



Berna, 21 novembre 2018

Rapporto sui risultati concernente la consultazione relativa alla modifica dell'ordinanza sui fondi propri

Capitale «gone concern», deduzione delle partecipazioni e altri adeguamenti

1 Situazione iniziale

Nel suo secondo rapporto di valutazione sulle banche di rilevanza sistemica¹ il Consiglio federale ha rilevato la necessità di sottoporre le banche di rilevanza sistemica che non operano a livello internazionale (Banca cantonale di Zurigo, Postfinance e Raiffeisen Svizzera) a esigenze di capitale «gone concern». La modifica dell'ordinanza del 1° giugno 2012 sui fondi propri (OFoP)² posta in consultazione mira principalmente a introdurre queste esigenze sulla base dei parametri definiti dal Consiglio federale nel rapporto menzionato.

Parallelamente, il trattamento delle partecipazioni detenute nelle filiali che appartengono alla cerchia di consolidamento e operano nel settore finanziario sarà adeguato alla prassi della FINMA. Concretamente, la ponderazione in funzione del rischio sostituirà la deduzione del valore della partecipazione nel calcolo dei fondi propri della società che detiene la partecipazione.

La revisione permette inoltre di definire le unità che all'interno di un gruppo finanziario devono soddisfare le esigenze in materia di fondi propri applicabili alle banche di rilevanza sistemica. Così sarà per le società madri delle due grandi banche («parent banks») in ragione della loro fondamentale importanza per i gruppi finanziari, anche dopo il trasferimento di buona parte delle funzioni di rilevanza sistemica in unità bancarie (svizzere) distinte.

Infine, il progetto crea le basi legali necessarie per sottoporre alla vigilanza su base consolidata le società del gruppo importanti che forniscono i servizi necessari al mantenimento dei processi operativi ai sensi dell'articolo 3a dell'ordinanza del 30 aprile 2014 sulle banche (OBCR)³. Tali società saranno d'ora in poi considerate imprese attive nel settore finanziario ai sensi dell'articolo 4 capoverso 1 OBCR, benché non siano in possesso di un'autorizzazione all'esercizio di un'attività bancaria oppure di commerciante di valori mobiliari.

2 Procedura di consultazione

Avviata il 23 febbraio 2018, la procedura di consultazione si è conclusa il 31 maggio 2018. Sono stati invitati a parteciparvi i Cantoni, i partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, le associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello dell'economia come pure le cerchie interessate.

Hanno espresso il loro parere (in ordine alfabetico):

- 19 Cantoni: Aarau (AG), Appenzello Interno (AI), Basilea Campagna (BL), Basilea Città (BS), Friburgo (FR), Grigioni (GR), Giura (JU), Lucerna (LU), Neuchâtel (NE), Nidvaldo (NW), San Gallo (SG), Sciaffusa (SH), Soletta (SO), Ticino (TI), Uri (UR), Vaud (VD), Vallese (VS), Zugo (ZG), Zurigo (Consiglio di Stato e Gran Consiglio; ZH);
- 6 partiti politici: Partito borghese democratico (PBD), Partito popolare democratico (PPD), PLR.I Liberali radicali (PLR), Partito socialista svizzero (PSS), Partito socialista del Cantone di Zurigo (PS-ZH), Unione Democratica di Centro (UDC);
- 3 associazioni mantello dell'economia: Associazione svizzera dei banchieri (ASB), economiesuisse, Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM);
- 9 organizzazioni delle cerchie interessate: Banca cantonale di Zurigo (BCZ), Banca nazionale svizzera (BNS), Centre patronal, Credit Suisse (CS), EXPERTsuisse, PostFinance, Raiffeisen Svizzera (Raiffeisen), Unione delle banche cantonali svizzere (UBCS), UBS.

¹ FF 2017 4177

² RS 952.03

³ RS 952.02

I Cantoni di Appenzello Esterno, Glarona, Obvaldo e Turgovia, e l'Associazione dei Comuni svizzeri, l'Unione delle città svizzere e l'Unione svizzera degli imprenditori hanno espressamente rinunciato a partecipare alla procedura di consultazione.

Le principali osservazioni formulate dai partecipanti alla consultazione sono presentate qui di seguito. Per conoscere i dettagli dei pareri si rimanda agli stessi.

3 Principali risultati della consultazione

3.1 Compendio

Complessivamente il progetto è accolto favorevolmente dalla maggioranza dei Cantoni (AG, AI, BL, BS, FR, JU, LU, NE, NW, SH, SO, VD, VS, ZG), dal PBD, dall'USAM, dal Centre patronal e da EXPERTsuisse.

