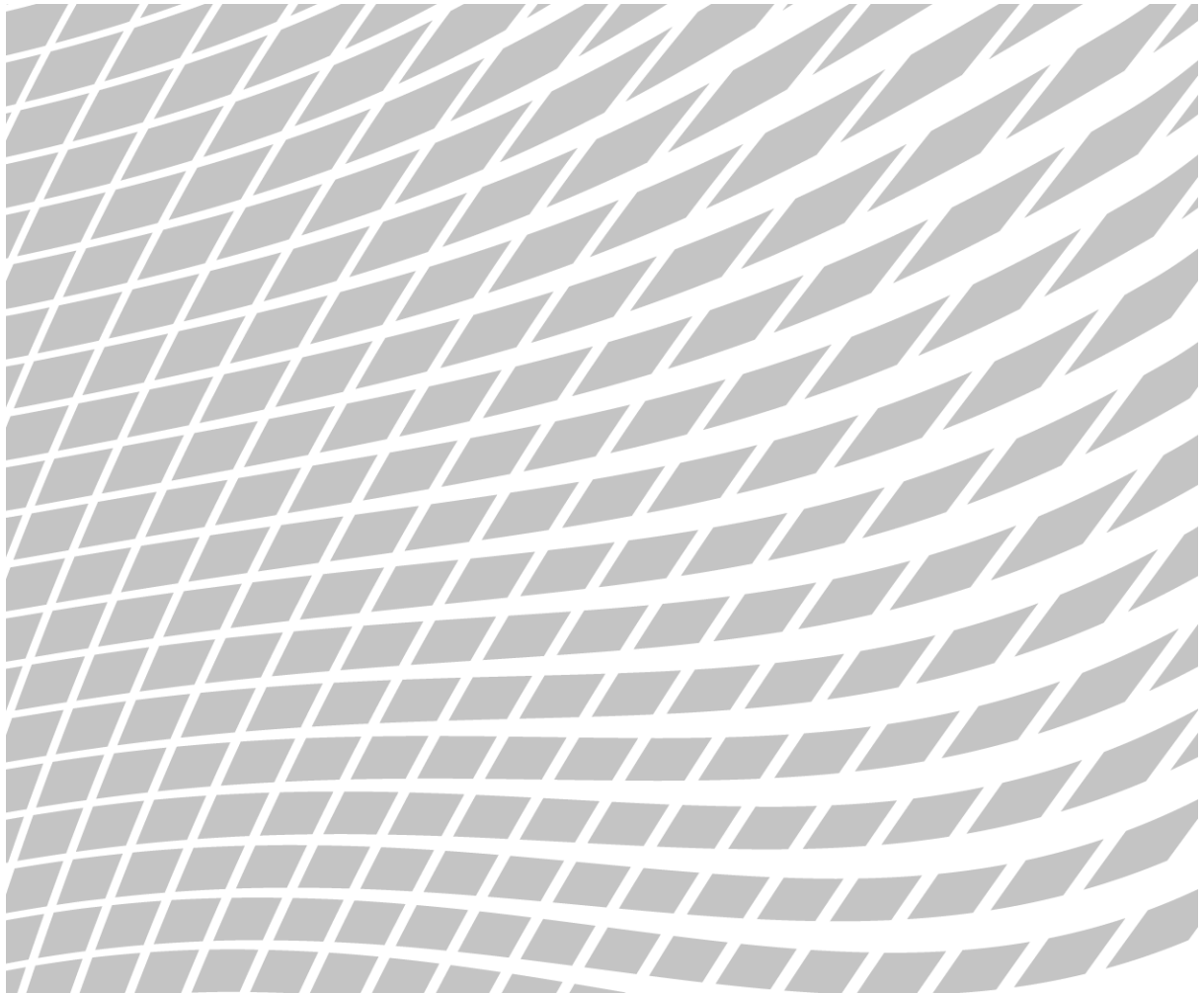


18 giugno 2010

Documento consultivo

Adeguamento dei requisiti relativi ai fondi propri nell'ambito del pilastro 2 e introduzione di un leverage ratio



