

Discorso per il simposio per le piccole banche del 2 ottobre 2017 a Berna

Mark Branson
Direttore

Condizioni quadro moderne per una piazza finanziaria eterogenea

Gentili Signore, egregi Signori,

sono lieto di darvi il benvenuto al simposio per le piccole banche che si terrà oggi a Berna. Vi ringrazio per essere intervenuti così numerosi e mi auguro che quest'incontro sia un'occasione per un vivace scambio reciproco di opinioni.

Attualmente in Svizzera sono presenti all'incirca 300 fra banche e commercianti di valori mobiliari. Tra questi, quasi 260 istituti, ovvero l'85%, sono costituiti da banche piccole o piccolissime che rientrano nelle categorie da noi definite 4 e 5. Tuttavia i totali di bilancio di questi istituti rappresentano appena il 10% di quelli di tutte le banche e i commercianti di valori mobiliari del nostro Paese. La banca più piccola della Svizzera è la Spar- und Leihkasse di Leuk nel Vallese. Stando alle informazioni in nostro possesso, l'organico di questo istituto è pari a 0,9 posti di lavoro a tempo pieno. Prima che vi chiediate come possa funzionare il principio del doppio controllo in un caso come questo, preciso che nella banca lavorano tre persone a tempo parziale. Il totale di bilancio di questa micro banca di Leuk è all'incirca 40 000 volte più piccolo di quello di UBS.

È evidente, quindi, che la piazza bancaria svizzera sia molto eterogenea, il che, oltre a costituire un fattore positivo per la concorrenza, contribuisce a soddisfare le esigenze più svariate della clientela. Questa diversità rappresenta al tempo stesso anche una grande sfida per la regolamentazione e la vigilanza, in quanto il principio della parità di trattamento impone di trattare in modo eguale gli eguali e in modo diseguale i diseguali. Di seguito vorrei indagare in particolare il secondo aspetto, ovvero il principio della differenziazione, mostrandovi il livello raggiunto su questo fronte nella regolamentazione dei mercati finanziari e gli ambiti in cui è ancora possibile intervenire.

La diversità nel settore bancario è un vantaggio per l'economia svizzera

Quest'anno in primavera ho visitato una banca molto piccola nel Cantone di Argovia, non perché si trovasse in una situazione di difficoltà, ma per un personale interesse nei confronti del contesto di attività, delle sfide e delle prospettive future delle micro realtà bancarie come questa. Questa banca, che conta 12,5 posti a tempo pieno, si è specializzata nelle operazioni *retail* locali coltivando un rapporto personale, continuo e diretto, con la clientela e si è posizionata con successo in questa nicchia di mercato. A mio avviso questo istituto illustra in modo emblematico la realtà delle numerose piccole banche presenti sul territorio elvetico.

Con il termine "piccole banche" definiamo quegli istituti inseriti nelle categorie 4 e 5 che presentano, cioè, un totale di bilancio di norma non superiore al miliardo di franchi. Di questi 260 fra istituti bancari

e commercianti di valori mobiliari disseminati in tutto il Paese, alcuni si concentrano su una clientela ristretta di pochi centri abitati, mentre altri svolgono anche un'attività di respiro ampiamente internazionale. Anche l'organico delle piccole banche è di per sé molto eterogeneo: mentre molti istituti impiegano solo una manciata di collaboratori, quelli più grandi appartenenti alla categoria 4 raggiungono anche i 450 posti di lavoro a tempo pieno. I servizi offerti spaziano dalle operazioni *retail* classiche alla gestione patrimoniale fino ad arrivare al *banking* puramente virtuale senza filiali fisiche.

Questa grande diversità della piazza bancaria svizzera presenta molteplici vantaggi. L'elevata disponibilità di servizi bancari professionali, il rapporto diretto con la clientela e la conoscenza della realtà regionale rivestono una grande importanza per la piazza economica rosso-crociata. Le piccole banche stimolano la concorrenza in questo contesto e possono, nel contempo, testare e promuovere le innovazioni.

Essere una piccola banca, però, comporta anche degli svantaggi. Molti di voi operano con successo all'interno di nicchie di mercato, regionali o di prodotto. Al tempo stesso constatiamo però che la redditività delle piccole banche è in media nettamente inferiore a quella degli istituti più grandi. Molti studi convergono sul fatto che gli istituti maggiori beneficino di economie di scala. [KPMG](#) è giunta alla conclusione che il rendimento del capitale proprio delle banche private di grandi dimensioni si attesti mediamente fino a 2,5 punti percentuali al di sopra di quello delle banche private più piccole. Per le banche *retail* si delinea una situazione simile: secondo uno studio pubblicato di recente dalla società di consulenza [IFBC](#), le banche maggiori ottengono, attualmente e anche retrospettivamente, risultati migliori sia in termini di risultato d'esercizio per collaboratore sia di rapporto costi/ricavi.

