



Domande e risposte

Rapporto del Consiglio federale del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche

Il rapporto

Qual è lo scopo di questo rapporto?

Secondo l'articolo 52 della legge sulle banche il Consiglio federale è tenuto a riferire ogni due anni all'Assemblea federale in merito all'attuazione delle norme internazionali too big to fail (TBTF) e a indicare eventuali necessità di intervento. Il 29 marzo 2023 il Consiglio federale ha inoltre incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di sottoporre a una valutazione dettagliata, coinvolgendo altri servizi federali e avvalendosi di perizie esterne, gli eventi legati all'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS, le misure statali che ne sono scaturite e la regolamentazione TBTF. Il rapporto affronta anche numerose domande e richieste emerse da diversi interventi parlamentari.

Il rapporto verrà discusso in Parlamento?

Il rapporto verrà trasmesso per conoscenza alle Camere federali, che non dovranno approvarlo formalmente. Le modifiche di legge proposte nel rapporto verranno invece presentate per approvazione al Parlamento nel quadro di un progetto che seguirà l'iter legislativo ordinario.

Il rapporto tiene conto di altre pubblicazioni sullo stesso argomento (CPI/COMCO)?

A fine 2024 sarà pubblicato il rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) «Gestione delle autorità – fusione d'urgenza Credit Suisse». I suoi risultati dovranno essere inclusi negli eventuali adeguamenti futuri del dispositivo too big to fail, in particolare in quelli riguardanti il ruolo e la collaborazione tra le autorità. Il rapporto della Commissione della concorrenza (COMCO) concernente l'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS, attualmente al vaglio della FINMA, sarà invece pubblicato verosimilmente nell'estate 2024.

Come sono state coinvolte l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) e la Banca nazionale svizzera (BNS) nell'elaborazione del rapporto?

FINMA e BNS hanno collaborato attivamente alla stesura del rapporto a livello tecnico e allo scambio continuo tra le autorità.

Too big to fail

Che cosa significa «too big to fail»?

Sono considerati too big to fail gli istituti finanziari che, per le loro dimensioni e connessioni con il sistema finanziario e l'economia nazionale, lo Stato non può lasciar fallire. Le misure volte a eliminare questa problematica sono intese a minimizzare i rischi e a limitare durevolmente le probabilità di future crisi finanziarie e i relativi costi, nonché a evitare il ricorso ad aiuti statali.

Che cosa sono le banche di rilevanza sistemica in Svizzera?

Sono di rilevanza sistemica i gruppi bancari e le banche il cui dissesto causerebbe notevoli danni all'economia e al sistema finanziario svizzeri. La Banca nazionale svizzera ha classificato come banche di rilevanza sistemica (SIB) nel nostro Paese quattro istituti finanziari: UBS, Postfinance, Raiffeisen, Banca cantonale di Zurigo (e fino al 2023 anche Credit Suisse). Le SIB devono rispettare requisiti prudenziali più rigorosi rispetto ad altri istituti e sono tenute a elaborare un piano di stabilizzazione e d'emergenza. Per queste banche, inoltre, la FINMA stabilisce un piano di liquidazione.

Secondo il Financial Stability Board, UBS (e fino al 2023 anche Credit Suisse) è considerata anche una banca di rilevanza sistemica globale (G-SIB).

L'attuale regolamentazione too big to fail non è sufficiente?

L'attuale regolamentazione too big to fail, introdotta nella legge sulle banche e sviluppata progressivamente a partire dal 2012, ha rafforzato la resilienza delle SIB, che si è manifestata, ad esempio, durante la pandemia di COVID-19 o nell'autunno del 2022, con l'inizio della crisi di Credit Suisse. Con l'inasprirsi della crisi, nel marzo 2023, la regolamentazione ha tuttavia evidenziato anche punti deboli e la chiara necessità di un intervento volto a svilupparla e rafforzarla ulteriormente. Le esigenze in materia di fondi propri, infatti, non hanno sostanzialmente una prospettiva di lungo termine e la dotazione di fondi propri della casa madre (banca madre) è un punto critico nell'ambito dell'alienazione di partecipazioni estere. I deflussi di liquidità avevano superato per entità e rapidità tutti i valori osservati fino ad allora. Per di più, il sostegno di liquidità straordinario messo a disposizione dalla BNS era lungi dall'essere sufficiente. L'attuazione del piano di risanamento predisposto per Credit Suisse, infine, comportava rischi e svantaggi considerevoli, lasciando aperto il dubbio se fosse riuscito a ripristinare la fiducia dei mercati.