Documento consultivo

sull'adeguamento dei requisiti relativi ai fondi propri nell'ambito del pilastro 2¹ e sull'introduzione di un leverage ratio

1 Punti chiave

- Al fine di rafforzare la stabilità e consolidare la buona reputazione della piazza finanziaria svizzera, la FINMA fa uso delle facoltà previste dall'art. 34 OFoP e applica un nuovo approccio differenziato e orientato al rischio per i fondi propri supplementari nell'ambito del pilastro 2.
- La prassi in vigore che prevede un margine forfettario del 20% per tutti gli istituti bancari (ad eccezione delle due grandi banche) dovrebbe essere sostituita da un regime globale sui fondi propri, che tenga conto delle differenze talvolta considerevoli tra gli istituti e della necessità della costituzione anticiclica di un margine di sicurezza nei periodi favorevoli.
- L'entità dei fondi propri supplementari nell'ambito del pilastro 2 sarà in futuro definita in modo differenziato e decrescente in base a una categorizzazione degli istituti secondo criteri oggettivi che tengano conto delle dimensioni, della complessità e delle attività operative degli stessi.
- La FINMA fa pervenire il presente documento consultivo a tutti gli istituti assoggettati e i gruppi interessati tramite una Comunicazione FINMA e apre così il dialogo con il settore. Per il secondo semestre del 2010 è prevista l'elaborazione di una circolare sui requisiti futuri nell'ambito del pilastro 2, che sarà sottoposta a indagine conoscitiva.
- Sarebbe opportuno attendere la fine dei lavori del Comitato di Basilea sulla vigilanza bancaria prima di introdurre ulteriori requisiti relativi al pilastro 2, in particolare per quanto riguarda la qualità dei fondi propri e il leverage ratio, per poter tener conto delle prescrizioni relative ai principi del Comitato che sono attualmente oggetto di revisione. La FINMA esaminerà comunque l'opportunità di varare anticipatamente una regolamentazione adeguata, se le circostanze lo richiedessero.

¹ Conformemente all'Ordinanza sui fondi propri e la ripartizione dei rischi per le banche e i commercianti di valori mobiliari (Ordinanza sui fondi propri, OFoP), RS 952.03.

2 Osservazioni generali e oggetto del documento

Secondo la prassi di vigilanza adottata finora dalla FINMA, da tutti gli istituti bancari ci si aspetta che detengano fondi propri supplementari (pilastro 2) pari al 20% delle esigenze minime (pilastro 1) ai sensi di Basilea II. Solo alle due grandi banche viene applicato un regime più severo, ulteriormente inasprito verso la fine del 2008 in risposta alla crisi finanziaria con l'aumento dei fondi propri supplementari attesi al 100% e l'introduzione di un leverage ratio minimo. All'inizio del 2010, inoltre, per le due grandi banche è entrato in vigore un nuovo regime di liquidità.

Secondo il rapporto intermedio della commissione di esperti sulla limitazione dei rischi delle grandi imprese per l'economia del 22 aprile 2010, il regime sui fondi propri descritto sopra in vigore dal 2008 può essere reso ancora più stringente nell'ottica dei requisiti derivanti dal progetto relativo alla problematica «*too big to fail*» (requisiti TBTF). Il presente documento consultivo riguarda invece il resto del settore bancario (grandi banche escluse). I requisiti TBTF non sono centrali in questa sede, ma possono avere ripercussioni aggiuntive su singoli istituti.

Conformemente all'art. 34 OFoP², dalle banche ci si attende che detengano fondi propri supplementari (pilastro 2) per tenere conto dei rischi non contemplati dalle esigenze minime (pilastro 1) e per garantire l'osservanza di queste ultime anche in caso di situazioni sfavorevoli. La prassi in vigore, che prevede un margine forfettario del 20% per tutti gli istituti bancari (tranne le due grandi banche), andrebbe sostituita da un regime globale sui fondi propri che consenta di differenziare i requisiti in materia di fondi propri supplementari nell'ambito del pilastro 2 in base a fattori oggettivi che tengano conto delle dimensioni, della complessità e delle attività operative di un istituto finanziario. Stando a una stima del rischio condotta dalla FINMA, in futuro gli istituti più grandi e complessi dovranno detenere fondi propri supplementari (pilastro 2) maggiori rispetto agli istituti più piccoli e meno complessi, in quanto presentano un rischio proporzionalmente superiore nell'ambito del pilastro 2.

