



5 aprile 2019

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

Indice

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Progetto complessivo | 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 | Ripercussioni per l'economia | 10 |
| 2.3.1 | Piccole banche e società di intermediazione mobiliare | 10 |
| 2.3.2 | Concorrenza, piazza finanziaria e crescita | 12 |
| 2.3.3 | Clienti, stabilità del sistema e vigilanza sui mercati finanziari | 13 |
| 2.3.4 | Confederazione, Cantoni e Comuni | 14 |
| 2.4 | Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale | 14 |
| 2.5 | Aspetti giuridici | 15 |
| 2.5.1 | Costituzionalità | 15 |
| 2.5.2 | Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera | 15 |
| 2.5.3 | Delega di competenze legislative | 15 |
| 2.6 | Entrata in vigore | 15 |
| 3 | Ipotecche per immobili d'abitazione da reddito | 16 |
| 3.1 | Punti essenziali del progetto | 16 |
| 3.1.1 | Situazione iniziale | 16 |
| 3.1.2 | La normativa proposta | 17 |
| 3.1.3 | Diritto comparato | 19 |
| 3.2 | Commento ai singoli articoli | 19 |
| 3.3 | Ripercussioni per l'economia | 22 |
| 3.3.1 | Banche | 22 |
| 3.3.2 | Assicuratori | 25 |
| 3.3.3 | Mutuatari | 25 |
| 3.3.4 | Mercato immobiliare e stabilità finanziaria | 26 |
| 3.3.5 | Confederazione, Cantoni e Comuni | 26 |
| 3.3.6 | Concorrenza | 27 |
| 3.4 | Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale | 28 |
| 3.5 | Aspetti giuridici | 28 |
| 3.5.1 | Costituzionalità | 28 |
| 3.5.2 | Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera | 28 |
| 3.5.3 | Deleghe di competenze legislative | 29 |
| 3.6 | Entrata in vigore | 29 |
| 4 | TBTF – Banche | 30 |
| 4.1 | Punti essenziali del progetto | 30 |
| 4.1.1 | Situazione iniziale | 30 |
| 4.1.2 | La nuova regolamentazione | 30 |
| 4.1.3 | Proposta alternativa accantonata | 32 |
| 4.1.4 | Sviluppi internazionali e diritto comparato | 32 |
| 4.2 | Commento ai singoli articoli | 35 |
| 4.2.1 | Rilevamento delle banche madri | 35 |
| 4.2.2 | Strumenti di debito | 36 |
| 4.2.3 | Ammontare delle esigenze «gone concern» | 36 |
| 4.2.4 | Scaglionamento temporale dei «bail-in bond» | 38 |
| 4.2.5 | Altri adeguamenti | 38 |
| 4.2.6 | Disposizioni transitorie | 39 |
| 4.3 | Ripercussioni per l'economia | 39 |

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

| | | |
|-------|---|----|
| 4.3.1 | Grandi banche | 39 |
| 4.3.2 | Banche di rilevanza sistemica in generale | 41 |
| 4.3.3 | Stabilità finanziaria | 41 |
| 4.3.4 | Clienti delle grandi banche | 41 |
| 4.3.5 | Investitori | 42 |
| 4.3.6 | Crescita, concorrenza, piazza finanziaria | 42 |
| 4.3.7 | Confederazione, Cantoni e Comuni | 42 |
| 4.4 | Aspetti giuridici | 42 |
| 4.4.1 | Costituzionalità e legalità | 42 |
| 4.4.2 | Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera | 42 |
| 4.4.3 | Delega di competenze legislative | 42 |
| 4.5 | Entrata in vigore | 42 |

| | |
|---|-----------|
| Allegato: Analisi della situazione relativa agli immobili d'abitazione da reddito | 43 |
|---|-----------|

1. Progetto complessivo

Il progetto concernente la modifica dell'ordinanza sui fondi propri comprende tre settori tematici distinti e a sé stanti. Ogni settore tematico contiene importanti adeguamenti per i quali bisogna avviare nel più breve tempo possibile il processo di regolamentazione affinché possano entrare in vigore il 1° gennaio 2020. Per motivi di efficienza procedurale, i tre settori tematici sono riuniti in un progetto complessivo 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 mobiliare² 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».

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, ora essi beneficiano 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 e del governo d'impresa.

L'obiettivo del progetto pilota è 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 che dovranno essere inserite nell'OFoP:

- le esigenze relative al «leverage ratio» semplificato sono stati fissati all'8 per cento per gli istituti della categoria 5 e al 9 per cento per quelli della categoria 4. In questo modo è possibile tenere meglio conto del principio generale di proporzionalità della regolamentazione;
- 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 D'ora in poi la FINMA potrà escludere gli istituti soltanto in base a concreti indizi della sussistenza di rischi elevati in materia di condotta d'affari o di tasso d'interesse.

Con la presente proposta il numero di istituti che in linea di massima possono beneficiare delle semplificazioni si assesta attualmente a 111. Soltanto tre istituti partecipanti al progetto pilota sono toccati dall'aumento dall'8 al 9 per cento del «leverage ratio» richiesto alle banche della categoria 4. Essi presentano tuttavia attualmente già un «leverage ratio» semplificato compreso tra l'8,2 e l'8,9 per cento. Per tali istituti si intende creare, fissando un termine transitorio adeguato di cui all'articolo 148k, la possibilità di raggiungere un «leverage ratio» semplificato del 9 per cento mediante una riduzione dell'importo della distribuzione degli utili, una contrazione del bilancio o la raccolta di capitale. In tal modo essi possono beneficiare delle semplificazioni anche dopo il progetto pilota.

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 particolar-

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.

mente 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. 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 in ragione 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 che gli istituti non siano esposti a rischi di bilancio troppo alti. Se constatata 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. Ciò comprende anche la possibilità di 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

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.

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

la piazza finanziaria svizzera. Si supplisce alla rinuncia del cuscinetto di fondi propri proporzionale con l'esigenza, anch'essa proporzionale, relativa al «leverage ratio» semplificato, che è dell'8 per cento per le banche e le società di intermediazione mobiliare della categoria 5 e del 9 per cento per quelle della categoria 4.

- 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 capoverso 3, che fornisce una buona approssimazione del «leverage ratio» di cui all'articolo 46. Con il previsto cuscinetto di 5 punti percentuali per gli istituti della categoria 5 e di 6 punti percentuali per quelli della categoria 4 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.

Sebbene, in linea di massima, non siano tenute a calcolare i fondi propri necessari di cui agli articoli 41–46, le succursali di banche o società di intermediazione mobiliare estere possono chiedere di beneficiare delle semplificazioni contemplate a livello di circolare della FINMA (cfr. n. 2.1.2).

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. 5) funge da approssimazione della NSFR. L'esenzione necessaria sarà sancita nell'OLiQ a tempo debito.

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 della categoria 4 devono attestare un «leverage ratio» semplificato di cui al capoverso 3 pari ad almeno il 9 per cento, le banche della categoria 5 di almeno l'8 per cento. In questo modo il «leverage ratio» del 3 per cento non ponderato in funzione del rischio 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. Le esigenze differenziate relative al «leverage ratio» tengono segnatamente conto dell'esenzione dall'obbligo di detenere un cuscinetto di fondi propri di cui all'articolo 43 OFoP (cfr. art. 47a), stabilito in misura proporzionale alle dimensioni e ai rischi delle banche delle categorie 4 e 5.

Capoverso 1 lettera b

La quota media di liquidità di cui al capoverso 4 deve essere almeno del 120 per cento. Con un valore simile 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 5 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

Le semplificazioni di cui all'articolo 47a sono aperte anche alle mere società di intermediazione mobiliare (prive dell'autorizzazione per l'attività bancaria). Le società di intermediazione mobiliare non devono tuttavia dimostrare di soddisfare le condizioni relative alla quota media di liquidità e al grado di rifinanziamento, poiché, in linea di massima, anche senza beneficiare delle semplificazioni non sono tenute a soddisfare esigenze in materia di liquidità.

Capoverso 3

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 4

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 nell'arco 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 5

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

Capoverso 6

La FINMA emana disposizioni di esecuzione tecniche relative ai calcoli di cui ai capoversi 3–5. A tal fine è importante che le posizioni fuori bilancio considerate nel calcolo semplificato corrispondano esattamente a quelle dell'indice massimo di leva finanziaria di cui all'articolo 46 OFoP («leverage ratio»).

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 la 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 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

Gli istituti che beneficiano delle semplificazioni devono sorvegliare essi stessi l'adempimento delle esigenze ad essi applicabili definite all'articolo 47b (cfr. art. 12 cpv. 2 OBCR). Se non adempiono più le esigenze, devono notificarlo 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 la 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 informa l'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 ab-

breviare 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 «Leverage ratio» semplificato

Nel 2020 gli istituti della categoria 4 soddisferanno le condizioni per le semplificazioni di cui all'articolo 47a se presenteranno un «leverage ratio» semplificato dell'8 per cento; dal 1° gennaio 2021 questa esigenza passerà al 9 per cento.

Articolo 148l Metodi di calcolo per i derivati

Capoverso 1

Fino al 31 dicembre 2021 agli istituti delle categorie 4 e 5 sarà consentito continuare a calcolare, 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 agli articoli 56–58 nel tenore del 1° luglio 2016. Per quella data tale metodo, che serve per il calcolo degli equivalenti di credito dei derivati, verrà rivisto e se ne elimineranno gli attuali difetti. Il metodo del valore di mercato sarà dunque 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 agli istituti della categoria 3 che hanno posizioni in derivati non rilevanti.

2.3 Ripercussioni per l'economia

2.3.1 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 148l 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,

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. 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 di vari istituti 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, anche le stime più alte fornite.

i risparmi attesi *direttamente* dal progetto sono esigui. Per gli istituti interpellati dal Dipartimento federale delle finanze (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. Questo gruppo comprende circa 260 istituti. 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 si sono qualificate 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: a seguito 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 applicazione in Svizzera. A ciò si aggiunge che le condizioni di cui all'articolo 47b riguardanti il «leverage ratio» semplificato per gli istituti della categoria 4 sono leggermente più severe che durante il progetto pilota. Questi istituti hanno tuttavia un anno di tempo per adempiere tali condizioni tesaurizzando gli utili, riducendo il proprio bilancio o aumentando il capitale. 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, dato che gli istituti chiederanno di poter fruire delle semplificazioni di cui all'articolo 47a soltanto se ne trarranno un vantaggio.

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 di 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 Banca nazionale svizzera (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. 148f) 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 anche in futuro utilizzare 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 è tuttora prevista 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 in tal modo ottenere 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*.

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. 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 prevederà ulteriori semplificazioni per le piccole banche e società di intermediazione mobiliare che adempiranno 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.

2.3.2 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

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

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 47*b* 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 47*a* e devono adempiere le condizioni di cui all'articolo 47*b* 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.

2.3.3 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 47*b* 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. 47*a*). 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 47*b*, visto che le esigenze in materia di capitale ponderato in funzione del 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 ipotizzabile che le attività più rischiose o certe quote di mercato vengano trasferite alle piccole banche.

Le banche che potranno fruire delle semplificazioni beneficeranno anche di una procedura di notifica alla BNS e alla FINMA semplificata.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 e presentare un «leverage ratio» semplificato dell'8 o del 9 % (anziché del 3 %). 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 sup-

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).

plementare 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.

2.3.4 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. Dovrebbe essere trascurabile un eventuale aumento del gettito fiscale riconducibile ai risparmi sui costi conseguiti dai piccoli istituti.

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

Il progetto da porre 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

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».

2.5 Aspetti giuridici

2.5.1 Costituzionalità

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

2.5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

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

2.5.3 Delega di competenze legislative

Il progetto non prevede la delega di competenze legislative.

2.6 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. Le disposizioni transitorie sono previste nei nuovi articoli 148k e 148l.

3 Ipoteche per immobili d'abitazione da reddito

3.1 Punti essenziali del progetto

3.1.1 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 (+65 %) 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 2018, la quota di abitazioni vacanti si attestava, con l'1,6 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 oggetti.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

¹⁵ In primo luogo nel 2012 e nel 2014 si è proceduto alla revisione dell'autodisciplina delle banche. Da allora i mutuatari devono apportare almeno il 10 % del valore d'anticipo sotto forma di mezzi propri, che non sono ritirati dall'avere della cassa pensioni. Dato che la computazione degli averi provenienti dalla cassa pensione quali mezzi 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 per 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 %.

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 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 ulteriormente la probabilità che in caso di aumento degli interessi le banche subiscano perdite dirette da queste ipoteche. A fine 2008 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. Il presente adeguamento dell'OFoP è quindi volto ad aumentare la capacità di resistenza delle banche riguardo a possibili perdite nel segmento degli immobili d'abitazione da reddito. Questa misura può inoltre 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.

