

Conferenza stampa annuale del 26 marzo 2013

Dr. Patrick Raaflaub
Direttore

Le conseguenze dello scenario con tassi d'interesse ai minimi storici dalla prospettiva della vigilanza

Sebbene i toni delle testate giornalistiche siano nel frattempo diventati un po' più rassicuranti, il contesto economico è ancora ben lungi dall'essersi completamente normalizzato. Numerosi Paesi industrializzati attraversano tuttora una fase di debole crescita economica e anche i pericoli nel settore bancario non sono ancora ovunque scampati, come peraltro evidenziato dai recenti accadimenti a Cipro. Le aziende, in primis quelle del settore finanziario, e in egual misura i nuclei familiari stanno riducendo gli elevati livelli di indebitamento accumulati prima della crisi.

Nel contempo, le banche centrali stanno facendo tutto il possibile per stimolare l'economia: hanno abbassato i tassi d'interesse a zero o comunque in prossimità dello zero e hanno altresì attuato misure non convenzionali come massicci acquisti di titoli obbligazionari o iniezioni di liquidità. Questa politica monetaria espansiva ha prodotto effetti positivi anche sulla stabilità finanziaria. In una prospettiva a medio termine, il perdurare di uno scenario caratterizzato da bassi tassi d'interesse può tuttavia portare a incentivi d'investimento fuorvianti e agevolare la creazione di bolle speculative. In altre parole, gli effetti collaterali divengono sempre più palesi.

Assicuratori sulla vita, erogazione di mutui ipotecari e regime di resolution

Alla luce dell'attuale contesto caratterizzato da tassi d'interesse ai minimi storici, per molti operatori del mercato finanziario risulta sempre più difficoltoso riuscire a lavorare in modo redditizio e fare fronte agli impegni assunti anni o addirittura decenni fa nei confronti dei clienti. A essere particolarmente colpite da tale sviluppo sono soprattutto le imprese di assicurazione, che in passato hanno venduto polizze miste con tassi d'interesse garantiti. Sulla base di tale esempio, nella prima parte della mia relazione illustrerò dunque le modalità con cui la FINMA affronta le principali sfide in questo ambito.

Problemi analoghi si presentano nel settore ipotecario: alla luce dei bassi tassi d'interesse, molte persone sono oggi spronate a comprare una casa o un'abitazione di proprietà nonostante il forte aumento dei prezzi. Ma questi acquirenti sono in grado di fare fronte anche a un aumento degli oneri da interessi? Oppure di apportare ulteriore capitale proprio a titolo integrativo, qualora in un'eventuale crisi immobiliare il valore della casa acquistata dovesse scendere al di sotto del limite di anticipo? E le banche sono sufficientemente stabili per ammortizzare eventuali perdite? Il nostro compito è quello di sorvegliare il rispetto delle disposizioni di legge e del diritto di vigilanza nell'erogazione dei crediti, facendo in modo che il portafoglio creditizio delle banche sia sufficientemente coperto. In questo ambi-

to monitoriamo dunque con la dovuta intensità le banche e la loro politica commerciale. Le modalità con cui operiamo in materia saranno oggetto della seconda parte della mia relazione.

Nonostante l'innalzamento dei requisiti e l'intensificazione della vigilanza da parte della FINMA, una cosa è certa: una sicurezza del 100% di poter evitare situazioni di crisi non esiste. In un regime di libero mercato, il fallimento imprenditoriale deve restare un'opzione praticabile. È tuttavia importante garantire, mediante una prospettiva di fallimento credibile ed efficace, che le perdite vengano sopportate dagli azionisti e dai creditori e non vadano invece a gravare sui contribuenti. Questo principio deve trovare applicazione per tutte le aziende del settore finanziario, ovvero anche per quelle di maggiori dimensioni e con i più elevati livelli di interconnessione. A questo scopo abbiamo portato avanti una strategia di risanamento e di liquidazione per le grandi banche. Anche se la meta non è ancora stata raggiunta, durante lo scorso anno abbiamo comunque compiuto importanti progressi, come spiegherò nella terza parte della mia relazione.

