



27 novembre 2019

Modifica dell'ordinanza sui fondi propri *(istituti particolarmente liquidi e ben capitalizzati, ipoteche per gli immobili d'abitazione da reddito, TBTF – Banche madri)*

Spiegazioni

Indice

1.	Progetto globale	4
2.	Istituti particolarmente liquidi e ben capitalizzati	4
2.1	Punti essenziali del progetto	4
2.1.1	Situazione iniziale	4
2.1.2	Necessità di agire e obiettivi	4
2.1.3	Alternative esaminate e opzione scelta	4
2.1.4	Diritto comparato.....	5
2.2	Commento ai singoli articoli.....	6
2.3	Procedura di consultazione	10
2.3.1	Risultati della procedura di consultazione	10
2.3.2	Valutazione e ponderazione dei risultati della procedura di consultazione	10
2.4	Ripercussioni per l'economia.....	11
2.4.1	Piccole banche e società di intermediazione mobiliare	11
2.4.2	Concorrenza, piazza finanziaria e crescita.....	13
2.4.3	Clienti, stabilità del sistema e vigilanza sui mercati finanziari	13
2.4.4	Confederazione, Cantoni e Comuni	14
2.5	Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale... ..	15
2.6	Aspetti giuridici	15
2.6.1	Costituzionalità	15
2.6.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera.....	15
2.6.3	Delega di competenze legislative.....	15
2.7	Entrata in vigore	15
3	Ipoteche per immobili d'abitazione da reddito	16
3.1	Situazione iniziale.....	16
3.2	Misura di regolamentazione posta in consultazione.....	17
3.2.1	Efficacia dell'autodisciplina riveduta	18
3.2.2	Neutralità concorrenziale dell'autodisciplina riveduta	19
3.3	Procedura di consultazione	19
3.3.1	Risultati della procedura di consultazione	19
3.3.2	Decisione del Consiglio federale	19
4	TBTF – Banche madri	21
4.1	Punti essenziali del progetto.....	21
4.1.1	Situazione iniziale	21
4.1.2	La nuova regolamentazione.....	21
4.1.3	Proposta alternativa accantonata.....	23
4.1.4	Sviluppi internazionali e diritto comparato	23
4.2	Commento ai singoli articoli.....	26
4.2.1	Applicabilità alle banche madri.....	26
4.2.2	Strumenti di debito	27
4.2.3	Ammontare delle esigenze «gone concern»	28
4.2.4	Scaglionamento temporale dei «bail-in bond».....	29
4.2.5	Esigenze relative alla detenzione di strumenti «bail-in»	30
4.2.6	Altri adeguamenti.....	31
4.2.7	Disposizioni transitorie	31
4.3	Procedura di consultazione	32
4.3.1	Risultati della procedura di consultazione	32
4.3.2	Valutazione e ponderazione dei risultati della procedura di consultazione	32
4.4	Ripercussioni per l'economia.....	32
4.4.1	Grandi banche	32
4.4.2	Banche di rilevanza sistemica in generale	34

Modifica dell'ordinanza sui fondi propri (istituti particolarmente liquidi e ben capitalizzati, ipoteche per gli immobili d'abitazione da reddito, TBTF – Banche madri)

4.4.3	Stabilità finanziaria.....	34
4.4.4	Clienti delle grandi banche.....	35
4.4.5	Investitori	35
4.4.6	Crescita, concorrenza, piazza finanziaria.....	35
4.4.7	Confederazione, Cantoni e Comuni	36
4.5	Aspetti giuridici	36
4.5.1	Costituzionalità e legalità	36
4.5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera.....	36
4.5.3	Delega di competenze legislative.....	36
4.6	Entrata in vigore	36
Allegato: Analisi della situazione relativa agli immobili d'abitazione da reddito (stato: 5 aprile 2019)		37

1. Progetto globale

Il progetto concernente la modifica dell'ordinanza sui fondi propri comprende tre settori tematici distinti e a sé stanti. Poiché l'entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2020, è necessario avviare nel più breve tempo possibile il processo di regolamentazione. Per motivi di efficienza procedurale, i tre settori tematici sono riuniti in un progetto globale e, a fini di chiarezza, illustrati singolarmente qui di seguito. Al numero 2 è spiegata l'introduzione di semplificazioni nell'ambito delle esigenze relative alla liquidità e ai fondi propri per le piccole banche e società di intermediazione mobiliare particolarmente liquide e ben capitalizzate (categorie 4 e 5 secondo l'allegato 3 dell'ordinanza del 30 aprile 2014 sulle banche [OBCR]; RS 952.02). Il numero 3 è incentrato sull'adeguamento delle aliquote di rischio dei crediti garantiti da pegno immobiliare per immobili d'abitazione da reddito in Svizzera secondo l'approccio standard. Infine, il numero 4 tematizza l'obbligo delle banche di rilevanza sistemica di soddisfare le esigenze particolari (art. 9 della legge dell'8 novembre 1934 sulle banche [LBCR]; RS 952.0) in relazione alle case madri (le cosiddette «parent banks» o banche madri).

2. Istituti particolarmente liquidi e ben capitalizzati

2.1 Punti essenziali del progetto

2.1.1 Situazione iniziale

Il principio di proporzionalità è un elemento cardine della regolamentazione in materia di mercati finanziari e della vigilanza in funzione dei rischi applicate in Svizzera. Questo significa che le prescrizioni e la vigilanza sono adeguate e tengono conto della diversità degli istituti in termini di dimensioni, modelli aziendali e rischi. Sul piano internazionale la Svizzera rientra nel novero dei Paesi leader in materia di proporzionalità della regolamentazione bancaria.¹

2.1.2 Necessità di agire e obiettivi

La crisi finanziaria degli anni 2007/2008 ha palesato la necessità di rivedere il livello di sicurezza delle banche, segnatamente per quanto riguarda i fondi propri e la liquidità. A ciò ha fatto seguito l'elaborazione di numerosi standard internazionali. Con l'applicazione di tali standard, in Svizzera è aumentata notevolmente la complessità della regolamentazione interna, al punto tale da costituire un onere eccessivo in particolare per i piccoli istituti. L'introduzione di semplificazioni nell'ambito delle esigenze relative alla liquidità e ai fondi propri per le piccole banche e società di intermediazione mobiliare che tengono conti² particolarmente liquide e ben capitalizzate (categorie 4 e 5 giusta l'allegato 3 OBCR) mira, da un lato, a ridurre tale onere a livello dell'ordinanza sui fondi propri (OFoP; RS 952.03) e, dall'altro, a creare un quadro normativo per concedere ulteriori semplificazioni che saranno implementate dall'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) tramite la pubblicazione di circolari.

2.1.3 Alternative esaminate e opzione scelta

Sulla base dell'articolo 4 capoverso 3 LBCR, il 16 luglio 2018 la FINMA ha avviato un progetto pilota in vista dell'introduzione del cosiddetto regime per le piccole banche. In uno scambio costruttivo con i rappresentanti del settore, ha definito i criteri di partecipazione e le semplificazioni. Nello specifico, per la partecipazione si richiedeva un «leverage ratio» semplificato di almeno l'8 per cento (anziché il 3 % secondo l'art. 46) e un «liquidity coverage ratio» medio del 120 per cento (in aggiunta al requisito di cui all'art. 14 cpv. 1 dell'ordinanza del 30 novem-

¹ Cfr. BIS, Financial Stability Institute: Proportionality in Banking Regulation: A Cross-Country Comparison, 2017

² Con l'entrata in vigore della LIsFi, prevista il 1° gennaio 2020, il termine «commerciante di valori mobiliari» attualmente utilizzato verrà sostituito con «società di intermediazione mobiliare». L'OFoP si applicherà quindi alle banche secondo la LBCR e alle società di intermediazione mobiliare che tengono conti.

bre 2012 sulla liquidità [OLiq]; RS 952.06). Inoltre, gli istituti partecipanti non dovevano presentare rischi particolari, segnatamente in materia di condotta d'affari³ e di tasso d'interesse. In contropartita, essi hanno beneficiato di diverse semplificazioni. Ad esempio, per tutta la durata del progetto pilota gli istituti partecipanti non sono sottoposti alle verifiche in materia di fondi propri previste dalle attività di audit né sono tenuti a presentare il rapporto trimestrale sulla quota di finanziamento («Net Stable Funding Ratio», NSFR) a lungo termine. Inoltre, le informazioni da pubblicare sono ridotte al minimo. Il regime non prevede tuttavia semplificazioni sul piano delle norme in materia di condotta d'affari. La FINMA ha esaminato anche ulteriori semplificazioni riguardanti le esigenze qualitative negli ambiti dei rischi operativi, dell'esternalizzazione, della pubblicazione e del governo d'impresa.

L'obiettivo del progetto pilota era permettere alle autorità e agli istituti partecipanti di verificare l'applicazione concreta dei criteri di partecipazione e delle semplificazioni. Gli insegnamenti tratti evidenziano la necessità di adeguare, rispetto al progetto pilota, in alcuni ambiti le condizioni di accesso alle semplificazioni da inserire nell'OFoP.

Nel testo dell'ordinanza occorre definire nel modo più chiaro possibile i criteri che danno diritto alle semplificazioni. Si intende così garantire la certezza del diritto e della pianificazione necessarie per gli istituti che già soddisfano o che mirano a soddisfare tali criteri. Di conseguenza, è stata limitata la competenza della FINMA di escludere dalle semplificazioni gli istituti particolarmente liquidi e ben capitalizzati delle categorie 4 e 5 che presentano «rischi particolarmente elevati». ⁴ La FINMA può escludere gli istituti in presenza di indizi concreti della sussistenza di rischi elevati in materia di condotta d'affari o di tasso d'interesse o se ha adottato provvedimenti fondati sulla legislazione in materia di vigilanza.

2.1.4 Diritto comparato

Il confronto con le normative esistenti o pianificate all'estero dimostra che le semplificazioni previste in Svizzera per i piccoli istituti particolarmente liquidi e ben capitalizzati possono essere paragonate solo limitatamente agli approcci adottati dagli altri Paesi.

Nell'UE, il progetto di regolamento sui requisiti patrimoniali («Capital Requirements Regulation», CRR), pubblicato il 23 novembre 2016, prevede semplificazioni per i piccoli istituti. ⁵ Per poter beneficiare di queste semplificazioni, tali istituti non devono, tuttavia, essere particolarmente liquidi e/o ben capitalizzati. Ecco perché queste semplificazioni sono paragonabili piuttosto alle semplificazioni già applicate nella regolamentazione svizzera agli istituti delle categorie 4 e 5.

Negli Stati Uniti, la legge «Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act, EGRRCPA», ha introdotto un approccio che da maggio 2018 prevede semplificazioni per i piccoli istituti particolarmente ben capitalizzati, il cosiddetto «Capital Simplification for Qualifying Community Banks». Poiché la suddetta legge non è ancora entrata in vigore, le condizioni e le semplificazioni enunciate di seguito non sono da considerarsi definitive. ⁶ Secondo l'EGRRCPA gli istituti si qualificano come «Community Bank» se detengono complessivamente valori patrimoniali consolidati inferiori a 10 miliardi di dollari americani e presentano un «Community Bank Leverage Ratio, CBLR» pari ad almeno il 9 per cento. Se soddisfa questo requisito, la banca è esonerata dall'adempimento di ulteriori esigenze in materia di capitale.

³ Lotta al riciclaggio di denaro e alla criminalità finanziaria, idoneità di prodotti e servizi per la clientela («suitability»), integrità del mercato e attività finanziarie transfrontaliere («cross border»)

⁴ Cfr. FINMA, Termsheet concernente il regime per le piccole banche, 2018, pag. 2, consultabile all'indirizzo: <https://www.finma.ch/it/> > Regime per le piccole banche

⁵ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 575/2013 per quanto riguarda il coefficiente di leva finanziaria, il coefficiente netto di finanziamento stabile, i requisiti di fondi propri e passività ammissibili, il rischio di controparte, il rischio di mercato, le esposizioni verso controparti centrali, le esposizioni verso organismi di investimento collettivo, le grandi esposizioni, gli obblighi di segnalazione e informativa e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012, COM(2016) 850 final.

⁶ La proposta di legge è stata posta in consultazione il 21 novembre 2018 ed è consultabile all'indirizzo: <https://www.occ.treas.gov/> > News and Issuances > News Releases > 2018 > NR 2018-125 Agencies Propose Community Bank Leverage Ratio for Qualifying Community Banking Organizations.

Contrariamente alla Svizzera, negli Stati Uniti non sono previste esigenze relative al «liquidity coverage ratio» o al grado di rifinanziamento. Le autorità statunitensi competenti hanno tuttavia la facoltà di escludere singole banche dalle semplificazioni a causa del loro profilo di rischio. I motivi dell'esclusione possono essere, ad esempio, le operazioni fuori bilancio, il portafoglio di negoziazione o l'esposizione in derivati.

2.2 Commento ai singoli articoli

Articolo 47a *Semplificazioni*

Le banche e le società di intermediazione mobiliare delle categorie 4 e 5 possono chiedere alla FINMA di essere esentate dall'obbligo di calcolare i fondi propri necessari secondo gli articoli 41–46. Gli istituti intenzionati a beneficiare di queste semplificazioni inoltrano alla FINMA la rispettiva richiesta corredata delle prove dell'adempimento delle condizioni di cui all'articolo 47b. Se tutte le condizioni di cui all'articolo 47b sono adempiute e se non sussiste un motivo di reiezione di cui all'articolo 47c, la FINMA accoglie formalmente la richiesta.

Le esigenze di cui agli articoli 41–46 devono garantire che in relazione ai rischi assunti gli istituti dispongano di fondi propri sufficienti. Con l'introduzione delle semplificazioni queste esigenze decadono, sostituite tuttavia dalle condizioni di cui all'articolo 47b.

- Le esigenze relative ai fondi propri di cui agli articoli 41 e seguenti sono implicitamente adempiute, dato che, conformemente all'articolo 47b, gli istituti devono disporre in particolare di un «leverage ratio» semplificato elevato rispetto ai loro fondi propri di base. Mediante un calcolo semplificato della qualità del bilancio, la FINMA verifica, tra l'altro, che gli istituti non siano esposti a rischi di bilancio troppo alti. Se constata ad esempio un aumento dei rischi, in applicazione per analogia dell'articolo 4 capoverso 3 LBCR, la FINMA può inasprire le condizioni di cui all'articolo 47b e imporre un supplemento di fondi propri specifico per il pilastro 2, come stabilito all'articolo 45. Per le banche esonerate dall'obbligo di osservare gli articoli 41–46, i relativi supplementi sono garantiti dal «leverage ratio» semplificato di cui all'articolo 47b capoverso 3.
- Per tali istituti vengono quindi meno le esigenze qualitative e quantitative applicate ai fondi propri necessari di cui all'articolo 41.
- Con l'esenzione dall'obbligo di osservare le disposizioni dell'articolo 43, questi istituti non devono più detenere il cuscinetto di fondi propri proporzionale previsto nel citato articolo. Tale cuscinetto è del 3,2 per cento delle posizioni ponderate in funzione del rischio per gli istituti della categoria 4 e del 2,5 per cento per quelli della categoria 5. Determinanti per stabilire il carattere proporzionale del cuscinetto di fondi propri sono le diverse dimensioni⁷ degli istituti delle citate categorie e i differenti rischi reputazionali che essi presentano per la piazza finanziaria svizzera. Con l'esigenza non proporzionale relativa al «leverage ratio» semplificato, che è dell'8 per cento per le banche e le società di intermediazione mobiliare delle categorie 4 e 5, non si tiene più conto della rinuncia al cuscinetto di fondi propri proporzionale.
- Vengono altresì meno le esigenze relative al cuscinetto di capitale anticiclico settoriale di cui all'articolo 44, attualmente iscritto all'attivo per le posizioni garantite direttamente o indirettamente da pegno immobiliare. Anche eventuali future esigenze relative a un cuscinetto di capitale anticiclico generale non produrrebbero effetti per questi istituti.
- Vista la complessità delle disposizioni di esecuzione tecniche relative al calcolo dell'esposizione totale, gli istituti che beneficiano delle semplificazioni non sono più soggetti all'obbligo di osservare le disposizioni sul «leverage ratio» di cui all'articolo 46 OFoP. In sostituzione calcolano un «leverage ratio» semplificato come quello definito all'articolo 47b

⁷ Per un istituto della categoria 4 la somma di bilancio può raggiungere i 15 miliardi e i depositi privilegiati possono arrivare a 500 milioni, contro rispettivamente 1 miliardo e 100 milioni al massimo per un istituto della categoria 5.

capoverso 3, che fornisce una buona approssimazione del «leverage ratio» di cui all'articolo 46. Con il previsto cuscinetto di 5 punti percentuali si garantisce il mantenimento del livello del «leverage ratio» stabilito dall'articolo 46.

- Non si applicano neppure i meccanismi sanzionatori legati alle esigenze in materia di fondi propri ponderati in funzione del rischio, segnatamente quelli contemplati dall'autodisciplina nell'ambito della concessione di crediti ipotecari giusta l'articolo 72 capoverso 5.

Ulteriori semplificazioni sono previste nell'ambito delle esigenze relative alla liquidità. Conformemente al calendario del Comitato di Basilea per la vigilanza sulle banche, la NSFR avrebbe dovuto essere recepita nel diritto svizzero il 1° gennaio 2018. A causa dei ritardi a livello internazionale, il 30 novembre 2018 il Consiglio federale ne ha nuovamente posticipato l'introduzione. Tuttavia, non appena la NSFR sarà in vigore, gli istituti che beneficeranno delle semplificazioni dovranno essere esonerati dall'obbligo di calcolarla e di osservarla. Per le banche e le società di intermediazione mobiliare che beneficiano delle semplificazioni il grado di rifinanziamento semplificato (art. 47b cpv. 4) funge da approssimazione della NSFR. L'esenzione necessaria sarà sancita nell'OLiQ a tempo debito. Anche alle succursali di banche o società di intermediazione mobiliare estere dovrà essere concessa la possibilità di presentare una richiesta di esenzione.

Articolo 47b Condizioni

L'articolo 47b definisce le condizioni necessarie per beneficiare delle semplificazioni previste all'articolo 47a. Poiché, in linea di massima, le succursali di banche o società di intermediazione mobiliare estere non sono tenute a calcolare i fondi propri necessari di cui agli articoli 41–46, non occorre nemmeno stabilire le condizioni alle quali esse possano essere esonerate da tale obbligo.

Capoverso 1

Le banche che beneficiano delle semplificazioni devono soddisfare in ogni momento le condizioni di cui alle lettere a–c. Le stesse devono essere adempiute a livello sia di singolo istituto che di gruppo finanziario.

Capoverso 1 lettera a

Le banche delle categorie 4 e 5 devono attestare un «leverage ratio» semplificato di cui al capoverso 3 pari ad almeno l'8 per cento. In questo modo il «leverage ratio» non ponderato in funzione del rischio del 3 per cento richiesto dall'articolo 46 OFoP (indice massimo di leva finanziaria) viene chiaramente superato. Questa garanzia supplementare tiene conto del fatto che per definizione il «leverage ratio» non è ponderato in funzione del rischio e può sostituire solo in parte la funzione della quota di capitale ponderata in funzione del rischio. Il maggior margine di manovra nell'assunzione di rischi è così compensato da queste esigenze più elevate relative al «leverage ratio» semplificato, ossia alla quota di capitale non ponderata in funzione del rischio.

Capoverso 1 lettera b

La quota media di liquidità di cui al capoverso 3 deve essere almeno del 110 per cento. Con questa percentuale la quota media di liquidità supera il requisito minimo del 100 per cento, che secondo l'articolo 14 OLiQ deve essere rispettato in ogni momento. L'aumento del requisito di liquidità tiene conto del fatto che in una situazione di stress un istituto può trovarsi a dover far fronte a deflussi di liquidità significativi.

Capoverso 1 lettera c

Il grado di rifinanziamento di cui al capoverso 4 deve essere almeno del 100 per cento. Si garantisce in tal modo un finanziamento stabile degli istituti che beneficiano delle semplificazioni. Sul piano concettuale, il grado di rifinanziamento sostituisce la NSFR.

Capoverso 2

Il «leverage ratio» semplificato è il risultato di un calcolo semplificato dell'indice massimo di leva finanziaria di cui all'articolo 46 OFoP. Si calcola dividendo i fondi propri di base (numeratore) di cui all'articolo 18 capoverso 2 in combinato disposto con gli articoli 21 e seguenti e 27 e seguenti OFoP per la somma (denominatore) di tutti gli attivi di bilancio (dedotti i valori immateriali, l'avviamento e le partecipazioni) e di tutte le posizioni fuori bilancio. Pertanto le esigenze relative alla qualità del capitale corrispondono ancora a quelle fissate all'articolo 46 OFoP.

Capoverso 3

La quota media di liquidità si determina dividendo la media (numeratore) calcolata sugli ultimi 12 mesi delle attività liquide di elevata qualità (HQLA) a fine mese secondo gli articoli 15 e seguenti OLiq per il valore medio (denominatore) calcolato sugli ultimi 12 mesi del deflusso netto di fondi a fine mese secondo l'articolo 16 OLiq atteso sull'orizzonte temporale di 30 giorni conformemente allo scenario di stress per la quota di liquidità a breve termine. Un istituto che unitamente alla richiesta secondo l'articolo 47a presenta una domanda di autorizzazione a esercitare l'attività secondo l'articolo 3 LBCR deve adempiere l'esigenza relativa alla quota di liquidità media soltanto nel momento in cui inizia la propria attività.

Capoverso 4

Il grado di rifinanziamento si calcola dividendo la somma (numeratore) degli impegni risultanti da depositi della clientela, obbligazioni di cassa, prestiti con una durata residua superiore a un anno e mutui presso centrali d'emissione di obbligazioni fondiarie con una durata residua superiore a un anno, e dei fondi propri, per la somma (denominatore) dei crediti nei confronti della clientela e dei crediti ipotecari.

Capoverso 5

La FINMA può emanare disposizioni di esecuzione tecniche relative ai calcoli di cui ai capoversi 2–4.

Articolo 47c Reiezione della richiesta

In presenza di uno o più motivi di reiezione indicati di seguito, la FINMA può respingere la richiesta ai sensi dell'articolo 47a. L'elenco esaustivo e la definizione dei motivi di reiezione garantiscono agli istituti la certezza della pianificazione e del diritto necessarie.

Lettera a

Se un istituto non soddisfa più, sulla base delle sue caratteristiche, i criteri per essere attribuito alla categoria 4 o 5 ai sensi dell'OBCR oppure non adempie le condizioni di cui all'articolo 47b, la FINMA può respingere la richiesta.

