credito che devono essere coperti con fondi propri e, ai fini del cuscinetto anticiclico di capitale, comprende anche le relative esigenze in materia di fondi propri ponderate in funzione del rischio contenute nel portafoglio di negoziazione per il rischio specifico, il cosiddetto rischio incrementale («incremental risk charge»; massima perdita degli strumenti su saggi di interesse in riferimento ai rischi di insolvenza e di migrazione) e le cartolarizzazioni.

I capoversi 4 e 5 stabiliscono che in Svizzera il cuscinetto anticiclico di capitale è calcolato secondo la procedura indicata all'articolo 44. Un cuscinetto anticiclico limitato a determinate posizioni di credito secondo l'articolo 44 capoverso 3 non può essere considerato ai fini del cuscinetto anticiclico esteso, né per il suo calcolo né per la sua computabilità. Per il resto, in base al capoverso 6, si applica l'articolo 43 capoversi 2 e 3 per analogia.

La FINMA emanerà le disposizioni di esecuzione tecniche. In particolare definirà i Paesi ai quali dovranno essere attribuiti un'esposizione creditizia o un rischio di credito. A tal fine dovrebbe basarsi in linea di principio sul debitore finale («ultimate obligor»).

Art. 45 Fondi propri supplementari

Dal momento che i fondi propri «supplementari» sinora disciplinati ai capoversi 1–3 della presente disposizione sono ormai contenuti nel cuscinetto di fondi propri di cui all'articolo 43 e all'allegato 8, in questo articolo rimane soltanto il capoverso 4 indicante le circostanze particolari per detenere «ulteriori» fondi propri, che la FINMA può esigere da una banca nel singolo caso se sono soddisfatte determinate condizioni.

2.3. Strumenti di debito emessi a copertura delle perdite in caso di misure di insolvenza («bail-in bond»)

Conformemente alle prescrizioni del FSB in materia di TLAC, vengono definiti i «bail-in bond» principalmente previsti per adempiere le esigenze «gone concern». Con l'emissione di simili strumenti di debito destinati in particolare alla copertura delle perdite in caso di risanamento, le SIB attive a livello internazionale dovrebbero costituire impegni standardizzati che andrebbero a coprire le perdite dopo i fondi propri e prima degli altri impegni.

Art. 126, rubrica

La rubrica viene modificata per differenziare meglio il capitale convertibile dai nuovi strumenti di debito inseriti in questo capitolo.

⁸ www.bis.org > Monetary & financial stability > Basel Committee on Banking Supervision > Implementation > Countercyclical capital buffer (CCyB)

Art. 126a Strumenti di debito a copertura delle perdite in caso di misure di insolvenza

Gli strumenti di debito emessi a copertura delle perdite in caso di misure di insolvenza, i cosiddetti «bail-in bond», non costituiscono fondi propri prudenziali. Non devono dunque essere confusi con il capitale convertibile computabile (CoCos) di cui all'articolo 126. Se scendono sotto il «trigger» o in caso di rischio d'insolvenza, i CoCos si convertono secondo un meccanismo contrattualmente predefinito oppure rafforzano la banca riducendo i crediti, mentre i «bail-in bond» intervengono a copertura delle perdite nel risanamento o su richiesta della FINMA, la quale deve determinare concretamente il grado di copertura delle perdite.

La nuova disposizione prevede che i «bail-in bond» soddisfino in particolare i seguenti criteri essenziali:

- devono essere interamente versati, non possono prevedere una risoluzione anticipata da parte del creditore e possono essere rimborsati prima della scadenza solo con l'approvazione della FINMA (cpv. 1 lett. a, f e k);
- devono essere emessi dalla Svizzera ai fini della certezza del diritto (cpv. 1 lett. b);
- per lo stesso motivo devono essere emessi ai sensi del diritto svizzero e con foro svizzero (cpv. 1 lett. c);
- devono essere emessi dalla società madre del gruppo conformemente alla strategia del «single point of entry» privilegiata dalla Svizzera per il risanamento di G-SIB di rilevanza sistemica (cpv. 1 lett. d); fino alla prevista esenzione degli interessi sui «bail-in bond» dall'imposta preventiva (1.1.2017), con l'approvazione della FINMA possono essere emessi anche da una società del gruppo costituita a tale scopo;
- devono essere postergati agli altri crediti (cpv. 1 lett. e), ritenuto come la postergazione possa essere garantita contrattualmente, statutariamente o strutturalmente;
- non possono essere compensabili né collateralizzati o garantiti in modo tale da ritardare o ridurre la copertura della perdita al momento della decisione della FINMA (cpv. 1 lett. g);
- devono contenere una disposizione contrattuale, secondo cui i creditori interessati hanno preso atto della competenza della FINMA in merito alle misure di risanamento concernenti il loro credito e vi acconsentono (cpv. 1 lett. h);
- non devono contenere elementi di un'operazione in derivati (cpv. 1 lett. i);
- non possono costituire una forma di autofinanziamento della banca emittente (cpv. 1 lett. j; analogamente all'art. 20 OFoP).