La FINMA intende intensificare il dialogo con le piccole banche

La FINMA desidera che alle piccole banche in Svizzera vengano offerte opportunità eque per crescere, svilupparsi o continuare a operare in modo redditizio nelle rispettive nicchie di mercato. Per questo è importante anche identificare e possibilmente eliminare gli ostacoli e i costi inutili che gravano sulle piccole banche. Ritorneremo su questo punto a breve.

Constatiamo inoltre che per le piccole realtà bancarie, generalmente sottorappresentate, sia più complesso ottenere visibilità rispetto ai grandi *player* del settore che riescono, invece, a far sentire con forza la propria voce, sia all'interno delle associazioni sia nella sfera politica. Inoltre, questi ultimi sono forse implicitamente incentivati a orientare la regolamentazione in modo tale che le barriere all'ingresso non vengano abbassate. I grandi istituti sono quelli che influenzano maggiormente la stabilità finanziaria e, di conseguenza, sono più presenti nelle menti di noi supervisor, in particolare dopo una crisi finanziaria.

Mi preme pertanto intensificare il dialogo diretto con voi senza filtri, in modo da riuscire, in futuro, a considerare ancora meglio le vostre richieste. Approfondiremo questo punto più avanti.

La crisi e la risposta di carattere normativo

Qual è la situazione attuale sul fronte della regolamentazione? E in quale misura quest'ultima tiene già conto della diversità della nostra piazza finanziaria? Permettetemi di fare un rapido *excursus* sugli ultimi dieci anni che sono stati, da molti punti di vista, fondamentali per la regolamentazione nella sua forma attuale.

Quasi esattamente dieci anni fa, il 1° ottobre 2007, l'UBS ha comunicato il primo ammortamento a nove zeri. Le conseguenze, in particolare gli eventi drammatici dell'autunno del 2008, sono noti. I costi causati dalla crisi finanziaria ed economica a livello mondiale sono enormi: centinaia di miliardi di aiuti di Stato diretti, milioni di posti di lavoro persi, bilioni di costi indiretti causati dalla crescita economica più bassa, esperimenti di politica monetaria delle banche centrali e in seguito un indebitamento costantemente in crescita, sia a livello pubblico sia privato.

Le cause della crisi finanziaria si possono riassumere in un'unica parola: *leverage*. Molte società finanziarie presentavano una scarsa disponibilità di capitale a fronte di enormi volumi di attivi rischiosi a bilancio.

La reazione dei regolatori si è concentrata proprio su questo punto debole, portando al conseguente inasprimento delle prescrizioni relative alle quote di capitale proprio e di liquidità sulla base delle disposizioni degli standard internazionali comunemente noti come Basilea III. In Svizzera sono state costituite ulteriori riserve di sicurezza per le banche di rilevanza sistemica, una scelta che si è rivelata del tutto sensata.

Le grandi banche internazionali, e in particolare quelle svizzere, possiedono oggi riserve di capitale e di liquidità decisamente più solide, il che ha conferito una stabilità notevolmente maggiore al nostro sistema. In questo campo non possiamo permetterci di fare passi indietro.

Ricalibrazione del livello di sicurezza e crescente complessità

Relativamente alla regolamentazione degli ultimi anni si possono identificare, a mio avviso, due aspetti fondamentali: da un lato la **calibrazione** del livello di sicurezza, costituita in primo luogo dal succitato innalzamento delle esigenze in materia di dotazione di fondi propri e liquidità, intervento che si è rivelato indispensabile; il livello di sicurezza raggiunto deve ora essere mantenuto. Dall'altro, però, la **complessità** delle esigenze è fortemente aumentata.

Tanto per la calibrazione quanto per la complessità delle esigenze è fondamentale operare una distinzione in funzione delle dimensioni e dell'esposizione al rischio degli istituti.

Il principio di proporzionalità trova già oggi applicazione su larga scala e, in fase di ricalibrazione del livello di sicurezza, è stato implementato con coerenza fin dall'inizio, il che ha consentito di escludere un carico eccessivo degli istituti minori.

Le esigenze in materia di fondi propri sono state ad esempio definite in funzione delle categorie, stabilendo che per le categorie 5, 4 e 3 le banche debbano disporre di una quota di capitale rispettivamente del 10,5%, 11,2% e 12%. Le due grandi banche devono soddisfare, invece, esigenze del 14,3% e inoltre possedere un 14,3% di capitale di terzi in grado di assorbire le perdite. Ai parametri indicati si aggiungono, inoltre, il regime di liquidità specifico per le grandi banche e l'obbligo di garantire un'eventuale liquidazione.

