

Conferenza stampa annuale del 31 marzo 2009

Daniel Zuberbühler
Vicepresidente del Consiglio di amministrazione

Prassi svizzera per le grandi banche come trend-setter della regolamentazione internazionale dei fondi propri

Ambito nazionale

Un anno fa avevamo manifestato l'intenzione di richiedere alle grandi banche svizzere, una volta superata la crisi, una dotazione di fondi propri notevolmente maggiore, oltre a delineare come prassi futura una combinazione di leverage ratio e requisiti ponderati per il rischio.¹ Lo stesso giorno della nostra conferenza stampa annuale, UBS aveva reso nota la seconda ricapitalizzazione privata, con esito positivo, e pubblicato nuove rettifiche di valore e perdite, che nei tre trimestri dall'inizio della crisi avevano già raggiunto la somma stratosferica di 40 miliardi di franchi. Più tardi allora ci siamo effettivamente resi conto che gli **standard minimi internazionali** fissati dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria – benché di natura più conservativa, nella migliore tradizione elvetica – non tengono abbastanza conto dei rischi insiti nelle attività commerciali delle banche d'investimento globali. Tempestive operazioni di mero «restyling», come l'aumento delle coperture sulle cartolarizzazioni di crediti complesse, non erano dunque più sufficienti. In particolare, il corpus di normative introdotto da Basilea I nel 1996 con l'obiettivo di coprire i **rischi di mercato nei portafogli di negoziazione** mediante i modelli Value at Risk (VaR) ha comportato un'eclatante sottovalutazione dei rischi delle operazioni su crediti. Il quadro normativo si basava infatti essenzialmente sull'ipotesi – smentita dall'attuale crisi – di mercati funzionanti e liquidi, senza riuscire a rispecchiare eventi estremi, esattamente come non lo avevano fatto in precedenza gli «stress test» integrativi. I suoi effetti sono inoltre estremamente pro-ciclici: fabbisogno di fondi propri estremamente basso in periodi di boom e forte impennarsi dei requisiti minimi in tempi di crisi, cioè quando il capitale proprio è già stato oltremodo decimato dalle perdite. Una caratteristica squisitamente svizzera e a noi tutti ben nota, nel solco della nostra pluriennale preparazione a scenari di crisi, è invece rappresentata dal **rischio sistemico** sorprendentemente elevato della nostra piccola economia nazionale, derivante dalle attività globali e dalla quota di mercato preponderante che le grandi banche assumono nel nostro Paese. Questo «**Sonderfall**» **Svizzera** spiega anche come mai in passato abbiamo siamo intervenuti con provvedimenti più incisivi: non perché siamo più saggi delle autorità di vigilanza estere, delle banche centrali o degli organismi internazionali, ma perché la nostra posta in gioco è molto più alta. La nostra tempestività d'intervento è stata inoltre agevolata dalle basi normative flessibili ancorate nell'attuale

¹ <http://www.finma.ch/archiv/ebk/d/publik/refer/pdf/referat-mk08-zuberbuehler-d.pdf>

legislazione bancaria e nell'ordinanza sui fondi propri, che permettono all'autorità di vigilanza di inasprire i requisiti patrimoniali a seconda delle circostanze.

In collaborazione con la Banca nazionale svizzera abbiamo pertanto tempestivamente elaborato il nuovo ordinamento in materia di fondi propri in seguito sottoposto, ai primi di luglio 2008, alle due grandi banche per una presa di posizione. A quel momento le nostre proposte erano sembrate piuttosto radicali e sono state quindi messe in discussione più o meno vigorosamente da entrambi gli istituti, che ribadivano ancora una volta di essere svantaggiati rispetto alla concorrenza internazionale. Anche i politici del Paese si sono mostrati prevalentemente scettici. Nel Comitato di Basilea la reazione dei colleghi si situava a metà tra l'incomprensione e l'ammirazione per aver imboccato questo percorso in solitaria. Dopo lo shock per il fallimento della banca d'investimento statunitense Lehman Brothers, a metà settembre 2008 le resistenze si sono dissolte rapidamente giacché la crisi ha acquistato toni più drammatici e gli interventi statali sono divenuti globalmente la norma. Il 20 novembre 2008 la Commissione delle banche ha fissato dunque requisiti patrimoniali e prescrizioni speciali più stringenti nei confronti delle due grandi banche in due disposizioni distinte. Questi dispositivi vengono illustrati sommariamente nel rapporto annuale 2008.² Anche il Consiglio federale ne ha preso atto favorevolmente varando un pacchetto di misure per rafforzare il sistema finanziario elvetico³.

Lavori del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria

Il rapporto annuale della CFB illustra i lavori del Comitato di Basilea e dell'IOSCO volti a riparare un sistema di regolamentazione compromesso. Si tratta di lavori che riguardano più livelli, conformemente all'agenda fissata dal Financial Stability Forum e dal G20.⁴ In un succinto comunicato stampa del 12 marzo 2009⁵ il Comitato di Basilea ha delineato le proprie **iniziative in materia di regolamentazione dei fondi propri** che si riallacciano alle proposte già pubblicate nel gennaio 2009 nell'ambito della procedura di consultazione. Il messaggio, seppur breve, è chiaro e si orienta sulla stessa falsariga del regime adottato per le grandi banche svizzere.