Il capoverso 2 precisa che la qualità dei «bail-in bond» non si limita ai prestiti investiti con collocamento pubblico o privato e che lo stesso risultato può essere raggiunto anche con un semplice prestito.

Art. 127, rubrica

La rubrica precisa che nel presente articolo viene disciplinata la computabilità del capitale convertibile; la computabilità del capitale «bail-in» è ripresa nel nuovo articolo 127a.

Art. 127a Computabilità dei «bail-in bond»

Il capoverso 1 stabilisce che per i «bail-in bond» è sufficiente una durata residua di oltre un anno per il computo. Pertanto, con l'avvicinarsi del momento di rimborso la presente disposizione è più liberale di quella che disciplina il cosiddetto «ammortamento», ossia il parziale mancato computo del capitale Tier 2. D'altro canto la prassi corrente per il capitale Tier 2 consente alle banche di evitare l'ammortamento all'atto del computo stipulando opzioni di risoluzione. Una durata residua di oltre 5 anni non esige ammortamenti per il capitale Tier 2, anche se la banca prevede opzioni di risoluzione che, di fatto, possono ridurre la durata. In

relazione con il previsto rinvio ai presupposti dell'articolo 126a occorre inoltre considerare l'articolo 148e.

Il capoverso 2 intende garantire che, in caso di contemporanea scadenza di strumenti «bail-in», non si creino variazioni improvvise e di entità significativa («cliff effect») che pregiudichino la stabilità della banca. In particolare, di principio nell'arco di un anno non può giungere a scadenza più del 15 per cento degli strumenti «bail-in» computabili ai fini dell'adempimento delle esigenze in situazioni di «gone concern».

Il capoverso 3 permette alla banca di computare gli impegni derivanti dalla componente Tier 2 (con l'ammortamento non sono più computabili come fondi propri prudenziali) come impegno «bail-in», purché la sua durata sia di almeno un anno (art. 127a cpv. 1).

Con il capoverso 4 si intende garantire, nell'ottica superiore della stabilità finanziaria in Svizzera, che le banche svizzere di rilevanza sistemica non detengano «bail-in bond» di altre banche di rilevanza sistemica. In questo senso il capoverso 4 rafforza il divieto per le banche di rilevanza sistemica, sinora sancito al numero marginale 78 della circolare FINMA 2013/1 «Fondi propri computabili – banche», di detenere capitale convertibile di altre banche. Viene inoltre inserito un divieto di detenere «bail-in bond» tra le banche svizzere o estere di rilevanza sistemica. Nel caso delle SIB attive a livello internazionale bisogna tenere conto della definizione stabilita dal FSB, mentre per il resto la FINMA può emanare disposizioni di esecuzione tecniche.

2.4 Disposizioni transitorie

2.4.1 Disposizioni transitorie vigenti

Art. 143

L'articolo 143 è obsoleto e può essere abrogato.

Art. 144

Anche l'articolo 144 può essere abrogato, considerato che le banche hanno già costituito il cuscinetto di fondi propri con l'inclusione dei fondi propri «supplementari», disciplinati all'articolo 45 capoversi 1–3 (cfr. il commento all'art. 43 e l'all. 8 OFoP), che finora dovevano essere detenuti in funzione della categoria (cfr., in merito all'interazione del cuscinetto secondo i vecchi art. 43 e 45 cpv. 1, il commento del 20.06.2012 relativo alla revisione totale dell'ordinanza sui fondi propri [OFoP], n. 5.5).