Nel peggiore degli scenari, UBS potrebbe essere liquidata?

Sì, un obiettivo della regolamentazione too big to fail è tenere conto anche di questo scenario. In caso di fallimento imminente, la risoluzione – laddove possibile, sempre sotto forma di risanamento – è lo scenario di base già predisposto. Non è invece possibile prevedere per ogni scenario immaginabile se, come nel caso di Credit Suisse, si vorranno considerare a seconda delle circostanze anche soluzioni non statali disponibili in quel momento. È però certo che la risoluzione dovrà poter essere attuata in un ampio spettro di scenari di crisi.

Può essere escluso in futuro un aiuto statale d'emergenza?

In linea di massima e laddove possibile va rinunciato agli aiuti statali d'emergenza. La regolamentazione too big to fail si prefigge di evitarli. In virtù della Costituzione federale e nell'interesse del Paese, al verificarsi di una crisi il Consiglio federale deve comunque poter disporre della facoltà di applicare il diritto di necessità.

La problematica too big to fail può essere eliminata?

L'ulteriore sviluppo dell'attuale dispositivo too big to fail permette di ridurre significativamente le probabilità che una banca di rilevanza sistemica in Svizzera subisca una grave crisi. Se però l'insorgere di una crisi non fosse evitabile, le soluzioni previste finora potrebbero essere attuate in modo molto più efficace. I rischi non possono essere esclusi del tutto e definitivamente senza che venga impedita qualsiasi attività economica delle banche di rilevanza sistemica.

Perché non si propone un sistema bancario separato?

Come insegna il fallimento della banca di investimenti Lehman Brothers, anche le banche di questo tipo non sono immuni dalle crisi. Il Consiglio federale ritiene inoltre che l'imposizione di misure strutturali fondamentali costituisca una violazione sproporzionata della libertà economica.

UBS è troppo grande per la Svizzera?

Date le dimensioni e la forte interconnessione del settore bancario svizzero a livello internazionale, le condizioni quadro volte a garantire la stabilità finanziaria rivestono una particolare importanza per la Svizzera. Oltre alle esigenze prudenziali valide per tutte le banche, alle banche di rilevanza sistemica si applica per questo motivo la regolamentazione too big to fail. La somma di bilancio delle grandi banche svizzere in rapporto al prodotto interno lordo era molto più bassa di quella registrata durante la crisi finanziaria degli anni 2007–2008. Lo stesso vale per la nuova UBS, benché l'acquisizione di Credit Suisse abbia influito notevolmente sulle sue dimensioni. Ma il fattore decisivo non è tanto la sua grandezza, quanto il rischio che sopporta. Misure già esistenti e misure proposte dal Consiglio federale nell'ambito del rapporto too big to fail, ad esempio in materia di fondi propri, costituiscono un incentivo a contenere sia il rischio sia la crescita.

La Svizzera ha bisogno di grandi banche?

La Svizzera dispone di una piazza finanziaria diversificata e orientata al mercato internazionale, che produce direttamente circa il 5 per cento del valore aggiunto totale e impiega oltre 100 000 persone. Nella sua strategia per la piazza finanziaria del 2020 il Consiglio federale ha ribadito l'ambizione secondo cui la piazza finanziaria Svizzera deve rimanere uno dei centri finanziari di punta a livello internazionale. Il Consiglio federale conferma tale obiettivo.

Cosa significa il pacchetto di misure del Consiglio federale per la competitività delle banche di rilevanza sistemica in Svizzera?

Le misure proposte si inseriscono nelle regolamentazioni e negli strumenti internazionali e rafforzano la competitività globale della piazza finanziaria svizzera, tenendo conto delle circostanze particolari che caratterizzano il nostro Paese in quanto importante piazza finanziaria dotata di una banca di rilevanza sistemica globale come UBS.