Diverso è il discorso per quanto riguarda la complessità della regolamentazione che costituisce una grande sfida proprio per i piccoli istituti, i quali ci hanno comunicato più volte di non disporre semplicemente di personale sufficiente per gestire la cadenza di nuovi progetti di regolamentazione.

Applicare il principio di proporzionalità nell'ambito della complessità della regolamentazione è, infatti, ancora più complicato che per le esigenze di capitale. La regolamentazione in determinati settori è molto complessa, a volte viene guidata da standard internazionali, a volte perfino da rappresentanti del settore eccessivamente cauti, e riflette le strutture articolate dei grandi istituti a cui è spesso orientata. Per le piccole banche, invece, il carico causato dalla crescente complessità rappresenta piuttosto un effetto secondario indesiderato. Operare una distinzione in questo ambito e sfoltire le esigenze per gli istituti minori è un compito costante che la FINMA svolge con serietà. Per le banche delle categorie 4 e 5 sono previste già oggi agevolazioni di ampia portata: ad esempio, oltre a dover comprovare indici di liquidità in quantità e con frequenza nettamente inferiore, le piccole banche sottostanno a obblighi di pubblicazione meno stringenti, godono di approcci semplificati per la copertura con fondi propri dei rischi di mercato e, in futuro, beneficeranno anche di sgravi nell'ambito dell'*outsourcing*. A giudicare dall'interesse destato da parte delle banche della categoria 3, possiamo dire che nel complesso queste agevolazioni sono tutt'altro che irrilevanti. Da uno studio di agosto di quest'anno condotto dall'Istituto per la stabilità finanziaria è emerso che, nel confronto internazionale, il nostro approccio basato sul principio di proporzionalità è già oggi molto sviluppato, sia a livello concettuale sia in termini di entità di differenziazione.

Ciononostante crediamo che tale principio possa e debba essere applicato in modo ancora più coerente. Idealmente, il regime per le piccole banche dovrebbe essere costituito per così dire su un terreno vergine. Tuttavia, rimanendo ciò probabilmente illusorio, abbiamo cercato di staccarci dalle strutture esistenti e di sviluppare nuove soluzioni che potrebbero sgravare le piccole banche dal punto di vista amministrativo senza aumentarne il rischio.

Un'attività di regolamentazione e vigilanza orientata al futuro anche per le piccole banche

Permettetemi ora di illustrarvi a grandi linee l'ambito in cui possiamo figurarci delle modifiche sul piano della regolamentazione, l'obiettivo di fondo, i destinatari e i punti di partenza. Il mio collega, Michael Schoch, approfondirà quest'aspetto in seguito.

Attraverso le modifiche ci prefiggiamo di conseguire due obiettivi: innanzitutto aumentare l'efficienza della regolamentazione e della vigilanza ed evitare oneri amministrativi inutili e, in secondo luogo, preservare la stabilità e il livello di sicurezza attuale anche per le piccole banche.

Il primo quesito che si pone in questo contesto è come operare la distinzione ai fini della concessione di semplificazioni. A tale scopo desideriamo continuare a basarci sulla categorizzazione attuale, che si è rivelata uno strumento affidabile nell'applicazione del principio di proporzionalità. È soprattutto per le categorie 4 e 5 che scorgiamo del margine per sgravi amministrativi. I rischi per la stabilità della piazza finanziaria derivanti da singole banche delle categorie 4 e 5 sono calcolabili. Abbiamo accertato altresì la possibilità di procedere a una liquidazione ordinata di una piccola banca senza che si generino perdite drammatiche per i creditori o per il sistema.

D'altro canto, per gli istituti di rilevanza sistemica devono valere requisiti prudenziali stringenti. Puntualizzo che, dal punto di vista della FINMA, le banche della categoria 3 non sono istituti di piccole dimensioni. In compenso questi ultimi svolgono un ruolo importante nel nostro mercato del *retail banking* e di primissimo piano nella gestione patrimoniale o per le economie regionali del Paese.

Permettetemi di spendere ancora una parola in merito alla vigilanza sulla condotta finanziaria, ambito in cui le possibilità di differenziazione sono pressoché nulle. Diversamente dalla sfera prudenziale, i rischi sul piano della condotta, per esempio per quanto riguarda la lotta contro il riciclaggio di denaro o il comportamento sul mercato, non conoscono economie di scala. Anche i piccoli istituti possono per esempio riciclare ingenti somme di denaro; a volte, inoltre, l'ambiente di controllo è meno strutturato. In gioco non c'è solo la reputazione dell'istituto in questione, bensì quella della piazza finanziaria. Dal nostro punto di vista gli standard nell'ambito della condotta non sono pertanto negoziabili e devono essere rispettati da tutti gli istituti, indipendentemente dalle loro dimensioni.