Art. 145–147

Tra le altre disposizioni transitorie vigenti, sotto il profilo temporale l'articolo 145 relativo all'esigenza di base per le banche di rilevanza sistemica ha già espletato i suoi effetti, poiché dal 1° gennaio 2015 viene già applicata l'intera esigenza di base .

La situazione è diversa per gli articoli 146 e 147, i quali prevedevano ciascuno un regime transitorio valido ancora fino alla fine del 2018. A seguito della revisione, tali regimi divengono obsoleti e saranno applicate nuove disposizioni transitorie (art. 148b segg.).

Art. 148a

Anche la disposizione transitoria della modifica del 30 aprile 2014 è ridondante dal punto di vista temporale e può quindi essere abrogata.

2.4.2 Nuove disposizioni transitorie

Art. 148b Qualità del capitale

Per gli esistenti HT-CoCos di qualità Tier 2, che conformemente alle nuove esigenze non possono più essere emessi come computabili nelle esigenze in situazioni di «going concern», il capoverso 1 sancisce una clausola di «grandfathering» per il periodo della sua durata o fino al momento della prima data di chiamata («first call»), ma al massimo fino alla fine del 2019. Sino ad allora possono essere computati come HT-CoCos di qualità Tier 1. Lo stesso principio si applica ai LT-CoCos di qualità Tier 1, che secondo le nuove esigenze non possono più essere emessi come computabili nelle esigenze in situazioni di «going concern». Infine si precisa che, ai fini dell'adempimento delle esigenze relative ai fondi supplementari in grado di assorbire le perdite di cui al capitolo 4, tutti i CoCos rimangono computabili fino a un anno prima della scadenza della durata. In tal modo si riduce consapevolmente la pressione esercitata sulle banche affinché sottopongano eventualmente gli strumenti di capitale esistenti a una «regulatory call», poiché il loro computo corrisponde nel complesso a quello previsto dalla vigente ordinanza e questi strumenti sono generalmente «superiori» rispetto ai «bail-in bond» in un'ottica prudenziale.

Il capoverso 2 è divenuto necessario poiché il «trigger» basso del capitale convertibile di cui all'articolo 132 capoverso 4 sarà fissato al 5,125 per cento della quota CET1, che costituisce una percentuale vincolante a livello internazionale come «trigger» minimo dei fondi propri di base supplementari. La disposizione transitoria assicura la computabilità dei LT-CoCos a un «trigger» del 5 per cento della quota CET1.

Art. 148c Fondi propri necessari alla continuazione dell'attività ordinaria della banca

Art. 148d Fondi supplementari in grado di assorbire le perdite

Nell'ambito delle disposizioni transitorie degli articoli 148c e 148d, come nuovo punto di partenza viene essenzialmente ripresa l'esigenza che sarebbe stata altrimenti applicata nel 2016. Se si paragona l'esigenza di base attuale e il cuscinetto di fondi propri attuale, dalla loro somma pari al 10,75 per cento dei RWA (4,5 % e 6,25 %) risulta il valore minimo previsto per la nuova esigenza denominata «fondi propri necessari alla continuazione dell'attività ordinaria della banca». Per le due grandi banche attive a livello internazionale secondo l'articolo 148d capoverso 1, la nuova esigenza relativa ai fondi supplementari in grado di assorbire le perdite parte da un valore unitario del 3,5 per cento dei RWA.⁹ Questo valore corrisponde all'incirca a un'esigenza da adempiere secondo il vigente articolo 147 capoverso 1 lettera d OFoP sulla base dell'attuale tasso di progressione del 75 per cento del tasso complessivo nel 2016.

L'articolo 148c decorre quindi dal 1° luglio 2016 e parte dal livello che avrebbe raggiunto la somma dei tassi contenuti negli articoli 145 e 146 OFoP secondo il diritto vigente, mentre l'articolo 148d decorre dal 1° luglio 2016 e parte dal livello che avrebbe raggiunto l'esigenza del vigente articolo 147 OFoP.

Dall'entrata in vigore fino all'attuazione completa prevista per il 1° gennaio 2019, le esigenze in situazioni di «going concern» e «gone concern» devono essere progressivamente aumentate in quattro fasi partendo dall'esigenza minima.

Art. 148e «Bail-in bond» emessi anteriormente all'entrata in vigore della modifica del ...