Raccomandazioni e misure

Quali sono le linee di azione del pacchetto di misure proposto?

1. Rafforzare il dispositivo nell'ambito della prevenzione: con questa misura si intende ridurre le probabilità che una banca di rilevanza sistemica venga a trovarsi in una situazione critica.
2. Garantire la liquidità durante la crisi: questa misura riguarda sia la dotazione propria di liquidità delle banche sia l'approvvigionamento di liquidità attraverso la BNS e l'introduzione di una garanzia statale della liquidità.
3. Ampliare gli strumenti a disposizione per far fronte a situazioni di crisi: questa misura comprende piani di liquidazione più estesi e una collaborazione più efficace tra le autorità per la gestione delle crisi.

Quali saranno le nuove competenze della FINMA?

La FINMA deve, da un lato, poter intervenire in maniera più semplice in diversi settori attraverso requisiti espliciti disciplinati a livello di legge. Dall'altro, con un'estensione degli strumenti a disposizione (p. es. nell'ambito del governo d'impresa o a scopo di intervento precoce) deve potersi imporre più efficacemente. Si esaminerà anche la possibilità di

introdurre per la FINMA una competenza di infliggere multe nei confronti delle persone giuridiche.

Quali sono le misure previste nell'ambito delle esigenze in materia di fondi propri?

Le esigenze in materia di fondi propri per le banche di rilevanza sistemica (SIB) comprendono già oggi una componente progressiva, nel senso che i requisiti percentuali aumentano in funzione delle dimensioni e della quota di mercato della SIB. Di conseguenza, le esigenze in materia di fondi propri per UBS aumentano in misura significativa fino al 2030 alla luce delle dimensioni raggiunte dalla banca a seguito della fusione con Credit Suisse, ossia circa del 10 per cento rispetto allo status quo se le sue dimensioni rimarranno invariate.

Dalla crisi di Credit Suisse è tuttavia emerso chiaramente che la capitalizzazione della casa madre (banca madre) era troppo esigua. Per le SIB devono pertanto essere aumentate le esigenze in materia di fondi propri poste alle partecipazioni estere della casa madre.

È previsto inoltre un rafforzamento anche qualitativo della base di capitale delle banche e in particolare delle SIB. Il supplemento di fondi propri per le SIB specifico all'istituto (cosiddetto supplemento «pilastro 2») dovrà essere ampliato di elementi previsionali e determinato regolarmente dalla FINMA sulla base di stress test e dell'attività di vigilanza corrente. Per determinare i supplementi del «pilastro 2», devono essere presi in considerazione elementi come la redditività e il profilo di rischio del modello di attività, gli indicatori basati sul mercato (p. es. capitalizzazione di mercato, rating e maggiorazioni sui «credit default swap») e, se necessario, i fattori di governo d'impresa (p. es. complessità e corporate governance). A tal fine è necessario rivedere e rendere più rigoroso il trattamento prudenziale degli attivi che in caso di crisi non sono sufficientemente redditizi (p. es. i costi informatici attivati, le attività fiscali differite) nonché delle posizioni di cui è difficile valutare il valore equo (quelle che non hanno prezzi di mercato attuali o parametri di valutazione osservabili). Inoltre, la funzione di copertura dei rischi degli strumenti AT1 nella fase di «going concern» deve essere rafforzata prima che in una situazione di crisi la SIB interessata raggiunga l'insolubilità incombente.

A quanto devono ammontare le esigenze in materia di fondi propri per le banche di rilevanza sistemica (SIB)?

Come è già oggi il caso, per le SIB le esigenze in materia di fondi propri dipendono da diversi fattori, in particolare dalle dimensioni, dalla quota di mercato e dalla struttura del gruppo. Questo principio, che si è dimostrato valido, dovrà essere mantenuto invariato. Con l'aumento pianificato delle esigenze in materia di fondi propri per la casa madre saranno previsti miglioramenti mirati. Questa misura permetterà di innalzare complessivamente le esigenze in materia di fondi propri delle SIB in funzione della rispettiva struttura del gruppo.

Di quanti fondi propri supplementari necessita UBS con le nuove proposte?