Lettera b

La FINMA può anche negare l'accesso alle semplificazioni di cui all'articolo 47a se contro l'istituto essa ha adottato provvedimenti fondati sulla legislazione in materia di vigilanza o se è in corso un procedimento per violazione di disposizioni del diritto in materia di vigilanza in relazione alle norme di comportamento secondo la legge del 15 giugno 2018 sui servizi finanziari (LSerFi; FF 2018 3067), alle norme di comportamento sul mercato secondo la legge del 19 giugno 2015 sull'infrastruttura finanziaria (LInFi; RS 958.1), al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo secondo la legge del 10 ottobre 1997 sul riciclaggio di denaro (LRD; RS 955.0) o ad operazioni transfrontaliere. Se inoltre ha già ordinato a un istituto di adottare provvedimenti negli stessi ambiti e quest'ultimo non vi ha ancora provveduto, la FINMA può negare anche a detto istituto l'accesso alle semplificazioni di cui all'articolo 47a.

Lettera c

L'accesso alle semplificazioni di cui all'articolo 47a può essere negato altresì se la gestione dei rischi di tasso d'interesse è inadeguata oppure il rischio di tasso d'interesse è eccessivamente elevato rispetto ai fondi propri di base, al risultato da operazioni su interessi o alla capacità di sopportare i rischi, tenuto conto dell'insieme dei rischi. I criteri che permettono di identificare una gestione dei rischi di tasso d'interesse inadeguata e un rischio di tasso d'interesse eccessivamente elevato sono definiti nella Circolare 2019/2 della FINMA «Rischi di tasso d'interesse – banche» in relazione ai cosiddetti istituti eccessivamente esposti (allegato 1, n. marg. 13).

Articolo 47d *Sopravvenuto inadempimento delle condizioni*

Capoverso 1

Le banche e le società di intermediazione mobiliare che beneficiano delle semplificazioni devono sorvegliare personalmente l'adempimento delle esigenze ad esse applicabili definite all'articolo 47b (cfr. art. 12 cpv. 2 OBCR). Se non adempiono più le esigenze, devono comunicarlo senza indugio alla FINMA. Per il resto si applica l'obbligo di notifica giusta l'articolo 29 capoverso 2 della legge sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA; RS 956.1).

Capoverso 2

Dal canto suo la FINMA informa gli istituti che sulla base delle loro caratteristiche non soddisfano più i criteri per essere attribuiti alla categoria 4 o 5 ai sensi dell'OBCR oppure presentano una gestione dei rischi di tasso d'interesse inadeguata o un rischio di tasso d'interesse eccessivamente elevato di cui all'articolo 47c lettera c. Se nei confronti di un istituto avvia un procedimento per violazione di disposizioni del diritto in materia di vigilanza o dispone l'adozione di provvedimenti negli ambiti definiti all'articolo 47c lettera b, la FINMA comunica all'istituto interessato che non può più beneficiare delle semplificazioni di cui all'articolo 47a.

Capoverso 3

Nei casi di cui ai capoversi 1 e 2 la FINMA accorda all'istituto interessato un termine affinché questi possa nuovamente adempiere le condizioni. Generalmente questo termine è di un anno. In singoli casi motivati, come quello degli afflussi imprevisti di fondi della clientela che comportano un inadempimento temporaneo delle esigenze definite all'articolo 47b, la FINMA può abbreviare o prolungare il termine. Se, scaduto questo termine, le condizioni non sono adempiute, l'istituto non può più beneficiare delle semplificazioni di cui all'articolo 47a, a meno che in un secondo tempo quest'ultimo non inoltri una nuova richiesta secondo l'articolo 47a.

Articolo 47e *Rinuncia alle semplificazioni*

Le banche e le società di intermediazione mobiliare che non intendono più beneficiare delle semplificazioni di cui all'articolo 47a lo notificano alla FINMA e alla società di audit. Se in futuro desidereranno nuovamente beneficiare delle semplificazioni, dovranno presentare una nuova richiesta (soggetta ad approvazione).

Disposizioni transitorie

Articolo 148k *Metodi di calcolo per i derivati*

Capoverso 1

Fino al 31 dicembre 2021 le banche delle categorie 4 e 5 potranno continuare a effettuare, nell'ambito dei fondi propri necessari e della ripartizione dei rischi, la conversione dei derivati nel loro equivalente di credito secondo il metodo del valore di mercato conformemente all'articolo 57 nel tenore del 1° luglio 2016. Per quella data tale metodo, che serve per il calcolo degli equivalenti di credito dei derivati, dovrà essere rivisto e se ne elimineranno gli attuali difetti. Il metodo del valore di mercato dovrà dunque essere mantenuto anche dopo il 31 dicembre 2021, pur con alcuni adeguamenti.

Capoverso 2

Nel senso di una regola *de minimis*, quanto precede si applica anche alle banche della categoria 3 che hanno posizioni in derivati non rilevanti. La FINMA emana disposizioni di esecuzione tecniche.

2.3 Procedura di consultazione

2.3.1 Risultati della procedura di consultazione

Dal 5 aprile al 12 luglio 2019 è stata svolta una procedura di consultazione relativa alle modifiche previste. Tutti i partecipanti che hanno espresso il proprio parere su questa parte del progetto accolgono favorevolmente le modifiche. Taluni propongono degli adeguamenti. I principali risultati della procedura di consultazione sono illustrati nel relativo rapporto sui risultati del Dipartimento federale delle finanze (DFF) del 27 novembre 2019.

2.3.2 Valutazione e ponderazione dei risultati della procedura di consultazione

Gli adeguamenti proposti nei pareri pervenuti sono stati analizzati in modo approfondito. Sulla base di tali proposte sono state apportate le importanti modifiche materiali spiegate di seguito.

- Le condizioni che consentono di beneficiare delle semplificazioni sono state criticate sia per quanto concerne il «leverage ratio» semplificato (art. 47b cpv. 1 lett. a AP-OFoP) sia in relazione alla quota media di liquidità (art. 47b cpv. 1 lett. b AP-OFoP), entrambi considerati eccessivamente elevati. Riguardo al «leverage ratio» semplificato, prima della consultazione anche la FINMA aveva già definito sufficiente, nel proprio rapporto esplicativo, un valore pari all'8 per cento per entrambe le categorie, mentre il DFF aveva proposto di applicare come sino ad allora un'esigenza proporzionale. Ora i fondi propri necessari corrispondono a un «leverage ratio» semplificato pari ad almeno l'8 per cento per gli istituti delle categorie 4 e 5 e la quota media di liquidità ammonta ad almeno il 110 per cento.
- Per quanto concerne la definizione del «leverage ratio» semplificato, le associazioni di categoria hanno chiesto di rinunciare al computo dei depositi detenuti dalla Banca nazionale svizzera (BNS), ma di considerare le riserve latenti. In tal modo, il numeratore del «leverage ratio» semplificato aumenterebbe rispetto al «leverage ratio» tradizionale, mentre il denominatore diminuirebbe, e ciò implicherebbe una riduzione dell'esigenza relativa ai fondi propri necessari. Poiché in relazione a questo criterio il «leverage ratio» dovrebbe essere semplificato e non ridefinito, le richieste delle associazioni di categoria non vengono considerate in questa sede.
- Su richiesta della FINMA, le sue competenze riguardo alla reiezione di richieste di semplificazioni sono state ampliate (art. 47c lett. b AP-OFoP). Una richiesta può essere respinta non soltanto se è in corso un procedimento per violazione di disposizioni in relazione a norme di comportamento secondo la LSerFi, norme di comportamento sul mercato secondo la LInFi, riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo secondo la LRD od operazioni transfrontaliere oppure se la gestione dei rischi di tasso d'interesse è inadeguata o il rischio di tasso d'interesse è eccessivamente elevato, bensì anche quando la FINMA ha adottato provvedimenti fondati sulla legislazione in materia di vigilanza.
- Oltre alle modifiche apportate all'OFoP, viene effettuato un adeguamento dell'OLiQ. Le banche delle categorie 4 e 5 non devono più tenere conto di diversi orizzonti temporali per gli stress test sullo stato di liquidità, ma possono considerare lo scenario di stress della quota di liquidità a breve termine («Liquidity Coverage Ratio», LCR secondo l'art. 12 cpv. 1 OLiQ). All'articolo 9 viene inserito a tal fine un nuovo capoverso 1^{bis}.

2.4 Ripercussioni per l'economia

2.4.1 Piccole banche e società di intermediazione mobiliare

Le semplificazioni di cui all'articolo 47a mirano a ridurre lo sgravio amministrativo di piccole banche e società di intermediazione mobiliare, purché queste adempiano in modo duraturo talune esigenze supplementari. L'applicazione del metodo del valore di mercato ai fini del calcolo degli equivalenti di credito dei derivati di cui all'articolo 148k è invece ammessa per tutte le banche e società di intermediazione mobiliare delle categorie di vigilanza 4 e 5.⁸ I risparmi annui attesi in virtù delle semplificazioni previste a livello di ordinanza per le piccole banche e società di intermediazione mobiliare ammontano, su base aggregata, a circa 980 000 franchi.⁹ Se come base di calcolo si utilizzano le stime individuali più elevate, sono previsti risparmi aggregati di 3 milioni di franchi al massimo. Anche tenendo conto di questo importo massimo, i risparmi attesi *direttamente* dal progetto sono esigui. Per gli istituti interpellati dal DFF questi risparmi costituiscono al massimo l'uno per cento dei costi di gestione. La parte preponderante di tali risparmi è riconducibile all'abolizione del calcolo delle posizioni ponderate in funzione del rischio («risk weighted assets», RWA). Le semplificazioni proposte possono tuttavia determinare, su base aggregata, anche costi di trasformazione *una tantum* fino a 810 000 franchi. Poiché il ricorso alle semplificazioni è facoltativo, è presumibile che ne facciano richiesta soltanto gli istituti che da esse si attendono un risparmio netto. Gli istituti interpellati sostengono che il motivo principale della loro partecipazione al progetto pilota della FINMA e quindi degli sforzi fatti per adempiere le condizioni di cui all'articolo 47b risiede nella possibilità di evitare costi di attuazione futuri.

In linea di massima, le semplificazioni di cui all'articolo 47a sono aperte alle banche e società di intermediazione mobiliare delle categorie di vigilanza 4 e 5. Di questi 260 istituti, durante il progetto pilota della FINMA 87 tra banche e società di intermediazione mobiliare hanno manifestato il proprio interesse per il regime applicabile alle piccole banche e 68 di esse hanno soddisfatto le condizioni per partecipare a detto progetto. Si può supporre che anche dopo il progetto pilota non tutte le banche e le società di intermediazione mobiliare delle categorie di vigilanza 4 e 5 saranno interessate alle semplificazioni: in virtù dell'obbligo di rendiconto interno alla casa madre, le succursali svizzere di banche estere devono ad esempio continuare a effettuare i calcoli che secondo l'articolo 47a verrebbero meno. Volontariamente o per posizionarsi meglio sul mercato dei capitali, taluni istituti potrebbero inoltre mantenere il proprio rendiconto pubblico conformemente allo standard di Basilea, anche senza esservi costretti dallo standard stesso o dalla sua norma di applicazione svizzera. Complessivamente, appare realistico attendersi che a medio termine beneficino delle semplificazioni 90 istituti.

I costi per il rispetto delle condizioni di cui all'articolo 47b non sono quantificabili con esattezza. Per gli istituti che adempiono già le condizioni, i costi possono risultare dal fatto che una flessibilità ridotta quanto alla dotazione di capitale e di liquidità può limitare la strategia aziendale. Per gli istituti che non adempiono ancora le condizioni di cui all'articolo 47b, ma desiderano beneficiare delle semplificazioni, derivano maggiori costi di capitale e di liquidità. Nel complesso, la modifica dell'ordinanza produce però un beneficio netto per gli istituti interessati, dato che questi chiederanno di poter fruire delle semplificazioni di cui all'articolo 47a soltanto se ne trarranno un vantaggio.

⁸ Anche una parte degli istituti della categoria di vigilanza 3 che ha posizioni in derivati non rilevanti può mantenere il metodo del valore di mercato.

⁹ Questi dati e quelli successivi si basano su stime di sei istituti delle categorie 4 e 5 che hanno fornito informazioni nell'ambito di un'inchiesta svolta dal DFF all'inizio del 2019. L'inchiesta doveva limitarsi a istituti che avevano conoscenze sufficienti dei contenuti del presente progetto. Sono stati quindi coinvolti solo rappresentanti del settore e ci si è così basati su un campione esiguo. Le stime corrispondono alle aspettative dei responsabili interpellati e non ai valori empirici raccolti nel progetto pilota. Durante questo progetto non si sono ancora potuti conseguire risparmi; infatti sono state maturate soltanto poche esperienze concrete riguardo alle ripercussioni finanziarie delle semplificazioni. I sei istituti interpellati variano quanto a modello aziendale e dimensioni, ma non sono necessariamente rappresentativi dell'insieme degli istituti interessati. Al fine di indicare un intervallo di valori, vengono pertanto presentati non soltanto i valori medi, ma anche le stime più alte fornite.

Gli istituti interpellati si aspettano di ottenere in media un risparmio sui costi ricorrenti annui di 7000 franchi in conseguenza della rinuncia al calcolo delle RWA. Secondo le stime più alte, si potrebbero conseguire risparmi fino a 20 000 franchi. Questi risparmi riguardano le spese di revisione e i costi di licenza, nonché i costi interni. Poiché i calcoli delle RWA sono già implementati nei sistemi informatici, i risparmi sui costi di licenza potrebbero tuttavia essere realizzati soltanto al momento dell'installazione di nuove versioni dei software. Secondo una stima basata sul presunto numero di 90 istituti interessati alle semplificazioni, i risparmi aggregati attesi sono compresi tra circa 630 000 franchi e 1,8 milioni di franchi all'anno. A seguito dell'estensione del reporting prudenziale al calcolo semplificato della qualità di bilancio, prevista in sostituzione del calcolo delle RWA, gli istituti interpellati non si aspettano alcun costo supplementare annuo.

L'abolizione del calcolo delle RWA e gli adeguamenti minimi apportati ai rapporti destinati alla BNS comporterebbero taluni costi di trasformazione *una tantum* per gli istituti interessati. Gli istituti interpellati stimano mediamente questi costi a circa 4000 franchi o a 7000 franchi al massimo (costi aggregati per tutti i 90 istituti: rispettivamente circa fr. 360 000 e 630 000).

Dal calcolo semplificato del «leverage ratio» gli istituti interpellati si aspettano mediamente risparmi sui costi ricorrenti annui compresi tra i 1000 e i 2000 franchi (risparmi aggregati: fr. 90 000–180 000). Anche i costi di trasformazione *una tantum* si quantificano tra i 1000 e i 2000 franchi per istituto.

Mentre le semplificazioni di cui all'articolo 47a sono legate a condizioni, la possibilità di applicare il metodo del valore di mercato per il calcolo degli equivalenti di credito dei derivati (art. 148k) riguarda tutte le banche e società di intermediazione mobiliare delle categorie di vigilanza 4 e 5 (nonché quelle della categoria 3 con posizioni in derivati non rilevanti). Per tale calcolo questi istituti potranno utilizzare anche in futuro il metodo del valore di mercato in luogo dell'approccio standard («Standardised Approach for Counterparty Credit Risk»). Per le categorie di vigilanza 1–3, la sostituzione del metodo del valore di mercato con il più moderno approccio standard avverrà per la fine del 2019 conformemente alla revisione del 22 novembre 2017 dell'ordinanza sui fondi propri (cfr. art. 148g cpv. 3). La possibilità di scelta tra i due approcci è offerta a tutte le circa 260 banche e società di intermediazione mobiliare delle categorie di vigilanza 4 e 5 (nonché a un esiguo numero di istituti della categoria 3). Poiché nell'ambito della ripartizione dei rischi l'articolo 47b non prevede esigenze né prescrizioni particolari, si giustifica la parità di trattamento dei piccoli istituti indipendentemente dall'adempimento delle condizioni di cui al suddetto articolo. Secondo gli istituti interpellati i risparmi annui che si dovrebbero ottenere in tal modo ammonterebbero in media a circa 1000 franchi. Sulla base delle stime più alte, potrebbero raggiungere i 4000 franchi. Se si calcolano questi valori sull'insieme delle piccole banche e società di intermediazione mobiliare, il mantenimento del metodo del valore di mercato permette quindi di ottenere risparmi annui complessivi compresi tra 260 000 franchi e 1,04 milioni di franchi. Nessuno degli istituti interpellati si aspetta risparmi sostanziali sui costi di trasformazione *una tantum*. Tuttavia, per tutte le banche e le società di intermediazione mobiliare delle categorie 4 e 5 risultano ulteriori risparmi dovuti alla diminuzione del numero di scenari da riprodurre nell'ambito degli stress test sullo stato di liquidità. Questa semplificazione è stata integrata nel progetto a seguito della procedura di consultazione e non era ancora stata discussa al momento dell'inchiesta. Di conseguenza non sono disponibili stime riguardanti i benefici di questa misura.

Per le piccole banche e società di intermediazione mobiliare, la somma dei risparmi in virtù delle semplificazioni previste a livello di ordinanza può apparire esigua allo stato attuale. Anche per i piccoli istituti, tali risparmi potrebbero essere sostanziali soltanto in pochissimi casi. I risparmi possono tuttavia aumentare se anche con le future regolamentazioni orientate al rischio le piccole banche e società di intermediazione mobiliare che adempiono le condizioni di cui all'articolo 47b potranno beneficiare di semplificazioni. Va inoltre considerato che, a livello di circolari, la FINMA prevede ulteriori semplificazioni per le piccole banche e società di intermediazione mobiliare che adempiono le condizioni di cui all'articolo 47b. Dal punto di vista degli istituti interessati, le semplificazioni a livello di ordinanze e di circolari possono essere

intese come un pacchetto. Gli istituti interpellati stimano che le misure previste finora a livello di circolari per gli istituti che adempiranno le condizioni di cui all'articolo 47b producano in media risparmi ricorrenti annui di 24 000 franchi (risparmi aggregati: fr. 2,2 mio.). Secondo le stime più alte, i risparmi potrebbero raggiungere i 90 000 franchi (risparmi aggregati: fr. 8,1 mio.).¹⁰

Gli adeguamenti dell'ordinanza e delle circolari permettono di generare, per l'insieme delle piccole banche e società di intermediazione mobiliare, risparmi ricorrenti annui di 3,1 milioni di franchi su base aggregata. Anche considerando le stime più alte, i risparmi ricorrenti non superano gli 11 milioni di franchi su base aggregata. Gran parte dei risparmi attesi è riconducibile ad adeguamenti delle circolari della FINMA. Inoltre, gli istituti che beneficeranno delle semplificazioni di cui all'articolo 47a non dovranno sostenere eventuali costi di trasformazione legati a future regolamentazioni. Nel caso di un'applicazione dei calcoli delle RWA secondo la versione finale degli standard di Basilea III e di future normative basate sulle RWA, gli istituti interpellati si attendono risparmi sostanziali sui costi di attuazione. Essi sono del parere che soltanto con la realizzazione di questi risparmi l'adempimento delle condizioni di cui all'articolo 47b sarebbe economicamente vantaggioso.

2.4.2 Concorrenza, piazza finanziaria e crescita

Con le semplificazioni proposte per le banche e le società di intermediazione mobiliare particolarmente liquide e ben capitalizzate delle categorie di vigilanza 4 e 5 si intende contenere i costi fissi superiori alla media che la regolamentazione determina per i piccoli istituti. Di conseguenza, le misure proposte non vanno considerate quale vantaggio competitivo per i piccoli istituti, ma piuttosto quale correttivo di una distorsione della concorrenza che detti istituti subiscono a causa dei predetti costi fissi. Questo è lo scopo dichiarato del pacchetto di misure previsto. Dal punto di vista della concorrenza, la nuova distinzione tra piccoli istituti che adempiono le condizioni e quelli che non adempiono le condizioni di cui all'articolo 47b non pone problemi, poiché queste semplificazioni sono aperte a tutti questi istituti.

Oltre a mitigare gli svantaggi per i piccoli istituti, il pacchetto di misure può ridurre gli ostacoli normativi all'accesso al mercato. In questo modo anche i nuovi operatori del mercato possono beneficiare direttamente delle semplificazioni di cui all'articolo 47a e devono adempiere le condizioni di cui all'articolo 47b capoverso 3 soltanto nel momento in cui iniziano l'attività.

A livello di economia nazionale, i risparmi aggregati per le piccole banche e società di intermediazione mobiliare non sono significativi. Non bisogna perciò attendersi ripercussioni sulla crescita economica a seguito di tali risparmi.

2.4.3 Clienti, stabilità del sistema e vigilanza sui mercati finanziari

Le semplificazioni previste non comportano costi o benefici diretti per i depositanti o i clienti mutuatari. Il pacchetto di misure potrebbe avere effetti vantaggiosi per i clienti nel senso che serve a mantenere la pluralità degli offerenti.

Gli istituti che adempiono le condizioni di cui all'articolo 47b avranno tuttavia maggiore libertà per affrontare rischi più elevati in taluni settori. Inoltre, dato che non devono più calcolare le RWA, tali istituti sono esentati dall'obbligo di osservare le disposizioni relative al cuscinetto di capitale anticiclico settoriale (cfr. art. 47a). Queste banche, che secondo il «leverage ratio» non ponderato in funzione del rischio sono ben capitalizzate, potrebbero poi finanziare maggiormente crediti più rischiosi e dunque più redditizi. Per esse diventa più interessante concedere crediti aziendali non garantiti. Inoltre, perde ad esempio il proprio effetto il meccanismo sanzionatorio dell'autodisciplina nel settore ipotecario, legato ai fattori di ponderazione del rischio degli attivi (art. 72 cpv. 5). Siffatti effetti di incentivazione legati ai fattori di ponderazione del rischio hanno ripercussioni comunque limitate sugli istituti che già adempiono le condizioni di cui all'articolo 47b, visto che le esigenze in materia di capitale ponderato in funzione del

¹⁰ Le semplificazioni previste a livello di circolari saranno commentate nel rapporto della FINMA sull'indagine conoscitiva relativa all'adeguamento delle pertinenti circolari.

rischio non sono vincolanti. Inoltre, il calcolo semplificato della qualità del bilancio consente alla FINMA di continuare ad esercitare una certa vigilanza su un eventuale aumento del rischio. Il rischio per la stabilità finanziaria è poi limitato dall'esigua quota complessiva degli istituti delle categorie 4 e 5 rispetto al sistema bancario. In linea di principio è però ipotizzabile un orientamento verso attività più rischiose o il trasferimento di alcune quote di mercato alle piccole banche.