3.1.2 La normativa proposta

Per aumentare 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, la presente revisione dell'OFoP mira ad aumentare le aliquote di rischio per i crediti garantiti da pegno immobiliare relativi a immobili d'abitazione da reddito in Svizzera con un tasso d'anticipo superiore a due terzi del valore venale, e a conseguire così un aumento della copertura con fondi propri. La novità consiste nella distinzione fra gli immobili d'abitazione ad uso personale e gli immobili d'abitazione da reddito. Concretamente, per i crediti garantiti da pegno immobiliare relativi ad immobili d'abitazione da reddito in Svizzera, le aliquote di rischio secondo l'approccio standard (allegato 3 OFoP) per le quote con un tasso d'anticipo superiore a due terzi del valore venale saranno aumentate del fattore di 2,15. Questo fattore garantisce che le esigenze quantitative relative ai fondi propri¹⁸ per il portafoglio di crediti ipotecari concernenti gli immobili d'abitazione da reddito corrispondano complessivamente alle esigenze sancite dalla revisione dell'approccio standard di Basilea III. In questo senso si effettua un'introduzione anticipata dell'aliquota di rischio per gli immobili d'abitazione da reddito prevista dall'approccio standard di Basilea III, la cui implementazione secondo la tabella di marcia del «Basel Committee on Banking Supervision» (BCBS) è prevista entro inizio 2022. I minori costi di realizzazione permettono di attenersi all'approccio di quota attuale¹⁹ e alle quote di valore venale esistenti.²⁰

Per le banche con approccio standard viene così vincolato capitale supplementare, disponibile in una fase di correzione per riassorbire le perdite. Mentre per le banche che utilizzano i modelli interni per il calcolo delle attività ponderate in funzione del rischio (approccio basato su rating interni, di seguito «approccio IRB»), l'adeguamento dell'aliquota di rischio proposto ha un impatto attraverso i cosiddetti «floor», a condizione che siano vincolanti.²¹ Contrariamente all'approccio standard, l'approccio IRB prevede già aliquote di rischio più elevate per gli immobili d'abitazione da reddito rispetto a quelle usate per gli immobili d'abitazione ad uso personale.

¹⁸ Da ciò risulta un aumento delle RWA per gli immobili d'abitazione da reddito in Svizzera.

¹⁹ Questo suddividendo le ipoteche in diverse quote di valore venale, e ad ogni quota è assegnata una diversa aliquota di rischio.

²⁰ Nell'ambito dell'attuazione di «Basilea III finale» occorrerà verificare se le misure di regolamentazione soddisfano gli standard di Basilea anche sotto l'aspetto formale.

²¹ Ciò significa che nel caso delle banche IRB, le RWA a livello di tutta la banca non possono scendere sotto una determinata percentuale (ad es. 80 %) delle RWA di tutta la banca secondo l'approccio standard. Un aumento delle RWA nell'approccio standard per i finanziamenti di immobili d'abitazione da reddito si ripercuote dunque indirettamente anche sulle RWA delle banche IRB, a condizione che per la banca il livello minimo («floor») costituisca una grandezza vincolante.

Pertanto nelle banche IRB è già garantita una copertura con fondi propri prudenziale, adeguatamente differenziata in funzione del rischio. Poiché l'approccio standard di Basilea III vale, con alcuni adeguamenti, quale modello standard per il rischio di credito nello «Swiss Solvency Test» (SST) anche per gli assicuratori²², la normativa proposta viene applicata automaticamente anche agli assicuratori. Al contrario, la normativa proposta non vale per le casse pensioni, cui non è infatti applicabile il concetto di capitale di terzi e di capitale proprio.

3.1.2.1 Alternative esaminate e opzione scelta

Rafforzamento dell'autodisciplina

A fronte della situazione del rischio esposta, nel luglio del 2018 il DFF in collaborazione con la FINMA e la BNS hanno avviato colloqui con le banche. Riguardo alla sussidiarietà delle misure di regolamentazione, 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, al fine di contrastare un ulteriore aumento dei rischi legati a questo segmento nei bilanci delle banche. Nonostante la valutazione della situazione effettuata dall'ASB concordi in gran parte con quella delle autorità, finora l'ASB era del parere che la maggior parte delle banche gestisse in modo adeguato i rischi ipotecari. Sarebbe 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 elevati²³, mentre nella situazione attuale non sarebbe indicato adottare misure a tappeto.

Per questa ragione l'ASB ha respinto esplicitamente sia un rafforzamento dell'autodisciplina sia l'adozione di misure statali. Ciononostante, nel marzo 2019 ha segnalato la propria disponibilità a procedere comunque a un rafforzamento dell'autodisciplina. Il DFF accoglie con favore il fatto che l'ASB ora condivide la valutazione del rischio effettuata dalle autorità e riconosce l'urgenza di adottare misure al riguardo. In linea di massima il DFF darebbe la preferenza a un'autodisciplina intesa come standard minimo approvata dalla FINMA, purché tale autodisciplina sia convincente nella gestione delle situazioni di rischio e almeno altrettanto efficace. Se dovesse essere presentata un'autodisciplina con queste caratteristiche entro agosto 2019, il DFF raccomanderebbe al Consiglio federale di rinunciare, nell'ambito della presente modifica dell'OFoP, all'aumento delle aliquote di rischio per immobili d'abitazione da reddito a favore di un rafforzamento dell'autodisciplina. Quest'ultima richiede un adeguamento dell'articolo 72 capoverso 5 OFoP. I colloqui tra autorità e ASB verranno pertanto ripresi nel corso delle prossime settimane con l'obiettivo di verificare l'efficacia dell'autodisciplina prospettata dall'ASB.

Varianti della normativa proposta respinte

Per delineare la normativa proposta sono state discusse diverse varianti. Si è quindi dibattuto in merito a un supplemento del 20 per cento su tutte le quote di credito esistenti. Un supplemento di questo genere avrebbe potuto essere implementato facilmente ed avrebbe rafforzato maggiormente la resistenza delle banche in generale. Tuttavia l'effetto incitativo riguardo ai finanziamenti problematici con un tasso d'anticipo elevato avrebbe avuto un impatto minore rispetto alla normativa proposta. Ciò significa che tutte le ipoteche, a prescindere dal loro tasso d'anticipo e dal rischio, sarebbero state gravate da aliquote di rischio più elevate. Tuttavia, al momento dell'attuazione di «Basilea III finale»²⁴, questa variante avrebbe comportato una diminuzione del capitale vincolato per i finanziamenti di immobili d'abitazione da reddito. Si è pertanto rinunciato a questo supplemento del 20 per cento.

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

²³ 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 misure in materia di vigilanza.

²⁴ BIS, Basel III: Finalising post-crisis reforms, 2017, pag. 22, consultabile all'indirizzo: <https://bis.org> > Committees & associations > Basel Committee on Banking Supervision > Publications > Standards.

In alternativa sarebbe stato possibile implementare le aliquote di rischio, nonché la quota di credito globale conformemente alla revisione dell'approccio standard di Basilea III. Quest'ultimo prevede che le aliquote di rischio siano definite per il credito globale e non per singole quote di credito. In tal modo la misura di regolamentazione sarebbe stata conforme sia alle esigenze quantitative sia alla logica di ponderazione di «Basilea III finale». Tuttavia si è rinunciato a questa variante a causa degli ingenti costi d'implementazione.²⁵

Infine si è discusso anche per sapere se la normativa proposta dovesse essere applicata all'intero portafoglio ipotecario o solo alle nuove ipoteche (rinnovi di crediti inclusi). Poiché ogni anno solo un 10 per cento circa delle nuove ipoteche concesse concerne immobili d'abitazione da reddito, l'effetto immediato della misura di regolamentazione sulla capacità di resistenza delle banche sarebbe stato nettamente inferiore. Se la misura venisse limitata solo alle nuove ipoteche produrrebbe il suo pieno effetto solo dopo diversi anni, mentre applicata a tutto il portafoglio ipotecario, fatto salvo il termine transitorio delle ipoteche, potrebbe essere pienamente effettiva già dal 1° gennaio del 2021. Dato che l'effetto della misura auspicata dovrebbe essere conseguito il più presto possibile, è necessario applicare a tutto il portafoglio ipotecario aliquote di rischio più elevate per gli immobili d'abitazione da reddito in Svizzera.

3.1.3 Diritto comparato

A seguito della crisi economico-finanziaria scoppiata nel 2008–2009, il crollo dei tassi d'interesse ha provocato squilibri sui mercati immobiliari e ipotecari anche di altri Stati. Le misure adottate dai rispettivi Governi sono molto diverse. L'Irlanda, per esempio, dal 2015 fa valere nel segmento dei crediti ipotecari per immobili d'abitazione da reddito un limite d'anticipo del 70 per cento. Ciò significa che questi immobili non possono essere finanziati per più del 70 per cento del loro valore di mercato.²⁶ Anche in Nuova Zelanda, dal 2015, vale lo stesso limite.²⁷ Il requisito vigente in entrambi i Paesi, che impone ai clienti di contribuire con mezzi propri pari al 30 per cento, può ridurre la domanda di crediti e, indirettamente, avere un effetto attenuante sul segmento in questione.

Analogamente alle esigenze minime previste dall'autodisciplina dell'ASB in Svizzera, la Norvegia e la Svezia emettono disposizioni a livello statale per l'ammortamento minimo. In Norvegia, per esempio, per i crediti con un tasso d'anticipo superiore al 60 per cento dal 2015 vige un ammortamento annuo minimo del 2,5 per cento del credito concesso.²⁸ In Svezia, invece, dal 2016 i crediti con un tasso d'anticipo superiore al 70 per cento devono essere ammortizzati a un tasso annuo del 2 per cento.²⁹ Se il tasso d'anticipo è inferiore al 70 per cento, è applicato un tasso d'ammortamento annuo dell'1 per cento, fino a concorrenza di un tasso d'anticipo del 50 per cento. A titolo di confronto, le esigenze minime definite attualmente dall'autodisciplina svizzera, che impongono una riduzione del debito ipotecario, entro 15 anni, a due terzi del valore d'anticipo prevedono, nel caso tipico di un'ipoteca con tasso d'anticipo dell'80 per cento, un ammortamento annuo dell'1,11 per cento.

3.2 Commento ai singoli articoli

Articolo 72

Per quanto riguarda il proposito di una normativa sulle aliquote di rischio per gli immobili d'abitazione da reddito, gli adeguamenti dell'articolo 72 mirano a definire con maggior precisione

²⁵ Per gli immobili d'abitazione da reddito in Svizzera avrebbero dovuto essere adeguate sia la struttura di calcolo sia le fasce LTV.

²⁶ Central Bank (Supervision and Enforcement) Act 2013 (Section 48) (Housing Loan Requirements) Regulations 2015, art. 6 (3) e 6(4)

²⁷ BS 19 of the Banking Supervision Handbook, consultabile all'indirizzo: <https://www.rbnz.govt.nz> > financial stability > loan-to-valuation-restrictions.

²⁸ Prescrizione concernente la richiesta di nuovi crediti con prestiti ipotecari (ordinanza sui crediti ipotecari), art. 7, consultabile all'indirizzo: <https://lovdata.no> > Rettskilder > sentrale forskrifter > Finansdepartementet > 2018 (stato 18.1.2019).

²⁹ Finansinspektionen, Amortisation requirement for new mortgages, 2016, consultabile all'indirizzo: <https://www.fi.se/en/> > Published > Press releases > 2016.

gli immobili d'abitazione. In futuro si farà inoltre una distinzione fra immobili d'abitazione ad uso personale e immobili d'abitazione da reddito. Al fine di garantire un'attuazione rapida della misura, questa distinzione si articola in due casi (cfr. cpv. 1^{bis} e 1^{ter}).

Capoverso 1

La disposizione definisce gli immobili d'abitazione in generale come immobili utilizzati interamente o prevalentemente a scopo abitativo. L'adeguamento precisa il termine, senza introdurre un cambiamento sostanziale rispetto allo status quo. Ciò significa che le banche possono continuare a decidere, conformemente alle attuali regolamentazioni bancarie interne, se un immobile usato a fini sia abitativi sia commerciali venga utilizzato prevalentemente a scopo abitativo. Per determinare lo scopo di utilizzazione prevalente degli immobili ad uso misto, nella prassi, a seconda delle banche, vengono utilizzati i criteri del cash flow, della superficie o del numero di unità.

Capoverso 1^{bis}-1^{quater}

Ai sensi del cpv. 1^{bis} gli immobili d'abitazione sono considerati ad uso personale quando sono utilizzati perlopiù dal mutuatario stesso.

Il capoverso 1^{ter} definisce gli immobili d'abitazione da reddito come immobili non utilizzati perlopiù dal mutuatario stesso, bensì locati prevalentemente a scopo abitativo.³⁰

Per l'uso terminologico concreto di «ad uso personale» e «immobili d'abitazione da reddito» occorre distinguere fra due casi:

- Le banche che partecipano alla rilevazione «Nuove ipoteche» (rilevazione HYPO_B) della BNS conformemente all'allegato dell'ordinanza del 18 marzo 2004 sulla Banca nazionale (RS 951.131),³¹ devono utilizzare le definizioni dettagliate conformemente alla rilevazione HYPO_B. Secondo queste definizioni, gli immobili sono considerati ad uso personale quando sono abitati o sono utilizzati dal mutuatario stesso.³² Le proprietà d'abitazione ad uso personale comprendono sia il domicilio principale sia quello secondario (appartamenti di vacanza inclusi), che sono esclusivamente ad uso personale. Allo stesso tempo queste banche devono classificare come immobili d'abitazione da reddito tutti gli immobili d'abitazione che non sono utilizzati dal mutuatario stesso, ma sono locati a scopo abitativo o sono in vendita.
- Tutte le altre banche possono continuare ad utilizzare i loro attuali criteri di distinzione interni fra immobili d'abitazione ad uso personale e immobili d'abitazione da reddito, e devono conformarsi alle relative definizioni delle Direttive per la verifica, la valutazione e la gestione di crediti garantiti da pegno immobiliare dell'ASB^{33,34}. Nella prassi, per definire come immobili d'abitazione ad uso personale o immobili d'abitazione da reddito gli immobili d'abitazione ad uso misto, ossia ad uso personale ma anche dati in locazione, a seconda delle banche vengono utilizzati i criteri del cash flow, della superficie o del numero delle unità. Questa

³⁰ La definizione di immobili d'abitazione da reddito può cambiare nell'ambito dell'attuazione di «Basilea III finale», sulla base dei risultati dello studio d'impatto quantitativo (QIS).