Ciò dipende in ultima analisi dall'attuazione concreta delle misure nonché dalle dimensioni e dalla struttura che UBS avrà in futuro. Conformemente alle esigenze attualmente in vigore, la casa madre (banca madre) di UBS deve coprire con fondi propri circa il 60 per cento di una partecipazione a una filiale estera. Tenuto conto delle altre misure, il Consiglio federale intende aumentare in misura significativa questa copertura con fondi propri. L'innalzamento delle esigenze sarà quindi sostanziale, in particolare se UBS dovesse mantenere le dimensioni e la struttura attuali o addirittura crescere. Le nuove esigenze riducono l'incentivo a creare strutture aziendali complesse.

Fondi propri: che cosa cambia a livello quantitativo e qualitativo?

In termini quantitativi, dovranno essere aumentate le esigenze in materia di fondi propri per le banche di rilevanza sistemica attraverso un trattamento più rigoroso delle partecipazioni estere a livello di casa madre. Il miglioramento della qualità dei fondi propri dovrà essere raggiunto rivedendo e rendendo più rigoroso il trattamento prudenziale degli attivi non

sufficientemente redditizi in caso di crisi e delle posizioni di cui è difficile valutare il valore equo. Inoltre si prevede di rafforzare la funzione di copertura dei rischi degli strumenti AT1 nella fase di «going concern».

Quale misura è prevista per la dotazione di liquidità propria delle banche?

A differenza delle altre banche svizzere e delle banche estere di pari livello, dal 1° gennaio 2024 le banche di rilevanza sistemica (SIB) devono detenere cuscinetti di liquidità supplementari disciplinati dalla legge (le cosiddette «esigenze in materia di liquidità TBTF»). La FINMA ha stabilito questi supplementi specifici all'istituto. Al riguardo ha considerato i rischi individuali delle SIB. L'ammontare di tali supplementi non è reso pubblico. L'innalzamento delle esigenze in materia di liquidità è però sostanziale. Le SIB svizzere dovranno detenere molta più liquidità rispetto alle banche estere di pari livello. UBS e le altre SIB hanno tempo fino alla fine del 2024 per accumulare la liquidità richiesta; dopodiché la dotazione di liquidità sarà esposta nei rispettivi bilanci. In questo modo per le SIB viene già attuato un rafforzamento della dotazione di liquidità propria delle banche in quanto prima linea di difesa. L'efficacia delle nuove disposizioni dovrà essere esaminata dal Dipartimento federale delle finanze entro la fine del 2026.

È previsto un aumento del sostegno di liquidità della Banca nazionale svizzera (BNS)?

Le basi giuridiche e le condizioni quadro esistenti devono essere riviste e, se necessario, precisate e sviluppate ulteriormente nell'ambito dell'adempimento del postulato 23.3445 Esame degli strumenti della BNS. L'obiettivo consiste nell'ampliare il potenziale di approvvigionamento di liquidità in caso di crisi presso la BNS, ricorrendo a linee di liquidità ordinarie e straordinarie.

I prelievi a breve termine di averi verranno limitati in futuro?

No. Questa misura costituirebbe un'ingerenza eccessiva nella libertà di prelievo dei clienti e nel modello di attività delle banche. I depositanti non devono essere legati a una banca per mezzo di una regolamentazione e quindi correre un rischio che non intendono assumersi liberamente. L'introduzione di restrizioni di prelievo può inoltre indurre i clienti a diffidare maggiormente della banca in caso di crisi e ad anticipare il ritiro dei depositi, con il possibile effetto di aggravare ulteriormente la crisi.

Il Consiglio federale ha presentato al Parlamento per approvazione già nel 2023 un progetto concernente l'introduzione di una garanzia statale della liquidità (il cosiddetto «public liquidity backstop», PLB) per banche di rilevanza sistemica. Rimane l'unico intervento in tal senso?

Sì. Non sono state identificate misure che esulano da tale disegno di legge. Un'estensione del PLB a banche che non hanno rilevanza sistemica non è considerata opportuna.

Che cos'è il «public liquidity backstop» (PLB)?