Gli istituti che potranno fruire delle semplificazioni beneficeranno anche di una procedura di notifica semplificata alla BNS e alla FINMA.¹¹ Affinché le due autorità abbiano ancora la possibilità di valutare i rischi assunti da dette banche, si è proceduto a un adeguamento puntuale del reporting prudenziale per supplire in modo sommario al calcolo delle RWA. Questa modifica, che è già stata comunicata per scritto agli istituti partecipanti al progetto pilota, prevede in particolare la suddivisione delle ipoteche in ipoteche per immobili d'abitazione e ipoteche per altri immobili. Inoltre dovranno essere fornite informazioni sugli immobili da reddito e su quelli che non presentano questa caratteristica.

Per compensare il loro maggiore margine di manovra nell'assunzione di rischi, gli istituti che intendono beneficiare delle previste semplificazioni devono soddisfare esigenze più elevate in materia di capitale in relazione a un «leverage ratio» semplificato. Questa garanzia supplementare tiene conto del fatto che per definizione il «leverage ratio» non è ponderato in funzione del rischio e può sostituire solo in parte la funzione della quota di capitale ponderata in funzione del rischio. Per determinare l'entità della garanzia supplementare necessaria ci si è basati sui dati storici provenienti dalla crisi immobiliare in Svizzera degli Anni Novanta come pure su uno studio della «Federal Deposit Insurance Corporation» (FDIC), che ha analizzato 1200 liquidazioni bancarie negli Stati Uniti tra il 1986 e il 2007. Le perdite registrate durante la crisi immobiliare in Svizzera dalle banche BEKB, BCV e BCGE, tutte e tre appartenenti alla categoria 3, si situavano tra l'8 e il 18 per cento del totale di bilancio. Lo studio della FDIC, tuttavia, giunge alla conclusione che le perdite subite da una banca in rapporto al totale di bilancio sono in linea di principio maggiori quanto più piccola è una banca. Ciò significa che i valori corrispondenti delle banche appartenenti alle categorie 4 e 5 sarebbero tendenzialmente più elevati di quelli delle citate banche della categoria 3. Per le banche statunitensi con un totale di bilancio equivalente a quello delle banche delle categorie 4 e 5 (totale di bilancio <15 mia.), lo studio FDIC indica una perdita media del 18 per cento del totale di bilancio.

Mediante le semplificazioni previste si riducono le informazioni a disposizione della FINMA sulla situazione degli istituti in questione. Possono così allungarsi i suoi tempi di reazione per disporre l'adozione di provvedimenti in caso di necessità. Questi maggiori rischi devono essere compensati da esigenze in materia di capitale e di liquidità più elevate, definite in modo proporzionale e che migliorino la capacità di tali istituti di assorbire le perdite. Pertanto, nel complesso, non dovrebbero aumentare i rischi per i clienti e per il sistema finanziario.

In caso di fallimento di una piccola banca o società di intermediazione mobiliare, le ripercussioni sulla sicurezza dei depositi e sul sistema finanziario sono nettamente minori che nel caso di un istituto di dimensioni medie o grandi. Per tutte le banche e società di intermediazione mobiliare delle categorie 4 e 5, il volume dei depositi assicurati si situa al di sotto del limite sistemico della garanzia dei depositi, che è pari a 6 miliardi di franchi. Le esigenze in materia di «leverage ratio» semplificato, definite in modo proporzionale alle dimensioni degli istituti, tengono conto dei differenti rischi. Nei settori in cui i rischi non dipendono direttamente dalle dimensioni dell'istituto, le esigenze restano le stesse per tutte le banche e società di intermediazione mobiliare. Ciò concerne in particolare le disposizioni relative alla condotta d'affari.

2.4.4 Confederazione, Cantoni e Comuni

Le semplificazioni previste non influiscono sul bilancio e non hanno quindi alcuna conseguenza finanziaria diretta per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni. Un eventuale aumento

¹¹ Ciò non riguarda le rilevazioni che la BNS effettua autonomamente per adempiere i compiti legali secondo l'art. 5 della legge del 3 ottobre 2003 sulla Banca nazionale (RS 951.11).

del gettito fiscale riconducibile ai risparmi sui costi conseguiti dai piccoli istituti dovrebbe essere trascurabile.

2.5 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale

Il progetto posto in consultazione non è stato annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016¹² sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016¹³ sul programma di legislatura 2015–2019. La FINMA ha avviato il progetto pilota riguardante il regime applicabile alle piccole banche, che serve da base per la presente modifica dell'ordinanza, soltanto dopo l'approvazione del programma di legislatura. La presente modifica dell'OFoP è conforme ai principi della politica del Consiglio federale in materia di mercati finanziari.¹⁴

2.6 Aspetti giuridici

2.6.1 Costituzionalità

Le disposizioni si basano sulle relative disposizioni della LBCR, segnatamente sui suoi articoli 4 e 56 (cfr. n. 1).

2.6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Attualmente non sussistono impegni per i quali occorra verificare la compatibilità con il presente progetto.

2.6.3 Delega di competenze legislative

Il progetto non prevede la delega di competenze legislative.

2.7 Entrata in vigore

L'entrata in vigore della presente modifica dell'OFoP è prevista il 1° gennaio 2020, simultaneamente alle modifiche risultanti dalle disposizioni di esecuzione relative alla LISFi. Il nuovo articolo 148k contiene una disposizione transitoria.

¹² FF 2016 909

¹³ FF 2016 4605

¹⁴ Cfr. rapporto del Consiglio federale di ottobre 2016 «Politica dei mercati finanziari per una piazza finanziaria svizzera competitiva».

3 Ipoteche per immobili d'abitazione da reddito

3.1 Situazione iniziale

Dalla fine del 2008 il livello dei tassi d'interesse in Svizzera è eccezionalmente basso. Fasi caratterizzate da questo fenomeno favoriscono gli squilibri sul mercato ipotecario e immobiliare. Una correzione di tali squilibri avviene spesso rapidamente e può avere gravi ripercussioni. In Svizzera, gli indizi di un'evoluzione in questa direzione erano stati riscontrati già nel 2010. In seguito sono quindi state introdotte diverse misure (di disciplina e autodisciplina)¹⁵, che hanno avuto un effetto attenuante principalmente nel settore degli immobili d'abitazione ad uso personale. Per contro i rischi nel settore degli immobili d'abitazione da reddito (immobili perlopiù non utilizzati dal mutuatario stesso) si sono accentuati. Un'analisi dettagliata al riguardo si trova nell'allegato 1.

In mancanza di valide alternative d'investimento, una situazione congiunturale caratterizzata da tassi d'interessi bassi ha spinto diversi investitori a rivolgersi verso il mercato immobiliare. Questa tendenza si è tradotta negli ultimi dieci anni in un forte aumento dei prezzi in questo settore, come pure in un incremento dell'attività edile. Tuttavia, si rilevano sempre più i segni di un'offerta eccedentaria. Al 1° giugno 2019, la quota di abitazioni vacanti si attestava, con l'1,66 per cento, intorno ai valori osservati l'ultima volta alla fine degli anni Novanta (cfr. allegato 1, figura 5). Allo stesso tempo si registra una diminuzione delle pigioni e un calo dei rendimenti. Negli ultimi anni il rischio di una correzione dei prezzi nel segmento degli immobili d'abitazione da reddito è pertanto aumentato considerevolmente. Dato che in Svizzera il 30 per cento delle ipoteche (portafoglio e nuove operazioni) viene acceso per finanziare questo tipo di immobili, le banche svizzere sono fortemente esposte alle ripercussioni delle correzioni dei prezzi.

Tuttavia, le banche svizzere non sono esposte solo alle correzioni dei prezzi, ma anche all'aumento degli interessi. I dati della BNS indicano¹⁶ che sono aumentati nettamente anche i rischi di sostenibilità inerenti al finanziamento ipotecario di immobili d'abitazione da reddito. Considerando un interesse teorico del 5 per cento e costi di manutenzione e di ammortamento, dell'1 per cento ciascuno, per oltre la metà delle nuove ipoteche concesse nel 2017 per finanziare immobili d'abitazione da reddito i costi teorici supererebbero i redditi locativi netti di questi immobili.¹⁷ Per quasi tutte le banche la quota di queste ipoteche supera il 40 per cento, e per alcuni istituti raggiunge una percentuale nettamente superiore (cfr. allegato 1, figura 9). Nel contempo per gran parte dei crediti il tasso d'interesse è vincolato a breve o brevissimo termine, per cui in caso di rialzo dei tassi d'interesse i costi del debitore ipotecario aumenterebbero rapidamente, mentre i redditi locativi netti non potrebbero essere aumentati altrettanto rapidamente. Anche la quota dei nuovi crediti ipotecari con un tasso d'anticipo («loan-to-value», LTV) da alto a molto alto si attesta costantemente a un livello elevato. Una riduzione dei prezzi sul mercato immobiliare implicherebbe inoltre un aumento di questo tasso d'anticipo a causa del calo dei valori degli immobili. Le banche potrebbero cercare di richiedere maggiori garanzie ai mutuatari, o includere un premio di rischio più elevato nel tasso di credito. Nel caso in cui la correzione del prezzo fosse abbastanza grande, e il mutuatario non fosse in grado di

¹⁵ In primo luogo nel 2012 e nel 2014 si è proceduto alla revisione dell'autodisciplina delle banche. Da allora i mutuatari devono disporre di almeno il 10 % del valore d'anticipo sotto forma di fondi propri, che non sono ritirati dall'avere della cassa pensioni. Dato che la computazione degli averi provenienti dalla cassa pensione quali fondi propri per l'acquisto di un immobile d'abitazione da reddito non era mai stata consentita, e che esistevano pochi finanziamenti con un tasso d'anticipo superiore al 90 %, questo requisito minimo ha avuto un effetto attenuante solo per gli immobili d'abitazione ad uso personale. Da allora i crediti ipotecari per gli immobili d'abitazione devono inoltre essere ammortati a due terzi dell'anticipo entro 15 anni. In secondo luogo, dal 1° gennaio 2013, riguardo ai crediti per gli immobili d'abitazione, l'aliquota di rischio per le quote di credito con valori d'anticipo di oltre l'80 % è stata aumentata dal 75 al 100 %. Infine nel 2013 è stato attivato anche il cuscinetto anticiclico di capitale settoriale con una quota dell'1 %. Nel 2014 questa quota è stata aumentata al 2 %.

¹⁶ Da settembre del 2017 nell'ambito della rilevazione HYPO_B della BNS viene effettuato un sondaggio trimestrale presso le 26 maggiori banche, rappresentanti complessivamente una quota del mercato ipotecario svizzero di circa il 90 %.

¹⁷ Per circa il 20 % dei crediti, ciò si sarebbe già verificato con un tasso d'interesse teorico del 3 %.

effettuare un pagamento supplementare, la somma del credito non sarebbe più coperta dalla garanzia e la banca dovrebbe procedere ad adeguate rettifiche di valore. Globalmente questi dati indicano un accumulo di rischi relativi ai tassi d'anticipo e alla sostenibilità nel segmento degli immobili d'abitazione da reddito. Ciò fa aumentare la probabilità che in caso di aumento degli interessi le banche subiscano perdite dirette da queste ipoteche. A fine 2018 la FINMA ha eseguito un ampio «stress test» sui crediti ipotecari, che a sua volta ha confermato i rischi in crescita sul mercato ipotecario, in particolare nel segmento degli immobili d'abitazione da reddito e sotto il profilo della sostenibilità.

Gli sviluppi descritti indicano che le misure finora adottate non sono sufficienti per contrastare un'ulteriore progressione dei rischi relativi agli immobili d'abitazione da reddito, che avrebbero notevoli ripercussioni sulla stabilità finanziaria. La modifica dell'OFoP posta in consultazione dal 5 aprile al 12 luglio 2019 era quindi volta ad aumentare la capacità di resistenza delle banche riguardo a possibili perdite nel segmento degli immobili d'abitazione da reddito. Inoltre questa misura avrebbe dovuto avere un certo effetto attenuante indiretto anche sull'offerta dei crediti ipotecari per gli immobili d'abitazione da reddito, e aiutare a contrastare un ulteriore aumento dei rischi di sostenibilità inerenti ai crediti del segmento degli immobili d'abitazione da reddito.

3.2 Misura di regolamentazione posta in consultazione

Per rafforzare la capacità di resistenza delle banche rispetto alle perdite nel segmento degli immobili d'abitazione da reddito, e per contrastare un ulteriore aumento dei rischi descritti, il Consiglio federale ha proposto di incrementare del fattore di 2,15 le aliquote di rischio per i crediti garantiti da pegno immobiliare relativi a immobili d'abitazione da reddito in Svizzera secondo l'approccio standard (allegato 3 OFoP) per le quote con un tasso d'anticipo superiore a due terzi del valore venale e quindi di aumentare la relativa copertura con fondi propri. Con tale misura intendeva differenziare gli immobili d'abitazione ad uso personale dagli immobili d'abitazione da reddito. In tal modo per le banche con approccio standard sarebbe stato vincolato capitale supplementare, disponibile in una fase di correzione per riassorbire le perdite.

Rafforzamento dell'autodisciplina

A fronte della situazione di rischio esposta, nel luglio del 2018 il DFF, in collaborazione con la FINMA e la BNS, aveva già avviato colloqui con le banche. Al fine di rispettare il principio di sussidiarietà delle misure di regolamentazione, l'obiettivo dei colloqui era trovare un'intesa con l'Associazione Svizzera dei Banchieri (ASB) sul rafforzamento dell'autodisciplina nel settore degli immobili d'abitazione da reddito, per contrastare un ulteriore aumento dei rischi legati a questo segmento nei bilanci delle banche. Nonostante la valutazione della situazione effettuata dall'ASB concordasse in gran parte con quella delle autorità, fino all'avvio della procedura di consultazione l'ASB era del parere che la maggior parte delle banche gestisse in modo adeguato i rischi ipotecari. Riteneva quindi opportuno prendere misure ad hoc in materia di vigilanza per gli istituti interessati dal rischio di correzione dei prezzi e da rischi di sostenibilità troppo elevati¹⁸, mentre in tale situazione non reputava indicato adottare misure a tappeto. Per questa ragione l'ASB ha respinto esplicitamente sia un rafforzamento dell'autodisciplina sia l'adozione di misure statali.

Nel marzo 2019 l'ASB ha infine segnalato la propria disponibilità a procedere comunque a un rafforzamento dell'autodisciplina. Durante la consultazione ha rivisto il proprio sistema di autodisciplina e il 17 giugno 2019 ne ha chiesto il riconoscimento alla FINMA. In concreto, per i

¹⁸ Come negli scorsi anni, la FINMA proseguirà su questa strada nell'ambito della vigilanza prudenziale, complementare alla presente revisione dell'OFoP. Le misure riguardano i rischi esistenti e specifici a determinati istituti (ex post). La presente revisione dell'OFoP (ex ante) si prefigge di impedire la progressione di rischi supplementari. Tale obiettivo non si potrebbe conseguire adottando provvedimenti fondati sulla legislazione in materia di vigilanza.

finanziamenti ipotecari di immobili da reddito¹⁹, i mutuatari devono ora disporre di fondi propri pari ad almeno il 25 per cento, e non più al 10 per cento, del valore d'anticipo. Inoltre, i crediti ipotecari per immobili da reddito devono ora essere ammortati a due terzi del valore d'anticipo entro al massimo dieci anni, anziché quindici anni come previsto sinora. Il 28 agosto 2019, in virtù dell'articolo 7 capoverso 3 LFINMA²⁰, il Consiglio di amministrazione della FINMA ha riconosciuto come standard minimi gli adeguamenti dell'autodisciplina nel settore dei finanziamenti ipotecari degli immobili da reddito. Le nuove disposizioni entreranno in vigore il 1° gennaio 2020.

3.2.1 Efficacia dell'autodisciplina riveduta

L'aumento proposto dal DFF delle aliquote di rischio per gli immobili d'abitazione da reddito era volto a rafforzare la capacità di assorbimento delle perdite delle banche. L'autodisciplina riveduta interviene invece sui criteri di concessione dei crediti. Trattandosi di una misura sul fronte della domanda, non è direttamente paragonabile al progetto di modifica dell'OFoP. Mentre l'aumento delle aliquote di rischio potrebbe avere soltanto un effetto attenuante indiretto sull'offerta di crediti ipotecari per gli immobili d'abitazione da reddito, l'incremento dei fondi propri di cui il mutuatario deve disporre, previsto nell'ambito dell'autodisciplina riveduta, sarebbe in grado di esercitare un effetto attenuante diretto sull'offerta di crediti ipotecari e quindi di contrastare un ulteriore aumento dei rischi per i crediti nel segmento degli immobili d'abitazione da reddito. L'effetto atteso della riduzione della durata di ammortamento è invece limitato. Sebbene la durata di ammortamento delle ipoteche per gli immobili da reddito debba essere ridotta da 15 a 10 anni, tale misura sarà però compensata dalla diminuzione del tasso d'anticipo nella concessione dei crediti pari al 75 per cento. La percentuale media da ammortare annualmente derivante dall'ammortamento, entro 15 anni, di un'ipoteca con tasso d'anticipo dell'80 per cento a due terzi del valore d'anticipo (1,11 %) è pressoché identica alla percentuale media da ammortare annualmente risultante dall'ammortamento, entro 10 anni, di un'ipoteca con tasso d'anticipo del 75 per cento a due terzi del valore d'anticipo.

L'adeguamento dell'ordinanza proposto dal DFF si applica solo indirettamente alle banche che utilizzano modelli interni per il calcolo delle aliquote di rischio. Sono completamente escluse dal campo di applicazione della modifica le banche che beneficiano di semplificazioni ai sensi dell'articolo 47a AP-OFoP. L'autodisciplina ha il vantaggio di essere uno standard minimo applicabile a tutte le banche. Tuttavia, mentre essa riguarda unicamente le nuove operazioni e gli aumenti di credito, l'aumento delle aliquote di rischio contenuto nel progetto di modifica dell'OFoP concerne tutte le ipoteche esistenti. Nel confronto, però, lo strumento dell'autodisciplina risulta più mirato poiché i criteri di sostenibilità dei rischi sono più severi, soprattutto per i nuovi crediti concessi.

La definizione di immobili da reddito prevista nell'ambito dell'autodisciplina riveduta è più restrittiva di quella proposta nel progetto di modifica dell'OFoP per gli immobili d'abitazione da reddito poiché non include le unità di piano e le case unifamiliari di privati non abitate dai proprietari, ma date in locazione (il cosiddetto segmento «buy-to-let»). Essa corrisponde alla definizione di «oggetti a reddito» contenuta nelle direttive dell'ASB per la verifica, la valutazione e la gestione di crediti garantiti da pegno immobiliare²¹, che non annovera gli immobili «buy-to-let» tra gli immobili da reddito. Questa definizione è attualmente accettabile in quanto non comporta costi di adeguamento per le banche e ha permesso di trovare una soluzione mirata che può entrare in vigore dal 1° gennaio 2020. Il segmento «buy-to-let» rappresenta tuttavia circa un quarto di tutti i crediti ipotecari per immobili d'abitazione da reddito concessi dalle banche e il Consiglio federale ritiene quindi che sia un segmento rilevante. Anche per ragioni legate ai rischi, gli immobili di questo segmento dovrebbero essere in linea di principio classificati come immobili d'abitazione da reddito. La distinzione tra immobili ad uso personale

¹⁹ Gli immobili da reddito comprendono sia gli immobili d'abitazione da reddito che gli immobili commerciali da reddito.

²⁰ RS 956.1

²¹ ASB: Direttive per la verifica, la valutazione e la gestione di crediti garantiti da pegno immobiliare, 2019

e immobili d'abitazione da reddito sarà pertanto nuovamente discussa nell'ambito dell'attuazione della versione finale degli standard di Basilea III. Dal punto di vista dei rischi, il Consiglio federale predilige una definizione più ampia degli immobili d'abitazione da reddito, che comprenda gran parte degli immobili «buy-to-let».

Nel complesso si deve presupporre che l'autodisciplina riveduta abbia, rispetto all'aumento delle aliquote di rischio, un effetto più diretto sulla concessione di crediti ipotecari e dunque sulla riduzione dei rischi di sostenibilità nel settore degli immobili d'abitazione da reddito.

3.2.2 Neutralità concorrenziale dell'autodisciplina riveduta

In linea di principio l'autodisciplina riveduta garantisce parità di trattamento rispetto ad assicuratori e casse pensioni. Con l'adeguamento della descrizione tecnica per il «modello standard – rischio di credito», la FINMA applicherà l'autodisciplina riveduta alle assicurazioni.²² Di conseguenza, gli adeguamenti dell'autodisciplina non comporteranno alcun cambiamento nelle posizioni competitive relative tra banche e assicuratori. Contrariamente alle assicurazioni, per le casse pensioni non è però prevista un'applicazione diretta dell'autodisciplina riveduta. Tuttavia, nel caso delle casse pensioni, oggi i mutuatari devono già disporre, ai fini del finanziamento, di fondi propri pari al 20 per cento. Per contro, non esistono norme riguardanti l'ammortamento. Se in futuro si dovesse constatare un aumento significativo del numero di crediti concessi dalle casse pensioni – indice del fatto che i mutuatari di crediti ipotecari si orientino maggiormente verso queste istituzioni – e di conseguenza una crescita della quota di mercato, attualmente esigua, di tali casse pensioni sul mercato ipotecario, si dovrà esaminare l'eventualità di adottare misure di regolamentazione. Si dovrebbe valutare, ad esempio, l'aumento della quota di fondi propri che i mutuatari dovranno fornire per il finanziamento ipotecario nonché l'introduzione di norme sull'ammortamento.

3.3 Procedura di consultazione

3.3.1 Risultati della procedura di consultazione

La procedura di consultazione concernente la proposta di aumento delle aliquote di rischio per i crediti garantiti da pegno immobiliare relativi a immobili d'abitazione da reddito in Svizzera si è svolta dal 5 aprile al 12 luglio 2019. Mentre alcuni partecipanti sostengono il progetto senza riserve, altri lo respingono totalmente. La maggioranza dei partecipanti riconosce la necessità di intervenire in questo campo, ma privilegia l'inasprimento dell'autodisciplina dell'ASB, che prevede l'aumento delle aliquote di rischio per gli immobili d'abitazione da reddito. I principali risultati della procedura di consultazione sono illustrati nel relativo rapporto sui risultati del DFF del 27 novembre 2019.