³¹ Il rilevamento è condotto presso le 26 maggiori banche, che rappresentano complessivamente circa il 90 % del mercato ipotecario svizzero.

³² Gli immobili sono considerati ad uso personale quando sono abitati o sono utilizzati dal mutuatario stesso. Le proprietà d'abitazione ad uso personale comprendono sia il domicilio principale sia quello secondario (appartamenti di vacanza inclusi). Sono considerati locati gli immobili che il mutuatario dà in locazione e di cui non fa uso proprio. Fanno parte di questa categoria gli oggetti da abitazione da reddito e altri oggetti da reddito. BNS, Erläuterungen zur Erhebung Neue Hypotheken, 2017, pag. 7.

³³ «L'abitazione a uso proprio può essere costituita da proprietà per piani o anche da un immobile in proprietà esclusiva o in comproprietà oppure anche da un diritto di superficie per sé stante e permanente.» ASB, Direttive per la verifica, la valutazione e la gestione di crediti garantiti da pegno immobiliare, 2014, pag. 17.

³⁴ «Gli oggetti a reddito sono immobili detenuti a scopo di reddito e locati a terzi (esclusi gli oggetti a uso proprio). Di regola si tratta di immobili residenziali quali case plurifamiliari come pure uffici e immobili commerciali, oppure oggetti a destinazione mista quali immobili residenziali con quota commerciale.» ASB, Direttive per la verifica, la valutazione e la gestione di crediti garantiti da pegno immobiliare, 2014, pag. 16–17.

circostanza è presa in considerazione con le formulazioni *perlopiù utilizzati* (cpv. 1^{bis}) e *perlopiù non utilizzati* (cpv. 1^{ter}).

Allegato 3

Con l'adeguamento dell'allegato 3 OFoP vengono aumentate le aliquote di rischio valide per l'approccio standard, relative ai crediti garantiti da pegno immobiliare per gli immobili d'abitazione da reddito in Svizzera con un tasso d'anticipo superiore a due terzi, il che implica anche un aumento della copertura con fondi propri. Le aliquote di rischio per gli immobili d'abitazione ad uso personale in Svizzera e gli immobili d'abitazione all'estero rimangono tuttavia invariati.

Numeri 3.1–3.3

Dato che il presente adeguamento dell'ordinanza è incentrato sui rischi relativi agli immobili d'abitazione da reddito in Svizzera, gli immobili d'abitazione da reddito all'estero, nonché gli immobili d'abitazione ad uso personale sono espressamente esclusi dalle aliquote di rischio più elevate.

Numero 3.4

Conformemente al n. 3.4, anche le aliquote di rischio per gli immobili d'abitazione da reddito in Svizzera con un tasso d'anticipo inferiore a due terzi rimangono invariate al 35 per cento. In questo modo si tiene conto del fatto che i rischi di perdita di questi finanziamenti sono più bassi rispetto a quelli con un tasso d'anticipo superiore ai due terzi.

Numeri 3.5–3.6

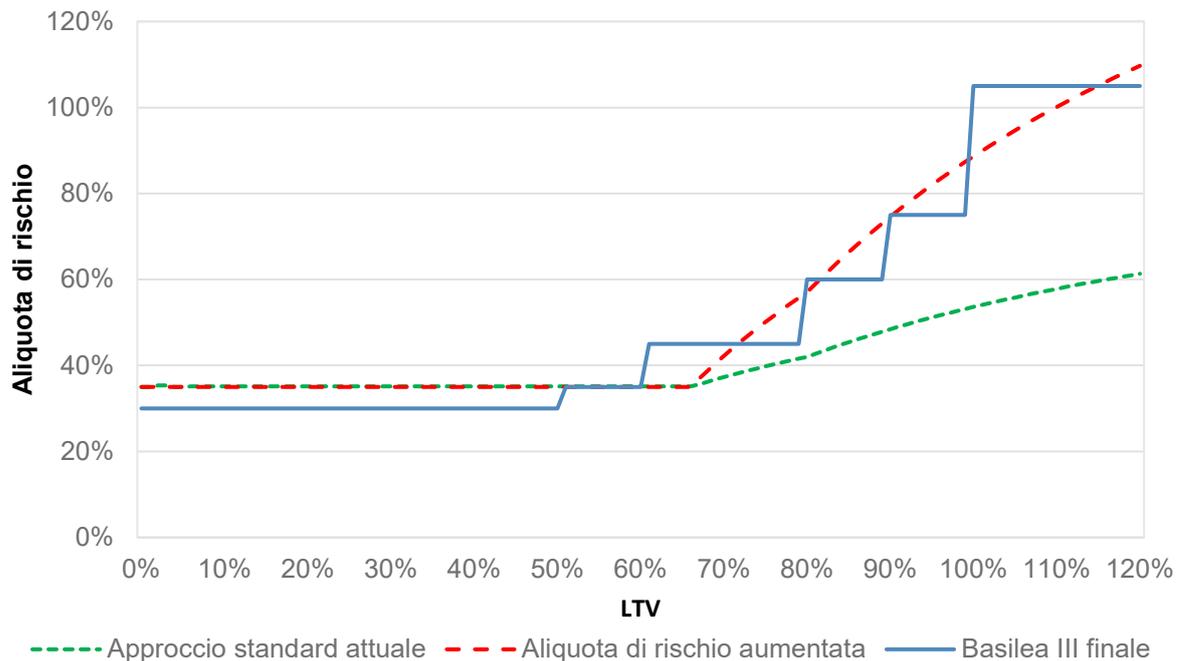
L'aumento delle aliquote di rischio è attuato mantenendo l'approccio di quota attuale. Ciò suddivide le ipoteche in diverse quote di valore venale, e ad ogni quota è assegnata una diversa aliquota di rischio. Per tenere conto dei rischi di perdita più elevati concernenti i finanziamenti di immobili d'abitazione da reddito in Svizzera con un tasso d'anticipo superiore a due terzi, le aliquote di rischio di entrambe le quote superiori ai due terzi saranno moltiplicate per il fattore 2,15. Il moltiplicatore di 2,15 è calibrato in modo tale che le esigenze quantitative³⁵ corrispondano complessivamente alle esigenze sancite dalla revisione dell'approccio standard di Basilea III, ossia che, data l'attuale ripartizione LTV, le esigenze di capitale globali riguardanti il portafoglio ipotecario delle abitazioni da reddito risultino ugualmente elevate. Un moltiplicatore più basso non soddisferebbe appieno questa esigenza. L'aliquota di rischio della quota di credito compresa fra il 66 e l'80 per cento, si attesta pertanto ora al 161 per cento, e quella delle quote di credito superiori all'80 per cento al 215 per cento.

Nella figura 1 sono messe a confronto le aliquote di rischio medie secondo l'approccio standard attuale e le nuove direttive di regolamentazione. La figura indica anche le aliquote di rischio conformemente a «Basilea III finale». L'aliquota di rischio media di un credito con LTV dell'81 per cento, per esempio, che oggi si situa al 42,7 per cento, in futuro salirà al 59 per cento. Secondo «Basilea III finale» l'aliquota di rischio per un credito di questo genere si situerebbe al 60 per cento. Ne risulta dunque un allineamento anticipato dell'aliquota di rischio per gli immobili d'abitazione da reddito ai sensi di «Basilea III finale»,³⁶ che in Svizzera dovrebbe essere implementato secondo la tabella di marcia del BCBS entro inizio 2022. Nell'ambito dell'attuazione di «Basilea III finale» occorrerà verificare se le misure di regolamentazione soddisfano gli standard di Basilea anche sotto l'aspetto formale.

³⁵ Da ciò risulta un aumento delle RWA per gli immobili d'abitazione da reddito in Svizzera.

³⁶ BIS, Basel III: Finalising post-crisis reforms, 2017, pag. 22, consultabile all'indirizzo: <https://bis.org> > Committees & associations > Basel Committee on Banking Supervision > Publications > Standards.

Figura 1: Aliquota di rischio media secondo l'approccio standard attuale, aliquota di rischio media aumentata e aliquota di rischio secondo «Basilea III finale» per gli immobili d'abitazione da reddito



Fonte: DFF.

Disposizioni transitorie

Articolo 148m

Capoverso 1

Al fine di ripartire le posizioni garantite direttamente o indirettamente da pegno immobiliare in immobili d'abitazione ad uso personale e immobili d'abitazione da reddito, le banche dispongono di un termine transitorio di un anno.

Capoverso 2 lettera a

Le aliquote di rischio più elevate per gli immobili d'abitazione da reddito in Svizzera dovranno essere applicate alle nuove operazioni ipotecarie e agli aumenti di ipoteche esistenti già dal 1° gennaio 2020, analogamente alle Direttive concernenti i requisiti minimi per i finanziamenti ipotecari dell'ASB.

Capoverso 2 lettera b

Le aliquote di rischio più elevate per gli immobili d'abitazione da reddito in Svizzera dovranno essere applicate dal 1° gennaio 2021 a tutto il portafoglio ipotecario per gli immobili d'abitazione da reddito in Svizzera.

3.3 Ripercussioni per l'economia

3.3.1 Banche

L'aumento previsto dell'aliquota di rischio per gli immobili d'abitazione da reddito non si ripercuote in maniera uniforme su tutte le banche della piazza svizzera. Su un totale di oltre 250 banche, la misura ha un effetto diretto su circa 180 istituti piccoli o medi, attivi sul mercato ipotecario, che valutano i loro rischi di credito secondo l'approccio standard. Queste banche

coprono complessivamente una quota di mercato ipotecario del 44 per cento.³⁷ Un ulteriore 50 per cento del mercato ipotecario è coperto da cinque gruppi o banche indipendenti, che utilizzano l'approccio IRB.³⁸ Contrariamente all'approccio standard, l'approccio IRB utilizza già oggi aliquote di rischio più elevate per gli immobili d'abitazione da reddito che non per gli immobili d'abitazione ad uso personale. Pertanto le banche IRB garantiscono già una copertura con fondi propri prudenziale, adeguatamente differenziata in funzione del rischio nonché una capacità di resistenza adeguata. Ciononostante, l'adeguamento proposto dell'aliquota di rischio secondo l'approccio standard influisce indirettamente anche sulle banche IRB attraverso il livello minimo («floor») dell'approccio standard, a condizione che il livello minimo sia vincolante.³⁹ La misura non ha effetto sugli istituti che in futuro usufruiranno di semplificazioni per banche e società d'intermediazione mobiliare particolarmente liquide e ben capitalizzate delle categorie 4 e 5. Ciò è dovuto al fatto che nell'attuale fase pilota della FINMA, e secondo la revisione dell'OFoP, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2020, questi istituti non soggiacciono più alle esigenze sui fondi propri basate sulle RWA, dal momento che devono rispettare un «leverage ratio» non ponderato nettamente più elevato. Nel regime delle piccole banche, che è ancora in fase pilota, rientrano 68 istituti, corrispondenti a una quota di mercato ipotecario del 6 per cento.⁴⁰ Per le semplificazioni definitive conformemente all'OFoP riveduta, si prevede un numero di istituti qualificati analogo.

Per le banche con approccio standard l'aumento delle aliquote di rischio per gli immobili d'abitazione da reddito in Svizzera comporta costi di realizzazione, che risultano principalmente dalla distinzione tra il finanziamento di immobili d'abitazione ad uso personale e quello di immobili d'abitazione da reddito. Si può partire dal presupposto che le banche dispongano già delle informazioni necessarie per distinguere queste categorie, poiché è su tali informazioni che si basano, ad esempio, per il calcolo della sostenibilità. Per molte banche si prevedono però adeguamenti dei sistemi e delle loro interfacce (sistema contabile di «core banking» ed eventuali sistemi di gestione del credito, di «asset and liability management» e di «reporting»). Quanto alle banche che finora non hanno fatto una distinzione sistematica, sono inoltre necessari adeguamenti dei processi interni, della documentazione e, all'occorrenza, delle direttive. Le banche devono applicare la distinzione fra immobili d'abitazione ad uso personale e immobili d'abitazione da reddito a tutto il portafoglio ipotecario. Grazie alle informazioni disponibili nei sistemi, si può partire dal presupposto che questa distinzione avvenga essenzialmente in modo automatizzato. Per gli oggetti ad uso misto è invece possibile che una parte del lavoro debba essere svolta manualmente. Riguardo ai costi di realizzazione unici relativi ad ogni istituto in questione non sono disponibili informazioni attendibili. È tuttavia chiaro che per le 21 banche con approccio standard che partecipano alla rilevazione HYPO_B della BNS una parte degli oneri di realizzazione venga meno, dal momento che queste banche effettuano la distinzione fra immobili d'abitazione ad uso personale e immobili d'abitazione da reddito per i nuovi crediti già dal 2017. In futuro dovranno però operare questa distinzione su tutto il portafoglio. La stima dei costi di realizzazione relativi alla distinzione fra immobili d'abitazione ad uso personale e immobili d'abitazione da reddito deve tenere conto del fatto che sarà richiesta anche da «Basilea III finale». Considerato che questo elemento dello standard di Basilea verrà comunque introdotto ulteriormente, i costi di realizzazione dell'attuale misura prevista possono essere relativizzati, poiché riducono i costi di realizzazione per la futura implementazione di

³⁷ Partendo dal presupposto che una banca con approccio standard passi all'approccio IRB entro la fine del 2019, conformemente alla pianificazione della banca interessata, e che le quote di mercato rimangano invariate. Cfr. Gruppo Raiffeisen, Rapporto di gestione 2017, aprile 2018, pag. 146.