- Il **livello dei fondi propri** nel sistema bancario deve essere rafforzato per aumentarne la resistenza nei periodi di tensione economica e finanziaria che si delinearanno in futuro. A tal fine è necessaria una combinazione di più misure.
- Nei periodi favorevoli devono essere costituiti ulteriori **cuscinetti di capitale anticiclici** a cui attingere nei periodi di stress. I nostri parametri nazionali in termini di ponderazione per il rischio prevedono una protezione del 100% superiore al minimo internazionale e la possibilità di esaurirne il 50% nell'ambito di misure d'intervento. In funzione della situazione reddituale, il cuscinetto di protezione può dunque oscillare tra il 200% e il 150% dei requisiti ponderati per il rischio di Basilea II. Il Comitato di Basilea dovrà discutere se, come nel sistema svizzero, la protezione ulteriore dovrà basarsi soltanto sul pilastro 2 flessibile – ossia le cosiddette procedure di vigilanza con ampio margine di manovra – o se invece dovrà poggiare su una

² Rapporto annuale CFB 2008, temi salienti, pag. 17 segg. (it.)

³ Messaggio concernente un pacchetto di misure per rafforzare il sistema finanziario svizzero del 5 novembre 2008, pag. 35 segg. (ita)

⁴ Rapporto annuale CFB 2008, pag. 72-80 (ted.)

⁵ <http://www.bis.org/press/p090312.htm>

combinazione di criteri obbligatori e discrezionali. Ci si chiede inoltre come creare una coerenza a livello internazionale e quale ruolo rivestirà, nell'ambito della gestione del cuscinetto, una pianificazione del capitale da definire insieme all'autorità di vigilanza.

- A titolo integrativo, ma non in sostituzione dei requisiti ponderati per il rischio, è necessario introdurre, sempre in tema di fondi propri, una **misura non basata sui rischi**. Così facendo si intende limitare la costituzione di un grado di indebitamento (leverage) nel sistema bancario, indipendentemente dalle sofisticate prescrizioni ponderate per il rischio di Basilea II, assumendo la funzione di limite inferiore nei loro confronti. La misura deve inoltre essere trasparente, comparabile e di facile attuazione. Tra i criteri favoriti, benché non incontestabile, troviamo il **Leverage Ratio**, ossia un rapporto minimo tra fondi propri di base e totale di bilancio. Questa misura, in vigore negli Stati Uniti e in Canada, viene sempre più applicata anche dalle grandi banche svizzere, con l'eccezione – che rappresenta peraltro un'anomalia concettuale fonte di problemi – delle attività di credito interne. Qualora il Comitato di Basilea dovesse acconsentire a un Leverage Ratio, sebbene da migliorare in alcuni punti, l'eccezione citata – riconducibile a un approccio cauto di politica interna – andrebbe adeguatamente soppesata. Da discutere a livello internazionale è invece la necessità o meno di dotare anche il Leverage Ratio, così come previsto nella concezione elvetica, di fasce di oscillazione anticicliche.
- Il **livello qualitativo dei fondi propri computabili** deve essere migliorato facendo prevalere, in tempi favorevoli, gli elementi dei fondi propri di base (Tier 1) idonei a sopportare perdite, ossia il capitale azionario ordinario versato e le riserve palesi, ossia gli utili trattenuti. Già oggi quest'esigenza incontra le aspettative del mercato, sempre più orientate a un'interpretazione ristretta dei fondi propri di base. Abbiamo compiuto un primo passo in questa direzione con le grandi banche, dove – ovviamente con tempi di transizione molto lunghi – i prestiti postergati (in quanto capitale integrativo inferiore, lower Tier 2) non vengono più computati.
- Il **rilevamento dei rischi** del quadro normativo di Basilea II deve essere migliorato, anche operando una riforma incisiva e a lungo termine delle regole relative al portafoglio di negoziazione – i cui contenuti restano tuttora aperti – dopo avere apportato in una prima fase correzioni d'urgenza in termini di copertura dei rischi di mercato ancora nell'anno in corso, da attuarsi entro fine 2010.
- Nel 2010 il Comitato di Basilea deciderà sull'**entità dei requisiti minimi**, verificando in un unico pacchetto tutti i fattori summenzionati. Vengono sin d'ora formulati obiettivi chiari, vale a dire che l'entità complessiva e la qualità dei fondi propri dovranno inevitabilmente essere fissati al di sopra degli attuali requisiti di Basilea II. Altrettanto inequivocabile, sul fronte opposto, è la dichiarazione del Comitato di non voler aumentare i requisiti di fondi propri in questo scenario di crisi, auspicando dunque tempi di attuazione più lunghi. Anche quest'esigenza incontra l'orientamento di lungo periodo del regime svizzero per le grandi banche: gli obiettivi vanno infatti raggiunti gradualmente entro il 2013, restando espressamente riservato un rinvio dei termini.

Il percorso da seguire è ancora lungo, ma la direzione imboccata è quella giusta, ora anche a livello internazionale. Non per questo abbiamo ad assumere il ruolo di precursori in ogni ambito, né tantomeno siamo in grado di farlo. La mole di rapporti, raccomandazioni e delibere degli organi

internazionali in risposta all'attuale crisi è travolgente. Non riteniamo di essere colpiti e interessati in egual misura da tutti i temi affrontati e le risorse umane di cui disponiamo come organo di vigilanza non basterebbero a esercitare un ruolo di conduzione.