3.3.2 Decisione del Consiglio federale

Come già annunciato in occasione dell'indizione della procedura di consultazione, il 27 novembre 2019 il Consiglio federale ha rinunciato, nel rispetto del principio di sussidiarietà delle misure di regolamentazione, all'aumento proposto inizialmente dal DFF delle aliquote di rischio per gli immobili d'abitazione da reddito, a favore dell'autodisciplina. La decisione dell'Esecutivo si basa sull'effetto atteso dell'autodisciplina riveduta e sui risultati della consultazione. Poiché la revisione dell'autodisciplina si fonda su elementi²³ già contenuti in forma adeguata nell'articolo 72 capoverso 5 OFoP, tale articolo non deve essere adeguato. In considerazione del basso livello degli interessi, il Consiglio federale continuerà a seguire da vicino gli sviluppi sul

²² FINMA: Technische Beschreibung Standardmodell Kreditrisiko, 2019, consultabile all'indirizzo: <https://www.finma.ch/> > Sorveglianza > Assicurazioni > Test svizzero di solvibilità (SST) > Descrizioni tecniche > Technische Beschreibung Standardmodell Kreditrisiko.

²³ «[...] una quota minima adeguata di fondi propri di cui il mutuatario deve disporre» e «un ammortamento del capitale adeguato per quanto concerne la durata e l'ammontare», art. 72 cpv. 5 OFoP.

Modifica dell'ordinanza sui fondi propri (istituti particolarmente liquidi e ben capitalizzati, ipoteche per gli immobili d'abitazione da reddito, TBTF – Banche madri)

mercato immobiliare e se la situazione dovesse peggiorare prenderà in considerazione ulteriori misure.

4 TBTF – Banche madri

4.1 Punti essenziali del progetto

4.1.1 Situazione iniziale

Le esigenze di capitale «gone concern» devono permettere di risanare o liquidare in modo ordinato una banca in difficoltà senza aiuti finanziari dello Stato. Esse costituiscono quindi un importante complemento delle esigenze di capitale «going concern», che garantiscono la continuazione dell'attività ordinaria in caso di perdite ingenti. Il Consiglio federale ha introdotto le esigenze «gone concern» per UBS e Credit Suisse a livello di gruppo già nel 2016 attuando così in larga misura lo standard internazionale relativo alla capacità totale di assorbimento delle perdite («Total Loss Absorbing Capacity», TLAC) per banche di rilevanza sistemica globale («global systematically important banks», G-SIB). Dal 1° gennaio 2019, le esigenze di capitale «gone concern» sono applicabili, in misura ridotta, anche alle banche di rilevanza sistemica orientate al mercato nazionale (PostFinance SA, Raiffeisen e Zürcher Kantonalbank). Alla luce dell'attuazione ancora in corso delle prescrizioni internazionali concernenti i fondi in grado di assorbire le perdite ceduti all'interno (TLAC interno [iTLAC]), il 21 novembre 2018 il Consiglio federale ha annunciato che nella prima metà del 2019 deciderà quali istituti all'interno di un gruppo finanziario saranno tenuti a soddisfare le esigenze particolari previste per le banche di rilevanza sistemica e, in particolare, come impostare le esigenze di capitale «gone concern» applicabili alle unità svizzere delle grandi banche. A livello di singolo istituto si pone l'accento sulla necessità di garantire capitale sufficiente in Svizzera. L'obiettivo è far sì che in caso di crisi le case madri (le cosiddette «parent banks» o banche madri) e le unità svizzere che esercitano funzioni di rilevanza sistemica dispongano di sufficiente capitale.

Una proposta in tal senso era già inclusa nel progetto di ordinanza sui fondi propri posto in consultazione il 23 febbraio 2018 riguardante le esigenze «gone concern» applicabili alle banche di rilevanza sistemica orientate al mercato nazionale. Dopo aver valutato i risultati di questa consultazione, il Consiglio federale ha deciso di posticipare l'applicazione delle disposizioni concernenti le banche madri e delle conseguenti esigenze «gone concern» poste alle unità svizzere delle grandi banche.

Presumibilmente a partire dal 2022 il Consiglio federale intende inoltre abolire il sistema degli sconti, con il quale la FINMA può concedere agevolazioni sulle esigenze «gone concern» poste alle due grandi banche per migliorare la capacità di liquidazione. La FINMA e le due grandi banche hanno convenuto le misure che queste ultime devono ancora attuare entro la fine del 2021 per ottenere il massimo sconto possibile in osservanza degli standard internazionali. Poiché non offrirà più alcun incentivo per migliorare la capacità di liquidazione, da quel momento il sistema degli sconti dovrà essere abolito nell'ottica di una semplificazione del regime «too big to fail» (TBTF).

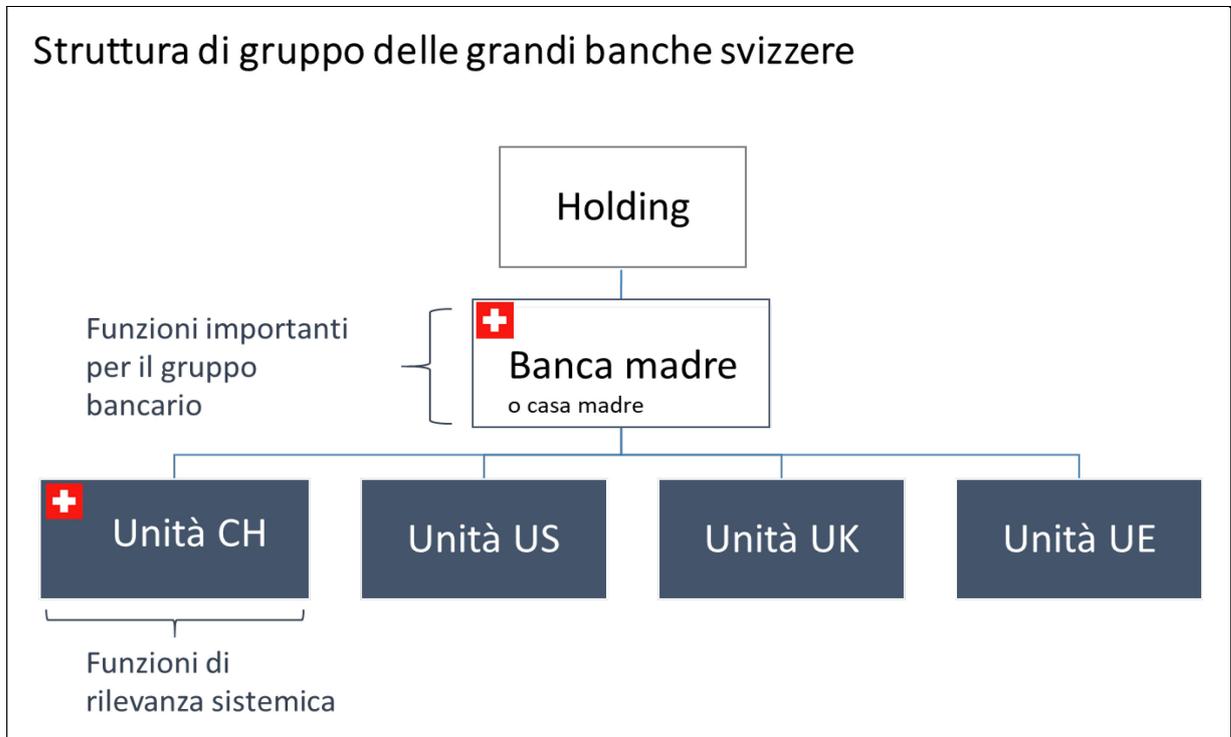
4.1.2 La nuova regolamentazione

Secondo l'articolo 9 LBCR, le banche di rilevanza sistemica devono soddisfare esigenze particolari, anche relative ai fondi propri. L'articolo 124 OFoP stabilisce che tali esigenze particolari devono essere adempiute a livello di gruppo finanziario e a livello di ogni singolo istituto che eserciti funzioni di rilevanza sistemica del gruppo finanziario.²⁴ Le due grandi banche hanno in gran parte trasferito queste funzioni di rilevanza sistemica alle neocostituite filiali svizzere, ossia Credit Suisse (Svizzera) SA e UBS Switzerland AG. Con la modifica proposta dell'articolo 124 OFoP si precisa che le rispettive banche madri (Credit Suisse AG e UBS SA) rimangono assoggettate alle esigenze particolari. Ciò è conforme alla definizione e allo scopo di cui all'articolo 7 LBCR poiché, viste le dimensioni e l'importanza che esse hanno all'interno dei gruppi finanziari di grandi banche e considerando la loro interdipendenza con il sistema

²⁴ Le unità interne a un gruppo che non sono parte integrante della vigilanza su base consolidata della FINMA non rientrano nel campo di applicazione di questa disposizione.

finanziario, un dissesto delle banche madri danneggerebbe notevolmente l'economia svizzera. Le banche madri continuano a essere le maggiori unità operative nei rispettivi gruppi finanziari, pertanto il loro assoggettamento alle esigenze particolari è necessario. La figura 3 illustra la struttura di gruppo semplificata delle due grandi banche svizzere.

Figura 3: Struttura di gruppo semplificata delle grandi banche



Fonte: Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI)

Inoltre, l'articolo 132 OFoP modificato definisce l'ammontare delle esigenze «gone concern» per le diverse unità all'interno di un gruppo finanziario. In particolare, nel progetto di revisione viene stabilito il metodo di calcolo delle esigenze «gone concern» per le banche madri a livello di singolo istituto e adeguato l'ammontare delle esigenze «gone concern» per le filiali svizzere con funzioni di rilevanza sistemica.

Nell'articolo 127a OFoP sono apportate modifiche riguardanti lo scaglionamento temporale delle scadenze degli strumenti «bail-in». A differenza dello standard TLAC, oggi la Svizzera prevede una computabilità del 50 per cento se la durata residua degli strumenti di capitale è inferiore a due anni. Questa esigenza deve essere abolita. Tuttavia, per garantire il necessario scaglionamento temporale, il progetto prevede che le esigenze «gone concern» relative ai fondi supplementari in grado di assorbire le perdite possano essere adempiute al massimo per il 25 per cento con fondi la cui durata residua è compresa tra uno e due anni.

Con il nuovo articolo 126b sono stabilite le esigenze relative agli strumenti di debito interni al gruppo a copertura delle perdite nell'applicazione di misure in caso di insolvenza (la cosiddetta «Internal Gone Concern Loss-Absorbing Capacity»). Questi strumenti di debito interni al gruppo, che non sono emessi a investitori esterni, bensì finanziati da società del gruppo poste al di sopra dell'unità che ha contratto l'impegno, consentono di adempiere le esigenze «gone concern» imposte a unità subordinate alla società holding. Le esigenze sono strettamente correlate alle condizioni di computabilità dei «bail-in bond».

Infine, dallo standard internazionale relativo al trattamento di strumenti TLAC («TLAC Holding Standard») vengono riprese alcune agevolazioni valide per tutte le banche. Entro determinati limiti, le banche possono investire in strumenti «bail-in» di altre banche senza dover dedurre tali strumenti dalle componenti proprie di capitale. Le relative disposizioni figurano agli articoli 33–38 e 127a.

4.1.3 Proposta alternativa accantonata

Nel quadro dell'elaborazione del progetto, un operatore del mercato ha presentato una proposta alternativa che è stata esaminata dalle autorità. Essa conteneva diversi elementi. Le esigenze per il «leverage ratio» in situazioni di «gone concern» avrebbero dovuto ammontare (i) al 5 per cento a livello di gruppo, (ii) al 4 per cento per la banca madre in caso di contestuale rinuncia al cuscinetto previsto nel presente progetto e (iii) al 3 per cento per le unità svizzere. Inoltre le banche sarebbero potute rimanere al di sotto delle esigenze relative al «leverage ratio» fino a un massimo di 0,5 punti percentuali senza che la FINMA adottasse provvedimenti. A livello di ordinanza si sarebbe poi dovuto sancire il principio secondo cui l'esigenza posta ai singoli istituti non potesse determinare un aumento delle esigenze a livello di gruppo («eccesso»). Di conseguenza, il sistema degli sconti, mediante il quale la FINMA può concedere agevolazioni per consentire una migliore capacità di liquidazione dei gruppi finanziari internazionali, sarebbe stato abolito. Infine, anche il principio che prevede esigenze maggiori in termini di capitale con l'aumento del grado di rilevanza sistemica («progressione») non sarebbe più stato applicabile.

La proposta è stata respinta dalle autorità, in quanto avrebbe determinato un sostanziale indebolimento del regime TBTF. Ciò è dovuto in particolare alla prevista abolizione della progressione nonché all'indebolimento del cuscinetto di fondi propri delle banche madri e della capitalizzazione delle unità svizzere. La proposta disabiliterebbe dunque importanti meccanismi del regime TBTF svizzero, con la conseguente riduzione della capacità di resistenza di tutte le banche di rilevanza sistemica e l'aumento dei rischi per i contribuenti. Ciò sarebbe ancora più problematico con il mutare nel tempo delle dimensioni, della struttura e del comportamento delle banche.

4.1.4 Sviluppi internazionali e diritto comparato

Esigenze relative alle banche madri e alle unità svizzere delle G-SIB

Nel mese di novembre del 2015 il Financial Stability Board (FSB) ha introdotto lo standard TLAC per il capitale in grado di assorbire le perdite di banche G-SIB. Dal 1° gennaio 2019 questa esigenza minima TLAC ammonta almeno al 16 per cento per le RWA e al 6 per cento per il «leverage ratio». Dal 1° gennaio 2022 le G-SIB devono adempiere un'esigenza TLAC pari ad almeno il 18 per cento per le RWA e al 6,75 per cento per il «leverage ratio». Tali esigenze si applicano a ogni unità in liquidazione di una G-SIB e devono essere adempiute per circa un terzo con capitale «gone concern».²⁵

Nell'UE, il Regno Unito si trova in una fase particolarmente avanzata dell'attuazione dello standard internazionale, dal momento che attua in larga misura il requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili («minimum requirement for own funds and eligible liabilities» o MREL) stabilito dall'UE. Applica un MREL su base consolidata a livello di gruppo finanziario e ulteriori esigenze individuali in termini di MREL per le partecipazioni all'interno del gruppo. La Bank of England prevede, dopo un periodo transitorio dal 2019 al 2022, un MREL a livello consolidato pari al 18 per cento per le RWA e al 6,75 per cento per il «leverage ratio» dal 1° gennaio 2022. Per le singole unità in liquidazione di un gruppo, l'ammontare del MREL dipende dalla rispettiva strategia di liquidazione. Se la singola unità ha un bilancio superiore a 25 miliardi di sterline, un «bail-in» rappresenta la strategia di liquidazione più probabile e l'unità deve adempiere un MREL pari a circa il doppio dell'esigenza «going concern».²⁶ Entro il 2022, la Bank of England prospetta un MREL ponderato in funzione del rischio (incluso il cuscinetto) tra il 26 e il

²⁵ FSB, Total Loss-Absorbing Capacity (TLAC): Principles and Term Sheet (FSB TLAC Term Sheet), 2015, punti 3 e 6, consultabile all'indirizzo: <http://www.fsb.org/> > Publications > Policy Documents > Total Loss-Absorbing Capacity (TLAC) Principles and Term Sheet.

²⁶ In concreto, l'ammontare del MREL è il doppio della somma dell'esigenza per i pillar 1 e 2a, ossia 2* (pillar 1 più pillar 2a). Cfr. The Bank of England, Statement of Policy: The Bank of England's approach to setting a minimum requirement for own funds and eligible liabilities (MREL), 2018, capitoli 4 e 6.

30 per cento per le banche di rilevanza sistemica del Regno Unito.²⁷ Tale esigenza non comprende né la riserva di capitale a fronte del rischio sistemico («systemic risk buffer») né il cuscinetto confidenziale specifico a ogni banca della «Prudential Regulation Authority», l'autorità indipendente di vigilanza del Regno Unito.

Oltre all'adempimento dei MREL, nel Regno Unito le banche sono tenute a un cosiddetto «ring-fencing»²⁸, ossia alla creazione di una barriera difensiva a protezione di un'attività finanziaria regolata. Ogni banca con depositi superiori a 25 miliardi di sterline è tenuta a isolare alcune attività da altre rischiose, senza che la struttura della banca sia prescritta nel dettaglio. Le banche devono garantire che la loro unità distinta («ring-fenced body», RFB) sia finanziariamente indipendente e dotata di sufficiente capitale. Se questi requisiti sono soddisfatti, il RFB può possedere anche una società madre e avere come «sorella» o «madre» un'unità che esercita l'attività più rischiosa.

Negli Stati Uniti la «Volcker Rule» vieta alle banche di svolgere attività di negoziazione per conto proprio.²⁹ A differenza del Regno Unito, tuttavia, gli Stati Uniti hanno stabilito requisiti anche per la struttura delle banche. La normativa esige che le banche estere con attivi non americani superiori a 50 miliardi di dollari introducano una holding intermedia («intermediate holding company», IHC).³⁰ Sia le holding bancarie («bank holding companies», BHC) sia le IHC devono soddisfare il requisito di holding pura («clean holding requirement»). Questo requisito vieta alle holding assoggettate, ad esempio, di emettere a terzi strumenti di debito di durata inferiore a un anno.³¹

Dal 2022 le BHC devono soddisfare un'esigenza TLAC del 18 per cento in termini di RWA e del 7,5 per cento in termini di «leverage ratio». Per le IHC l'esigenza TLAC dipende dalla scelta di una strategia di liquidazione «multiple-point-of-entry» o «single-point-of-entry» per il gruppo in caso di crisi. La seconda strategia, perseguita anche dalle G-SIB svizzere, implica esigenze TLAC inferiori per le IHC. In linea di principio, per le IHC le esigenze poste sono comprese tra il 16 e il 18 per cento in termini di RWA, tra il 6 e il 6,75 per cento in termini di «leverage ratio» e tra l'8 e il 9 per cento per gli attivi consolidati.³² Nel caso degli Stati Uniti bisogna ricordare che le esigenze effettive sono più elevate delle percentuali indicate a causa dei supplementi di capitale specifici delle banche derivanti dagli stress test («Comprehensive Capital Analysis and Review»).

Scaglionamento temporale dei «bail-in bond»

Nel suo TLAC Term Sheet, in merito alla scadenza degli strumenti utilizzabili per la TLAC il FSB stabilisce che³³:

- gli strumenti devono avere una durata minima di un anno per essere computabili come TLAC;
- la competente autorità controlla il profilo degli strumenti TLAC di una G-SIB dal punto di vista del loro scaglionamento temporale per garantire che l'esigenza TLAC possa essere soddisfatta anche se nell'immediato la banca non ha più accesso al mercato dei capitali.

²⁷ Bank of England, Indicative interim and final MRELS, 2018, consultabile all'indirizzo: <https://www.bankofengland.co.uk/> > Browse > Financial Stability > Resolution > Indicative minimum requirements for own funds and eligible liabilities (MREL).

²⁸ The Bank of England Quarterly Bulletin, Ring-fencing: what is it and how will it affect banks and their customers?, 4° trimestre 2016, pag. 165

²⁹ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, sezione 619

³⁰ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, sezione 165

³¹ Federal Reserve System Final Rule, Total Loss-Absorbing Capacity, Long-Term Debt, and Clean Holding Company Requirements for Systemically Important U.S. Bank Holding Companies and Intermediate Holding Companies of Systemically Important Foreign Banking Organizations, 2017, di seguito «Final Rule», Federal Register, capitolo IV A, 24.1.2017

³² Final Rule, capitolo III

³³ FSB TLAC Term Sheet, punto 9

In questo ambito il Regno Unito ha applicato lo standard TLAC alla lettera. Di conseguenza, un impegno non può essere computato se la sua durata è inferiore a un anno, partendo dalla prima data di rimborso possibile.³⁴ Conformemente allo standard internazionale, la Bank of England si attende inoltre dagli istituti che all'emissione di un impegno di credito osservino il profilo di scadenza di tutti i loro strumenti MREL emessi; questo per assicurare che improvvise difficoltà sul mercato dei capitali non comportino una violazione del requisito MREL.³⁵

Gli Stati Uniti vanno oltre lo standard internazionale e applicano una regolamentazione concernente la durata analoga a quella applicata finora dalla Svizzera. Negli Stati Uniti gli strumenti «bail-in» con una durata residua compresa tra uno e due anni possono essere computati soltanto fino al 50 per cento. Conformemente allo standard internazionale, gli impegni di credito non possono essere computati se la loro durata è inferiore a un anno.³⁶

TLAC interna

L'obiettivo della TLAC interna è una distribuzione adeguata dei fondi in grado di assorbire le perdite all'interno di un gruppo finanziario. Ciò intende consentire un'efficiente liquidazione transfrontaliera. Secondo lo standard del FSB, a un «material sub-group»³⁷ si applica un'esigenza TLAC interna del 75–90 per cento dell'esigenza TLAC esterna che dovrebbe soddisfare quale unità autonoma in liquidazione³⁸. Per la determinazione delle esigenze relative ai fondi in grado di assorbire le perdite interni al gruppo, il FSB prevede un metodo di detrazione o un approccio altrettanto solido.³⁹

Le esigenze interne MREL nel Regno Unito sono conformi allo standard internazionale. Di conseguenza i «material sub-group» devono adempiere un'esigenza TLAC interna del 75–90 per cento. L'ammontare effettivo dell'esigenza dipende dalla strategia di liquidazione del gruppo, dalle ulteriori risorse disponibili nel gruppo e dalla classificazione delle risorse in grado di assorbire le perdite da parte delle autorità estere. Per i RFB si presuppone una classificazione del 90 per cento, a meno che la Bank of England non ritenga che il gruppo nel suo insieme disponga di risorse sufficienti direttamente utilizzabili.⁴⁰ Per la determinazione delle esigenze relative ai fondi in grado di assorbire le perdite interni al gruppo, la Bank of England applica il metodo di detrazione, come previsto dal FSB. I criteri del computo dei «bail-in bond» all'esigenza esterna MREL vigono anche per il MREL interno.⁴¹

Gli Stati Uniti si orientano al limite superiore dello standard internazionale e attualmente applicano un'esigenza TLAC interna del 90 per cento.⁴² Le esigenze relative al cuscinetto non sono considerate nella calibratura.

Nel dialogo con le autorità di vigilanza estere dei Paesi ospitanti nei quali si trovano i «material sub-group», la FINMA si adopera per ottenere una riduzione delle esigenze TLAC interne al 75 per cento.

³⁴ Financial Services and Markets, The Bank Recovery and Resolution (No. 2) Order 2014, art. 123(4)

³⁵ The Bank of England, Statement of Policy: The Bank of England's approach to setting a minimum requirement for own funds and eligible liabilities (MREL), 2018, capitolo 5

³⁶ Final Rule, capitolo II E

³⁷ Si definisce «material sub-group» una banca che i) detiene più del 5 % di tutte le RWA consolidate delle G-SIB, ii) genera più del 5 % del reddito operativo della G-SIB, iii) ha un'esposizione del «leverage ratio» superiore al 5 % del «leverage ratio» consolidato della G-SIB oppure iv) è stata identificata come materiale dall'autorità responsabile. Cfr. il TLAC Term Sheet del FSB, punto 17.