³⁸ Ugualmente a condizione che sia effettuato il passaggio descritto sopra.

³⁹ Ciò significa che nel caso delle banche IRB, le RWA a livello di tutta la banca non possono scendere sotto una determinata percentuale (ad es. 80 %) delle RWA di tutta la banca secondo l'approccio standard. Un aumento delle RWA nell'approccio standard per i finanziamenti di immobili d'abitazione da reddito si ripercuote dunque indirettamente anche sulle RWA delle banche IRB, a condizione che per la banca il livello minimo («floor») costituisca una grandezza vincolante.

⁴⁰ Le quote di mercato indicate si riferiscono solo alla quota di mercato ipotecario coperta dalle banche. Tali quote diminuiscono leggermente se si tiene conto della quota complessiva degli assicuratori e delle casse pensioni, stimata al 5 %, del mercato ipotecario complessivo e delle quote di mercato ignote, ma esigue, delle ipoteche concesse dall'estero.

«Basilea III finale». Stando alle evidenze fornite da altri progetti di regolamentazione con implicazioni analoghe per i sistemi IT delle banche, per ogni istituto interessato sono attesi costi di realizzazione nettamente inferiori a 100 000 franchi. Tralasciando i presunti limitati costi di realizzazione delle 21 banche con approccio standard che partecipano alla rilevazione HYPO_B della BNS la somma dei costi di realizzazione ammonta al massimo a 15,9 milioni di franchi. Quanto ai costi amministrativi periodici delle banche interessate, il presente progetto non dovrebbe avere ripercussioni importanti sugli stessi.

L'approccio di quota previsto, con aliquota di rischio più elevata per le quote di credito con un rapporto LTV di oltre due terzi, utilizza le strutture di calcolo già esistenti. Si rileva, in particolare, che le fasce LTV degli immobili d'abitazione da reddito rimangono invariate rispetto a quelle degli attuali immobili d'abitazione. La scelta dell'approccio di quota aiuta a minimizzare i costi di realizzazione delle banche interessate.

Come summenzionato, la misura ha ripercussioni indirette sulle banche IRB. Le aliquote di rischio utilizzate da queste banche si basano essenzialmente su modelli di rischio propri, ma la somma delle RWA di queste banche è in più soggetta al cosiddetto «floor». Ciò significa che per le banche IRB, le RWA complessive della banca non devono scendere sotto una determinata percentuale (ad es. 80 %) delle RWA complessive della banca, conformemente all'approccio standard. Un aumento delle RWA nell'approccio standard si ripercuote dunque indirettamente anche sulle RWA delle banche IRB, a condizione che il livello minimo («floor») sia vincolante. Ciò è il caso della maggior parte delle banche IRB. Le banche IRB fanno già una distinzione fra immobili d'abitazione ad uso personale e immobili d'abitazione da reddito, e pertanto non si prevede che siano confrontate con costi di realizzazione unici sostanziali. Per le banche IRB non si prevedono neanche costi amministrativi periodici supplementari.

In linea di principio, per le banche con approccio standard e per le banche IRB, oltre ai costi amministrativi, la misura prevista può implicare costi di capitale più elevati. Le esigenze di capitale⁴¹ per le banche con approccio standard aumentano complessivamente di circa 720–860 milioni di franchi. Per le banche con approccio standard che si situano nella media ciò corrisponde a un aumento delle esigenze di capitale ponderato in funzione del rischio di circa 35 punti di base, o di circa il 2,5 per cento rispetto alle esigenze di capitale attuali. La tabella 1 illustra la ripartizione dei diversi aumenti delle esigenze di capitale per l'insieme delle banche in questione. Se le banche si procurassero capitale supplementare in questa proporzione, facendo supposizioni ottimiste riguardo alla remunerazione del capitale proprio (10 %), ciò implicherebbe costi di capitale supplementari pari complessivamente a circa 80 milioni di franchi all'anno. I costi di capitale proprio supplementari potrebbero inoltre essere compensati in parte mediante costi di capitale di terzi più contenuti, grazie alla riduzione delle maggiorazioni per i rischi (teorema Modigliani-Miller). Occorre però rilevare che attualmente le banche interessate detengono riserve di capitale facoltative, che superano sia le attuali esigenze di fondi propri, sia le esigenze supplementari previste. Le esigenze di capitale supplementari condurrebbero dunque a un aumento del capitale solo se le banche interessate volessero mantenere le loro eccedenze di capitale facoltative nelle stesse proporzioni. Pertanto, la misura non determina necessariamente un aumento dei costi di capitale.

Tabella 1: Aumento delle esigenze di capitale per le banche con approccio standard, risultante dall'aumento delle aliquote di rischio per gli immobili d'abitazione da reddito

| Ripartizione delle banche | Aumento in punti di base (1 pb = 0,01 %) |
|---------------------------|--|
| quantile del 10% | 16 |
| media | 35 |
| quantile del 90% | 59 |

Fonte: BNS e FINMA.

⁴¹ Fissate sulla base degli aumenti delle RWA moltiplicati per la quota di fondi propri valida per l'istituto, ossia un minimo dell'8 %, più il cuscinetto di fondi propri secondo l'art. 42 OFoP (ad es. il 4 % per la categoria di banche 3), assommata al cuscinetto anticiclico di capitale settoriale del 2 %.

3.3.2 Assicuratori

Per quanto riguarda gli assicuratori, la FINMA definisce l'approccio standard secondo Basilea III, con alcuni adeguamenti, come modello standard per il rischio di credito nello SST.⁴² Un aumento delle aliquote di rischio per le ipoteche relative agli immobili da reddito previste nell'OFoP si ripercuote pertanto automaticamente sul modello standard SST.

A essere interessati dalla nuova regolamentazione sono 25 dei circa 140 assicuratori attivi sul mercato ipotecario.⁴³ Tuttavia per gli assicuratori non sono disponibili dati relativi alla distinzione tra ipoteche per proprietà d'abitazioni ad uso personale e ipoteche per proprietà d'abitazioni da reddito analogamente alla rilevazione HYPO_B. Ipotizzando una quota di ipoteche per proprietà d'abitazioni da reddito analoga a quella delle banche e sulla base della quota di mercato ipotecario degli assicuratori del 4 per cento, per gli assicuratori si stimano costi di capitale supplementari massimi di circa 7 milioni di franchi. Tale somma corrisponde appena allo 0,1 per mille del capitale proprio dei 25 assicuratori attivi sul mercato ipotecario. È altresì un dato di fatto che gli assicuratori finanzino prevalentemente immobili d'abitazione ad uso personale.

3.3.3 Mutuatari

La misura è incentrata principalmente sull'aumento o sul mantenimento della capacità di resistenza delle banche rispetto alle correzioni dei prezzi nel segmento degli immobili d'abitazione da reddito. La misura dovrebbe inoltre aiutare a contrastare un ulteriore aumento dei rischi di sostenibilità. Il trasferimento sui mutuatari dei costi indotti da esigenze sui fondi propri più elevate per i crediti con un tasso d'anticipo alto potrebbe provocare un aumento dei tassi d'interesse ipotecari di tali crediti. Sarebbe un effetto collaterale auspicabile se ciò producesse un effetto attenuante sul segmento dei crediti per gli immobili d'abitazione da reddito. I mutuatari del segmento immobili d'abitazione da reddito comprendono circa in egual misura investitori immobiliari ed economie domestiche private.⁴⁴

La figura 2 mostra che la misura prevista produce un netto aumento delle aliquote di rischio solo per una piccola parte delle ipoteche per gli immobili d'abitazione da reddito. La figura illustra altresì come l'aumento delle aliquote di rischio per le nuove ipoteche sia spesso più moderato di quello per le ipoteche già esistenti. Ipotizzando un tasso d'anticipo invariato, circa il 40 per cento delle nuove ipoteche (LTV del 70–80 %) è soggetto a un aumento delle aliquote di rischio moderato, mentre il 10 per cento (LTV superiore all'80 %) a un aumento netto delle stesse. Delle ipoteche esistenti, circa il 20 per cento dei crediti (LTV del 70–80 %) subisce un aumento moderato delle aliquote di rischio e circa il 5 per cento dei crediti (LTV superiore all'80 %) un aumento considerevole delle stesse. Nonostante le aliquote di rischio per i crediti con valori d'anticipo alti aumentino sensibilmente, si prevedono solo ripercussioni limitate sui mutuatari. A questo proposito occorre tenere presente che, considerando l'insieme delle quote, le aliquote di rischio nominali talvolta elevate di singole quote di credito non si traducono in un aumento altrettanto elevato delle aliquote medie. Due esempi ci aiutano a descrivere questo fenomeno: l'aliquota di rischio media per i crediti con un valore d'anticipo del 75 per cento aumenta dal 39 al 45 per cento; quella di un credito con un valore d'anticipo dell'85 per cento passa dal 45 al 60 per cento. Anche optando per un'ipotesi molto prudente⁴⁵ il tasso

⁴² FINMA, Technische Beschreibung Standardmodell Marktrisiko, 2019, consultabile all'indirizzo: <https://www.finma.ch/it/> > Sorveglianza > Assicurazioni > Strumenti generici > Test svizzero di solvibilità (SST) > Descrizioni tecniche.

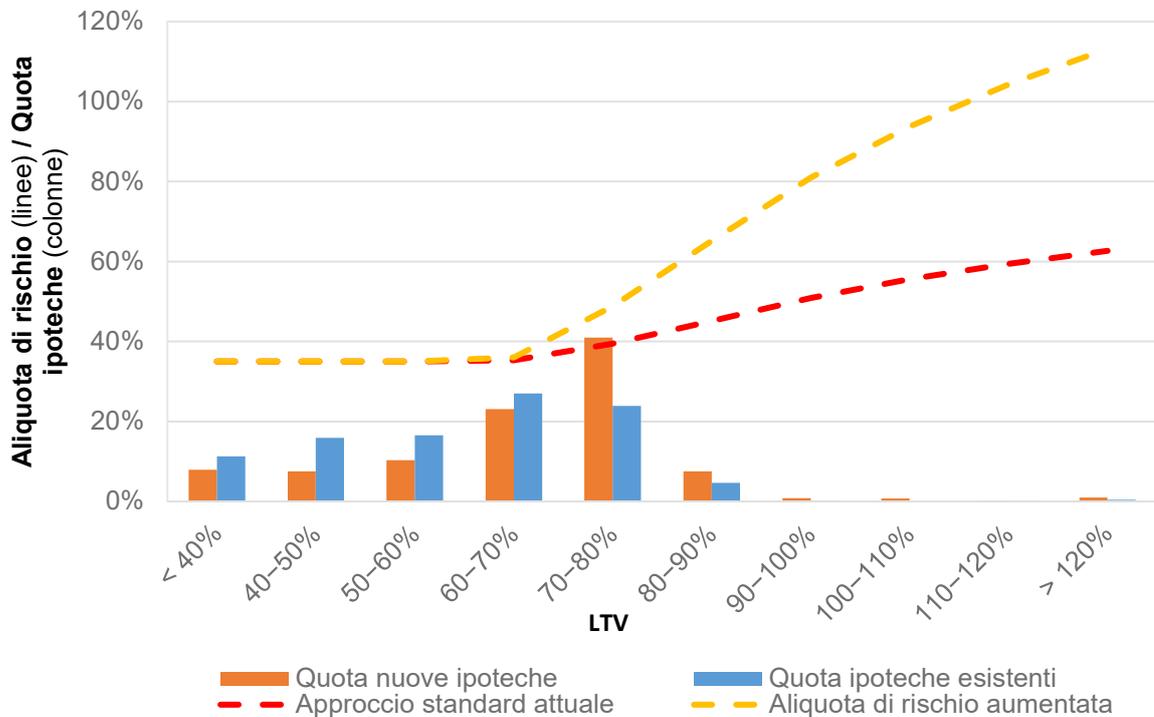
⁴³ Questo numero comprende 13 assicuratori contro i danni, 10 assicuratori sulla vita, 1 riassicuratore e 1 assicuratore malattie, cfr. Reporting degli assicuratori 2017, consultabile all'indirizzo: www.versichererreport.finma.ch/reportportal/.

⁴⁴ Dati risultanti dal rilevamento HYPO_B.

⁴⁵ La stima si basa sulle stesse premesse dei dati sui costi di finanziamento della sezione precedente. I costi delle banche per il loro capitale proprio superano del 10 % quelli relativi al loro capitale di terzi, e i costi per il capitale di terzi non sono sensibili ai rischi. Inoltre la maggiorazione dei costi dei fondi propri sarà trasferita interamente sui mutuatari. Tenendo conto del rendimento medio effettivo del capitale proprio, l'effetto si riduce a 18 punti base.

d'interesse per i crediti con LTV elevati aumenterebbe al massimo di 30 punti base. Per i debitori ipotecari del settore degli immobili d'abitazione da reddito, ciò corrisponderebbe a costi d'interesse complessivi supplementari di al massimo 80 milioni di franchi. Data l'attuale situazione di mercato per quanto riguarda gli appartamenti locativi non è atteso un trasferimento di tali costi sui locatori. L' aumento sarebbe inoltre nettamente inferiore all'effetto contrario risultante dalla riduzione del livello generale dei tassi d'interesse registrata dal 2008.

Figura 2: Attuale ripartizione LTV delle ipoteche per immobili d'abitazione da reddito rispetto all'adeguamento dell'aliquota di rischio



Fonte: BNS.