I Cantoni GR, SG, TI, UR e ZH così come l'UDC, il PSS, il PS-ZH, la BCZ e l'UBCS subordinano la loro adesione al progetto a riserve e critiche concernenti le **esigenze «gone concern» specifiche applicabili alle banche sistemiche di rilevanza nazionale**, in particolare la considerazione della garanzia dello Stato (cfr. capitolo 3.2).

Il PPD, il PLR e l'UDC sono globalmente favorevoli alla revisione ma si oppongono all'**applicazione delle esigenze proprie alle banche di rilevanza sistemica («parent banks») alle società madri delle due grandi banche**. Lo stesso vale per l'ASB, economiesuisse, CS, Raiffeisen e UBS (cfr. cap. 3.3).

Il **passaggio della deduzione delle partecipazioni a una ponderazione del rischio** (art. 32 lett. j OFoP) trova il consenso di tutti i partecipanti alla consultazione. Il PSS chiede tuttavia che il cambiamento di sistema non incida negativamente sulle quote di fondi propri.

La modifica dell'articolo 33 capoverso 1^{bis} OFoP concernente il **computo degli strumenti di debito emessi dalle banche di rilevanza sistemica internazionale** nel calcolo delle esigenze «gone concern» è respinta dall'ASB, CS e UBS. Tali banche chiedono che la disposizione si allinei agli standard «total loss-absorbing capacity» (di seguito TLAC) del Comitato di Basilea sul controllo bancario senza andare oltre. Per l'ASB e l'UBS la disposizione dovrebbe anche essere formulata in modo più restrittivo per non racchiudere lo standard TLAC interno (iLAC).

L'**obbligo di informare la FINMA del rimborso di prestiti in grado di assorbire le perdite** in sostituzione degli strumenti di debito (art. 126a cpv. 3 OFoP) è oggetto di osservazioni solo da parte dell'ASB, Raiffeisen e UBS. Tutte e tre chiedono di introdurre anche la possibilità di soddisfare le esigenze «gone concern» tramite una garanzia o un impegno irrevocabile. Raiffeisen auspica inoltre che le perdite di una filiale del gruppo possano, se necessario, essere trasferite alla società madre.

Le **disposizioni transitorie** non sollevano obiezioni.

Per quanto concerne la creazione della base legale che consente di **sottoporre alla vigilanza su base consolidata le società del gruppo importanti che forniscono i servizi necessari per il mantenimento dei processi operativi** ai sensi dell'articolo 3 OBCR (modifica dell'art. 4 cpv. 1 OBCR), soltanto CS ritiene che essa debba intervenire a livello di legge e non di ordinanza.

Per economiesuisse, l'**analisi di impatto della regolamentazione**, incompleta, dovrebbe valutare le spese connesse, da un lato, alla posizione concorrenziale svantaggiosa nella quale si troverebbero le grandi banche a causa delle esigenze TLAC imposte a livello individuale e, dall'altro, alla disparità di trattamento tra le loro filiali svizzere e le banche di rilevanza sistemica nazionale. La perdita di stabilità dovrebbe anch'essa essere valutata.

3.2 Capitale «gone concern»

L'**approccio differenziato** adottato nell'introduzione delle esigenze «gone concern» per le banche sistemiche di rilevanza nazionale (D-SIBs) è apprezzato (GR, SG, TI, UR, PBD, PS-ZH, ASB, economiesuisse, BCZ, PostFinance, Raiffeisen, UBCS). Diversi partecipanti osservano che è ragionevole rinunciare a imporre tali esigenze alle banche non di rilevanza sistemica (GR, SG, TI, UR, VD, USAM, UBCS). Il PS-ZH ritiene che occorra riservare un trattamento differenziato nei confronti di BCZ, Postfinance e Raiffeisen al momento della definizione delle esigenze specifiche a ogni istituto.

Il PPD, l'UDC, l'ASB, economiesuisse, CS e UBS chiedono tuttavia **parità di trattamento per le unità bancarie svizzere delle grandi banche**, che dovrebbero essere sottoposte alle stesse esigenze delle banche sistemiche di rilevanza nazionale.

Per contro, vi sono divergenze di opinione concernenti l'**ammontare delle esigenze «gone concern»** (art. 132 cpv. 2 lett. b OFoP). Per il Cantone ZH e la BCZ la quota del 40 per cento dell'esigenza totale è adeguata ma dovrebbe corrispondere a un limite superiore massimo. Il PBD condivide questo parere mentre l'ASB, PostFinance e Raiffeisen, senza opporvisi, ritengono le esigenze troppo elevate, tanto più che, secondo PostFinance, le banche di rilevanza sistemica internazionale potrebbero beneficiare di sconti conformemente all'articolo 133 OFoP. Per contro, il PSS ritiene che la quota delle esigenze dovrebbe essere fissata al 50 per cento, mentre per la BNS la quota non dovrebbe scendere al di sotto del 40 per cento.