Oltre alla differenziazione dei requisiti relativi ai fondi propri secondo il pilastro 2 è anche prevista l'introduzione per tutti gli istituti di requisiti in materia di leverage ratio, tenendo nella debita considerazione le condizioni già applicate a entrambe le grandi banche e il lavoro di regolamentazione attualmente svolto dal Comitato di Basilea.

Esula invece dal presente documento consultivo la prevista modifica delle prescrizioni di liquidità. Le prescrizioni di liquidità svizzere, che trovano il loro fondamento nell'Ordinanza

² L'art. 34 OFoP garantisce il recepimento del principio dei «fondi propri supplementari» sancito da Basilea II nel diritto svizzero.

sulle banche, risalgono al 1988. In aprile 2010 sono state introdotte nuove disposizioni per le due grandi banche, ma non per gli altri istituti bancari. Si tratta di una lacuna che deve essere colmata rapidamente in quanto le prescrizioni attuali sono ormai insufficienti anche per le banche di medie e piccole dimensioni. La FINMA prende attivamente parte all'intenso lavoro di regolamentazione in materia di liquidità del Comitato di Basilea e adeguerà la regolamentazione svizzera in linea con gli sviluppi internazionali.

3 Obiettivi del documento consultivo

L'obiettivo principale del presente documento consultivo è portare a conoscenza di tutte le banche interessate l'evoluzione e l'ampliamento previsto della prassi e illustrare il quadro e le modalità di funzionamento del nuovo concetto relativo a un margine di sicurezza differenziato nell'ambito del pilastro 2. Il documento consultivo si articola come segue: il capitolo 4 espone il nuovo regime dei requisiti relativi ai fondi propri supplementari (pilastro 2), il capitolo 5 esamina l'introduzione di un leverage ratio, mentre il capitolo 6 tratta gli sviluppi futuri.

4 Fondi propri supplementari nell'ambito del pilastro 2

4.1 Introduzione

Lo schema dei requisiti relativi ai fondi propri nell'ambito del pilastro 2 si basa sulle riflessioni elencate di seguito.

Coerenza

Il nuovo regime dei fondi propri supplementari nell'ambito del pilastro 2 deve essere elaborato in conformità alle regole quadro presenti e, nella misura del prevedibile, future. Il sistema deve rispettare una certa proporzionalità e coerenza nei confronti delle esigenze minime del pilastro 1 ponendosi come integrazione di queste ultime. I requisiti relativi ai fondi propri supplementari devono inoltre essere calibrati in certa misura sulla struttura di rischio degli istituti, nel senso che gli istituti più grandi e complessi presentano rischi proporzionalmente superiori che devono essere coperti nell'ambito del pilastro 2. Occorre infine tener conto dei probabili sviluppi relativi all'attuale consolidamento delle prescrizioni internazionali in materia di fondi propri (Basilea III).

Stabilità

I requisiti relativi ai fondi propri supplementari imposti a un istituto devono essere stabili a medio-lungo termine. Tuttavia, in presenza di rischi particolari, devono poter essere applicati in qualsiasi momento eventuali incrementi, superiori agli obiettivi relativi ai fondi propri.

Prevedibilità e trasparenza

L'ammontare dei fondi propri supplementari viene fissato per mezzo di criteri semplici e oggettivamente verificabili. Si garantisce così prevedibilità e comprensibilità assicurando uguaglianza di trattamento agli istituti paragonabili e operando una distinzione tra quelli considerati differenti.