3.3.4 Mercato immobiliare e stabilità finanziaria

Non è da attendere che la misura prevista provochi uno choc sul mercato immobiliare, dovuto alla correzione dei prezzi. La misura potrebbe semmai dare un segnale, e contribuire a contenere un ulteriore surriscaldamento del mercato. In futuro non è tuttavia da escludere che altri fattori, ad esempio un forte rialzo dei tassi d'interesse, possano provocare una netta correzione dei prezzi sul mercato immobiliare.

La misura rafforza la capacità di resistenza delle banche in caso di correzione dei prezzi e contribuisce così a contenere i casi di insolvenza che potrebbero verificarsi nel sistema bancario in caso di correzione dei prezzi sul mercato immobiliare. La misura prevista rafforzerà la stabilità finanziaria, anche se le banche, per adempiere le esigenze supplementari, si procurano nuovo capitale solo in quantità limitata. Infatti, le esigenze supplementari vincolano il capitale, affinché, a prescindere dagli eventuali cambiamenti di strategia delle banche in questione, sia disponibile per riassorbire le perdite in una fase di correzione.

3.3.5 Confederazione, Cantoni e Comuni

Qualora si verificasse una correzione dei prezzi sul mercato immobiliare, da cui risultassero ammortamenti sui crediti ipotecari, la misura prevista dovrebbe permettere di contenere i costi fiscali e gli altri costi esterni. Questi costi esterni comprendono le spese per la ricapitalizzazione delle banche e l'assunzione di crediti in sofferenza nell'ambito di garanzie statali esplicite o implicite. Per darne un esempio si rimanda ai costi esterni (non riconducibili agli immobili d'abitazione da reddito) della crisi immobiliare svizzera degli anni Novanta. Per i Cantoni di Berna, Ginevra, Soletta e Appenzello Esterno questi costi ammontavano complessivamente a

più di 5 miliardi di franchi. Per costi esterni s'intendono inoltre le perdite fiscali e l'aumento delle spese sociali dovute a una congiuntura sfavorevole.⁴⁶ Nel caso della crisi immobiliare svizzera degli anni Novanta questi costi non sono quantificabili. Negli anni Novanta la Svizzera ha però subito una recessione, e anche in seguito ha presentato una crescita inferiore alla media, che però viene attribuita anche a fattori diversi dalla crisi immobiliare.⁴⁷ Secondo alcuni studi empirici internazionali, i Paesi che, in caso di crisi bancaria, subiscono tendenzialmente costi economici più elevati sono quelli che presentano sistemi bancari con una capitalizzazione peggiore.⁴⁸

L'aumento delle aliquote di rischio non ha effetti sul bilancio pubblico e non ha pertanto alcuna ripercussione diretta per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni. Poiché le banche cantonali adempiono largamente le esigenze in materia di capitale, non sono attese neanche ripercussioni sulla loro politica di ripartizione. Visti gli effetti moderati sui costi per il settore bancario e per i mutuatari, la possibilità che si verifichi una perdita di entrate fiscali quale effetto indiretto appare molto limitata. La misura prevista si applica a livello nazionale, ragione per cui non si prevedono ripercussioni indirette discriminanti su determinate regioni.

3.3.6 Concorrenza

Il previsto aumento delle aliquote di rischio per gli immobili d'abitazione da reddito concerne direttamente le banche con approccio standard, ad eccezione del regime per le piccole banche, e gli assicuratori. Per contro non concerne o non concerne direttamente gli operatori sul mercato ipotecario quali le banche IRB, le banche con approccio standard sottoposte al regime per le piccole banche e le casse pensioni. La misura prevista non comporta però notevoli o indebite distorsioni della concorrenza.

Riguardo alla posizione concorrenziale relativa delle banche IRB occorre tenere conto del fatto che, contrariamente all'approccio standard, l'approccio IRB utilizza già aliquote di rischio più elevate per gli immobili d'abitazione da reddito rispetto agli immobili d'abitazione ad uso personale. La possibilità di prevedere esigenze di capitale inferiori nell'approccio IRB rispetto all'approccio standard è giustificata dagli elevati requisiti che l'approccio IRB pone alla gestione del rischio.

Le semplificazioni finora concesse alle banche delle categorie 4 e 5 nell'ambito di una fase pilota sono giustificate dagli oneri superiori alla media sostenuti dalle piccole banche per i costi fissi della regolamentazione. Per le piccole banche ciò rappresenta uno svantaggio concorrenziale. Occorre inoltre tenere presente che la partecipazione al regime per le piccole banche presuppone un «leverage ratio» non ponderato in funzione del rischio nettamente superiore. La maggior parte degli istituti del regime per le piccole banche dovrebbe pertanto soddisfare anche le esigenze supplementari di capitale ponderate in funzione del rischio per gli immobili d'abitazione da reddito.

Dal momento che l'aumento delle aliquote di rischio delle ipoteche per gli immobili d'abitazione da reddito, previsto dall'OFoP, viene attuato automaticamente nel modello standard SST, non risultano modifiche delle relative posizioni concorrenziali fra le banche e gli assicuratori. Le direttive relative alle ipoteche si equivalgono, sostanzialmente, per le banche e gli assicuratori anche in altri punti fondamentali. In particolare, i criteri applicati dagli assicuratori per la concessione di ipoteche equivalgono a quelli previsti dall'autodisciplina dell'ASB.⁴⁹ Per i primi assicuratori si applicano inoltre limiti restrittivi per gli investimenti in patrimoni vincolati, come di

⁴⁶ Amaglobeli, David / End, Nicolas / Jarmuzek, Mariusz / Palomba, Geremia, The fiscal costs of systemic banking crises. In: International Finance 2017/20, 2017, pag. 7, consultabile all'indirizzo: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/infi.12100> > Search > The fiscal costs of systemic banking crises.

⁴⁷ Ad esempio la debole concorrenza interna, l'apertura verso l'economia estera più lenta che negli Stati dell'UE o l'apprezzamento del franco svizzero, cfr. Dreher, Axel / Sturm, Jan-Egbert (2005): Wachstumsschwäche Schweiz: Ein Vergleich mit anderen (kleinen) europäischen Staaten, Diskussionsbeiträge Thurgauer Wirtschaftsinstitut n. 1, consultabile all'indirizzo: <https://d-nb.info/981370802/34>.

⁴⁸ Amaglobeli et al., IMF (2014): From Banking to Sovereign Stress – Implications for Public Debt, 2017, consultabile all'indirizzo: <https://www.imf.org/> > Publications > Policy Papers > Search by Title.

⁴⁹ Circolare FINMA 2016/5 «Direttive d'investimento – assicuratori»

fatto avviene per la maggior parte delle ipoteche concesse dagli assicuratori svizzeri. D'altro canto gli assicuratori non sono interessati dai cuscinetti anticiclici di capitale settoriale. Le deroghe vigenti sono in parte vantaggiose per le banche e in parte per gli assicuratori. Anche la misura prevista non offre complessivamente agli assicuratori alcun vantaggio concorrenziale degno di nota. La quota del mercato ipotecario degli assicuratori è per di più esigua.

Rispetto alle casse pensioni, dalla misura prevista risulta tutt'al più un cambiamento contenuto, e giustificato sotto l'aspetto del rischio, della posizione concorrenziale delle banche con approccio standard. Il capitale delle casse pensioni non può essere suddiviso in capitale di terzi e capitale proprio in maniera paragonabile a quello delle banche. Dato che le casse pensioni non utilizzano quindi capitale di terzi per finanziare ipoteche, le esigenze ridotte relative ai fondi propri non danno luogo a disparità di trattamento. Non essendo il concetto di capitale di terzi e di capitale proprio applicabile alle casse pensioni, le aliquote di rischio differenziate non costituiscono nemmeno un incentivo per limitare i rischi di sostenibilità. Contrariamente alle banche, per le casse pensioni è tuttavia previsto un limite fisso del valore d'anticipo dell'80 per cento. La misura prevista peggiora dunque l'attuale posizione concorrenziale delle banche con approccio standard rispetto alle casse pensioni solo per i crediti ipotecari con un rapporto LTV compreso fra i due terzi e l'80 per cento. Al di sotto dei due terzi la misura non comporta una variazione rispetto alla situazione attuale, e al di sopra dell'80 per cento non vi è concorrenza. Inoltre, la quota delle casse pensioni sul mercato ipotecario si limita all'1,6 per cento. Tuttavia, se nei prossimi anni dovesse verificarsi un passaggio di significativa entità dalle banche alle casse pensioni, andrebbero vagliati interventi di regolamentazione. Per quanto attiene all'effetto prioritario sulla capacità di resistenza rispetto alle correzioni dei prezzi nell'ambito degli immobili d'abitazione da reddito, va tenuto presente che le casse pensioni non si assumono gli stessi rischi delle banche. Le ipoteche concesse dalle casse pensioni ammontano soltanto all'1,9 per cento del loro patrimonio e rappresentano pertanto un rischio contenuto per i loro bilanci.

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

Il progetto sottoposto a consultazione non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016⁵⁰ relativo al programma di legislatura 2015–2019, né nel decreto federale del 14 giugno 2016⁵¹ sul programma di legislatura 2015–2019. Gli sviluppi descritti si sono accentuati solo dopo il programma di legislatura. La presente modifica dell'OFoP concorda con i principi della politica del mercato finanziario del Consiglio federale.⁵²

3.5 Aspetti giuridici

3.5.1 Costituzionalità

Le modifiche apportate all'OFoP si fondano, come l'ordinanza stessa, sull'articolo 4 capoverso 2 LBCR.

3.5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Conformemente allo standard «Basilea III finale», in futuro le regolamentazioni nazionali nel settore del rischio di credito dovranno prevedere aliquote di rischio differenziate per gli oggetti d'abitazione ad uso personale e gli oggetti d'abitazione da reddito. Per quanto riguarda la copertura degli immobili d'abitazione da reddito, la presente revisione d'ordinanza si basa su questo standard, la cui attuazione integrale avverrà solo in un secondo tempo. Lo standard di Basilea attuale, per contro, non opera alcuna distinzione fra immobili d'abitazione ad uso personale e immobili d'abitazione da reddito. Le aliquote di rischio prescritte dallo standard di

⁵⁰ FF 2016 909

⁵¹ FF 2016 1039

⁵² Cfr. rapporto del Consiglio federale di ottobre 2016 «Politica dei mercati finanziari per una piazza finanziaria svizzera competitiva».

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

Basilea attuale per gli immobili d'abitazione da reddito sono quindi sostanzialmente inferiori alle aliquote di rischio adeguate. In presenza di rischi particolari, lo standard attuale prevede tuttavia la possibilità di applicare aliquote di rischio più elevate.

3.5.3 Deleghe di competenze legislative

Non è prevista alcuna delega di competenze legislative.

3.6 Entrata in vigore

L'entrata in vigore delle nuove disposizioni è prevista per il 1° gennaio 2020.

4 TBTF – Banche

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 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-SIBs). 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.

Il Consiglio federale intende inoltre di abolire entro la fine del 2021 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). Contestualmente deve essere precisata la base giuridica per consentire alla FINMA di compensare eventuali deterioramenti futuri della capacità di liquidazione dei gruppi finanziari («resolvability» o risoluzione) con supplementi individuali nell'ambito delle esigenze «gone concern» nonché di tenere conto degli sviluppi internazionali rilevanti nell'ambito della risoluzione.

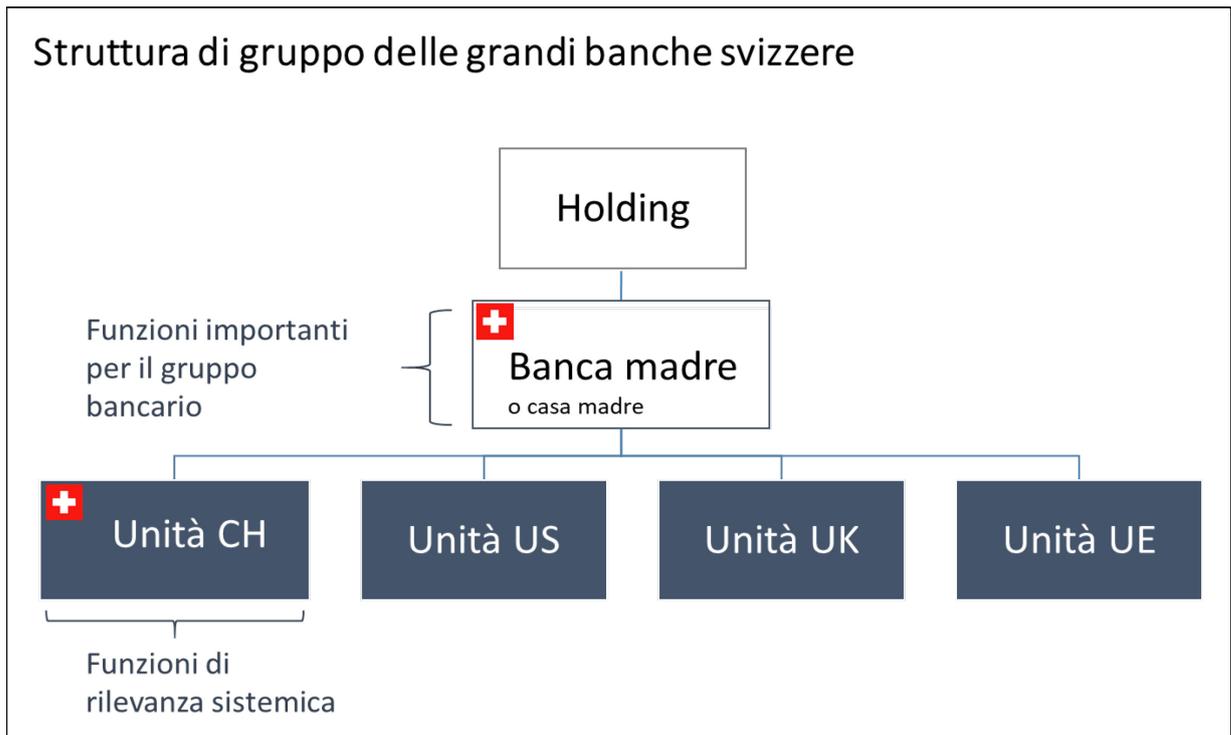
4.1.2 La nuova regolamentazione

Secondo l'articolo 9 LBCR, le banche di rilevanza sistemica devono soddisfare esigenze particolari, anche relative ai fondi propri. L'articolo 124 OFoP stabilisce 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.⁵³ Le due grandi banche hanno in gran parte trasferito queste funzioni di rilevanza sistemica alle neocostituite filiali svizzere,

⁵³ 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.

ossia Credit Suisse (Svizzera) SA e UBS Switzerland SA. Con la modifica proposta dell'articolo 124 OFoP si intende precisare 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 occupano all'interno dei gruppi finanziari di grandi banche e considerando la loro interdipendenza con il sistema 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: elaborazione propria.