³⁸ TLAC Term Sheet del FSB, punto 18

³⁹ FSB, Guiding Principles on the Internal Total Loss-Absorbing Capacity of G-SiBs, Principle 10, 2017, consultabile all'indirizzo: www.fsb.org/ > Publications > Policy Documents.

⁴⁰ The Bank of England, Statement of Policy: The Bank of England's approach to setting a minimum requirement for own funds and eligible liabilities (MREL), 2018, capitolo 7

⁴¹ The Bank of England, Statement of Policy: The Bank of England's approach to setting a minimum requirement for own funds and eligible liabilities (MREL), 2018, capitolo 8

⁴² Cfr. Federal Reserve, Trust Everyone – But Your Cattle: Finding the Right Balance in Cross-Border Resolution, 2018, consultabile all'indirizzo: <https://www.federalreserve.gov/> > News & Events > Speeches > 05/16/2018 > Trust Everyone.

4.2 Commento ai singoli articoli

4.2.1 Applicabilità alle banche madri

Articolo 124

Il principio sancito da questo importante articolo del titolo quinto dell'OFoP (disposizioni per le banche di rilevanza sistemica) disciplina in particolare quali unità del gruppo finanziario rientrano nel campo di applicazione di tale titolo e come variano le esigenze quantitative in riferimento alle diverse unità di un gruppo finanziario di rilevanza sistemica.

La frase introduttiva del capoverso 3 viene riformulata dal punto di vista redazionale per tenere conto del trasferimento della legge sulle borse nella legge sugli istituti finanziari a partire da gennaio 2020.

Inoltre, nel capoverso 3 è ora specificato quali unità di un gruppo finanziario di rilevanza sistemica debbano soddisfare le esigenze. Le prescrizioni dell'OFoP sono applicabili direttamente solo alle unità con sede in Svizzera. Anche in conseguenza delle ristrutturazioni delle due grandi banche avvenute negli scorsi anni (da menzionare segnatamente lo scorporo dell'attività svizzera in unità giuridiche proprie) è opportuno fare chiarezza in merito alle unità che devono adempiere le esigenze particolari all'interno dei gruppi finanziari designati di rilevanza sistemica dalla BNS.

Alle unità che esercitano direttamente funzioni di rilevanza sistemica (lett. a) si applicano già le suddette prescrizioni. È evidente quindi che devono soddisfare le esigenze particolari.

Non c'è inoltre dubbio che anche l'unità superiore di un gruppo finanziario secondo la lettera b rientra nel campo di applicazione della disposizione anche se non esercita direttamente funzioni di rilevanza sistemica, come nel caso di una struttura che ha al suo vertice una holding. Se tale unità non corrisponde a un singolo istituto autorizzato, le esigenze si applicano soltanto su base consolidata.

Parimenti, le esigenze particolari si applicano ai gruppi finanziari subordinati, purché un'unità che esercita funzioni di rilevanza sistemica rientri nel perimetro di consolidamento del sottogruppo (lett. c). Vengono quindi considerate in particolare le banche madri dei due grandi gruppi bancari. Malgrado lo scorporo di gran parte delle funzioni di rilevanza sistemica nelle filiali svizzere, esse rimangono le maggiori unità operative nei rispettivi gruppi finanziari; pertanto devono soggiacere all'obbligo di adempiere le esigenze per gli istituti di rilevanza sistemica.

Inoltre, la lettera d prevede che le unità importanti per il gruppo finanziario in virtù della loro dimensione o della loro funzione centrale debbano adempiere le esigenze particolari imposte alle banche di rilevanza sistemica e ai gruppi finanziari. La disposizione riguarda, quindi, le unità che, pur avendo una certa dimensione o svolgendo funzioni centrali per il gruppo finanziario (ad. es. tesoreria gestita centralmente o gestione dei rischi), non esercitano funzioni di rilevanza sistemica. Tra queste unità si annoverano anche le banche madri dei due grandi gruppi bancari. Presumibilmente anche la banca centrale del Gruppo Raiffeisen sarà interessata da questa disposizione in virtù della sua funzione centrale all'interno del gruppo.

Il capoverso precisa inoltre che le unità interessate a livello di singolo istituto e comprese nel perimetro di consolidamento soggiacciono alle disposizioni particolari. In tal modo, le società holding al vertice dei gruppi finanziari senza una propria autorizzazione bancaria non soggiacciono alla sorveglianza individuale di un istituto.

Il capoverso 4 dispone come finora che, in singoli casi, la FINMA può escludere dalle esigenze particolari le unità che esercitano funzioni di rilevanza sistemica e che rientrano nel campo di applicazione del capoverso 3 lettera a. A tal fine la partecipazione diretta di tali unità alle funzioni di rilevanza sistemica in Svizzera del gruppo finanziario non può superare globalmente la quota del 5 per cento o la loro importanza deve essere altrimenti esigua per il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica in Svizzera del gruppo finanziario.

4.2.2 Strumenti di debito

Articolo 126a

Il capoverso 1 viene adeguato a livello linguistico senza conseguenze materiali.

La lettera k prevede ora, come alternativa all'autorizzazione individuale di strumenti supplementari a copertura delle perdite, la possibilità di adottare un'ottica di portafoglio con un'approvazione annuale da parte della FINMA di un cosiddetto quadro di riferimento per le emissioni. Le banche di rilevanza sistemica possono sottoporre alla FINMA annualmente, assieme al volume totale dei «bail-in bond» ancora pendenti, un quadro di riferimento su 12 mesi per le emissioni di strumenti di debito a copertura delle perdite nell'applicazione di misure in caso di insolvenza. Al momento dell'approvazione del quadro di riferimento, la FINMA definisce le categorie di strumenti con le condizioni di emissione consentite, ovvero con le relative caratteristiche, nonché le quote massime di questi strumenti rispetto al volume totale dei «bail-in bond» della banca interessata. La banca informa la FINMA costantemente in merito alle singole emissioni e alle modifiche essenziali che riguardano il quadro di riferimento per le emissioni approvato.

Articolo 126b

Il nuovo articolo disciplina le esigenze poste agli strumenti di debito interni al gruppo a copertura delle perdite nell'applicazione di misure in caso di insolvenza. Con questi strumenti di debito interni al gruppo possono essere adempiute le esigenze «gone concern» poste a unità subordinate alla società holding. Secondo lo standard internazionale TLAC⁴³, i fondi in grado di assorbire le perdite ceduti all'interno devono avere le stesse caratteristiche dei fondi in grado di assorbire le perdite emessi all'esterno, fatta eccezione per l'unità emittente e l'acquirente autorizzato. Anche le esigenze esposte nell'articolo 126b si basano su quelle dell'articolo 126a con alcune differenze dettate da fattori oggettivi. In particolare, gli strumenti di debito interni al gruppo devono essere contrattualmente subordinati, in linea con lo standard internazionale TLAC. Ciò intende garantire la postergazione di questi strumenti anche in caso di fallimento. A differenza di quanto avviene a livello di società madre del gruppo, le banche operative soggiacciono a una serie di impegni sul fronte delle passività del bilancio. La posizione degli strumenti di debito interni al gruppo necessita pertanto di essere sufficientemente chiara.

Il capoverso 2 concede alla FINMA la facoltà di assimilare anche i prestiti che soddisfano i criteri di cui all'articolo 126a capoverso 1 agli strumenti di debito interni al gruppo.

Il capoverso 3 dispone una durata residua di almeno un anno anche per gli strumenti di debito interni al gruppo a copertura delle perdite nell'applicazione di misure in caso di insolvenza. Questa disposizione corrisponde a quanto stabilito dallo standard internazionale TLAC.

Articolo 129

A seconda del loro grado di rilevanza sistemica, le banche di rilevanza sistemica (SIB) vengono classificate in diversi livelli («bucket approach») corrispondenti alla loro quota di mercato e alle loro dimensioni, dai quali risultano i supplementi per il «leverage ratio» e gli attivi ponderati in funzione del rischio (RWA). Questo approccio per livelli, che presenta una funzione convessa, fa sì che con l'aumentare della quota di mercato e/o delle dimensioni i supplementi aumentino più rapidamente che in precedenza. In tal modo le grandi banche sono maggiormente 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).

Sia la piazza finanziaria svizzera che le SIB svizzere attive sul piano internazionale devono rimanere competitive a livello globale. Considerando i rapidi sviluppi in questo ambito, le condizioni di concorrenza possono cambiare molto velocemente soprattutto per le due G-SIB svizzere. Alla luce di ciò, è importante esaminare con attenzione gli sviluppi in questo contesto per poter intervenire rapidamente in caso di necessità. Il capoverso 5 stabilisce ora che il DFF

⁴³ Cfr. il TLAC Term Sheet del FSB, sezione 19.

verifica regolarmente i valori e i supplementi definiti nell'allegato 9 in relazione con la stabilità del sistema e la competitività delle banche di rilevanza sistemica per proporre in tempi brevi al Consiglio federale gli eventuali adeguamenti necessari.

4.2.3 Ammontare delle esigenze «gone concern»

Articolo 132

Il capoverso 2 disciplina l'ammontare delle esigenze relative ai fondi supplementari in grado di assorbire le perdite conformemente al capitolo 4 OFoP per le banche di rilevanza sistemica. Alla lettera a sono definite le esigenze per le singole unità di una banca attiva a livello internazionale.

Il numero 1 stabilisce le esigenze per le unità che esercitano funzioni di rilevanza sistemica e che, conformemente all'articolo 124 capoverso 3 lettera a, devono adempiere le esigenze particolari. Queste esigenze (su base consolidata e a livello di singolo istituto) si applicano quindi segnatamente alle due filiali svizzere delle banche di rilevanza sistemica attive a livello internazionale che esercitano funzioni di rilevanza sistemica per l'economia nazionale. L'esigenza è quantificata al 62 per cento dell'esigenza complessiva (data dall'esigenza di base e da supplementi secondo l'art. 129). A differenza delle esigenze poste al gruppo finanziario, per queste esigenze comparabilmente inferiori poste ai singoli istituti la FINMA non può più concedere sconti secondo l'articolo 133.

Le esigenze a livello di unità superiore del gruppo finanziario rimangono immutate al 100 per cento dell'esigenza complessiva, dedotto un eventuale sconto secondo l'articolo 133 (n. 2). Lo stesso vale per le banche madri (su base consolidata) in qualità di gruppo finanziario subordinato. È fatto salvo il numero 1: se, contemporaneamente, a un'unità sono poste le esigenze secondo i numeri 1 e 2, le esigenze secondo il numero 2 non trovano applicazione. Ciò si verifica, in particolare, per le esigenze consolidate di unità che dispongono di funzioni di rilevanza sistemica in Svizzera, ad esempio attualmente Credit Suisse (Svizzera) SA e UBS Switzerland AG.

Il numero 3 disciplina le esigenze a livello di singolo istituto per le unità secondo l'articolo 124a capoverso 3 lettera c o d. Queste esigenze riguardano segnatamente le banche madri dei due grandi gruppi bancari e si compongono della somma di tre componenti:

- il valore di fondi supplementari in grado di assorbire le perdite ceduti a filiali dalla banca madre. Si tratta di fondi in grado di assorbire le perdite, emessi a livello di holding o di una società di gruppo costituita a questo scopo e ceduti alle rispettive filiali tramite la banca madre;
- il 100 per cento dell'esigenza complessiva calcolata sulla base dell'esposizione totale (secondo l'art. 46) e delle posizioni ponderate in funzione del rischio (secondo l'art. 42 cpv. 2), dedotto uno sconto secondo l'articolo 133. Fanno eccezione (1) le partecipazioni da consolidare (compreso il capitale prudenziale considerato alla stessa stregua) e (2) i rischi derivanti da relazioni interne al gruppo;
- il 30 per cento delle esigenze consolidate applicate alla banca madre. Questa componente dei fondi supplementari è intesa come cuscinetto per la banca madre e, in caso di crisi, deve consentire lo svolgimento di un «bail-in». Il cuscinetto deve essere quindi disponibile, tra l'altro, per la ricapitalizzazione di filiali. Le disposizioni transitorie relative alla costituzione del cuscinetto sono disciplinate all'articolo 148f. La ponderazione in funzione del rischio non garantisce alle partecipazioni detenute presso la banca madre la piena copertura con capitale «going concern». Il cuscinetto è stato quindi calibrato in modo che la copertura mancante sia approssimativamente compensata con fondi «gone concern». Dal momento che questa esigenza non è calcolata a livello di gruppo finanziario su base consolidata⁴⁴, le banche sono indotte a ricollegare le loro unità alla società holding quali partecipanti diretti. In questo modo si tiene conto dell'eventuale obiezione secondo cui l'esigenza «gone concern» a livello di banca madre possa sanzionare, o addirittura impedire, una possibile acquisizione a livello di holding.

⁴⁴ Attualmente i valori a livello di gruppo finanziario e di banca madre consolidata sono praticamente identici.

Può accadere che un'unità di una banca attiva a livello internazionale secondo l'articolo 124 capoverso 3 rientri sia nel campo di applicazione della lettera a che in quello della lettera c o d. In questo caso occorre considerare lo scopo per il quale sono state definite esigenze diverse per le varie unità di un gruppo: le filiali svizzere incaricate di esercitare funzioni di rilevanza sistemica (UBS Switzerland AG e Credit Suisse [Svizzera] SA) devono soddisfare un'esigenza «gone concern» pari al 62 per cento dell'esigenza complessiva, mentre le banche madri (UBS SA e Credit Suisse AG) sono assoggettate al regime previsto per tali banche.

Se, ad esempio, una filiale svizzera incaricata di esercitare funzioni di rilevanza sistemica rientrasse anche nel campo di applicazione dell'articolo 124 capoverso 3 lettera d, si continuerebbe ad applicare l'esigenza del 62 per cento (art. 132 cpv. 2 lett. a n. 1) e non il regime previsto per le banche madri. Oppure: se, ad esempio, una banca madre esercitasse in futuro funzioni di rilevanza sistemica di ampia portata, si continuerebbe ad applicare il regime previsto per le banche madri secondo l'articolo 132 capoverso 2 lettera a numeri 2 e 3.

Articolo 133

Il capoverso 2 del testo riveduto stabilisce che l'ammontare dell'esigenza relativa ai fondi propri supplementari, tenuto conto degli sconti e della riduzione dell'esigenza a seguito del computo preferenziale di capitale convertibile, non può scendere sotto il 3,75 per cento per il «leverage ratio» e sotto il 10 per cento per la quota di RWA. Dal 1° gennaio 2022 lo standard TLAC del FSB fissa per il «leverage ratio» un'esigenza del 6,75 per cento, la quale è costituita dalle esigenze minime senza le componenti del cuscinetto. In Svizzera l'esigenza minima in situazioni di «going concern» ammonta al 3 per cento (art. 130 cpv. 1). Per raggiungere il 6,75 per cento richiesto dallo standard TLAC, l'esigenza «gone concern» non può quindi scendere sotto il 3,75 per cento. Per l'esigenza in termini di RWA si applica lo stesso metodo di calcolo.

Con la modifica, le unità di cui all'articolo 124 capoverso 3 lettera a vengono escluse dal campo di applicazione della presente disposizione. Questa esclusione s'impone perché l'ammontare delle esigenze per queste unità è fisso e poiché occorre chiarire che a queste unità non si possono concedere sconti (cfr. art. 132 cpv. 2 lett. a n. 1).

La disposizione transitoria (art. 148m) prevede che negli anni 2020 e 2021 sia ancora possibile concedere sconti rispettando i limiti minimi del 3 per cento per il «leverage ratio» e dell'8,6 per cento per la quota di RWA.

4.2.4 Scaglionamento temporale dei «bail-in bond»

Articolo 127a

Il capoverso 1 stabilisce che per il computo dei «bail-in bond» è sufficiente una durata residua superiore a un anno. Viene così sostituita la disposizione attualmente contenuta nello stesso capoverso, secondo la quale se la durata residua è inferiore a due anni è possibile computare i «bail-in bond» solo per il 50 per cento dell'ammontare del credito. Questa disposizione voleva incentivare le banche a emettere «bail-in bond» con una durata più lunga, in modo da ottenere anche un certo scaglionamento delle durate. Si intendeva impedire così che, nel caso di una crisi prolungata, le banche dovessero rinnovare una quota significativa di «bail-in bond». L'incentivo per un adeguato scaglionamento temporale è ottenuto con l'inserimento di una nuova disposizione nel capoverso 2, senza che i «bail-in bond» con una durata residua inferiore a due anni siano computabili solo in misura ridotta.

Già nell'ordinanza vigente il capoverso 2 intende garantire che una contemporanea scadenza di strumenti «bail-in» non pregiudichi la stabilità della banca. La considerazione della scadenza dei fondi supplementari in grado di assorbire le perdite deve assicurare, tramite un adeguato scaglionamento nel tempo, che le condizioni relative all'ammontare di questi fondi siano soddisfatte anche qualora la loro acquisizione sia temporaneamente ridotta. La nuova disposizione concretizza questo scaglionamento: stabilisce infatti che le esigenze di fondi supplementari in grado di assorbire le perdite secondo il capitolo 4 possono essere adempiute al massimo per il 25 per cento con «bail-in bond» la cui durata residua è compresa tra uno e

due anni. Relativamente alle scadenze dei fondi supplementari in grado di assorbire le perdite si garantisce così uno scaglionamento temporale adeguato per l'intero portafoglio, evitando di dover rinnovare un volume eccessivamente elevato di «bail-in bond» in un momento determinato. Ciò riduce il rischio che le esigenze relative all'ammontare di questi fondi non possano più essere adempiute in caso di restrizioni temporanee nell'ambito dell'acquisizione di mezzi finanziari.

4.2.5 Esigenze relative alla detenzione di strumenti «bail-in»

Gli adeguamenti degli articoli 33, 37, 38 e 127a riprendono lo standard internazionale relativo al trattamento di strumenti TLAC («TLAC Holding Standard»). In sintesi, essi consentono alle banche, entro determinati limiti, di investire in strumenti «bail-in» di altre banche senza dover dedurre tali strumenti dal proprio capitale.

Articolo 33 capoverso 1^{bis}

Il capoverso 1^{bis} precisa che le disposizioni si applicano agli strumenti di debito emessi da G-SIB svizzere ed estere a copertura delle perdite nell'applicazione di misure in caso di insolvenza.

Articolo 37 capoverso 2^{bis}

Ora gli strumenti di debito a copertura delle perdite nell'applicazione di misure in caso di insolvenza emessi da una G-SIB non devono più essere dedotti dalle componenti proprie del capitale proprio dalla banca investitrice, a condizione che l'ammontare di tali strumenti non superi il 5 per cento dei fondi propri di base di qualità primaria di questa banca. In tal modo, per le banche sarà più semplice detenere simili strumenti e ciò aumenterà la liquidità disponibile sul mercato per gli strumenti «bail-in». Nel contempo, il limite della franchigia permetterà di contenere i rischi di contagio garantendo alle banche la capacità di assorbire con il capitale proprio un'eventuale perdita di valore di questi strumenti. Spetta alla FINMA definire una regolamentazione dettagliata conformemente ai pertinenti standard minimi di Basilea relativi al limite della franchigia. A tale proposito, tutte le banche di rilevanza sistemica saranno assoggettate, in virtù dell'articolo 127a capoverso 4 lettera b, a una regolamentazione più severa rispetto a quella prevista per le altre banche.

Articolo 38 capoverso 1

L'articolo 38 capoverso 1 indica ora esplicitamente che una banca che detiene una quota superiore al 10 per cento di titoli di partecipazione sotto forma di fondi propri di base di qualità primaria in un'impresa attiva nel settore finanziario deve applicare anche per gli strumenti di debito a copertura delle perdite nell'applicazione di misure in caso di insolvenza l'approccio di deduzione che non considera il limite della franchigia.

Articolo 127a capoverso 4

Da un lato, analogamente all'articolo 33 capoverso 1^{bis}, l'articolo 127a capoverso 4, che riguarda soltanto le banche di rilevanza sistemica, precisa che le disposizioni si applicano agli strumenti di debito emessi da G-SIB svizzere ed estere a copertura delle perdite nell'applicazione di misure in caso di insolvenza.

Dall'altro, come all'articolo 37 capoverso 2^{bis}, si prevede anche per le banche di rilevanza sistemica la possibilità di rinunciare, a determinate condizioni, all'approccio di deduzione per gli strumenti di debito emessi da G-SIB a copertura delle perdite nell'applicazione di misure in caso di insolvenza. Una delle condizioni, valida per tutte le banche, è che la quota di questi strumenti non superi il 5 per cento dei fondi propri di base di qualità primaria della banca investitrice. Le banche di rilevanza sistemica devono poi soddisfare altre due condizioni per poter rinunciare all'approccio di deduzione: (1) devono detenere gli strumenti nel portafoglio di negoziazione e (2) devono rivenderli entro 30 giorni. Se una di queste condizioni non è soddisfatta, la banca deve dedurre gli strumenti dalle componenti proprie del capitale proprio.

4.2.6 Altri adeguamenti

Allegato 9

Numero 2.1

Nella revisione dell'OFoP dell'11 maggio 2016, entrata in vigore il 1° luglio 2016, sono stati stabiliti i valori limite determinanti per l'esposizione totale e nel rapporto esplicativo del 13 maggio 2016 ne è stato previsto l'adeguamento periodico (pag. 15: «La definizione dei livelli per l'assegnazione in funzione dell'esposizione totale si basa sul prodotto interno lordo nazionale rilevato alla fine del 2015. Essi possono essere esaminati periodicamente nell'ambito dei rapporti di valutazione sulle disposizioni «too big to fail» svizzere, allestiti ogni due anni conformemente all'articolo 52 LBCR.») Nell'ambito della presente revisione dell'OFoP, la cui entrata in vigore è prevista il 1° gennaio 2020, deve essere considerato l'andamento del PIL nell'arco di un quadriennio (2016–2019). Nel 2015 il PIL nominale ammontava a 654 258 milioni e nel 2018 a 689 545 milioni (indicazioni dell'Ufficio federale di statistica [UST] «Prodotto interno lordo, serie storica» del 27.8.2019). La crescita attesa per il 2019 è pari all'1,8 per cento (secondo la stima della Segreteria di Stato dell'economia del 13.6.2019). Nel complesso la crescita cumulata ammonta al 7,3 per cento per il quadriennio 2016–2019 e i valori limite saranno adeguati come segue (arrotondati a 1 mia. CHF):

G1 < 697 mia. CHF

G2 < 912 mia. CHF

G3 < 1127 mia. CHF

G4 < 1341 mia. CHF

Per i motivi indicati, la cifra è modificata nel titolo in «1341 miliardi di franchi».