Impostazione anticiclica

Nei periodi di congiuntura favorevole le banche devono costituire una riserva idonea di fondi propri supplementari a cui attingere in tempi difficili per ammortizzare le perdite senza compromettere la normale attività operativa. Si creano così i presupposti affinché anche nei periodi meno favorevoli le banche siano in grado di sopravvivere ed erogare al mercato i crediti necessari contribuendo a stabilizzare il sistema ed evitando di aggravare ulteriormente una situazione economica già compromessa. Ciò richiede un'impostazione anticiclica dei fondi propri supplementari nell'ambito del pilastro 2.

4.2 Categorizzazione degli istituti

Il nuovo regime dei requisiti relativi ai fondi propri supplementari nell'ambito del pilastro 2 richiede una differenziazione in base a criteri quantitativi come dimensioni, modello operativo e profilo di rischio delle banche. Per definire un regime semplice e trasparente applicabile a tutti gli istituti bancari, la FINMA ha fissato i seguenti quattro criteri oggettivi: totale di bilancio, patrimoni gestiti (secondo tabella Q, compresi i doppi conteggi), depositi privilegiati e fondi propri necessari (secondo il pilastro 1). Il totale di bilancio è rappresentativo delle dimensioni, ossia del rischio e della complessità dell'istituto; i depositi privilegiati sono rappresentativi degli eventuali rischi dei depositanti; il volume di patrimoni gestiti è indicativo dei rischi di reputazione; infine, i fondi propri necessari consentono di valutare la struttura e il profilo di rischio. Questi semplici criteri costituiscono dei validi indicatori per una categorizzazione e una vigilanza efficaci e orientate al rischio dei diversi istituti.

In base ai criteri enunciati sopra, tutti gli istituti sottoposti a vigilanza verranno prossimamente suddivisi in 5 categorie, laddove la categoria 1 raggruppa gli operatori di mercato più

grandi e complessi e la categoria 5 quelli più piccoli. La suddivisione dettagliata degli istituti a seconda dei valori attribuiti ai 4 criteri figura nella tabella 1.

Tabella 1: categorizzazione degli istituti

	Numero di istituti	Criteri³ (in miliardi di CHF)	
Categoria 1 ⁴	2	Totale di bilancio	≥ 500
		Patrimoni gestiti	≥ 1000
		Depositi privilegiati	≥ 30
		Fondi propri necessari	≥ 20
Categoria 2	2	Totale di bilancio	≥ 100
		Patrimoni gestiti	≥ 500
		Depositi privilegiati	≥ 20
		Fondi propri necessari	≥ 2
Categoria 3	ca. 25	Totale di bilancio	≥ 15
		Patrimoni gestiti	≥ 20
		Depositi privilegiati	≥ 0,5
		Fondi propri necessari	≥ 0,25
Categoria 4	ca. 70	Totale di bilancio	≥ 1
		Patrimoni gestiti	≥ 2
		Depositi privilegiati	≥ 0,1
		Fondi propri necessari	≥ 0,05
Categoria 5	ca. 290	Totale di bilancio	< 1
		Patrimoni gestiti	< 2
		Depositi privilegiati	< 0,1
		Fondi propri necessari	< 0,05

³ È necessario soddisfare cumulativamente almeno tre criteri.

⁴ In questa tabella la categoria 1 viene riportata unicamente a fini di confronto.

4.3 Determinazione di fasce per i mezzi propri supplementari

4.3.1 Principi

Impostazione anticiclica dei requisiti in materia di fondi propri supplementari

L'impostazione anticiclica dei requisiti relativi ai fondi propri supplementari nell'ambito del pilastro 2 presuppone l'introduzione di fasce. Le spiegazioni che seguono illustrano il funzionamento delle fasce attraverso l'esempio delle grandi banche, ma valgono per analogia anche per gli altri istituti bancari.