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 la banca madre 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 debito è inferiore a due anni. Questa esigenza deve essere abolita. Tuttavia, per ottenere 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 20 per cento con fondi la cui durata residua è compresa tra uno e due anni.

Infine, 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».

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 contiene diversi elementi. Le esigenze per il «leverage ratio» in situazioni di «gone concern» devono 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 possono rimanere al di sotto delle esigenze relative «leverage ratio» fino a un massimo di 0,5 punti percentuali senza che la FINMA adotti provvedimenti. A livello di ordinanza dovrà poi essere sancito il principio secondo cui l'esigenza posta ai singoli istituti non può determinare un aumento delle esigenze a livello di gruppo («eccesso»). Inoltre il sistema degli sconti, mediante il quale la FINMA concede agevolazioni per consentire una migliore capacità di liquidazione, dovrà essere abolito. Infine, anche il principio che prevede esigenze maggiori con l'aumento del grado di rilevanza sistemica («progressione») non dovrà più essere applicabile.

La proposta è stata respinta dalle autorità. A differenza di quanto si potrebbe intendere a prima vista, la proposta determinerebbe effettivamente un forte indebolimento del regime TBTF senza semplificarlo in misura sostanziale. Ciò è dovuto in particolare alla prevista abolizione della progressione, all'indebolimento del cuscinetto di fondi propri e all'indebolimento 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 banche di rilevanza sistemica globale (G-SIB)

Nel mese di novembre del 2015 il Financial Stability Board (FSB), un organismo di standardizzazione a livello internazionale, 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 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 del 18 per cento per le RWA e del 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». ⁵⁴

Nell'UE, il Regno Unito si trova in una fase particolarmente avanzata dell'attuazione dello standard internazionale, concretizzando 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 a livello consolidato di gruppo e ulteriori esigenze individuali in termini di MREL per le partecipazioni all'interno del gruppo. La Bank of England prevede, dopo un termine 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 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». ⁵⁵ Entro il 2022, la Bank of England prospetta un MREL ponderato in funzione del rischio (incluso il cuscinetto) tra il 26 e il 30 per cento per le banche di

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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.

rilevanza sistemica del Regno Unito.⁵⁶ 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»⁵⁷, 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.⁵⁸ A differenza del Regno Unito, tuttavia, gli Stati Uniti pongono requisiti anche alla 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).⁵⁹ 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.⁶⁰

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 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.⁶¹ Nel caso degli Stati Uniti bisogna ricordare che le esigenze effettive sono più elevate delle percentuali indicate in ragione 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 che⁶²:

- 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.

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

⁵⁶ 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).

⁵⁷ 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

⁵⁸ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, sezione 619

⁵⁹ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, sezione 165

⁶⁰ 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

⁶¹ Final Rule, capitolo III

⁶² FSB TLAC Term Sheet, punto 9

prima data di rimborso possibile.⁶³ 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.⁶⁴

Gli Stati Uniti vanno oltre lo standard internazionale e applicano una disposizione 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.⁶⁵

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»⁶⁶ si applica un'esigenza TLAC interna del 75–90 per cento dell'esigenza TLAC esterna che dovrebbe soddisfare quale unità autonoma in liquidazione⁶⁷. 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.⁶⁸

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.⁶⁹ 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 previste dal FSB. I criteri del computo dei «bail-in bond» all'esigenza esterna MREL vigono anche per il MREL interno.⁷⁰

Gli Stati Uniti si orientano al limite superiore dello standard internazionale e attualmente applicano un'esigenza TLAC interna attorno al 90 per cento.⁷¹ Le esigenze relative al cuscinetto non sono considerate nella calibratura. Nel dialogo con altre autorità di vigilanza estere la FINMA si adopera per ottenere una riduzione delle esigenze TLAC interne al 75 per cento.

⁶³ Financial Services and Markets, The Bank Recovery and Resolution (No. 2) Order 2014, art. 123(4)

⁶⁴ 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

⁶⁵ Final Rule, capitolo II E

⁶⁶ 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.

⁶⁷ TLAC Term Sheet del FSB, punto 18

⁶⁸ 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.

⁶⁹ 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

⁷⁰ 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

⁷¹ 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 Rilevamento delle 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 le unità del gruppo finanziario che rientrano nel titolo e come variano le esigenze quantitative in riferimento alle diverse unità di un gruppo finanziario di rilevanza sistemica.

Nel capoverso 3 è ora specificato quali unità di un gruppo finanziario di rilevanza sistemica debbano fondamentalmente 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) appare opportuno fare chiarezza in merito alle unità che devono adempiere le esigenze particolari all'interno dei gruppi finanziari designati di rilevanza sistemica dalla Banca nazionale svizzera.

Le unità che esercitano direttamente funzioni di rilevanza sistemica (lett. a) sono già rilevate e il campo di applicazione non dà adito a contestazioni.

È unanimemente condiviso che l'unità superiore di un gruppo finanziario secondo la lettera b è compresa anche se non esercita direttamente funzioni di rilevanza sistemica, come nel caso di una struttura che ha al suo vertice una holding.

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). In tal modo sono rilevate 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, alla lettera d l'avamprogetto propone 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 include, quindi, le unità che, pur avendo una certa dimensione (concretamente presentano un'esposizione totale di almeno il 50 % dell'esposizione totale delle unità interne al gruppo finanziario che esercita le funzioni di rilevanza sistemica) 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 rilevate 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 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 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.

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 TLAC⁷², 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 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 e la posizione degli strumenti di debito interni al gruppo necessita di essere sufficientemente chiarita.

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.

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 determina 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,

⁷² Cfr. il TLAC Term Sheet del FSB, sezione 19.

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 rimangono immutate al 100 per cento dell'esigenza complessiva, dedotto uno 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 il numero 1, le esigenze secondo il numero 2 non trovano applicazione. Ciò si verifica, in particolare, per le esigenze consolidate di unità che esercitano funzioni di rilevanza sistemica (ad es. attualmente Credit Suisse (Svizzera) SA e UBS Switzerland SA).

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:

- gli importi nominali 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;
- 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 148n. 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 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 consolidata⁷³, le banche sono indotte a strutturare le unità come partecipanti diretti della società holding. 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.

Il capoverso 2^{bis} disciplina le esigenze delle unità di una banca attiva a livello internazionale che rientra sia nella lettera a che nella lettera c o d dell'articolo 124 capoverso 3. Questo sarebbe ad esempio il caso se la banca madre esercitasse in futuro funzioni di rilevanza sistemica di ampia portata. A tal fine il capoverso 2^{bis} dispone che per la determinazione dell'esigenza di una simile unità si dovrà applicare, a livello di gruppo finanziario, l'articolo 132 capoverso 2 lettera a numero 2 e, a livello di singolo istituto, il numero 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. Nella prassi attuale vigono già gli stessi valori limite, poiché secondo il capoverso 3 non è possibile scendere al di sotto degli standard internazionali. 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.

⁷³ Attualmente i valori a livello di gruppo finanziario e di banca madre consolidata sono praticamente identici.

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 in ragione della necessità di fissare l'ammontare delle esigenze per queste unità e di abolire gli sconti possibili (cfr. art. 132 cpv. 2 lett. a n. 1).

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. L'avamprogetto 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 20 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 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, dovrà essere considerato l'andamento del PIL nell'arco di un triennio (2016–2018). Nel 2016 il PIL nominale è aumentato dell'1 per cento e nel 2017 dell'1,2 per cento (indicazioni dell'Ufficio federale di statistica «Prodotto interno lordo, serie storica»). Nel 2018 la crescita si è attestata al 3,3 per cento (secondo la stima della Segreteria di Stato dell'economia del 18.12.2018). Nel corso del 2019 sarà reso noto l'aumento sino alla fine del 2018 e i valori saranno poi adeguati prima di essere approvati da parte del Consiglio federale. Nel complesso la crescita cumulata ammonta al 5,6 per il triennio 2016–2018 compreso e i valori limite saranno adeguati come segue (arrotondati a 1 mia. CHF):

G1 < 686 mia. CHF

G2 < 898 mia. CHF

G3 < 1109 mia. CHF

G4 < 1320 mia. CHF

Per i motivi indicati, la cifra è modificata nel titolo in «1320 miliardi di franchi».

Numero 2.2

Per i motivi esposti al numero 2.1, la cifra è modificata nel titolo in «1320 miliardi di franchi», nel testo in «211 miliardi di franchi».

4.2.6 Disposizioni transitorie

Articolo 148n

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, che sono fissate nelle corrispondenti disposizioni transitorie. Questa graduale costituzione degli strumenti «gone concern» è disciplinata nell'articolo 148n 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 trattino 3) 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.

4.3 Ripercussioni per l'economia

4.3.1 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 di «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.⁷⁴ Il fabbisogno supplementare rispetto ai

⁷⁴ 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

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 calmierante 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 non è sempre data, in ragione dell'impossibilità di dedurre fiscalmente i pagamenti dei dividendi a differenza di quanto avviene per gli interessi sul capitale di terzi. Tuttavia, l'avamprogetto 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 «going concern» ammonta complessivamente a 3,7 miliardi di franchi per le due grandi banche.⁷⁵ 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 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 a fondi supplementari in grado di assorbire le perdite

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.

⁷⁵ 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.

siano adempite 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.⁷⁶

4.3.2 Banche di rilevanza sistemica in generale

L'innalzamento dei valori limite riguardo ai supplementi per l'esposizione totale riflette l'evoluzione del PIL. A seguito degli attuali saldi di bilancio, per nessuna delle cinque banche di rilevanza sistemica tale aumento comporta una variazione diretta dei livelli («bucket») assegnati dalla FINMA per stabilire i supplementi. Per ora l'aumento non comporta quindi conseguenze né positive né negative per le banche di rilevanza sistemica. Tutti gli istituti interessati soggiacciono dunque a supplementi relativi invariati. Per le 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.

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

4.3.3 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, mantengono la loro importanza nell'ottica della stabilità in considerazione della dimensione e della funzione centrale che svolgono per il gruppo finanziario. Inoltre, un'adeguata disponibilità del capitale a copertura delle perdite a livello della banca madre costituisce un elemento critico 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. A seguito 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'approccio del «single-point-of-entry» può essere credibile e soltanto una sufficiente credibilità dell'approccio può dissuadere le autorità regolatorie estere dall'imporre vincoli di capitale alle rispettive società del gruppo.

4.3.4 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 beneficino di una maggiore capacità di «bail-in».

⁷⁶ 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.

4.3.5 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.

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

L'agevolazione delle esigenze per le filiali svizzere dei gruppi finanziari operanti su scala internazionale tiene conto della situazione della concorrenza sul mercato nazionale. Nel contempo si tiene conto dei rischi particolari che le grandi banche implicano per il sistema finanziario svizzero.

4.3.7 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 l'avamprogetto 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.

4.4 Aspetti giuridici

4.4.1 Costituzionalità e legalità

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

4.4.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

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

4.4.3 Delega di competenze legislative

Il progetto non prevede la delega di competenze legislative.

4.5 Entrata in vigore

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

Allegato: Analisi della situazione relativa agli immobili d'abitazione da reddito

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.⁷⁷ Da allora i mutuatari devono apportare almeno il 10 per cento del valore d'anticipo sotto forma di mezzi 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 mezzi 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 per due terzi dell'anticipo entro 15 anni.⁷⁸ 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.⁷⁹ Infine nel 2013 è stato attivato con l'1 per cento anche il cuscinetto anticiclico di capitale settoriale⁸⁰, che nel 2014 è stato aumentato al 2 per cento.⁸¹

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.

⁷⁷ 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

⁷⁸ Cfr. Direttive concernenti i requisiti minimi per i finanziamenti ipotecari, n. 2.1 e 2.2.