Numero 2.2

Per i motivi esposti al numero 2.1, la cifra è modificata nel titolo in «1341 miliardi di franchi» e nel testo in «215 miliardi di franchi».

4.2.7 Disposizioni transitorie

Articolo 148l

Nell'articolo 132 capoverso 2 lettera a vengono riformulate le esigenze «gone concern», al numero 1, per le unità delle due G-SIB che esercitano principalmente funzioni di rilevanza sistemica in Svizzera (su base consolidata e a livello di singolo istituto) e, al numero 3, per le banche madri (a livello di singolo istituto). Per le banche interessate dal numero 1, l'esigenza del 62 per cento rappresenta un'esigenza minore rispetto alla vigente regolamentazione che – fatti salvi gli sconti – non prevede agevolazioni. Pertanto non è necessario inserire una disposizione transitoria particolare (introduzione scaglionata) per questo articolo.

Per contro, alle banche madri sono chieste esigenze «gone concern» più elevate. Devono quindi essere previste corrispondenti disposizioni transitorie. Il graduale aumento delle esigenze «gone concern» relative al cuscinetto di fondi propri è disciplinato nell'articolo 148l e si limita a uno dei tre elementi delle esigenze richieste, ovvero al cuscinetto del 30 per cento calcolato in base alle esigenze consolidate applicate.

L'elemento del cuscinetto relativo ai fondi supplementari per la banca madre (art. 132 cpv. 2 lett. a n. 3 terzo trattino) sarà introdotto gradualmente sull'arco di cinque anni a partire dal 2020. Dal 1° gennaio 2024 si applicherà l'esigenza completa del 30 per cento.

Articolo 148m

L'importo dello sconto massimo dipende dallo standard internazionale TLAC. Conformemente al periodo transitorio previsto nello standard TLAC, si applica pertanto lo sconto massimo definito all'articolo 133 capoverso 2 e valido dal 1° gennaio 2022.

4.3 Procedura di consultazione

4.3.1 Risultati della procedura di consultazione

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione esprime pareri favorevoli riguardo al progetto. Una delle due grandi banche interessate si oppone però fermamente alla concezione delle esigenze «gone concern» previste per le banche madri. I principali risultati della procedura di consultazione sono illustrati nel relativo rapporto sui risultati del DFF del 27 novembre 2019.

4.3.2 Valutazione e ponderazione dei risultati della procedura di consultazione

Mentre una delle due grandi banche interessate approva la concezione delle esigenze «gone concern» applicabili alle banche madri, l'altra fondamentalemente vi si oppone, sottolineando come le esigenze previste per il singolo istituto a livello di gruppo comportino esigenze eccessive per quanto concerne la copertura mediante fondi propri richiesta dalla legge. La banca afferma che ad essere eccessiva è soprattutto l'esigenza relativa al cuscinetto della banca madre e che quest'ultima rappresenterebbe una deroga allo standard internazionale. Va osservato tuttavia che l'approccio di deduzione previsto a livello internazionale per le partecipazioni determinerebbe un'esigenza nettamente più elevata per la banca madre. Inoltre, per ragioni di stabilità finanziaria, è fondamentale garantire una sufficiente disponibilità di capitale in Svizzera. Soprattutto le banche madri devono disporre di fondi propri sufficienti in caso di crisi. La proposta oggetto della consultazione viene pertanto mantenuta.

Riguardo a diversi altri punti, le richieste delle banche interessate sono state soddisfatte. Ad esempio, le norme concernenti lo scaglionamento temporale dei «bail-in bond» sono state leggermente allentate, la data di applicazione dello sconto massimo è stata adeguata allo standard TLAC, le agevolazioni previste nel «TLAC Holding Standard» sono state riprese e i livelli che determinano l'ammontare dei supplementi in funzione delle dimensioni della banca considerano ora l'evoluzione del PIL fino all'anno 2019 compreso.

Le grandi banche e altri partecipanti alla consultazione criticano inoltre la complessità del regime TBTF. A tal proposito il Consiglio federale ha ribadito la propria intenzione di abolire il sistema degli sconti presumibilmente a partire dal 2022. La FINMA e le due grandi banche hanno convenuto le misure che queste ultime devono ancora attuare entro la fine del 2021 per ottenere il massimo sconto possibile sulle esigenze in materia di capitale. Da quel momento il sistema degli sconti non incentiverà più le banche a migliorare la propria capacità di liquidazione e deve pertanto essere abolito. Ciò semplificherà il regime TBTF e la pianificazione delle banche.

La riduzione delle esigenze «gone concern» per le filiali delle due grandi banche incaricate di svolgere le attività in Svizzera è approvata da tutti i partecipanti alla consultazione. Alcuni criticano tuttavia la mancata proporzionalità delle esigenze rispetto a quelle applicabili alle banche di rilevanza sistemica nazionale (domestic systemically important banks; D-SIB), dato che la FINMA imporrebbe a queste ultime esigenze pressoché identiche nell'ambito della pianificazione d'emergenza.

4.4 Ripercussioni per l'economia

4.4.1 Grandi banche

Le esigenze di capitale «gone concern» per le case madri di banche di rilevanza sistemica, le esigenze ridotte per le banche di rilevanza sistemica orientate al mercato nazionale che fanno parte di gruppi finanziari internazionali e le prescrizioni concernenti lo scaglionamento temporale dei «bail-in bond» riguardano per il momento soprattutto le due grandi banche. Le banche di rilevanza sistemica orientate al mercato nazionale non ne sono direttamente interessate.

Dalle previste esigenze «gone concern», compreso il cuscinetto del 30 per cento per le banche madri, risultano per i due grandi gruppi bancari esigenze effettive più elevate rispetto a quelle in vigore isolatamente a livello di holding. Ciò è dovuto al fatto che la somma delle esigenze poste a livello di singolo istituto necessarie per coprire adeguatamente i rischi di queste unità supera le esigenze a livello di gruppo. Dal momento che i grandi gruppi bancari, in virtù della loro strategia di risanamento (approccio del «single-point-of-entry»), possono emettere «bail-in bond» solo a livello di holding, il fabbisogno di fondi delle banche madri deve essere soddisfatto con l'emissione di fondi supplementari in grado di assorbire le perdite a livello di holding e la cessione alle banche madri.⁴⁵ Il fabbisogno supplementare rispetto ai mezzi necessari al livello più alto del gruppo ammonta complessivamente a circa 24 miliardi di franchi per le due grandi banche, che devono emettere «bail-in bond» supplementari a livello di holding in questo ordine di grandezza. Quindi i costi di rifinanziamento per le due grandi banche aumentano nel complesso di 170 milioni di franchi al massimo ogni anno. Questo dato rappresenta tuttavia una stima prudente del limite superiore dei costi dei necessari fondi supplementari in grado di assorbire le perdite nel contesto attuale, caratterizzato da tassi d'interesse bassi. Con la maggiore capacità di «bail-in» i premi di rischio e dunque i costi dei prestiti obbligazionari a livello delle società del gruppo dovrebbero ridursi, poiché godono di una migliore protezione a fronte delle perdite. Si ipotizza altresì una diminuzione dei premi di rischio anche sui «bail-in bond», poiché le perdite in caso di «bail-in» si distribuiscono su un importo totale superiore di fondi supplementari in grado di assorbire le perdite. Questo effetto attenuante sui premi di rischio è descritto nella teoria economica come il teorema Modigliani-Miller. Il teorema, che solitamente descrive l'effetto ottenuto dall'aumento della dotazione di capitale proprio, sostiene che i costi medi del capitale rimangono costanti se il capitale proprio e il capitale di terzi godono di un trattamento fiscale equivalente. Questa parità di trattamento fiscale in Svizzera non è sempre data, a causa dell'impossibilità di dedurre fiscalmente i pagamenti dei dividendi a differenza di quanto avviene per gli interessi sul capitale di terzi. Tuttavia, il progetto attuale prevede la sostituzione di un certo tipo di capitale di terzi con un altro tipo di capitale di terzi, permettendo così di rispettare il principio di parità di trattamento fiscale tra i due tipi di capitale. Di conseguenza i costi di rifinanziamento supplementari dovrebbero teoricamente essere praticamente nulli e di fatto dovrebbero perlomeno essere inferiori ai 170 milioni di franchi indicati più sopra.

Nella suindicata stima è già contenuta la riduzione del necessario capitale «gone concern», risultante dal nuovo disciplinamento delle esigenze relative alle unità svizzere delle due grandi banche che svolgono funzioni di rilevanza sistemica. Le esigenze «gone concern» di queste banche rifletteranno le esigenze «going concern» in proporzione ridotta, pari a una quota forfettaria del 62 per cento. Sinora tali esigenze sono riflesse al 100 per cento e la FINMA può concedere sconti per consentire una migliore capacità di liquidazione. Queste esigenze «gone concern» confluiscono nelle esigenze delle banche madri. Poiché la somma delle esigenze dei singoli istituti per ogni grande gruppo bancario supera le esigenze a livello di gruppo, le prime hanno un effetto vincolante. La regola del 62 per cento riduce così le esigenze effettive dei due gruppi. Questa riduzione del capitale «gone concern» ammonta complessivamente a 3,7 miliardi di franchi per le due grandi banche.⁴⁶ La regola ridotta tiene conto dell'approccio del «single-point-of-entry», secondo cui una parte considerevole dei fondi a copertura delle perdite deve essere trasferita dal gruppo alle filiali in caso di necessità e presuppone la disponibilità dei fondi necessari a livello di gruppo. Inoltre considera il fatto che le filiali svizzere delle grandi banche sono in concorrenza con le banche di rilevanza

⁴⁵ L'approccio del «single-point-of-entry» definisce un risanamento disposto centralmente dall'autorità nazionale di vigilanza e di risoluzione («home supervisory and resolution authority»), che comincia al livello più alto delle società del gruppo. La strategia prevede che gli azionisti e i creditori al livello più alto del gruppo rispondano delle perdite, mentre le attività operative a livello delle banche sono mantenute. L'obiettivo del «bail-in» condotto centralmente è proseguire l'attività dell'intero gruppo bancario con una base di capitale risanata. Ciò consente di guadagnare tempo per procedere ai necessari cambiamenti del modello operativo con la dovuta prudenza. Cfr. FINMA, Documento di posizione della FINMA sul risanamento e la liquidazione delle banche di rilevanza sistemica, 2013, consultabile all'indirizzo: <https://www.finma.ch/it/> > News.

⁴⁶ La stima si basa sull'ipotesi che in futuro le due grandi banche otterranno sconti sull'esigenza in termini di «leverage ratio» pari all'1,25 % grazie al miglioramento delle loro possibilità globali di risanamento e liquidazione.

sistemica che operano sul mercato nazionale, a loro volta soggette a una regola del 40 per cento. Nel contempo, è considerato anche il fatto che le filiali svizzere delle grandi banche sono solo limitatamente paragonabili alle banche di rilevanza sistemica orientate al mercato nazionale, perché fanno parte di un gruppo bancario di rilevanza sistemica su scala globale. Ne risultano rischi di contagio e di implicazione che le banche orientate al mercato nazionale non presentano.

Un'ulteriore agevolazione limitata per le banche di rilevanza sistemica risulta dalle disposizioni concernenti lo scaglionamento dei «bail-in bond». Nell'attuale regolamentazione, i prestiti obbligazionari con durata residua di almeno un anno e inferiore a due anni possono essere computati solo per il 50 per cento come capitale a copertura delle perdite. In alternativa, le grandi banche possono rinnovare i loro prestiti obbligazionari due anni prima che giungano a scadenza, ma anche questo genera costi. Nell'ordinanza riveduta, i prestiti obbligazionari con tale durata residua possono essere interamente computati come capitale a copertura delle perdite, purché le esigenze relative ai fondi supplementari in grado di assorbire le perdite siano adempiute al massimo per il 20 per cento con prestiti obbligazionari che hanno una durata residua di almeno un anno e inferiore a due anni. I prestiti obbligazionari che superano il valore limite del 20 per cento e hanno una durata inferiore a due anni non saranno computati. Il risparmio in termini di costi derivante da questa nuova regolamentazione dipende dalle strategie attuali e future di rifinanziamento delle grandi banche, pertanto non può essere quantificato con esattezza. Il risparmio massimo dei costi può essere stimato approssimativamente a un totale di 10 milioni di franchi l'anno per le due grandi banche.⁴⁷

4.4.2 Banche di rilevanza sistemica in generale

L'innalzamento dei valori limite riguardo ai supplementi per l'esposizione totale riflette l'evoluzione del PIL. In considerazione degli attuali saldi di bilancio, per le due banche di rilevanza sistemica attive a livello internazionale tale aumento implica una variazione dei livelli («bucket») assegnati dalla FINMA per stabilire i supplementi. Per le due banche interessate ciò comporta una diminuzione dello 0,125 per cento delle esigenze per il «leverage ratio» e dello 0,36 per cento delle esigenze per la quota di RWA. Per le altre tre banche di rilevanza sistemica l'utilità di questa misura consiste tuttavia nel fatto che si amplia il margine di manovra per la crescita all'interno del rispettivo livello.

In caso di futura emissione di «bail-in bond», anche le banche di rilevanza sistemica orientate al mercato nazionale beneficerebbero delle disposizioni agevolate concernenti lo scaglionamento di tali prestiti obbligazionari. Tuttavia, finora queste banche non hanno mai emesso i suddetti prestiti e non sarebbero quindi interessate dalla disposizione.

4.4.3 Stabilità finanziaria

Le esigenze di capitale «gone concern» per le banche madri appaiono appropriate poiché, nonostante lo scorporo dei servizi di rilevanza sistemica per la Svizzera, esse mantengono la loro importanza per la stabilità del gruppo finanziario in considerazione della dimensione e della funzione centrale che svolgono per il gruppo. Inoltre, un'adeguata disponibilità del capitale a copertura delle perdite a livello della banca madre costituisce un elemento chiave delle strategie di risanamento previste dalla FINMA e dalle banche secondo l'approccio del «single-point-of-entry». A livello di singolo istituto, questo approccio pone l'accento sulla necessità di garantire capitale sufficiente in Svizzera. In virtù delle normative in vigore nei singoli Paesi e nelle diverse aree geografiche, quote notevoli del capitale a copertura delle perdite prescritto a livello di gruppo sono già vincolate in singole società del gruppo subordinate alla banca madre. Si riduce così la quota del capitale a copertura delle perdite che, in una situazione d'emergenza, può essere ceduto dalla banca madre alle società del gruppo. Soltanto se il capitale disponibile a copertura delle perdite a livello della banca madre è adeguato, l'approc-

⁴⁷ La stima si basa sull'ipotesi semplificativa secondo cui, in base alla regolamentazione attuale, il 5 % delle obbligazioni ha una durata residua di 1–2 anni.

cio del «single-point-of-entry» può essere credibile e soltanto una sufficiente credibilità dell'approccio può dissuadere le autorità di regolamentazione estere dall'imporre vincoli di capitale alle rispettive società del gruppo.

L'emissione di «bail-in bond» a livello di holding può essere un mezzo efficace per adempiere le esigenze «gone concern» soltanto se esiste un mercato liquido per questi strumenti. Il requisito della liquidità dei «bail-in bond» può però entrare in conflitto con l'obiettivo di evitare effetti di contagio tra gli istituti finanziari. Secondo il diritto previgente, infatti, le banche che investivano in strumenti di capitale proprio di imprese attive nel settore finanziario dovevano dedurre tale investimento dai loro fondi propri di base di qualità primaria se detenevano una quota di titoli di partecipazione nell'impresa interessata superiore al 10 per cento. Per attenuare l'effetto di diminuzione della liquidità prodotto da questa regolamentazione, l'obbligo di dedurre gli investimenti in strumenti di capitale proprio di imprese attive nel settore finanziario sarà limitato conformemente allo standard internazionale. In futuro le banche non potranno investire una quota superiore al 5 per cento dei loro fondi propri di base di qualità primaria in strumenti di capitale proprio di imprese attive nel settore finanziario senza dedurre tali strumenti. Alle banche di rilevanza sistemica che investono in strumenti di questo tipo si applicano condizioni supplementari. In tal modo, gli effetti di contagio tra istituti finanziari che risultano dagli investimenti in strumenti di capitale proprio saranno molto limitati e sostenibili per le banche investitrici.

4.4.4 Clienti delle grandi banche

Le conseguenze finanziarie per le grandi banche sono esigue rispetto ai costi d'esercizio. I costi supplementari di rifinanziamento precedentemente stimati a un massimo di 170 milioni di franchi corrispondono all'incirca allo 0,7 per cento dei costi d'esercizio annuali cumulati delle due grandi banche. Inoltre, la concorrenza sul mercato dei servizi bancari ostacolerebbe il ripercuotersi di questi costi sui clienti. La quota di mercato delle due grandi banche rappresenta il 40 per cento circa in termini sia di depositi sia di finanziamenti erogati in Svizzera, inclusi i crediti ipotecari. Di conseguenza, non si attendono costi sostanziali né per i depositanti né per i mutuatari delle grandi banche. D'altro canto, in caso di crisi i depositanti beneficiano di una maggiore capacità di «bail-in».

4.4.5 Investitori

Con l'emissione di «bail-in bond» a livello di holding, le parti interessate hanno la possibilità di investire con una remunerazione più elevata rispetto a quella dei tradizionali prestiti obbligazionari delle due grandi banche. Nel contesto attuale caratterizzato da bassi tassi d'interesse, è ipotizzabile che la domanda di questi titoli sia sufficiente.

I rating dei prestiti obbligazionari tradizionali a livello di gruppo o dei singoli istituti saranno tendenzialmente sostenuti dall'emissione di «bail-in bond» a livello di holding.

4.4.6 Crescita, concorrenza, piazza finanziaria

Le misure previste, se da un lato possono contribuire ad accrescere la fiducia e rivelarsi proficue per il posizionamento delle grandi banche svizzere rispetto alla concorrenza internazionale, dall'altro potrebbero determinare un aumento dei costi di rifinanziamento per i due istituti. Le due grandi banche traggono comunque un vantaggio se l'approccio del «single-point-of-entry» seguito in Svizzera per le procedure di risanamento è ritenuto credibile a livello internazionale. Si riduce così il rischio che le autorità di regolamentazione estere impongano alle grandi banche svizzere ulteriori esigenze organizzative e finanziarie a tutela dei creditori locali.

L'adeguamento dei valori limite per i supplementi di capitale in funzione delle dimensioni è rilevante sia per la concorrenza internazionale tra le piazze finanziarie sia per la concorrenza tra le banche in Svizzera. La modifica consente alle banche di rilevanza sistemica una crescita più duratura con i loro clienti e concorrenti senza ripercussioni sui supplementi di capitale.

Modifica dell'ordinanza sui fondi propri (istituti particolarmente liquidi e ben capitalizzati, ipoteche per gli immobili d'abitazione da reddito, TBTF – Banche madri)

Tuttavia, questi supplementi di capitale non sono sicuramente proibitivi e consentono alle banche di rilevanza sistemica anche una crescita indotta da acquisizioni.

Le esigenze agevolate per le filiali svizzere dei gruppi finanziari operanti su scala internazionale tengono conto della situazione della concorrenza sul mercato nazionale. Nel contempo si considerano i rischi particolari che le grandi banche implicano per il sistema finanziario svizzero.

4.4.7 Confederazione, Cantoni e Comuni

Il progetto non ha incidenza sul bilancio: non si attendono ripercussioni dirette per Confederazione, Cantoni o Comuni se l'economia rimane stabile. Poiché il progetto riguarda direttamente solo le due banche di rilevanza sistemica operanti su scala globale, la Confederazione e il Cantone di Zurigo non sono coinvolti neppure nel loro ruolo di proprietari di banche di rilevanza sistemica.

In una situazione di crisi, la maggiore dotazione di capitale delle banche madri facilita l'attuabilità dei piani di emergenza. Il progetto sostiene così l'originaria legislazione «too big to fail» volta a ridurre le garanzie statali implicite e il conseguente rischio a carico dei contribuenti.

4.5 Aspetti giuridici

4.5.1 Costituzionalità e legalità

Le modifiche dell'OFoP si basano sulla LBCR, segnatamente sugli articoli 4 e 9 LBCR.

4.5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Attualmente non sussistono impegni per i quali sia necessario verificare la compatibilità.

4.5.3 Delega di competenze legislative

Il progetto non prevede la delega di competenze legislative.

4.6 Entrata in vigore

L'entrata in vigore delle modifiche relative all'OFoP è prevista il 1° gennaio 2020.

Allegato: Analisi della situazione relativa agli immobili d'abitazione da reddito (stato: 5 aprile 2019)

Dalla fine del 2008 la Svizzera si trova in una fase di tassi d'interessi straordinariamente bassi. Di norma le fasi di questo genere favoriscono l'aumento di squilibri sul mercato ipotecario e sul mercato immobiliare. Gli squilibri di questo genere si correggono spesso in maniera improvvisa, il che può provocare crisi recessionistiche, o perfino una recessione. In Svizzera i segnali di una tendenza di questo tipo sono stati identificati già nel 2010. Da allora diverse misure hanno rafforzato la capacità di resistenza del settore bancario, ed hanno avuto un effetto attenuante rispetto alla concessione di crediti ipotecari per proprietà d'abitazione ad uso personale. Da un lato nel 2012 e nel 2014 è stata attuata la revisione dell'autodisciplina delle banche.⁴⁸ Da allora i mutuatari devono disporre di almeno il 10 per cento del valore d'anticipo sotto forma di fondi propri, che non sono ritirati dall'avere della cassa pensioni. Dato che non è mai stato consentito che i fondi della cassa pensione rientrassero nel calcolo dei fondi propri per l'acquisto di un immobile d'abitazione da reddito, e che esistevano pochi finanziamenti con un tasso d'anticipo di oltre il 90 per cento, questo requisito minimo ha avuto un effetto attenuante solo per gli immobili d'abitazione ad uso personale. Da allora i crediti ipotecari per gli immobili d'abitazione devono inoltre essere ammortati a due terzi dell'anticipo entro 15 anni.⁴⁹ Dall'altro lato, riguardo ai crediti per gli immobili d'abitazione, dal 1° gennaio 2013 l'aliquota di rischio per le quote di credito con valori d'anticipo di oltre l'80 per cento è stata aumentata dal 75 al 100 per cento.⁵⁰ Infine nel 2013 è stato attivato con l'1 per cento anche il cuscinetto anticiclico di capitale settoriale⁵¹, che nel 2014 è stato aumentato al 2 per cento.⁵²

Nonostante le misure implementate dal 2012, negli ultimi anni il rischio di correzione dei prezzi nel segmento degli immobili d'abitazione da reddito (immobili non utilizzati dal mutuatario stesso) ha registrato un forte aumento. Allo stesso tempo i rischi di sostenibilità di questo segmento sono aumentati in misura considerevole. Il segmento degli immobili d'abitazione da reddito ha una grande importanza per le operazioni di credito, e di conseguenza per i rischi di credito delle banche. Quasi il 30 per cento delle ipoteche (portafoglio e nuove operazioni) viene acceso per finanziare questo tipo di immobili. Alla fine del 2018 ciò corrispondeva a un volume di circa 300 miliardi di franchi. Rapportato al valore, circa la metà degli immobili d'abitazione da reddito è parzialmente finanziata da terzi. Le banche svolgono quindi un ruolo essenziale nel finanziamento di questi immobili e sono pertanto notevolmente esposte al rischio di correzione dei prezzi e di aumento dei tassi d'interesse in questo segmento.