Le conseguenze dei bassi tassi d'interesse per gli assicuratori sulla vita

Passiamo innanzitutto in rassegna la situazione delle imprese di assicurazione sulla vita: a causa dello scenario caratterizzato da tassi d'interesse ai minimi storici, gli assicuratori sulla vita incontrano difficoltà sempre maggiori nel mantenere gli impegni di garanzia assunti in una prospettiva a lungo termine. Il Test Svizzero di Solvibilità SST evidenzia la progressiva restrizione del margine di manovra sotto il profilo economico. Il SST fornisce infatti un quadro realistico dei rischi, in quanto comprende la totalità del bilancio e valuta attivi e passivi al loro effettivo valore di mercato. Grazie a questo moderno strumento, il settore assicurativo ha potuto adottare provvedimenti specifici al fine di rafforzare la propria base finanziaria e ridurre l'esposizione verso i rischi. In questo modo, le imprese di assicurazione svizzere poggiano oggi su fondamenta nettamente più solide rispetto ai loro omologhi europei, in quanto le autorità comunitarie si trovano ancora nel pieno del dibattito circa l'introduzione di un moderno regime basato sulla solvibilità.

Ciononostante, la situazione resta tesa: il quoziente SST medio di tutti gli assicuratori sulla vita è sceso da un livello relativamente rassicurante del 145% nel 2011 al 105% nel 2012. Ciò non sorprende tuttavia alla luce dei bassi tassi d'interesse: mentre nel 2011 il rendimento delle obbligazioni decennali della Confederazione si attestava ancora al di sopra dell'1,8%, un anno dopo lo stesso risultava pari soltanto allo 0,7%. È quindi importante che la FINMA sottoponga gli assicuratori sulla vita a una vigilanza particolarmente intensa. Nel 2012 abbiamo dunque operato in tale senso, verificando in maniera mirata l'effettiva capacità di queste imprese di fare fronte ai propri obblighi di pagamento anche in un contesto di rendimenti più bassi.

Alla luce delle circostanze particolari, la FINMA ha deciso di allentare temporaneamente le condizioni SST, permettendo alle imprese di assicurazione di valutare le vecchie posizioni in portafoglio in modo più conciliante. In particolare, gli assicuratori possono ora calcolare gli impegni relativi agli esercizi precedenti per la prima volta mediante una curva dei tassi a rischio – invece che, come previsto, con il rendimento delle obbligazioni della Confederazione. Al fine di evitare che tali facilitazioni vadano a costituire un'ipoteca ancora più gravosa sul futuro, esse saranno applicabili soltanto per le attività già in essere. Per i nuovi affari gli assicuratori sono invece chiamati a guardare in faccia la nuova realtà economica, in quanto la fase caratterizzata dai bassi rendimenti sembra destinata a protrarsi ancora

nel futuro prevedibile. Peraltro, la FINMA interviene soltanto in presenza di valori soglia particolarmente bassi. I provvedimenti in questione sono per il momento limitati a un arco temporale di tre anni.

Il settore assicurativo deve quindi acquisire la consapevolezza che in un futuro prossimo sarà necessario ridefinire la strategia finora ampiamente diffusa, improntata alla concessione di elevate garanzie. Prossimamente il mix di prodotti di un'assicurazione dovrà quindi subire profondi cambiamenti.

Bassi tassi d'interesse e mercato ipotecario

Sebbene i bassi tassi d'interesse pongano gli assicuratori sulla vita di fronte a sfide considerevoli, gli stessi costituiscono nel contempo un importante sostegno per l'economia complessiva, in quanto incentivano i consumi generali e perciò anche il "consumo" specifico di abitazioni di proprietà. Ma in che modo la FINMA valuta dunque la situazione attuale del panorama ipotecario? Per noi la qualità del portafoglio creditizio delle banche svizzere riveste sempre un'importanza prioritaria. Una forte crescita può costituire un segnale di peggioramento della qualità creditizia, ma non necessariamente deve essere così.