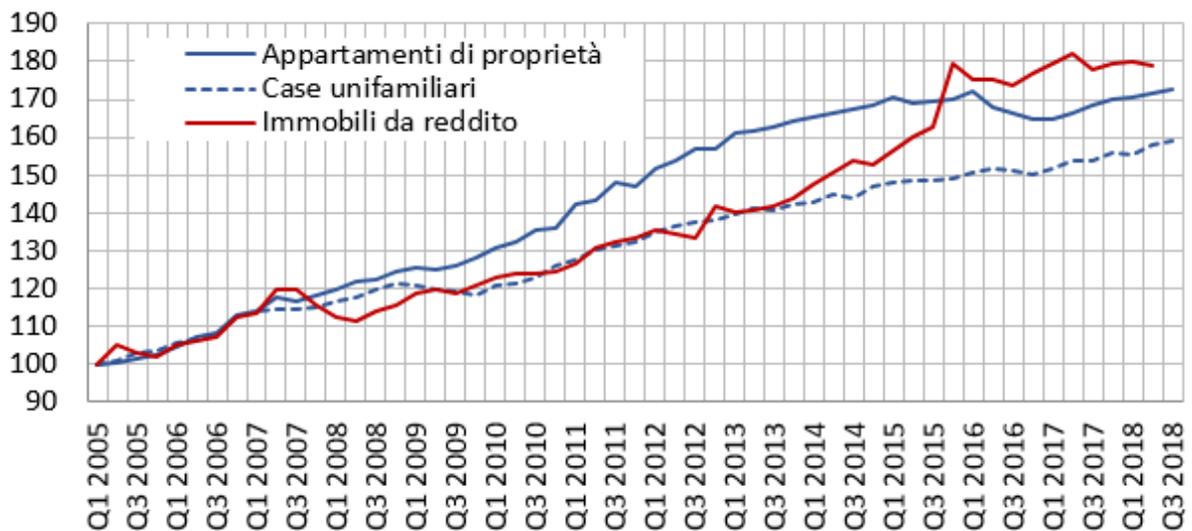
⁷⁹ Cfr. allegato 3 OFoP, n. 3.3.

⁸⁰ Decisione del Consiglio federale del 13 febbraio 2013 sulle misure contro il surriscaldamento del mercato immobiliare, consultabile all'indirizzo: <https://www.admin.ch/gov/de/start.html> > Documentazione > Comunicati stampa > Comunicati stampa del Consiglio federale > Febbraio 2013 > Il Consiglio federale adotta misure contro il surriscaldamento del mercato immobiliare.

⁸¹ 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/de/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

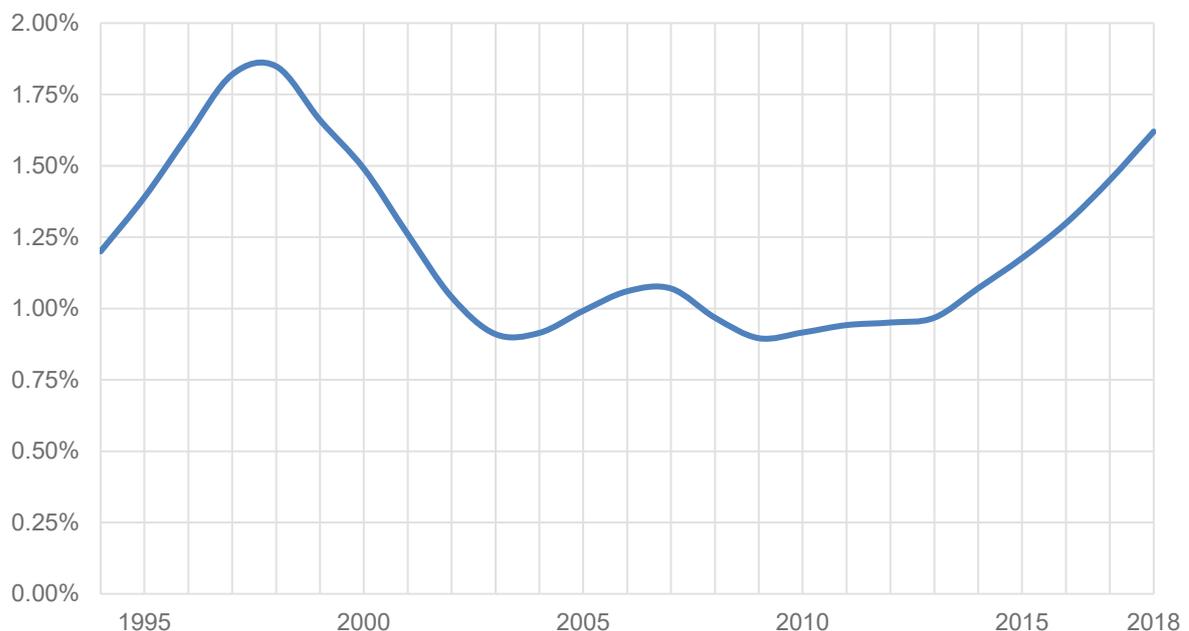
Prezzi delle transazioni, Wüest Partner, indice 1° trimestre 2005 = 100



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.

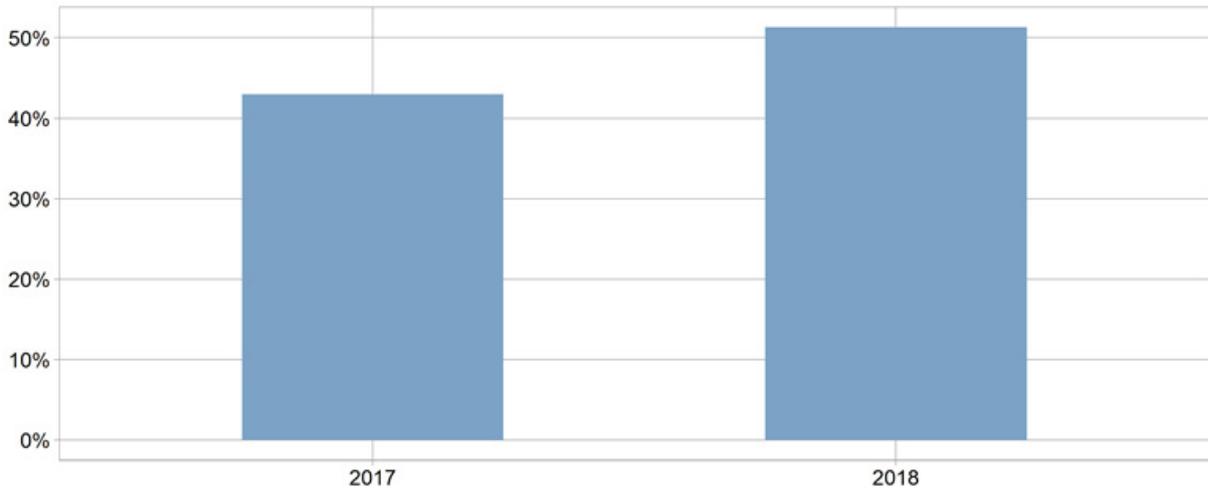
Figura 5: Quota di abitazioni vacanti a livello nazionale



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'UFS (~1,45%), 1° trimestre 2017 – 3° trimestre 2018



Fonte: BNS.

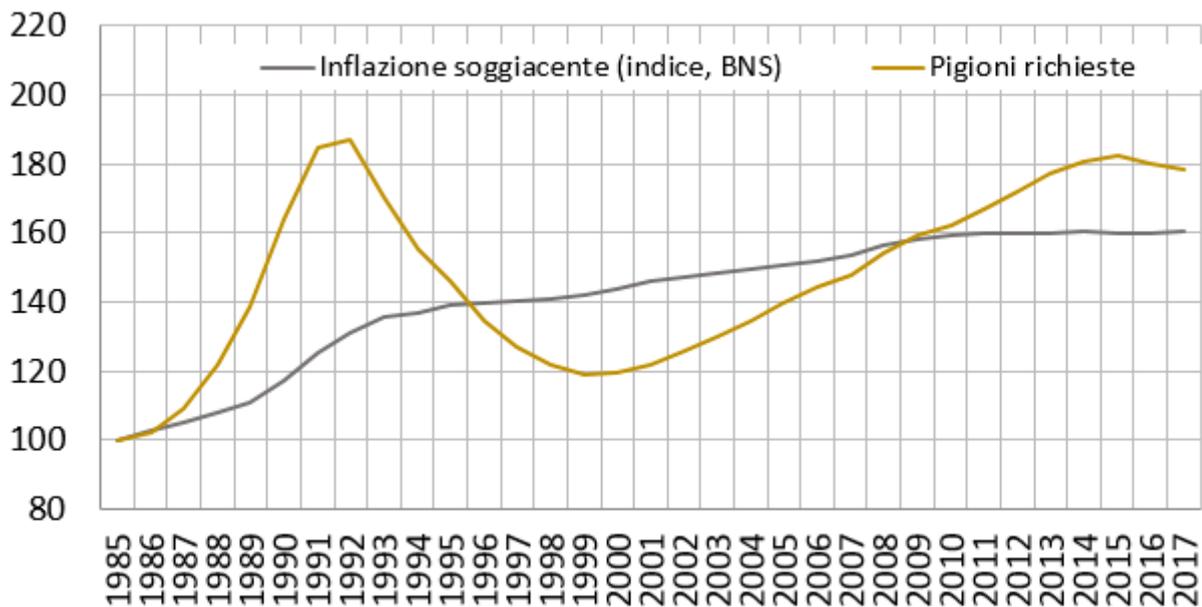
Un ulteriore segnale sintomatico di un eccesso di capacità è dato dalla durata degli annunci per gli appartamenti locativi, che negli ultimi anni è salita a 36 giorni (2017: 34; 2016: 31). Anche il numero di offerte (numero di oggetti offerti rispetto al portafoglio), con un 7,2 per cento nel 2018 è 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.).⁸²

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.

⁸² 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.

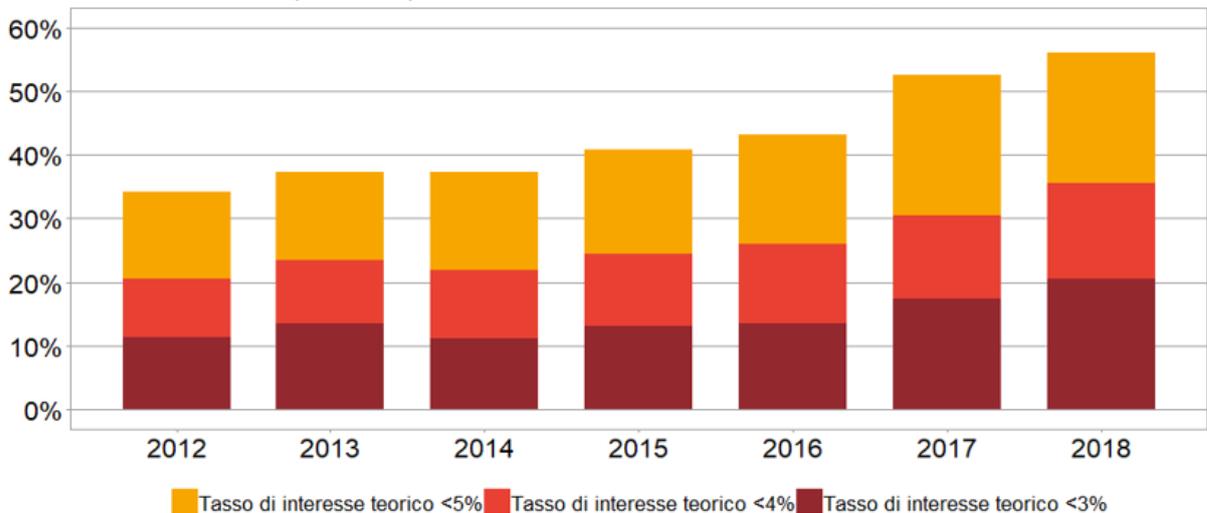
Nonostante i rendimenti più bassi dovuti ai prezzi in aumento, la domanda di immobili da reddito continua a rimanere costante. Dopo l'introduzione dei tassi d'interesse negativi, in mancanza di alternative gli investitori si sono focalizzati maggiormente sul mercato immobiliare, nonostante il fatto che 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 che le banche potrebbero eventualmente chiedere 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

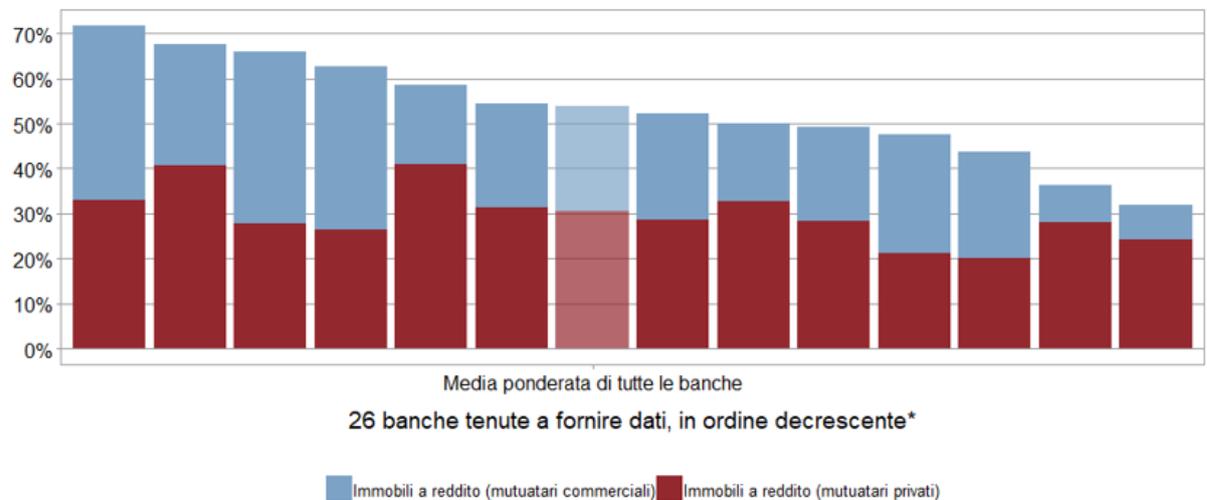
Quote di nuovi crediti ipotecari per immobili d'abitazione da reddito, 2012 – 3° trimestre 2018



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.»⁸³ 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.