Rischio di correzione dei prezzi nel segmento degli immobili d'abitazione da reddito

Dal 2013 si rileva una forte crescita dei prezzi degli immobili d'abitazione da reddito (cfr. figura 4). Dal 2017 i prezzi si sono stabilizzati a un livello alto. La progressione dei prezzi in questo settore è stata nettamente più forte rispetto a quanto sarebbe stato giustificato mediante parametri fondamentali quali i redditi delle famiglie o le pigioni. Ciò si rispecchia anche sui rendimenti iniziali lordi, che negli ultimi anni hanno subito una forte diminuzione. Nonostante si trovino a un livello storico molto basso, questi rendimenti rimangono comunque alti rispetto a investimenti alternativi, e gli incentivi per continuare ad investire in questo segmento continuano a rimanere considerevoli. Allo stesso tempo in determinate regioni si moltiplicano i segnali di un eccesso di capacità.

⁴⁸ Direttive concernenti i requisiti minimi per i finanziamenti ipotecari e Direttive per la verifica, la valutazione e la gestione di crediti garantiti da pegno immobiliare

⁴⁹ Cfr. Direttive concernenti i requisiti minimi per i finanziamenti ipotecari, n. 2.1 e 2.2.

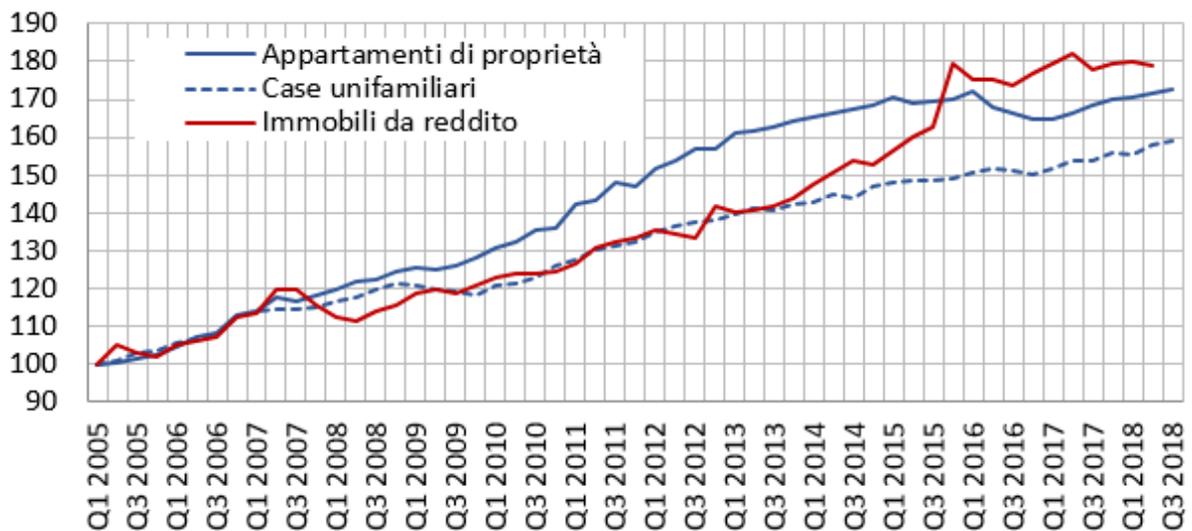
⁵⁰ Cfr. allegato 3 OFoP, n. 3.3.

⁵¹ Decisione del Consiglio federale del 13 febbraio 2013 sulle misure contro il surriscaldamento del mercato immobiliare, consultabile all'indirizzo: <https://www.admin.ch/gov/it/start.html> > Documentazione > Comunicati stampa > Comunicati stampa del Consiglio federale > Febbraio 2013 > Il Consiglio federale adotta misure contro il surriscaldamento del mercato immobiliare.

⁵² Decisione del Consiglio federale del 23 gennaio 2014 sul rafforzamento delle misure contro il surriscaldamento del mercato immobiliare, consultabile all'indirizzo: <https://www.admin.ch/gov/it/start.html> > Documentazione > Comunicati stampa > Comunicati stampa del Consiglio federale > Gennaio 2014 > Il Consiglio federale rafforza le misure per contrastare il surriscaldamento sul mercato ipotecario.

Figura 4: Prezzi d'acquisto secondo il tipo d'immobile

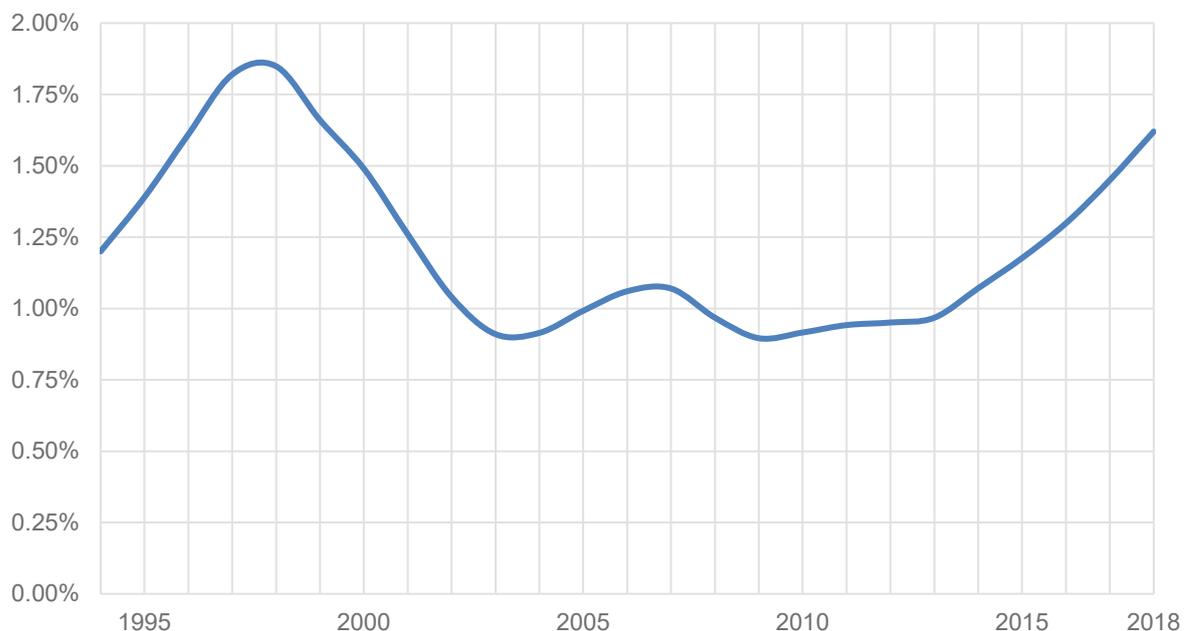
Prezzi delle transazioni, Wüest Partner, indice 1° trimestre 2005 = 100



Fonte: Wüest Partner.

A livello nazionale, la quota di abitazioni vacanti al 1° giugno 2018 si attestava all'1,6 per cento. Questi valori sono stati osservati per l'ultima volta alla fine degli anni Novanta (figura 5). Gli oggetti locativi vacanti sono più numerosi degli oggetti di proprietà. Secondo Wüest Partner, al 1° giugno 2018 la quota di appartamenti locativi vacanti ammontava al 2,6 per cento (2017: 2,3 %; 2016: 2 %; 2015: 1,8 %). La figura 6 mostra che nel 2018 le banche hanno pure aumentato la quota di nuove ipoteche concesse per gli immobili d'abitazione da reddito nelle regioni in cui le abitazioni vacanti si situavano al di sopra della media annua già nel 2017.

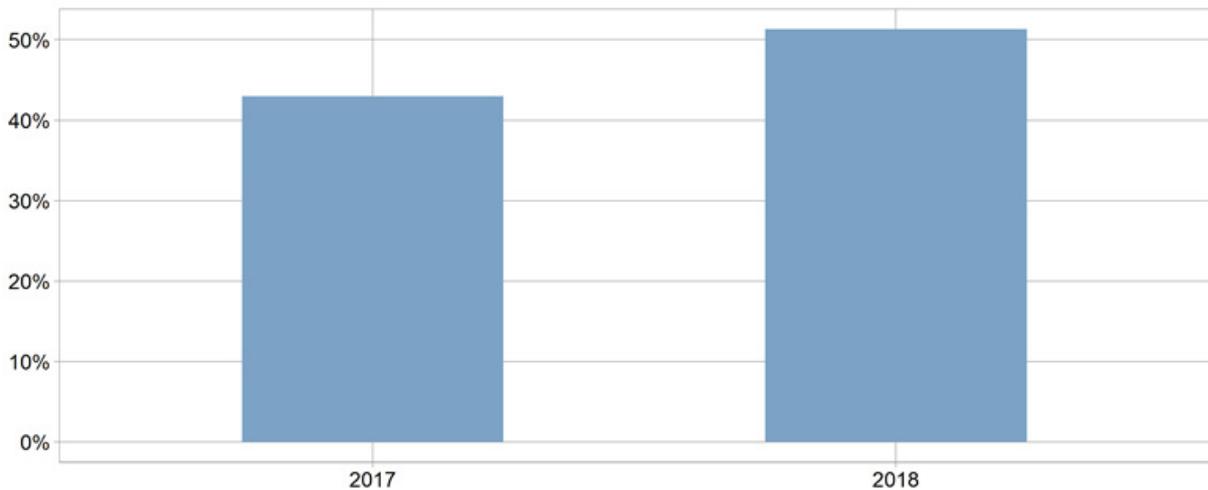
Figura 5: Quota di abitazioni vacanti a livello nazionale



Fonte: UST.

Figura 6: Quote di nuove ipoteche per immobili d'abitazione da reddito in regioni con abitazioni vacanti

Quota rispetto ai volumi in regioni MS («mobilité spatiale») con abitazioni vacanti superiori alla media annua del 2017 secondo l'UST (~1,45 %), 1° trimestre 2017 – 3° trimestre 2018



Fonte: BNS.

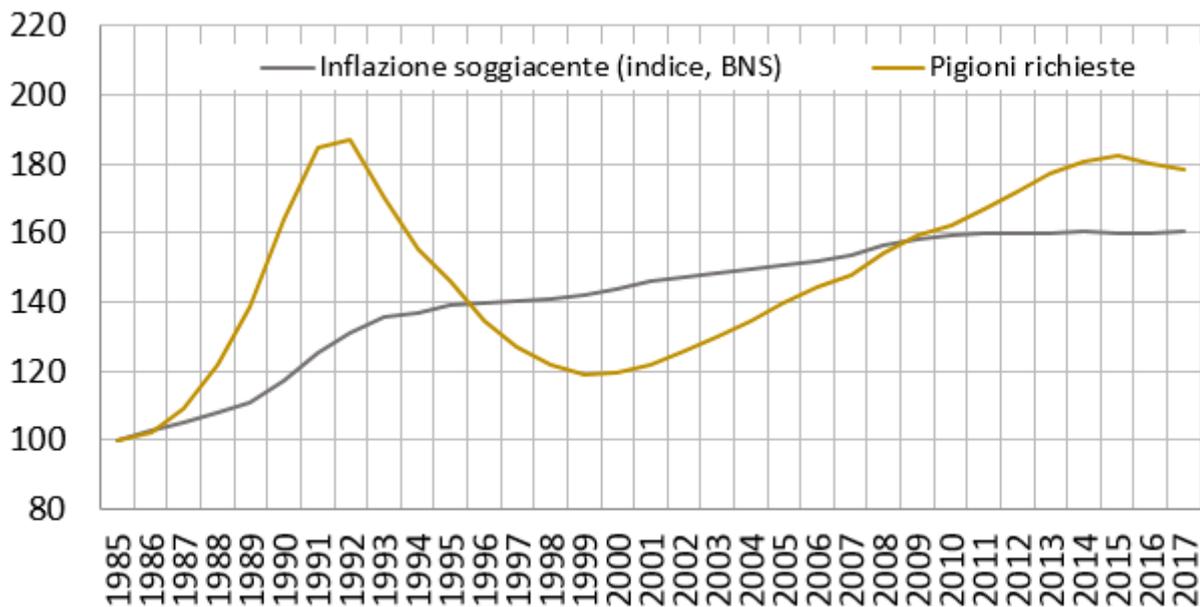
Un ulteriore segnale sintomatico di un eccesso di capacità è dato dalla durata degli annunci per gli appartamenti locativi, che negli ultimi anni è salita a 36 giorni (2017: 34; 2016: 31). Anche il numero di offerte (numero di oggetti offerti rispetto al portafoglio), con un 7,2 per cento nel 2018, è rimasto comparativamente alto (2017: 6,8 %; 2016: 6,9 %). Nonostante questi segnali di eccesso di capacità e di stagnazione della domanda, l'attività edile nel settore delle nuove costruzioni è rimasta intensa. Le domande per la costruzione di appartamenti nel 2018 hanno continuato pertanto ad attestarsi a valori di 11,5 miliardi di franchi (2017: fr. 12,4 mia.; 2016: fr. 12,2 mia.; 2015: fr. 12 mia.).⁵³

La vasta offerta e il netto aumento di abitazioni vacanti hanno condotto a un calo del prezzo medio delle pigioni richieste. Dal 2013 l'aumento delle pigioni richieste (Wüest Partner) si è costantemente indebolito. Dal 2015 le pigioni richieste sono perfino in calo (cfr. figura 7). Dal secondo trimestre del 2015, ossia da quando è stato raggiunto il valore massimo, la diminuzione delle pigioni richieste è del 4,9 per cento.

⁵³ Wüest Partner, Property Market Switzerland n. 4, 2018, consultabile all'indirizzo: https://www.wuestpartner.com/blobs/document/2758aeaab038b681487dff32af50944fcc00634/2018_4_DE_Immobilienmarkt.pdf.

Figura 7: Pigioni richieste rispetto all'inflazione soggiacente

Pigioni richieste, Wüest Partner, indice 1985 = 100



Fonte: Datastream.

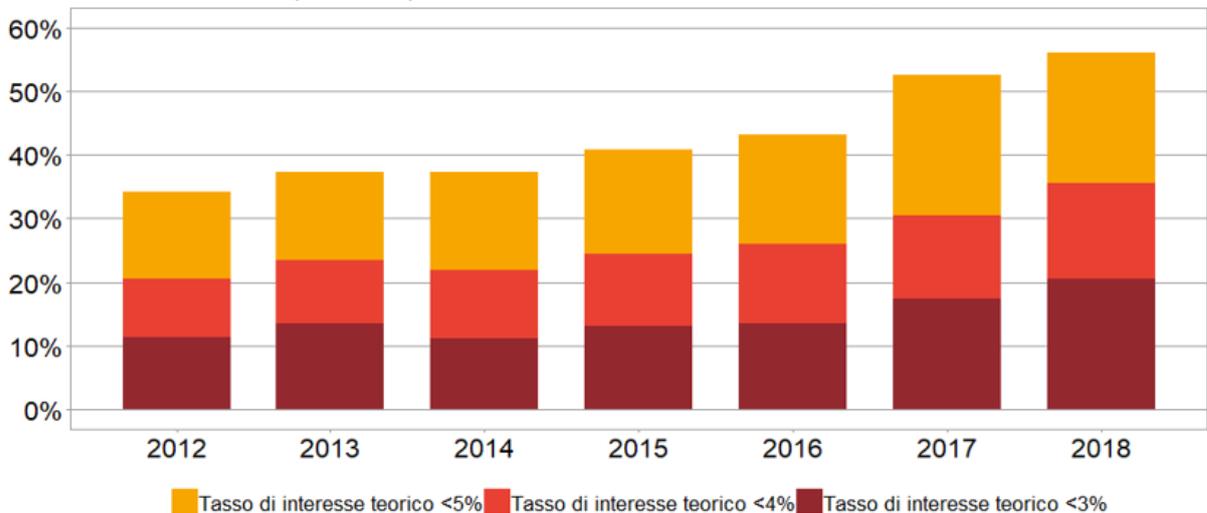
Nonostante i rendimenti più bassi dovuti ai prezzi in aumento, la domanda di immobili da reddito continua a rimanere costante. Dopo l'introduzione dei tassi d'interesse negativi, in mancanza di alternative gli investitori si sono focalizzati maggiormente sul mercato immobiliare, nonostante il fatto che dall'inizio del 2016 le pigioni diminuiscano e l'offerta eccedentaria perduri. Il grande divario rispetto agli investimenti alternativi rimarrà tale solo fino a quando gli interessi rimarranno bassi. In caso di un eventuale aumento dei tassi il divario di rendimento si restringerebbe notevolmente, l'attrattiva degli immobili da reddito diminuirebbe e si assisterebbe probabilmente a una sostanziale correzione dei prezzi. Dato che circa un terzo delle ipoteche dei portafogli delle banche riguarda il segmento degli immobili d'abitazione da reddito, il rischio di correzione dei prezzi in questo segmento ha aumentato i rischi che gravano sui bilanci delle banche. Una correzione dei prezzi di questo genere implicherebbe un aumento del tasso d'anticipo degli immobili d'abitazione da reddito dovuto al calo del valore degli immobili e indurrebbe le banche a chiedere eventualmente pagamenti supplementari ai mutuatari. Qualora la correzione del prezzo fosse abbastanza grande e il mutuatario non fosse in grado di effettuare un pagamento supplementare, la somma del credito non sarebbe più coperta dalla garanzia.

Rischi di sostenibilità

Al momento della concessione di un credito ipotecario la sostenibilità costituisce un fattore di rischio fondamentale. La sostenibilità determina essenzialmente la probabilità d'insolvenza dei mutuatari nell'importante settore d'affari delle banche di credito svizzere incentrate sul mercato interno. Nell'ambito della rilevazione «Nuove ipoteche», dal 2011 la BNS raccoglie anche dati sulla sostenibilità dei crediti ipotecari. I dati provengono delle 26 maggiori banche del mercato ipotecario in Svizzera e coprono circa il 90 per cento del mercato controllato dalle banche. Tali dati mostrano che, nel settore bancario svizzero, l'assunzione di rischi di sostenibilità elevati per il finanziamento degli immobili d'abitazione da reddito sia largamente diffusa. Nel caso di oltre il 50 per cento di tutte le nuove ipoteche concesse nel 2017 per il finanziamento di immobili d'abitazione da reddito, considerando un interesse teorico del 5 per cento e costi di manutenzione e di ammortamento dell'1 per cento ciascuno, i costi teorici supererebbero i redditi locativi netti di questi oggetti (cfr. figura 8). Per quasi tutte le banche questa quota si situa oltre il 40 per cento, e per alcuni istituti è in parte nettamente superiore (cfr. figura 9). Rispetto ad eventuali choc, quali un aumento dei tassi d'interesse, la capacità di resistenza dei mutuatari è pertanto notevolmente diminuita.

Figura 8: Quote di nuove ipoteche per immobili d'abitazione da reddito con «loan-to-income» (LTI) elevato

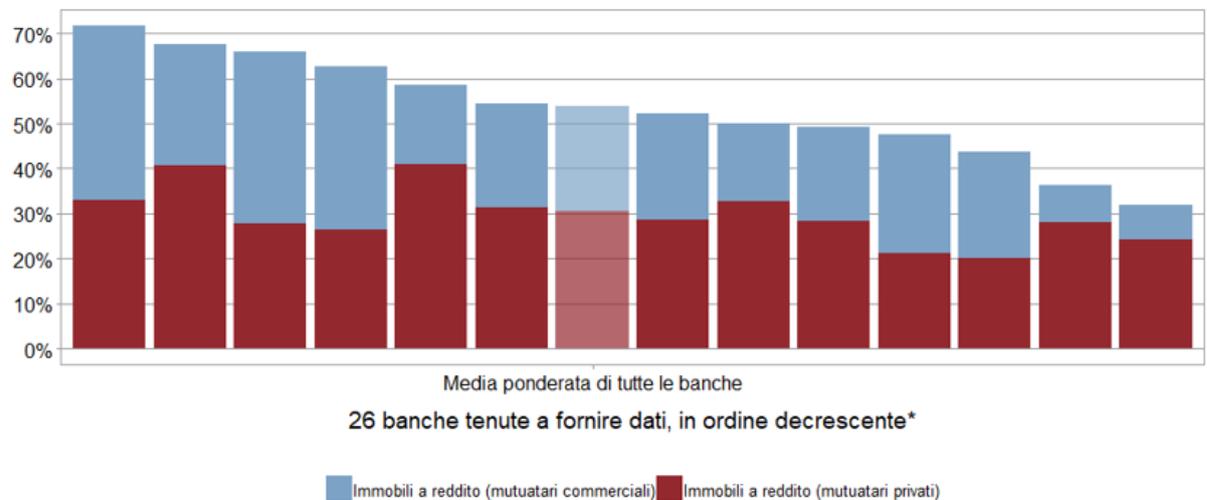
Quote di nuovi crediti ipotecari per immobili d'abitazione da reddito, 2012 – 3° trimestre 2018



Fonte: BNS (HYPO_B dal 2017, precedentemente rilevazione supplementare).

Figura 9: Quote di nuove ipoteche per immobili d'abitazione da reddito con LTI elevato secondo la banca

LTI elevato: i costi superano la pigione netta in caso di un tasso d'interesse teorico del 5 per cento, 1° trimestre 2017 – 3° trimestre 2018



*A garanzia dell'anonimato, in ciascuna colonna sono aggregati i dati di due banche.
Fonte: BNS.

Riguardo agli immobili d'abitazione da reddito, in linea di principio è opportuno richiedere una copertura del rischio specifica ad ogni immobile, in quanto, oltre ad ulteriori redditi e patrimoni, un mutuatario può assumersi anche ulteriori obblighi. Questo parere è condiviso anche dall'ASB, che afferma: «Per gli oggetti a reddito funge da base per la verifica della solvibilità e della sostenibilità in primo luogo il reddito generato dall'oggetto.»⁵⁴ La quota crescente dei nuovi crediti ipotecari concessi, la cui sostenibilità è più che esaurita, è però sintomatica di standard di concessione dei crediti più concilianti e/o di un maggior numero di finanziamenti «Exception to Policy», e dunque di una maggiore propensione al rischio in materia di concessione di crediti ipotecari.