In linea di principio i «bail-in bond» devono essere emessi in Svizzera e essere soggetti al diritto svizzero e al foro svizzero (art. 126a cpv.1 lett. b e c). Ai fini dell'adempimento delle esigenze di cui all'articolo 132 OFoP la FINMA può comunque far computare gli strumenti di

⁹ Anche se le esigenze relative al tasso di progressione applicato finora da CS e UBS al momento non sono identiche.

capitale emessi anteriormente all'entrata in vigore della presente modifica dalle G-SIB che non soddisfano queste condizioni.

Art. 148f Cuscinetto anticiclico esteso

La componente internazionale del cuscinetto anticiclico sarà introdotta gradualmente; soltanto dal 2019 essa ammonterà al massimo al 2,5 per cento di tutte le posizioni ponderate (cfr. art. 44a).

3 Commento alle modifiche di altri atti normativi

3.1 Ordinanza del 30 aprile 2014¹⁰ sulle banche

Art. 2 cpv. 2 e all. 3

Le categorie 1-5 dovranno essere definite nell'ordinanza sulle banche in base agli attuali criteri contenuti nella circolare FINMA 2011/2. L'allegato 3 contiene i criteri determinanti per la categorizzazione delle banche con i relativi valori. Riprende il contenuto della circolare FINMA 2011/2 ma, per ragioni di chiarezza, utilizza il concetto di «fondi propri minimi» (art. 42 OFoP) anziché di «fondi propri necessari» come nell'appendice della circolare.

Art. 60 cpv. 3 e art. 69 cpv. 3

La disposizione introduce termini entro i quali deve essere attuata la pianificazione d'emergenza delle banche di rilevanza sistemica. Si può rimandare alle spiegazioni contenute più sopra al numero 1.3.1 (alla fine).

Art. 61 cpv. 2

Il miglioramento della capacità globale di liquidazione costituisce un processo continuo al quale la banca deve lavorare costantemente e che deve essere regolarmente seguito e valutato, in primo luogo dalla FINMA nonché dai membri del «Crisis Management Colleges» per le banche, di cui fanno parte le autorità di vigilanza e le banche centrali principalmente coinvolte. Una limitazione temporale formale non è pertanto appropriata. Esiste uno stretto nesso reale con il piano svizzero d'emergenza, poiché il successo della sua attuazione dipende in misura significativa dalla capacità globale di liquidazione (come in particolare la creazione ex ante di un'entità svizzera separata). Quest'ultima fa dunque parte della verifica del piano svizzero d'emergenza se è determinante per la sua attuazione.

Art. 63 cpv. 2 lett. a e art. 65

Le modifiche consistono di adeguamenti formali, derivanti dalla revisione dell'OFoP. Il rimando all'articolo 130 capoverso 1 OFoP, previsto nell'articolo 63 capoverso 2 lettera a, riguarda anche la rispettiva qualità del capitale di cui all'articolo 131 lettera a numero 1 nonché lettera b numero 1 OFoP. Se si fa riferimento alle esigenze minime in materia di fondi propri rispetto al «leverage ratio» viene anche dato l'inasprimento materiale.

3.2 Ordinanza del 25 novembre 2015¹¹ sull'infrastruttura finanziaria

Art. 48 cpv. 1 e 56 cpv. 1

Dato che le componenti di fondi propri sinora disciplinate all'articolo 45 capoversi 1–3 OFoP sono contenute nel cuscinetto di fondi propri secondo l'articolo 43 e l'allegato 8 OFoP, all'articolo 45 rimane solo il capoverso 4. Di conseguenza agli articoli 48 capoverso 1 e 56 capoverso 1 OInFi occorre dunque modificare i rimandi.

¹⁰ RS 952.02

¹¹ RS ...

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione e le autorità

Le modifiche normative riducono il rischio finanziario per lo Stato, in particolare per la BNS e la Confederazione, rafforzando a medio e lungo termine la stabilità degli istituti finanziari di rilevanza sistemica e riducendo ulteriormente la probabilità di un intervento statale che comporterebbe costi notevoli. La maggiore stabilità porta inoltre a minori fluttuazioni di entrate e uscite, contribuendo così pure a facilitare la pianificazione in ambito di politica finanziaria.