Il PLB è una garanzia statale della liquidità che fa parte degli strumenti standard utilizzati in caso di crisi bancarie. A questo strumento si ricorre quando i fondi liquidi propri di una banca non sono più sufficienti ad adempiere gli impegni finanziari e quando è esaurita la possibilità della banca centrale di fornire un sostegno straordinario alla liquidità a fronte di sufficienti garanzie. In questi casi, la concessione di un PLB (terza linea di difesa) permette alla banca centrale di approvvigionare la banca interessata, nel quadro di un risanamento, con ulteriori fondi liquidi garantiti dallo Stato. L'importo della garanzia viene stabilito caso per caso.

Quali cambiamenti intende raggiungere il Consiglio federale nell'ambito del risanamento di una banca di rilevanza sistemica?

Come emerso dall'analisi degli avvenimenti di Credit Suisse, ai fini della liquidazione di una banca di rilevanza sistemica i rischi giuridici e di attuazione devono essere ridotti ulteriormente. Nel caso di Credit Suisse, tali rischi erano troppo elevati rispetto all'acquisizione da parte di UBS. In caso di crisi, la capacità di risoluzione di una banca di rilevanza sistemica deve essere garantita come un'opzione attendibile. Concretamente, occorre ampliare le opzioni disponibili adattandole ai diversi scenari di crisi. Anche le misure proposte in materia di fondi propri per quanto riguarda la casa madre (banca madre) faciliterebbero una risoluzione.

Come si può assicurare che in futuro non solo le imprese, ma anche gli individui, siano maggiormente chiamati a rispondere per cattiva gestione? («senior managers regime»)

Oggi la FINMA ha già la competenza di vietare l'esercizio della professione e dell'attività o di ordinare altre misure nei confronti di singole persone. Tuttavia, nella prassi di vigilanza e soprattutto nel caso degli istituti di grandi dimensioni è difficile fornire prove concrete che un individuo abbia violato le regole. Singole giurisdizioni hanno sviluppato a livello internazionale approcci volti a rafforzare la responsabilità delle persone fisiche all'origine diretta di un'irregolarità (UK, Hongkong, Singapore, Irlanda). Il Consiglio federale propone di introdurre un regime di responsabilità («senior managers regime») e di sancirlo a livello di legge come requisito organizzativo esplicito. Nell'attuazione di un tale regime occorre assicurarsi che per gli istituti interessati gli oneri siano ridotti al minimo e che gli istituti stessi ne traggano un vantaggio. Un regime che attribuisca chiaramente le responsabilità deve essere applicato in particolare alle banche di rilevanza sistemica. Occorre valutare se questo regime debba essere introdotto anche per le altre banche. Inoltre, il rapporto contiene anche misure volte a concretizzare i requisiti relativi al governo d'impresa nel diritto dei mercati finanziari (ad es. la responsabilità per la cultura aziendale) e diverse proposte per sanzionare i comportamenti scorretti (tra cui i sistemi di retribuzione variabile o clausole di restituzione [«clawback»], cfr. anche domanda successiva).

Che cosa si intende per «senior managers regime»?

L'istituto finanziario attribuisce i principali ambiti di responsabilità a una persona specifica, ovvero a un senior manager. I senior manager devono sottostare a speciali obblighi di comportamento. Devono adottare misure adeguate a garantire che nel loro ambito di responsabilità non si verifichino comportamenti scorretti. Eventuali violazioni a tali obblighi sono sanzionate dalla banca stessa (ad es. riduzione della retribuzione variabile) o dalle autorità di vigilanza (divieto di esercizio della professione, divieto di esercizio dell'attività, revoca delle garanzie).

Quali misure saranno adottate nell'ambito delle retribuzioni variabili (bonus)?

Occorre esplicitare le basi giuridiche per i requisiti e gli interventi in materia di retribuzione al fine di garantire che i sistemi di retribuzione siano strettamente orientati al successo economico a lungo termine di un istituto e non promuovano l'assunzione di rischi dannosi per tale successo. La FINMA deve essere in grado di far rispettare i requisiti. Secondo il Consiglio federale rappresentano misure mirate, ad esempio, una regolamentazione relativa ai periodi di sospensione delle componenti retributive variabili, il vincolo di retribuzioni variabili a criteri di successo economico a lungo termine e l'introduzione di clausole di restituzione («clawback»).