Verso la fine del 2008 è stato varato un regime dei fondi propri specifico per le grandi banche svizzere in cui i requisiti relativi ai fondi propri supplementari nell'ambito del pilastro 2 si collocano in una fascia compresa tra il 50% e il 100% al di sopra dei requisiti minimi del pilastro 1 ai sensi di Basilea II. Tale margine di manovra è stato introdotto affinché le misure potessero esercitare l'effetto stabilizzatore voluto e, al contempo, agire in modo anticiclico. Nei periodi favorevoli le grandi banche devono costituire fondi propri fino a un obiettivo del 200% (100% pilastro 1, 100% pilastro 2). In tempi di crisi potranno così ricorrere al margine creato, utilizzandolo fino a un limite inferiore del 150%. Nella fascia compresa tra il 200% e il 150% il mancato raggiungimento dell'obiettivo comporta l'intensificazione modulata dell'attività di vigilanza e si accompagna a una serie di misure volte al conseguimento in tempo utile dell'obiettivo fissato. Se la banca scende al di sotto del limite inferiore del 150% l'Autorità di vigilanza attua i provvedimenti necessari affinché venga di nuovo immediatamente superata la soglia del 150%.

Fasce

Il concetto dell'impostazione anticiclica dei requisiti relativi ai fondi propri nell'ambito del pilastro 2 deve essere esteso a tutti gli istituti bancari operando una distinzione, come illustrato di seguito, tra 5 categorie di banche sia per quanto concerne i requisiti relativi ai fondi propri nei periodi favorevoli che il livello d'intervento.

Periodi favorevoli

L'espressione «periodi favorevoli», di per sé vaga, si riferisce alle situazioni in cui, nell'arco di più di due esercizi un istituto sottoposto a vigilanza realizza con regolarità utili (compresi i risultati intermedi) che sono in linea, per ordine di grandezza, con quelli del resto del settore indipendenti dal ciclo.

4.3.2 Conseguenze

Mancato raggiungimento degli obiettivi in materia di fondi propri

A prescindere dal periodo, sia esso favorevole o meno, in caso di mancato rispetto dei requisiti relativi ai fondi propri la FINMA intensifica la vigilanza e adotta, qualora lo ritenga opportuno, misure idonee. La situazione viene discussa insieme alla banca nel corso di riunioni sulla pianificazione del capitale in occasione delle quali l'istituto interessato deve poter esporre con la massima trasparenza le misure che intende adottare per ricostituire un margine adeguato e i tempi necessari a tal fine. Nei periodi favorevoli il lasso di tempo accordato sarà relativamente breve. Se necessario la FINMA e la banca concordano una serie di provvedimenti che variano a seconda dell'entità dei fondi propri mancanti e della valutazione della situazione (complessiva). Si tratta in primo luogo di provvedimenti commisurati alla situazione per limitare la ripartizione dei ricavi, tra cui ad es. la riduzione del versamento di dividendi, l'abbandono o il ridimensionamento di programmi di riacquisto azionario o la riduzione dell'erogazione di bonus. L'acquisizione di nuovi capitali può rappresentare un'alternativa alla creazione interna di fondi.

Qualora, nel caso di deterioramento delle condizioni specifiche dell'istituto o del sistema in generale, l'obiettivo relativo ai fondi propri non venga raggiunto, la banca dispone in un primo tempo della flessibilità necessaria per assorbire le perdite attingendo al margine di capitale. Nei periodi sfavorevoli il lasso di tempo accordato per la ricostituzione delle riserve è più lungo rispetto ai periodi favorevoli. Questa flessibilità è indispensabile per ottenere l'effetto anticiclico e quindi stabilizzatore desiderato in quanto consente, nei periodi favorevoli, di accumulare fondi propri maggiori a cui ricorrere in tempi di crisi per ammortizzare le perdite.

Diminuzione dei fondi propri al di sotto del livello d'intervento

Se i fondi propri di un istituto scendono al di sotto del livello d'intervento, la FINMA ordina le misure necessarie atte a ripristinare immediatamente il superamento del limite minimo richiesto. Tali misure possono configurarsi ad esempio come un divieto di pagamento di dividendi o una disposizione che ingiunga l'aumento di capitale a breve termine.

4.3.3 Fasce in funzione della categoria dell'istituto

Dal punto di vista della vigilanza prudenziale la FINMA ritiene opportuno fissare i requisiti relativi ai fondi propri supplementari nell'ambito del pilastro 2 secondo un approccio graduale decrescente, iniziando da un margine elevato per gli istituti più grandi e complessi fino a uno esiguo – invariato rispetto alla prassi corrente – per gli operatori di mercato più piccoli (categoria 5). Nella tabella 2 sono riportate le fasce dei requisiti relativi ai fondi propri nell'ambito del pilastro 2 stabilite dalla FINMA.