Tre punti di partenza

Passiamo ora ad analizzare le possibilità concrete di semplificazione per le piccole banche, individuando tre punti di partenza che permettono di accentuare ulteriormente il principio di proporzionalità già sviluppato.

Con il primo approccio intendiamo appianare il citato problema della complessità della regolamentazione, semplificando il calcolo degli indici per ridurre la vostra mole di lavoro. È soprattutto tra gli indici non finalizzati a delineare il profilo di rischio di un istituto che intravediamo del potenziale per operare semplificazioni. È il caso del *leverage ratio* non ponderato per il rischio o della quota di finanziamento (NSFR), i quali possono essere semplificati senza generare perdite in termini di pertinenza. In questo frangente abbiamo bisogno della vostra collaborazione. Intendiamo prevedere unicamente semplificazioni che possano essere utilizzate in modo ragionevole anche da parte vostra.

Il secondo approccio, un po' più radicale, porterebbe a dispensare interamente le piccole banche stabili e conservatrici da determinati requisiti. In concreto verrebbe meno la necessità di conteggiare, notificare e pubblicare determinati indici standard a livello internazionale nel caso in cui semplici esigenze di capitale fossero ampiamente soddisfatte. Il 40% di tutte le piccole banche presenta *leverage ratio* superiori al 10% e dispone così di una riserva di sicurezza sufficiente per poter assorbire grandi perdite in modo proporzionale. In concreto prevediamo una liberazione di quote di capitale ponderate per il rischio. Per la vigilanza ciò implica il coraggio di rinunciare ad alcuni aspetti. Per questo desideriamo innanzitutto testare scrupolosamente il sistema ed eseguire un progetto pilota con una dozzina di banche della categoria 5 già nel 2018. Sulle base delle conoscenze acquisite potremo in seguito estendere il sistema ad altri istituti o indici. Per noi è particolarmente importante che un regime di questo tipo incontri la vostra richiesta.

Il terzo punto di partenza è costituito dalla vigilanza, più precisamente dall'attività di audit, e rappresenta un'idea a cui stiamo lavorando da tempo con risultati finora soddisfacenti. L'obiettivo è strutturare l'attività di audit in modo più efficiente orientandoci con maggiore intensità ai rischi. Anche in questo frangente applicheremo il principio di proporzionalità in maniera ancora più coerente. Per gli istituti delle categorie 4 e 5 che non presentano un rischio superiore o un passato problematico le società di audit non dovranno più eseguire i controlli di vigilanza annualmente, ma solo ogni due o tre anni, e le verifiche stesse non verranno più strutturate in modo così capillare. L'obiettivo è chiaro: farvi risparmiare tempo e denaro.

La regolamentazione delle piccole banche crea spazio per l'innovazione

La diversità della piazza finanziaria svizzera rappresenta un asso nella manica per l'intera economia nazionale e va pertanto preservata. Il contesto attuale cela molte sfide: la situazione dei bassi tassi d'interesse, l'evoluzione tecnologica, il cambiamento di paradigmi nell'attività transfrontaliera. A uscire vittoriosi da questo contesto saranno coloro che guarderanno avanti e cercheranno di plasmare il futuro.

La FINMA contribuisce all'abolizione degli oneri amministrativi inutili per far sì che ai *player* minori vengano offerte pari opportunità sul mercato.

Quali saranno le prossime tappe? Da parte nostra abbiamo già iniziato a investire nell'elaborazione di idee relativamente a un regime per le piccole banche, di cui oggi desideriamo testare la risonanza presso di voi. Nella successiva concretizzazione le piccole banche dovranno essere strettamente coinvolte nei lavori. Per istituzionalizzare il dialogo desideriamo fondare un *panel* di esperti sul tema delle piccole banche, analogo ai quattro esistenti dedicati ad altrettante tematiche specifiche: *private banking*, *retail banking*, *asset management* e questioni relative al mercato dei capitali. All'interno di questi forum i responsabili delle decisioni del settore e della vigilanza discutono di tematiche d'attualità. Personalmente apprezzo molto questo scambio che ci consente di rilevare le tendenze e di affrontare per tempo le domande future. Nei *panel* esistenti, però, vi è una scarsa rappresentanza delle piccole banche. È arrivato il momento per voi di creare un forum di questo tipo.

La FINMA è molto interessata ad avviare un dialogo aperto e orientato alle soluzioni che ci consenta di apprendere da voi le difficoltà concrete che riscontrate e di farvi comprendere appieno le nostre priorità e gli obiettivi di vigilanza. Sono lieto di poter gettare oggi le basi per lavorare insieme in questa direzione.