In caso di cattiva gestione, sarà possibile richiedere la restituzione delle componenti retributive già versate («clawback»)?

Nel suo rapporto il Consiglio federale propone di introdurre clausole di restituzione efficaci sulla base delle quali si possa richiedere la restituzione delle componenti retributive già erogate. Tuttavia, il rapporto non formula una proposta concreta per attuare queste clausole di restituzione.

Perché il Consiglio federale non prevede una limitazione delle retribuzioni variabili (bonus)?

Il Consiglio federale non ritiene opportuno limitare o vietare le retribuzioni variabili. Studi scientifici mostrano svantaggi significativi in questo senso: un effetto collaterale che si osserva è, ad esempio, l'aumento dei salari fissi. In questo modo aumentano i costi fissi dell'impresa, il che riduce la possibilità di ridurre i costi, in particolare in tempi di crisi.

Perché si rinuncia all'inflizione di multe alle persone fisiche?

Attualmente non si raccomanda l'imposizione di multe da parte della FINMA nei confronti delle persone fisiche; l'attività di verifica deve concentrarsi piuttosto sulle sanzioni nei confronti delle persone giuridiche. Le multe amministrative nei confronti di individui comportano il rischio di compromettere gli accertamenti delle autorità di vigilanza nei procedimenti di «enforcement» e quindi di indebolire l'efficacia della vigilanza. La FINMA dispone già di strumenti sanzionatori che hanno un effetto incisivo sui singoli individui, come il divieto di esercizio della professione e dell'attività, la revoca delle garanzie o la confisca degli utili acquisiti illecitamente.

Perché il sistema di protezione dei depositanti rimane invariato?

La crisi di Credit Suisse ha dimostrato che la perdita di fiducia e i conseguenti elevati deflussi di depositi non sono riconducibili al modo in cui è strutturato il sistema di protezione dei depositanti. L'adeguamento della garanzia dei depositi consente quindi di mitigare la problematica too big to fail solo in misura estremamente limitata.

Che cos'è la garanzia dei depositi?

La garanzia dei depositi mira a proteggere gli averi dei clienti in caso di insolvenza di una banca. In Svizzera, la garanzia dei depositi garantisce i depositi fino a un importo massimo di complessivamente 100 000 franchi per cliente e banca o società di intermediazione mobiliare.

Come si intende migliorare la collaborazione tra le autorità nel caso in cui una banca di rilevanza sistemica si trovasse in difficoltà?

I ruoli e le responsabilità dovranno essere precisati, mentre la collaborazione e i processi decisionali tra FINMA, BNS e DFF dovranno essere disciplinati in modo più chiaro. In quest'ottica, si dovrà tenere conto anche dei risultati della Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI).

Ulteriore modo di procedere

Quali misure contenute nel rapporto possono essere attuate rapidamente dal Consiglio federale perché di sua competenza e quali richiedono invece modifiche di legge da sottoporre al Parlamento?

Il rapporto elenca nel dettaglio le singole misure e a quale livello devono essere disciplinate. Nei campi di azione relativi alle esigenze in materia di fondi propri e alla pianificazione della stabilizzazione, le misure previste, unitamente a singole misure provenienti da altri campi di azione, devono essere disciplinate perlopiù a livello di ordinanza direttamente dal Consiglio federale. Nei settori relativi all'approvvigionamento di liquidità, al governo d'impresa e al piano di liquidazione sono necessarie modifiche di legge, elaborate dal Consiglio federale e sottoposte al Parlamento.

Qual è il calendario di attuazione delle misure proposte?

Il Consiglio federale intende attuare il pacchetto di misure in tempi rapidi. L'obiettivo è presentare entro la prima metà del 2025 contemporaneamente due pacchetti. Uno di questi conterrà le misure che il Consiglio federale attuerà a livello di ordinanza, mentre l'altro i parametri di riferimento per le modifiche a livello di legge, che saranno sottoposte al Parlamento. Il calendario dipenderà dalle pubblicazioni della Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) e della Commissione della concorrenza (COMCO), dal momento che le loro conclusioni verranno considerate ai fini dell'attuazione.