La **riduzione delle esigenze in proporzione ai fondi supplementari** detenuti da una banca di rilevanza sistemica sotto forma di fondi propri di base di qualità primaria o di capitale convertibile che adempiono le esigenze applicabili ai fondi propri di base supplementari (art. 132 cpv. 4 OFoP) dà luogo a osservazioni da parte del Cantone ZH e delle banche BCZ, CS e Raiffeisen. Il Cantone ZH ritiene che il limite massimo fissato a un terzo e autorizzato per la riduzione sia arbitrario e chiede un computo integrale. Per la BCZ la disposizione penalizzerebbe le banche con importanti capitali che detengono un'elevata proporzione di fondi propri di base di qualità primaria o di capitale convertibile.

Per quanto concerne la regola secondo cui i **fondi propri «gone concern»** non possono essere impiegati **contemporaneamente per adempiere le esigenze «gone concern»** (art. 132 cpv. 6 OFoP), Raiffeisen propone che ci sia una regolamentazione differenziata a seconda che si tratti di un gruppo o di un singolo istituto.

Lo sconto concesso alle **banche che dispongono di una garanzia dello Stato** o di un meccanismo analogo (art. 132 cpv. 4 e 132a OFoP) è stato criticato da diversi Cantoni (GR, SG, TI, UR, ZH), dal PPD, dall'UDC, dal PS-ZH, dalla BCZ e dall'UBCS. Questi partecipanti concordano sul fatto che la garanzia dello Stato debba essere computata integralmente nelle esigenze «gone concern». Il Cantone ZH, la BCZ e l'UBCS ritengono che i Cantoni, in qualità di proprietari delle banche cantonali, non dovrebbero essere penalizzati rispetto alla Confederazione, poiché la disparità di trattamento tra la garanzia della Confederazione concessa a PostFinance, riconosciuta al 100 per cento, e la garanzia dei Cantoni, riconosciuta soltanto al 50 per cento, sarebbe ingiustificata. Raiffeisen chiede che l'obbligo di finanziamento delle banche Raiffeisen nei confronti di Raiffeisen Svizzera sia riconosciuto come sistema simile. Per il PSS la garanzia dello Stato può essere computata al 100 per cento soltanto se i criteri che figurano nell'articolo 132 capoverso 2 lettera b OFoP sono strettamente soddisfatti. Tra questi criteri, **il termine di 48 ore entro il quale i fondi devono essere messi a disposizione della FINMA** è ritenuto poco pertinente e non opportuno da parte del Cantone ZH, del PS-ZH, dell'ASB, della BCZ e di PostFinance. Avendo una bassa quota di rischi di mercato volatili, la BCZ ritiene poco probabile il verificarsi inaspettato di una grave crisi del capitale che nel giro di 48 ore possa portare la banca all'insolvenza. L'ASB, la BCZ e PostFinance raccomandano di rinunciare a qualsiasi termine esplicito o, per lo meno, di introdurre una regola decisamente più flessibile.

Il Cantone ZH, il PS-ZH e la stessa BCZ ritengono che il progetto non prenda sufficientemente in considerazione il **caso particolare della BCZ**. Il Cantone ZH precisa che la BCZ beneficia

di una doppia garanzia, ancorata sia nella legge sia nella Costituzione del Cantone di Zurigo, che vincola il Cantone a stanziare i mezzi necessari alla ricapitalizzazione della BCZ in caso di rischio d'insolvenza. La garanzia dello Stato concessa da Zurigo alla BCZ dovrebbe quindi essere riconosciuta al 100 per cento (ZH, PS-ZH), in quanto copre sia il caso di un risanamento sia quello di un'insolvenza (BCZ). La BCZ precisa in particolare che al più tardi alle prime avvisaglie d'insolvenza, il Cantone di Zurigo deve intervenire per ricapitalizzare la BCZ del 12 per cento, percentuale che supera ampiamente le esigenze «gone concern» imposte dall'OFoP, pari al 5,14 per cento. Il PSS propone di prevedere alternative per la BCZ per evitare ogni disparità di trattamento, in particolare il ricorso ai CoCo.

Infine, **le modifiche dell'OFoP in materia di esigenze «gone concern» non dovrebbero essere ulteriormente inasprite** ad altri livelli, che sia nell'ambito del piano d'emergenza secondo l'articolo 61 OBCR o delle circolari della FINMA (SG, UR, ZH, PPD, PLR, ASB, USAM, PostFinance, Raiffeisen, UBCS).