⁵⁴ ASB, Direttive per la verifica, la valutazione e la gestione di crediti garantiti da pegno immobiliare, 2014, pag. 5.

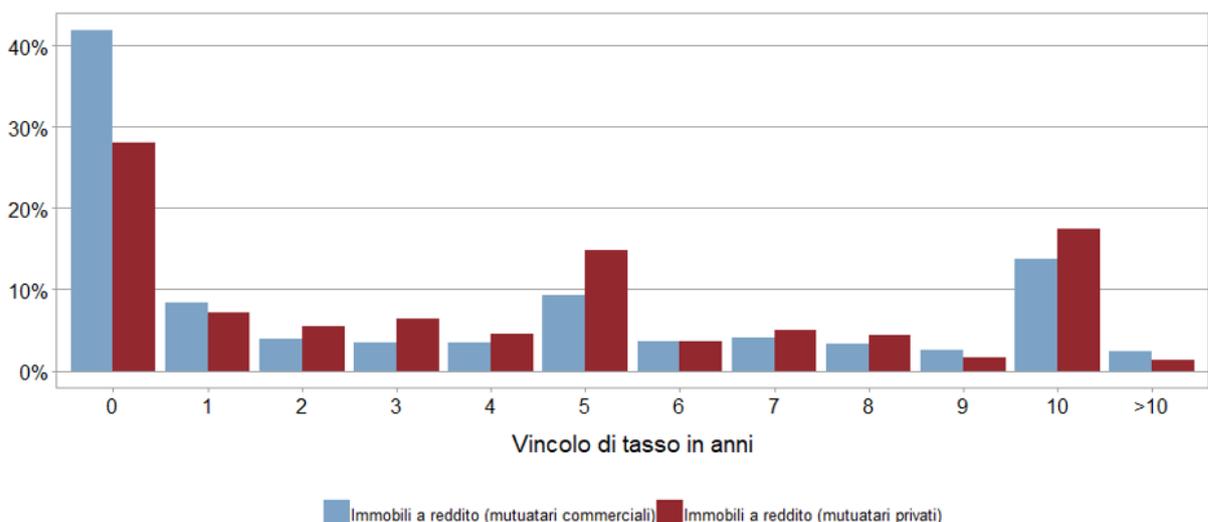
L'aumento dei rischi di sostenibilità inerenti agli immobili d'abitazione da reddito era particolarmente marcato nel caso dei debitori commerciali. Dato che nel caso dei debitori commerciali (SA e Sagl) nessuno è responsabile con il patrimonio privato, il rischio per le banche con una quota elevata di debitori commerciali è particolarmente ingente. I debitori privati fanno tutto il possibile per continuare a pagare gli interessi ipotecari, altrimenti rischiano un fallimento personale. Mentre i debitori commerciali che non possono più sopportare l'onere degli interessi possono dichiarare il fallimento, e così la loro perdita si limita al capitale proprio apportato. Salvo diverso accordo, l'immobile d'abitazione da reddito rimane alla banca in quanto pegno immobiliare alla base dell'ipoteca. Se il pegno immobiliare perdesse valore a causa di una correzione dei prezzi, e l'ipoteca non fosse più interamente coperta dal pegno, la banca dovrebbe procedere ad adeguate rettifiche di valore.

Durata del tasso d'interesse vincolato

Considerato che gran parte delle nuove ipoteche concesse è finanziata a scadenza molto breve, un adeguamento del livello generale dei tassi d'interesse condurrebbe abbastanza rapidamente a un adeguamento dei tassi d'interesse dei mutuatari. I dati delle 26 maggiori banche del mercato ipotecario mostrano che il tasso d'interesse vincolato del 28 per cento dei nuovi crediti concessi per gli immobili d'abitazione da reddito è inferiore a sei mesi. Nel caso di cinque istituti questa quota si attesta addirittura a più del 40 per cento. Ciò significa che i costi teorici dei debitori ipotecari aumenterebbero rapidamente, mentre i redditi locativi netti non potrebbero essere aumentati altrettanto rapidamente. Il tasso d'interesse ipotecario di riferimento rilevante per le pigioni si riferisce ai volumi ipotecari in essere, e reagirebbe a un aumento degli interessi del mercato con tempi più lunghi. Dal momento che negli ultimi anni le pigioni esistenti non sono diminuite nonostante tassi d'interesse di riferimento in diminuzione, sarebbe difficile mettere in atto un aumento dei proventi locativi. L'imputazione degli aumenti d'interesse sarebbe inoltre resa difficile dal continuo aumento dell'offerta di appartamenti locativi e dal calo della domanda, dovuta alla diminuzione dell'immigrazione. I rendimenti iniziali registrerebbero subito una pressione al rialzo, che si materializzerebbe dapprima con una diminuzione dei prezzi e indurrebbe così un peggioramento del rapporto LTV.

Figura 10: Durata del tasso d'interesse vincolato: quote di nuove ipoteche per immobili d'abitazione da reddito

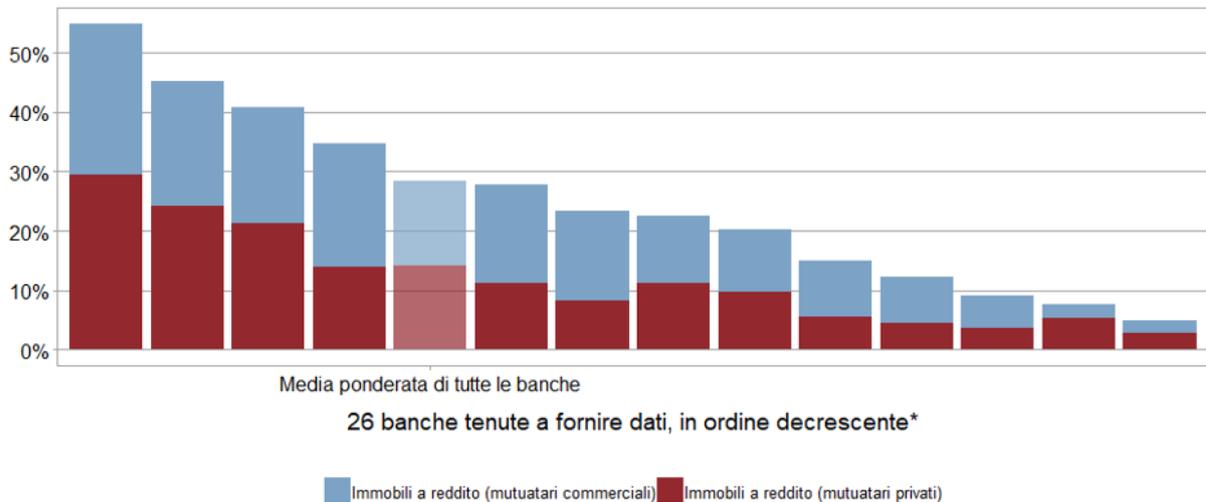
Nuovi crediti ipotecari, 1° trimestre 2017 – 3° trimestre 2018



Fonte: BNS.

Figura 11: Quota di nuove ipoteche per immobili d'abitazione da reddito con tasso d'interesse vincolato a breve secondo la banca

Tasso d'interesse vincolato fino a 6 mesi, 1° trimestre 2017 – 3° trimestre 2018



*A garanzia dell'anonimato, in ciascuna colonna sono aggregati i dati di due banche.

Fonte: BNS.

I dati mostrano che gli interessi in aumento potrebbero essere imputati in maniera relativamente rapida soprattutto ai debitori ipotecari commerciali. Circa il 40 per cento del volume delle ipoteche concesse a debitori ipotecari commerciali per immobili d'abitazione da reddito ha un tasso d'interesse vincolato inferiore a un anno (cfr. figura 10). Nell'attuale fase di tassi bassi, i tassi d'interesse per le ipoteche compresi fra il 3 e il 5 per cento sono rari. Se però gli interessi dovessero aumentare potrebbero tornare a raggiungere rapidamente valori di questo ordine di grandezza. Nel decennio (2000–2010), che ha preceduto l'attuale fase di tassi bassi, il tasso d'interesse per le ipoteche fisse decennali è stato superiore al 3 per cento per l'intero periodo; in circa due terzi dei trimestri si attestava ad oltre il 4 per cento, e nel 20 per cento dei trimestri ammontava a più del 5 per cento.⁵⁵

Tassi d'anticipo elevati

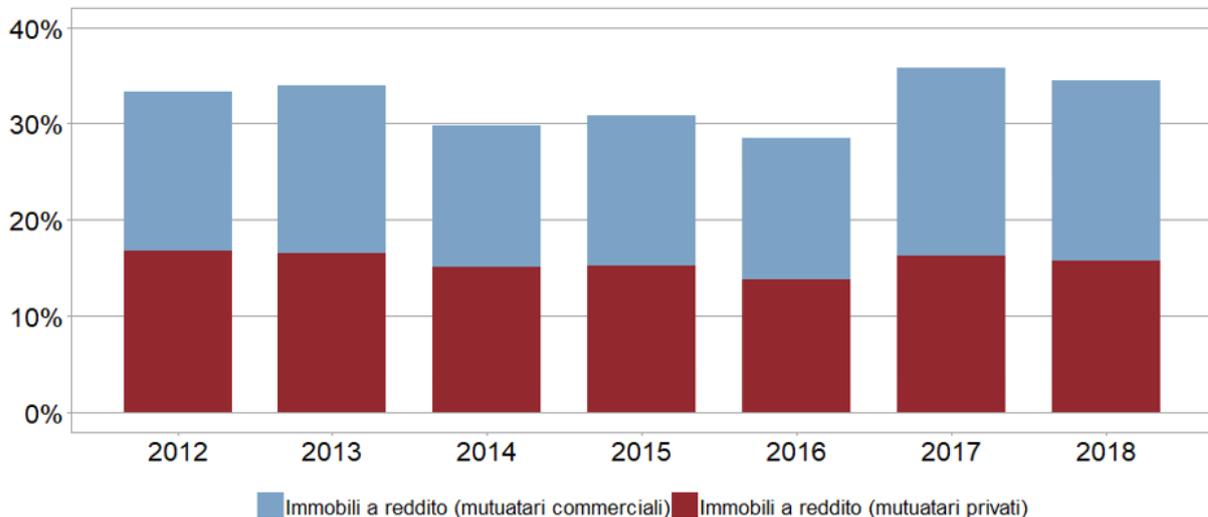
Oltre alla quota di crediti ipotecari con un rapporto LTI elevato, anche la quota dei nuovi crediti ipotecari con un tasso d'anticipo da alto a molto alto è costantemente a un livello elevato. Per le 26 maggiori banche del mercato ipotecario, circa il 35 per cento dei nuovi crediti concessi per gli immobili d'abitazione da reddito ha un LTV di oltre il 75 per cento (cfr. figura 12). Nel caso di sei istituti questa quota si attesta a più del 50 per cento (cfr. figura 13). Riguardo agli oggetti da reddito dei debitori ipotecari commerciali, la quota di crediti ipotecari con un tasso d'anticipo superiore al 75 per cento, pari a più del 40 per cento, è particolarmente elevata.⁵⁶ In un contesto in cui predomina un rischio di correzione dei prezzi, i tassi d'anticipo elevati delle nuove ipoteche risultano problematici in quanto una diminuzione dei prezzi sul mercato immobiliare condurrebbe rapidamente a un aumento del LTV degli immobili dovuto al calo del valore degli immobili, e le banche potrebbero eventualmente richiedere garanzie supplementari ai mutuatari, o introdurre un premio di rischio più alto nei tassi di credito. Qualora la correzione del prezzo fosse abbastanza ingente, e il mutuatario non fosse in grado di effettuare un pagamento supplementare, la somma del credito non sarebbe più coperta dalla garanzia.

⁵⁵ Poiché fra il 1960 e il 2008 (ossia prima dell'inizio della fase di tassi bassi) il tasso d'interesse ipotecario era in media di appena il 5 %, se la situazione dei tassi si normalizzasse, questo scenario sarebbe del tutto realistico.

⁵⁶ BNS, Finanzstabilitätsbericht, 2018, pag. 28, consultabile all'indirizzo: <https://snb.ch/de/> > Finanzstabilität > Publikationen > Bericht zur Finanzstabilität > Bericht zur Finanzstabilität 2018.

Figura 12: Quote di nuove ipoteche per immobili d'abitazione da reddito con LTV elevato

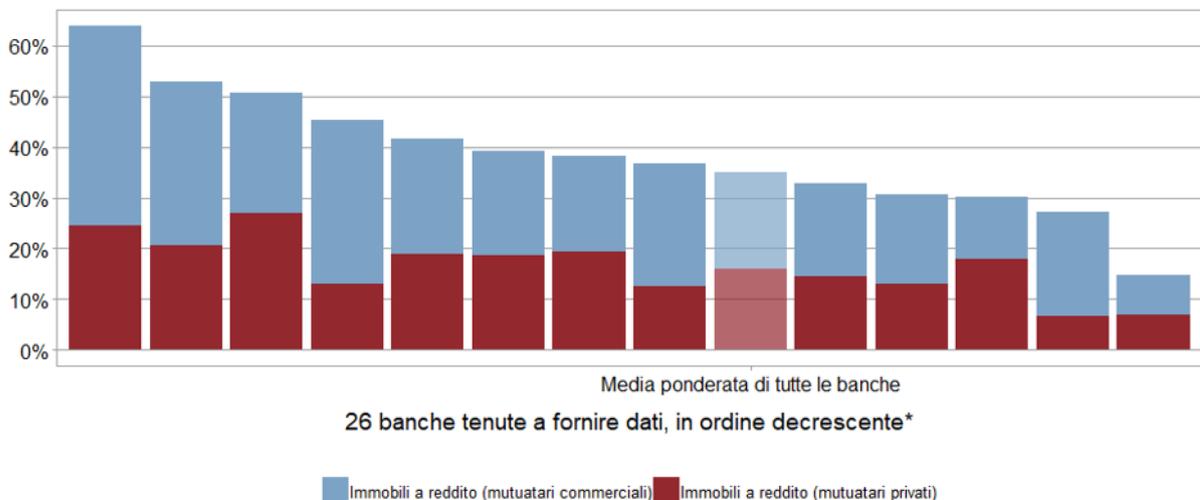
Quote di nuovi crediti ipotecari per immobili d'abitazione da reddito con LTV superiore al 75 %, 2012 – 3° trimestre 2018



Fonte: BNS (HYPO_B dal 2017, precedentemente rilevazione supplementare).

Figura 13: Quote di nuove ipoteche per immobili d'abitazione da reddito con LTV elevato secondo la banca

LTV > 75 %, 1° trimestre 2017 – 3° trimestre 2018



*A garanzia dell'anonimato, in ciascuna colonna sono aggregati i dati di due banche.

Fonte: BNS.

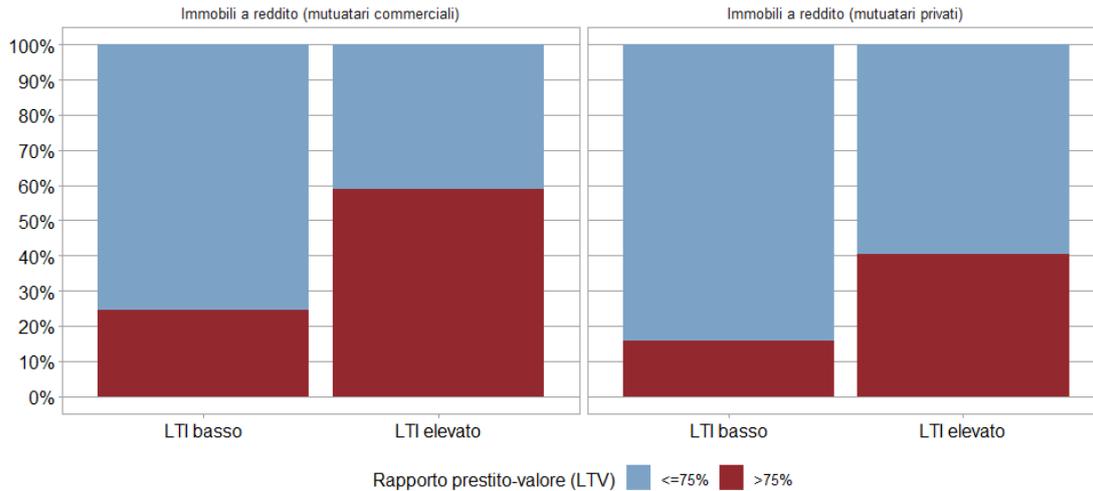
Rischi cumulati

Un altro indicatore di rischi più elevati per le banche nel segmento degli immobili d'abitazione da reddito è che il 25 per cento dei crediti presenta rischi elevati sia di LTV, sia di LTI. Per queste banche ciò significa che, considerando un interesse teorico del 5 per cento e costi di manutenzione e di ammortamento dell'1 per cento ciascuno, i costi teorici supererebbero i redditi locativi netti di questi oggetti, e d'altro canto si correrebbe il rischio che in caso di correzione dei prezzi il credito ipotecario non sia più coperto dalla garanzia. L'accumulo di rischi LTI elevati e di un tasso d'anticipo elevato aumenta se si considera la probabilità che, dati i tassi d'interesse vincolati a breve di questi crediti, in caso di uno choc degli interessi, queste ipoteche comporterebbero perdite nette per le banche. La figura 14 mostra l'accumulo di rischi

LTV e LTI elevati.⁵⁷ Questo accumulo è particolarmente saliente nel segmento dei debitori commerciali, in cui oltre il 40 per cento del volume ipotecario è finanziato a brevissimo termine (cfr. figura 10). Circa il 60 per cento delle ipoteche di debitori commerciali con LTI elevato avevano contemporaneamente anche un LTV di oltre il 75 per cento (al netto). La quota corrispondente nel segmento dei debitori privati si situava ugualmente a un livello alto del 40 per cento. Secondo la figura 15, la concessione di nuove ipoteche con rischi di sostenibilità e tassi d'anticipo elevati è un fenomeno molto diffuso.

Figura 14: Ripartizione LTV (al netto) delle nuove ipoteche per immobili d'abitazione da reddito in funzione dell'LTI

Quote con LTI basso (a sinistra) e alto (a destra) su una scala del 100 %, 1° trimestre 2017 – 3° trimestre 2018



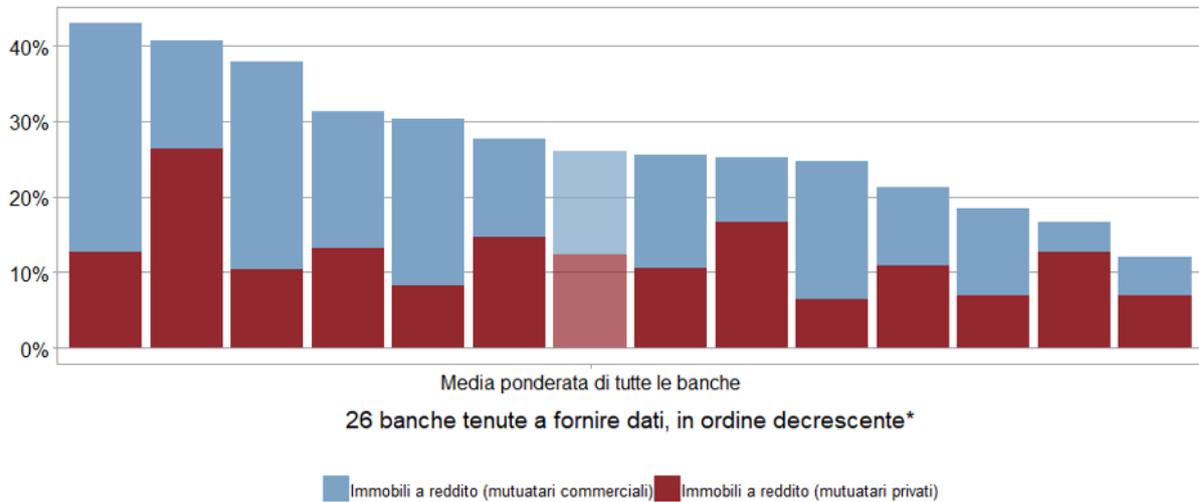
La colonna di sinistra (destra) mostra la quota d'ipoteche per le quali in caso d'interesse del 5 per cento i costi teorici sono inferiori (superiori) alla pigione netta per gli immobili d'abitazione da reddito. Per ottenere dati al netto, il calcolo del tasso d'anticipo tiene conto di garanzie supplementari.

Fonte: BNS.

⁵⁷ Un tasso d'anticipo maggiore del 75 % è considerato elevato.

Figura 15: Quote di nuove ipoteche per immobili d'abitazione da reddito con LTI e LTV elevati secondo la banca

I costi superano la pigione netta in caso di un tasso d'interesse teorico del 5 % e di LTV > 75 %, 1° trimestre 2017 – 3° trimestre 2018



*A garanzia dell'anonimato, in ciascuna colonna sono aggregati i dati di due banche.
Fonte: BNS.

Conclusioni

Nonostante le misure adottate nel 2012 e nel 2014 nell'ambito dell'autodisciplina e dei cuscinetti anticiclici di capitale settoriali, il mercato immobiliare e il mercato ipotecario continuano a presentare squilibri. Ultimamente questi squilibri si sono accentuati soprattutto nel segmento degli immobili d'abitazione da reddito, che negli ultimi anni ha registrato un netto aumento del rischio di correzione dei prezzi e dei rischi di sostenibilità. Allo stesso tempo si rilevano sempre più i segni di un'offerta eccedentaria, che si manifestano mediante l'aumento di abitazioni vacanti e la diminuzione delle pigioni richieste. I suddetti sviluppi indicano che le misure già adottate non sono sufficienti per contrastare un'ulteriore progressione dei rischi per la stabilità finanziaria riguardo agli immobili d'abitazione da reddito. Il perdurare di una congiuntura con tassi d'interessi bassi favorisce inoltre altri sviluppi distorti. Nel segmento degli immobili d'abitazione da reddito le correzioni dei prezzi potrebbero mettere sotto pressione gli investitori finanziati da terzi, nonché le banche che li finanziano. Nel contempo i rischi di sostenibilità, che determinano essenzialmente la probabilità di perdita del mutuatario nel settore d'affari più importante delle banche di credito orientate al mercato svizzero, potrebbero avverarsi in caso di aumento dei tassi d'interesse. La presente revisione dell'OFoP permette di aumentare la capacità di resistenza delle banche rispetto alle perdite nel segmento degli immobili d'abitazione da reddito. Questa misura può avere un certo effetto attenuante indiretto anche sull'offerta dei crediti ipotecari per questi immobili, e aiutare a contrastare un ulteriore aumento dei rischi di sostenibilità inerenti ai crediti di questo segmento.