Molto opportuni – oserei quasi dire ampiamente giustificati – sono stati i provvedimenti adottati alla fine della scorsa estate dal Consiglio federale e quelli dell'Associazione svizzera dei banchieri nell'ambito dell'autodisciplina, al fine di contenere il fenomeno delle ipoteche rischiose e di coprire le stesse con una maggiore dotazione di capitale. Inoltre, ai sensi dell'Ordinanza sui fondi propri sottoposta a revisione, a partire dall'inizio di quest'anno i mutui ipotecari caratterizzati da un elevato livello di rischio devono essere coperti con una maggiore quantità di capitale proprio. Le banche sono quindi incentivate a usare la dovuta prudenza e cautela nella concessione delle ipoteche più rischiose.

La FINMA ha inoltre introdotto una nuova regolamentazione per le banche che calcolano i propri requisiti di fondi propri mediante appositi modelli interni, ovvero le cosiddette "banche IRB". Poiché i prezzi degli immobili svizzeri sono in costante crescita ormai da quasi due decenni, peraltro con una marcata accelerazione di questa tendenza negli ultimi anni, e poiché le perdite sui crediti sono state conseguentemente molto basse, le banche IRB sono arrivate a evidenziare requisiti di capitale che non rispecchiavano più in modo adeguato il rischio insito nel rispettivo portafoglio di immobili residenziali. Anche gli stress test condotti in questo ambito hanno messo in luce tale situazione. Abbiamo pertanto deciso di introdurre un apposito moltiplicatore. I requisiti di fondi propri definiti secondo i calcoli interni saranno moltiplicati per un fattore specifico al fine di correggere l'effetto prociclico e di rilevare i rischi economici effettivi. I vantaggi offerti dai modelli interni, ovvero la loro valutazione differenziata dei rischi, restano tuttavia immutati.

Dal punto di vista della vigilanza prudenziale, il mercato ipotecario è stato e permane uno dei temi di maggiore rilevanza degli ultimi anni. Attraverso appositi stress test analizziamo in via continuativa se le ipoteche sono coperte con sufficienti fondi propri. Alla luce dell'aumento del rischio, per determinati istituti abbiamo disposto l'attuazione di aumenti specifici della dotazione di capitale proprio. Inoltre, nei tre anni compresi tra il 2010 e la fine del 2012, la FINMA ha effettuato undici controlli direttamente presso sedi di banche in relazione al tema delle attività ipotecarie. Per l'anno in corso sono previsti sei interventi in loco sullo stesso argomento. Le analisi vertevano inizialmente sul segmento delle ipoteche di costruzione per immobili residenziali privati e ad uso proprio, mentre negli ultimi tempi abbiamo

indirizzato le nostre verifiche in maniera più accentuata verso gli immobili di rendita. Per questo comparto la FINMA sta attualmente verificando la necessità di adottare ulteriori provvedimenti volti al contenimento dei rischi.

In linea di principio non abbiamo riscontrato su larga scala alcuna politica creditizia avventata. Sussistono tuttavia sensibili discrepanze a livello regionale e in parte anche notevoli differenze nella politica di concessione dei crediti fra le diverse banche. A tale riguardo il ventaglio di strategie è particolarmente ampio, e spazia da un approccio "cauto" fino a uno "avventato".

La FINMA monitora attentamente non soltanto le banche, ma anche le attività delle imprese di assicurazione sul mercato ipotecario. Consideriamo tuttavia le attività degli assicuratori su questo mercato come meno rischiose, in quanto essi dispongono di direttive d'investimento chiaramente definite e operano con sufficiente cautela entro un quadro già rigidamente regolamentato. Da parte delle imprese di assicurazione ci attendiamo pertanto una prosecuzione dell'approccio conservativo adottato su questo mercato, basandosi ai fini dell'erogazione dei crediti sia sulle soglie di sostenibilità, sia sui limiti di anticipo fissati dalle norme di autodisciplina riviste dell'Associazione svizzera dei banchieri.

Un approccio credibile al risanamento forzato e alla liquidazione

Che cosa succede tuttavia se, nonostante un'adeguata vigilanza e buoni processi di controllo e di gestione dei rischi a livello interno, un istituto finanziario scivola in difficoltà tali da metterne in pericolo l'esistenza? In questi casi, in veste di autorità di vigilanza necessitiamo della competenza necessaria per procedere al risanamento forzato o addirittura alla liquidazione degli assoggettati di piccole e grandi dimensioni, nonché di quelli di rilevanza sistemica. In questo ambito, lo scorso anno abbiamo compiuto notevoli progressi.