3.3 Banche madri («parent banks»)

Il rispetto delle esigenze applicabili alle banche di rilevanza sistemica da parte delle «parent banks» (art. 124 OFoP) è respinto dal PPD, PLR, UDC, economiesuisse, ASB, CS, Raiffeisen e UBS. La nuova regolamentazione non concederebbe la flessibilità necessaria alla banca madre (PLR), complicherebbe la possibilità di un suo intervento a un altro livello in caso di contrazione della liquidità (PPD) e rappresenterebbe un inutile inasprimento del diritto vigente che solleverebbe numerose problematiche (CS). Imporrebbe inoltre esigenze troppo elevate al singolo istituto, suscettibili di determinare esigenze TLAC eccessive a livello di gruppo (PPD, PLR, UDC, economiesuisse).

A livello macroeconomico, economiesuisse ritiene che l'introduzione di questa regola avrebbe in particolare l'effetto di penalizzare le due grandi banche svizzere rispetto ai loro concorrenti internazionali e di diminuire la stabilità finanziaria poiché una banca madre non sarebbe più in grado di mettere a disposizione della sua filiale fondi in caso di crisi.

L'ASB, CS e UBS sottolineano che le «parent banks» delle due grandi banche svizzere non avrebbero più nessuna funzione di rilevanza sistemica in Svizzera a livello di singolo istituto a seguito del trasferimento delle funzioni di rilevanza sistemica a unità indipendenti. Propongono inoltre diverse soluzioni ed emendamenti concreti e ritengono che la modifica potrebbe comportare l'introduzione di un regime TLAC interno (iLAC) diverso dalle norme del Consiglio per la stabilità finanziaria in materia⁴.

UBS propone che la «parent bank» intermediaria non sia tenuta a soddisfare esigenze «gone concern» minime superiori al 50 per cento. Per quanto concerne il singolo istituto di rilevanza sistemica, questo dovrebbe soddisfare le stesse esigenze imposte alle banche di rilevanza sistemica nazionale.

⁴ FSB, Guiding Principles on the internal Total Loss-Absorbing Capacity of G-SIBs («Internal TLAC»), 6 luglio 2017

4 Elenco dei partecipanti

4.1 Cantoni

1.	Staatskanzlei des Kantons Zürich	ZH
2.	Kantonsrat des Kantons Zürich	ZH
3.	Staatskanzlei des Kantons Luzern	LU
4.	Standeskanzlei des Kantons Uri	UR
5.	Staatskanzlei des Kantons Obwalden	OW
6.	Staatskanzlei des Kantons Nidwalden	NW
7.	Staatskanzlei des Kantons Glarus	GL
8.	Staatskanzlei des Kantons Zug	ZG
9.	Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg	FR
10.	Staatskanzlei des Kantons Solothurn	SO
11.	Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt	BS
12.	Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft	BL
13.	Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen	SH
14.	Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
15.	Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
16.	Staatskanzlei des Kantons St. Gallen	SG
17.	Standeskanzlei des Kantons Graubünden	GR
18.	Staatskanzlei des Kantons Aargau	AG
19.	Staatskanzlei des Kantons Thurgau	TG
20.	Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino	TI
21.	Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud	VD
22.	Chancellerie d'Etat du Canton du Valais	VS
23.	Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel	NE
24.	Chancellerie d'Etat du Canton du Jura	JU

4.2 Partiti politici rappresentati all'Assemblea federale

25.	Partito borghese democratico	PBD
26.	Partito popolare democratico svizzero	PPD
27.	PLR.I liberali radicali	PLR
28.	Unione Democratica di Centro	UDC
29.	Partito socialista svizzero	PSS
30.	Partito socialista del Cantone di Zurigo	PS-ZH

4.3 Associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna

31.	Associazione dei Comuni Svizzeri	
32.	Unione delle città svizzere	

4.4 Associazioni mantello nazionali dell'economia

33.	Associazione svizzera dei banchieri	ASB
34.	economiesuisse	economiesuisse
35.	Unione svizzera degli imprenditori	
36.	Unione svizzera delle arti e mestieri	USAM

4.5 Cerchie interessate

37.	Banca nazionale svizzera	BNS
38.	Centre patronal	
39.	Credit Suisse SA	CS
40.	EXPERTsuisse	
41.	PostFinance	PostFinance
42.	Raiffeisen Suisse	Raiffeisen
43.	UBS SA	UBS
44.	Unione delle banche cantonali svizzere	UBCS
45.	Banca cantonale di Zurigo	BCZ