Tabella 2: requisiti in materia di fondi propri a seconda della categorizzazione degli istituti⁵

	Requisiti in materia di fondi propri nei periodi favorevoli	
		Livello d'intervento
Categoria 1 ⁶	200%	150%
Categoria 2	170%-180%	130%
Categoria 3	150%-160%	125%
Categoria 4	140%	120%
Categoria 5	120%	120%

I requisiti relativi ai fondi propri nei periodi favorevoli e i livelli d'intervento sono il risultato della somma delle esigenze minime nell'ambito del pilastro 1 e dei fondi supplementari nell'ambito del pilastro 2 secondo la categoria dell'istituto sottoposto a vigilanza. I requisiti relativi ai fondi propri nei periodi favorevoli, pari a 170%-180% per la categoria 2 e a 150%-160% per la categoria 3, permettono una certa flessibilità rispetto al carattere eterogeneo degli istituti raggruppati in queste due categorie.

Per i gruppi finanziari questi requisiti valgono sia a livello consolidato che, in generale, a livello individuale per la casa madre del gruppo o sottogruppo assoggettato alla vigilanza della FINMA.

4.4 Inasprimento individuale dei requisiti

L'inasprimento individuale dei requisiti relativi ai fondi propri nei periodi favorevoli e la rettifica dei livelli d'intervento sono possibili quando il profilo di rischio di una banca diverge considerevolmente dall'orientamento di rischio tipico su cui si basa la categoria alla quale l'istituto appartiene, ovvero quando l'obiettivo di fondi propri, generale o forfettario, non copre manifestamente i più elevati rischi assunti e viene giudicato inadeguato dalla FINMA. Tali requisiti aggiuntivi a livello di singoli istituti sono applicati in generale a titolo di misure limitate nel tempo. Questa possibilità di correzione garantisce all'Autorità di vigilanza la necessaria fles-

⁵ Per le categorie 1 e 2 valgono i requisiti indicati, fatte salve le conclusioni finali del progetto «*too big to fail*» attualmente in elaborazione.

⁶ In questa tabella la categoria 1 viene riportata unicamente a fini di confronto.

sibilità ai fini della determinazione dei livelli appropriati di obiettivi in materia di fondi propri per tutte le categorie di istituti.

Esistono poi altri criteri quantitativi e strategici per giustificare l'inasprimento individuale dei requisiti relativi ai fondi propri, fra cui:

- vari tipi di rischio di concentrazione (campo di attività della banca, controparti, prestiti in un particolare settore economico, regione, moneta, ecc.);
- complessità e opacità della struttura di gruppi bancari;
- gestione del rischio (politica del rischio, qualità degli strumenti, stress testing, copertura dei rischi di tasso di interesse, ecc.);
- rischi di rifinanziamento e di liquidità.

4.5 Conseguenze per gli assoggettati alla vigilanza

Innanzitutto bisogna sottolineare che, eccezion fatta per gli istituti di grandi dimensioni, nel complesso il sistema bancario svizzero vanta una capitalizzazione sufficiente, un dato confermato anche dalla recente crisi finanziaria. Il concetto elaborato dalla FINMA non punta quindi a incrementare il livello generale dei fondi propri del segmento del sistema finanziario oggetto del suo intervento, bensì a consolidare il livello attuale.

Secondo le ultime valutazioni la stragrande maggioranza degli istituti dispone già di una dotazione di fondi propri che soddisfa le disposizioni contenute nel presente documento. Circa 10-20 istituti – appartenenti perlopiù alle categorie 3 e 4 – dovrebbero migliorare la loro dotazione di fondi propri in un arco di tempo ancora da stabilire⁷ per ottemperare alle nuove disposizioni.