⁸³ ASB, Direttive per la verifica, la valutazione e la gestione di crediti garantiti da pegno immobiliare, 2014, pag. 5.

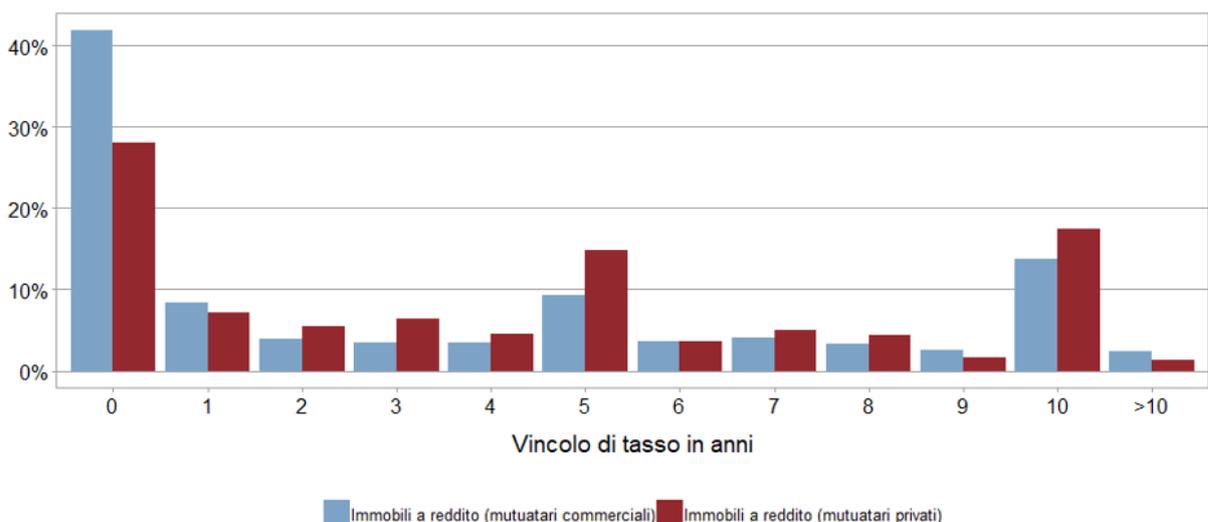
L'aumento dei rischi di sostenibilità inerenti agli immobili d'abitazione da reddito era particolarmente marcato nel caso dei debitori commerciali. Dato che nel caso dei debitori commerciali (SA e Sagl) nessuno è responsabile con il patrimonio privato, il rischio per le banche con una quota elevata di 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

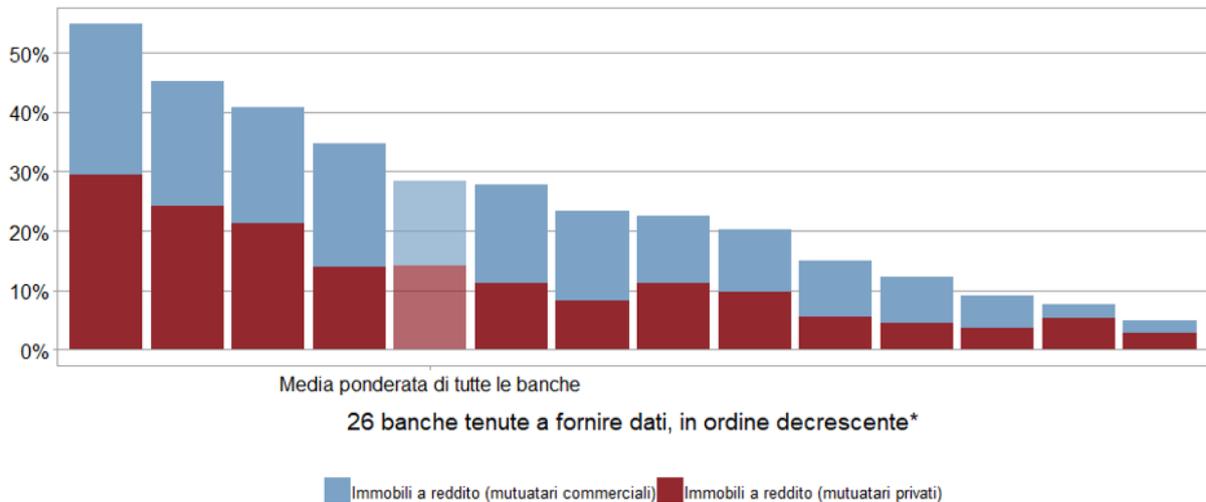
Nuovi crediti ipotecari, 1° trimestre 2017 – 3° trimestre 2018



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.⁸⁴

Tassi d'anticipo elevati

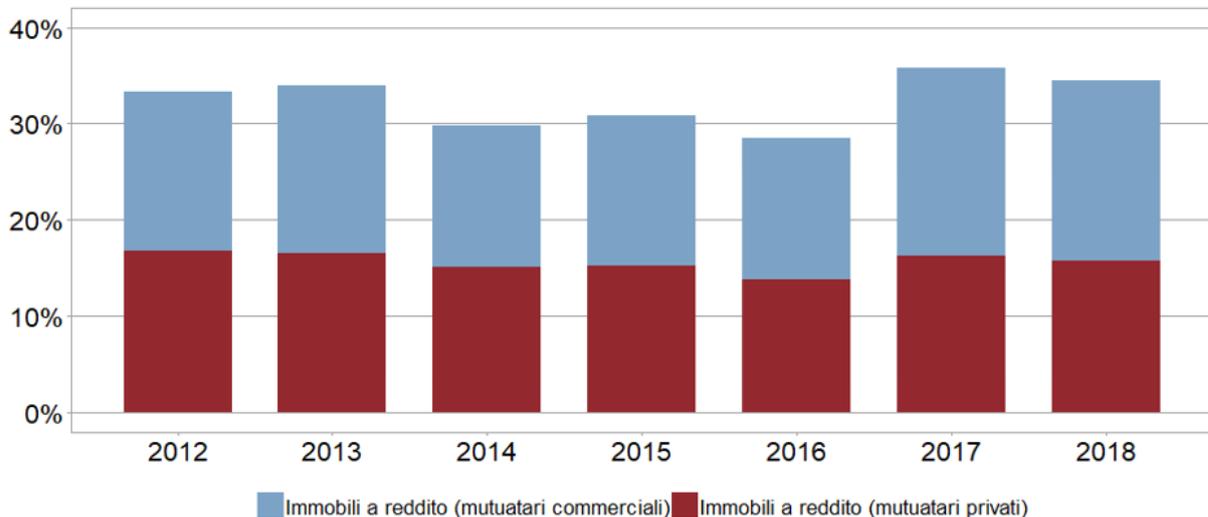
Oltre alla quota di crediti ipotecari con un rapporto LTI elevato, anche la quota dei nuovi crediti ipotecari con un tasso d'anticipo da alto a molto alto è costantemente a un livello elevato. Per le 26 maggiori banche del mercato ipotecario, circa il 35 per cento dei nuovi crediti concessi per gli immobili 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.⁸⁵ 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 dell'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.

⁸⁴ 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.

⁸⁵ 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 LTI elevato

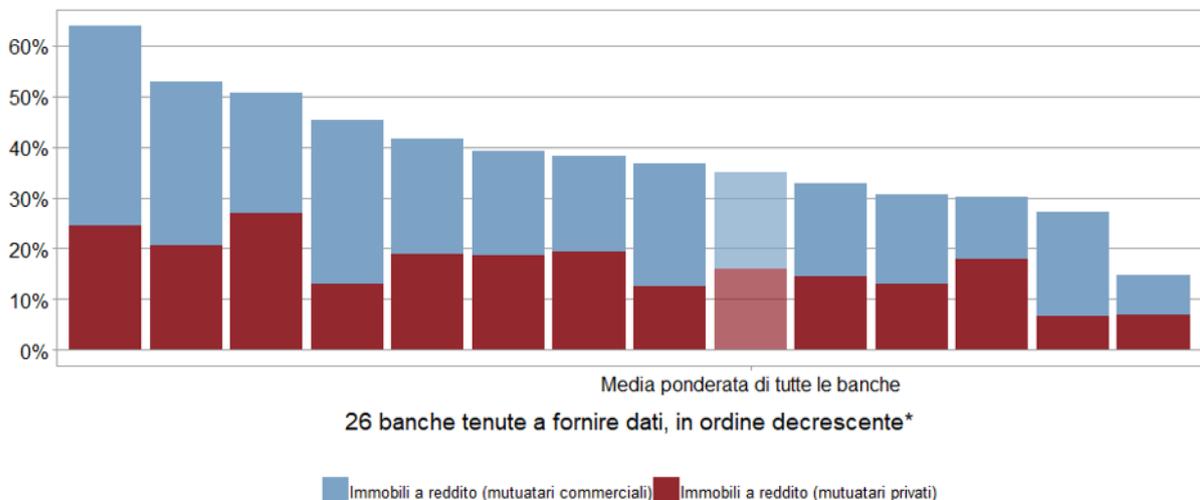
Quote di nuovi crediti ipotecari per immobili d'abitazione da reddito con LTV superiore al 75 %, 2012 – 3° trimestre 2018



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.

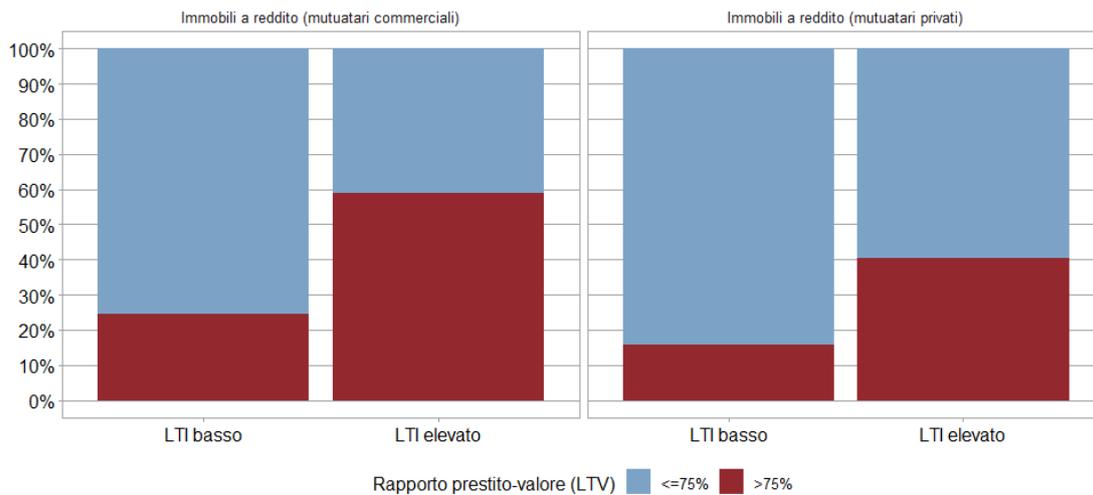
Rischi cumulati

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.⁸⁶ 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



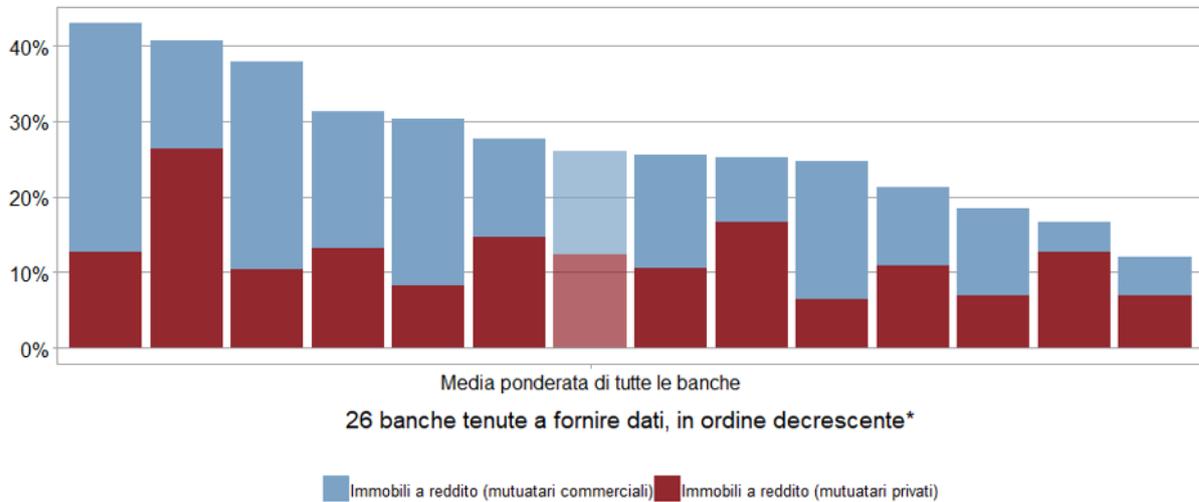
La colonna di sinistra (destra) mostra la quota d'ipoteche per le quali in caso d'interesse del 5 per cento i costi teorici sono inferiori (superiori) alla pigione netta per gli immobili d'abitazione da reddito. Per ottenere dati al netto, il calcolo del tasso d'anticipo tiene conto di garanzie supplementari.

Fonte: BNS.

⁸⁶ 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.