Nel quadro della vigilanza assicurativa abbiamo messo in vigore l'Ordinanza sul fallimento delle assicurazioni. Già in precedenza la FINMA aveva trasmesso alle imprese di assicurazione svizzere i nuovi requisiti internazionali varati dopo la crisi finanziaria. In questo modo in Svizzera riusciamo a precorrere gli sviluppi internazionali.

Anche nell'ambito della vigilanza bancaria, con la nuova Ordinanza sull'insolvenza bancaria abbiamo compiuto un importante passo che ha suscitato vivo interesse a livello internazionale. L'Ordinanza sull'insolvenza bancaria definisce la procedura che consente di obbligare non solo gli azionisti, ma anche i creditori-obbligazionisti ad apportare un contributo al risanamento. Nell'ambito di un apposito piano di ristrutturazione, la FINMA può infatti disporre la conversione coatta dei titoli obbligazionari oppure la rinuncia ai crediti vantati. Questo cosiddetto "bail-in" consente la prosecuzione delle attività della banca sul piano operativo e al tempo stesso garantisce la stabilità del sistema finanziario. Per le grandi banche di rilevanza sistemica è stata inoltre predisposta un'ulteriore barriera di contenimento sotto forma di capitale a conversione obbligatoria, i cosiddetti CoCo. La strategia a due livelli prevede che in una prima fase i CoCo vengano convertiti in capitale proprio. Qualora anche questi mezzi dovessero risultare insufficienti per la stabilizzazione della banca, in una seconda fase viene effettuato un risanamento forzato ai massimi livelli del gruppo attraverso un "bail-in".

Necessario un riconoscimento internazionale della strategia svizzera di risanamento forzato (resolution)

Con il proprio operato la FINMA si inserisce nella tendenza internazionale delineata. Nel frattempo la conversione del capitale di terzi in capitale proprio o la rinuncia ai crediti disposta da un'autorità competente costituiscono infatti concetti ben consolidati in importanti Paesi quali Stati Uniti, Regno Unito e anche l'UE. Sebbene le apposite basi legali non siano ancora entrate ovunque in vigore, è auspicabile che le stesse vengano presto recepite nel repertorio degli strumenti di risanamento a disposizione delle autorità di vigilanza di tutto il mondo. Nell'anno in corso porteremo ulteriormente avanti i lavori relativi ai piani di liquidazione specifici per le peculiarità delle grandi banche.

Sul piano internazionale occorre fare in modo che, in caso di emergenza, i provvedimenti svizzeri in materia di insolvenza vengano riconosciuti anche dalle autorità partner. È necessario portare avanti in modo intenso i lavori in questo ambito in seno agli organi internazionali di vigilanza, nonché a livello bilaterale di concerto con le principali autorità estere competenti. In quanto Paese con due banche di rilevanza sistemica e ulteriori istituti finanziari di notevoli dimensioni, la Svizzera nutre un considerevole interesse affinché vengano messe a punto formule efficaci per la liquidazione dei grandi istituti finanziari. Soltanto garantendo la credibilità e l'efficacia di una prospettiva di fallimento sarà possibile – finalmente – creare i giusti incentivi, ripristinare le forze di mercato e tutelare i contribuenti e gli investitori da possibili perdite.

Guardare in faccia la realtà

Assicuratori sulla vita sotto pressione, mercato ipotecario in bilico, modelli operativi in fase di ridefinizione, piani di liquidazione e di risanamento per le grandi banche ormai a portata di mano: questi sono soltanto alcuni dei numerosi temi di cui la FINMA si è occupata durante lo scorso anno. Non cederemo all'auspicio velleitario che il prossimo sia per noi più facile. E, alla luce del perdurare di uno scenario quantomeno impegnativo, altrettanto dovrebbero fare anche gli istituti finanziari svizzeri.

Vi ringrazio per la vostra attenzione.