5 Introduzione di un leverage ratio

Come già per le due grandi banche verso la fine del 2008, in futuro anche per tutti gli altri istituti sarebbe opportuno introdurre, a titolo di integrazione dei requisiti relativi ai fondi propri basati sul rischio, esigenze minime in termini di leverage ratio. Questo criterio nominale aggiuntivo, svincolato dal rischio, dovrebbe permettere di delimitare chiaramente la quota di

⁷ A tale riguardo si considera che sia presumibilmente concesso un periodo di tempo di transizione con termine a fine 2013.

bilancio finanziata attraverso capitale di prestito fissando valori minimi per il rapporto tra fondi propri di base e totale di bilancio. Per consentire un utilizzo anticiclico, l'obiettivo atteso nei periodi favorevoli deve essere superiore a tale minimo.

Un leverage ratio unitario, stabilito mediante una gamma differenziata di criteri, rappresenta un'ulteriore valvola di sicurezza rispetto ai requisiti relativi ai fondi propri, che permette di correggere possibili errori nella determinazione dei fondi supplementari.

Attualmente l'introduzione della limitazione tramite un leverage ratio è oggetto di un intenso lavoro da parte del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria. La FINMA partecipa al processo di regolamentazione ed elaborerà la normativa svizzera in linea con gli sviluppi internazionali. Qualora, contro ogni attesa, l'introduzione della regolamentazione a livello internazionale venga rimandata, la FINMA proporrà l'introduzione anticipata di una regolamentazione adeguata del leverage ratio per gli istituti bancari in Svizzera nel quadro di una revisione dell'OFoP.

6 Sviluppi futuri

Come evocato in precedenza (cfr. capitolo 3), l'obiettivo principale del presente documento consultivo è di informare tempestivamente gli istituti interessati in merito all'evoluzione della prassi della FINMA nell'ambito dei fondi propri supplementari (art. 34 OFoP), fornendo altresì alcune indicazioni sui probabili sviluppi futuri. L'importanza cruciale dei futuri requisiti nell'ambito del pilastro 2 per gli istituti sottoposti a vigilanza e per il sistema bancario svizzero nel suo insieme (stabilità del sistema) giustifica questo *modus operandi*.

Per quanto riguarda il seguito, nel secondo semestre del 2010 la FINMA ha in programma di porre in consultazione il progetto di circolare sui requisiti futuri in materia di fondi propri nell'ambito del pilastro 2 e di aprire l'indagine conoscitiva pubblica. La circolare, che dovrebbe entrare in vigore nella prima metà del 2011, ha quale scopo primario di consolidare la prassi attuale, basata su decisioni individuali e fondi propri supplementari forfettari, in una serie di principi di portata generale al fine di a) migliorare la prevedibilità e la certezza del diritto per gli istituti interessati, b) garantire un'applicazione omogenea ed equa e c) evitare distorsioni della concorrenza. Nella stesura della circolare si terrà conto degli elementi già noti e acquisiti in sede di rielaborazione delle prescrizioni del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria sottolineando che tali (future) prescrizioni rappresentano standard minimi che lasciano alle autorità nazionali un ampio margine discrezionale nella loro attuazione.

Oggetto di questa circolare sarà l'adeguamento dei requisiti relativi ai fondi propri nell'ambito del pilastro 2 con particolare attenzione ai seguenti punti:

- definizione delle dotazioni di fondi propri supplementari e dei livelli d'intervento nonché delle misure da adottare in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi o di diminuzione dei fondi propri al di sotto del limite ammesso; criteri per rendere più stringenti i requisiti relativi ai fondi propri a livello di singolo istituto;
- modalità formali delle decisioni dell'Autorità di vigilanza in relazione ai fondi propri supplementari;
- precisazione del ruolo delle società di audit nell'ambito dei requisiti del pilastro 2.

La circolare chiarirà inoltre le aspettative dell'Autorità di vigilanza rispetto ai processi bancari interni in tema di processi di analisi del rischio e di pianificazione del capitale secondo il pilastro 2.

Sono altresì in programma colloqui sul presente documento consultivo con gli assoggettati alla vigilanza e altri gruppi interessati. I risultati di tali colloqui potranno entrare in linea di conto nei futuri lavori sotto forma di contributi informali.