4.2 Ripercussioni per l'economia e singoli attori

L'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) in merito alle nuove prescrizioni in materia di capitale per le banche di rilevanza sistemica in Svizzera mostra che una migliore resistenza delle banche interessate riduce ulteriormente e significativamente i rischi per i contribuenti. Allo stesso tempo ne risulta rafforzata la stabilità del sistema finanziario. Per la Svizzera, la cui piazza bancaria è relativamente grande nel raffronto internazionale, ciò è particolarmente importante dato che i costi di una crisi bancaria potrebbero essere molto elevati. La migliore stabilità finanziaria rappresenta in fondo anche un vantaggio per la piazza economica svizzera nel suo complesso.

Nell'insieme non sono attese ripercussioni negative sostanziali per l'economia nazionale. Questo grazie anche al termine di transizione per il rispetto delle nuove prescrizioni in materia di capitale, adeguatamente fissato per la fine del 2019. Inoltre, come è emerso dalle esperienze nazionali ed estere raccolte con le prescrizioni più severe in materia di capitale, applicate alle banche a seguito della crisi finanziaria, le ripercussioni negative per la crescita economica rilevate ex-post sono risultate addirittura minori rispetto a quelle attese ex-ante. I Paesi che hanno promosso più velocemente la riforma del sistema bancario e il rafforzamento della base di fondi propri (ad es. Stati Uniti e Svizzera) sono cresciuti più rapidamente dopo la crisi finanziaria. In Svizzera, le esperienze maturate dall'entrata in vigore del pacchetto TBTF, nel 2012, indicano che la nuova regolamentazione non ha limitato la concessione complessiva di crediti in Svizzera. Anche la disoccupazione è rimasta a un livello basso rispetto al raffronto internazionale. Per contro si sono registrate talune piccole variazioni delle quote di mercato.

Per adempiere le nuove esigenze di capitale, entro la fine del 2019 le due grandi banche attive a livello internazionale devono costituire capitale o dotarsi prevalentemente di fondi supplementari in grado di assorbire le perdite. Il termine di transizione fissato per la fine del 2019 è sufficientemente ampio per consentire alle grandi banche di raggiungere il «leverage ratio» CET1 richiesto in situazioni di «going concern» senza dover emettere nuovi fondi propri. Per adempiere l'insieme delle esigenze «going concern», le grandi banche devono invece costituire ulteriore capitale CET1 (ad es. con una politica prudente in materia di dividendi) o emettere CoCos con «trigger» elevato. Il fabbisogno di capitale (CET1) stimato dalle grandi banche per adempiere le nuove esigenze «going concern» si aggira attualmente tra i 3 e i 6 miliardi di franchi per UBS e CS. Le banche di rilevanza sistemica con orientamento nazionale adempiono già oggi le esigenze «going concern», sia sotto il profilo della ponderazione in funzione del rischio che riguardo al «leverage ratio».

Le esigenze «gone concern» delle due G-SIB saranno adempiute in primo luogo attraverso la sostituzione dei fondi di terzi nelle banche con «bail-in bond» a livello di società holding, sempreché le due grandi banche non abbiano già iniziato con la raccolta di fondi di questo tipo. Di conseguenza fino a un certo punto risulteranno costi di rifinanziamento più elevati che però saranno chiaramente inferiori ai costi dei fondi propri prudenziali in senso stretto.

A medio e lungo termine le prescrizioni più severe in materia di capitale dovrebbero contribuire a preservare o ad accrescere l'attrattiva della piazza finanziaria svizzera. Le condizioni necessarie per una piazza finanziaria attiva a livello internazionale, già buone grazie

all'elevata stabilità politica ed economica, dovrebbero risultare ulteriormente migliorate. Ciò vale in particolare per l'attività di gestione patrimoniale, fortemente basata sulla fiducia.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Le disposizioni si basano sulle corrispondenti disposizioni contenute nella legge sulle banche, segnatamente sui rispettivi articoli 4, 9 e 10.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Al momento attuale non vi è alcun impegno da valutare in ordine alla compatibilità.

5.3 Delega di competenze legislative

Le modifiche dell'ordinanza non contemplano alcuna delega di competenze legislative.

6 Entrata in vigore

L'entrata in vigore della modifica dell'ordinanza è prevista il 1° luglio 2016.

BOVIVA