

«Too big to fail»: La Svizzera affronta il problema

dossierpolitica

9 maggio 2011

Numero 3

Revisione della legge sulle banche. Il 20 aprile 2011 il Consiglio federale ha presentato il proprio messaggio concernente la revisione della legge sulle banche (legislazione „too big to fail“). Si tratta di una delle principali riforme di politica economica intraprese negli ultimi anni. Il progetto si basa in gran parte sul rapporto della Commissione di esperti sulla limitazione dei rischi economici dovuti alle grandi imprese. L'aumento delle riserve di fondi propri, l'inasprimento delle esigenze in materia di liquidità, la diversificazione dei rischi e l'assunzione di misure di ordine organizzativo ne costituiscono i quattro pilastri. Questi elementi sono in stretta interazione e si condizionano reciprocamente, di modo che si può senz'altro parlare di un progetto coerente nel suo insieme. Se non venisse messo in atto nella sua totalità, il progetto non produrrebbe l'effetto sperato e sfocerebbe in un'eccessiva regolamentazione dannosa per l'economia.

La posizione di economiessuisse

▶ economiessuisse sostiene il progetto di revisione destinato a risolvere la problematica del TBTF. Il Consiglio federale ha tenuto conto di alcune osservazioni importanti formulate dall'economia nella procedura di consultazione e abolito le divergenze rispetto al rapporto della commissione di esperti.

▶ economiessuisse è per lo «swiss finish». Allo scopo di salvaguardare la competitività della piazza finanziaria svizzera, gli sviluppi all'estero devono infatti essere seguiti attentamente.

▶ Le ordinanze e le disposizioni d'esecuzione devono rispettare i principi della sussidiarietà e della proporzionalità, come preconizza la commissione di esperti.

▶ economiessuisse è interessata ad un rapido trattamento di questo oggetto in Parlamento. Considerata la complessità del progetto e le sue possibili conseguenze per l'economia, la priorità dev'essere concessa a questo tema.

«Too big to fail» – una sfida per la regolamentazione

► Il mercato come «procedura di scoperta»

Le imprese prospere si sviluppano e generano profitti; altre imprese invece faticano e prima o poi scompaiono dal mercato. La „distruzione creatrice“ del mercato contribuisce a disciplinare i partecipanti e costringe le imprese ad adattarsi continuamente alle condizioni mutevoli. Non si può tuttavia ignorare che il comportamento di alcune imprese abbia un'influenza importante sugli altri attori del mercato.

► Le grandi banche beneficiano di una garanzia implicita dello Stato

La crisi del mercato finanziario ha chiaramente mostrato che il fallimento di una grande banca può avere gravi conseguenze per tutta l'economia. In caso di limitazione dell'offerta di credito o di difficoltà nel traffico dei pagamenti, le reazioni a catena possono provocare un vero choc economico. Per ovviare a questo pericolo, le grandi banche di numerosi paesi sono state salvate dal fallimento da parte dello Stato durante l'ultima crisi. A seguito della loro importanza sistemica, queste imprese sono troppo grandi per fallire. Quando un'impresa è „too big to fail“ o per lo meno è considerata tale, essa può contare sul sostegno dello Stato in caso di crisi. Essa beneficia dunque di una garanzia implicita da parte dello Stato, che comporta la sospensione del meccanismo sanzionatorio del mercato.

► La Svizzera ha dovuto intervenire durante la crisi

Al culmine della crisi dei mercati finanziari, il governo svizzero ha dovuto intervenire per salvare l'UBS. Sebbene l'impegno della Confederazione nell'UBS si sia chiuso con un utile di circa 1,2 miliardi di franchi e che il fondo di stabilizzazione della Banca nazionale non rappresenterà con ogni probabilità un onere per la BNS, vi è l'unanimità sul fatto che una seconda azione di salvataggio da parte dello Stato deve essere evitata.

► Evitare la necessità di una seconda azione di salvataggio

L'attuale revisione della legge sulle banche è intitolata „Too big to fail“ (TBTF). Il suo scopo è quello di fare in modo che il meccanismo sanzionatorio del mercato valga anche per le grandi banche e che nessuna impresa privata disponga di una garanzia implicita dello Stato.

► La proposta della commissione d'esperti è un'opera collettiva coerente

La proposta si rifà al rapporto della commissione di esperti sulla limitazione dei rischi sistemici dovuti alle grandi imprese. L'aumento delle riserve di fondi propri, l'inasprimento delle esigenze in materia di liquidità, il miglioramento della ripartizione dei rischi e l'assunzione di misure di ordine organizzativo ne costituiscono i quattro pilastri. Da notare che questi elementi sono in stretta interazione e si condizionano reciprocamente.

Questo dossierpolitica offre una panoramica dei principali elementi del progetto di legge.

Retrospectiva

Salvataggio della Banca popolare svizzera nel 1933

«... il n'est pas possible de laisser tomber un établissement qui gère un capital d'un milliard et quart de francs et dont la liquidation aurait des répercussions graves sur la situation des autres banques, sur le crédit du pays et finalement sur notre monnaie.»

► Salvataggio della Banca popolare svizzera nel 1933

► La Svizzera ha attraversato varie crisi economiche

In questi termini il consigliere federale Albert Meyer aveva giustificato, il 18 ottobre 1933, il salvataggio da parte della Confederazione di una banca commerciale svizzera. Piccola retrospettiva: la Banca Popolare Svizzera (BPS), una cooperativa creata nel 1869, aveva già subito delle perdite all'inizio degli anni '20, perdite che erano state compensate in un primo tempo grazie allo sviluppo delle attività della banca all'estero. Essa venne tuttavia colpita ancora più duramente dalla crisi economica internazionale, dal crollo del sistema monetario e dall'introduzione del servizio regolamentato dei pagamenti. a ancora più duramente dalla crisi economica internazionale, dal crollo del sistema monetario e dall'introduzione del servizio regolamentato dei pagamenti. Nel 1933 la direzione della banca stimava il bisogno totale di ammortamenti a 119 milioni di franchi (ciò che corrisponde ad un valore di 948 milioni di franchi nel 2010). La situazione della banca era ancora più critica poiché essa era confrontata con una crisi di fiducia: i clienti ritirarono in misura massiccia i loro averi a partire dal 1931.

► Un fallimento della BPS era stato ritenuto troppo pericoloso per l'economia

Nell'autunno del 1933 la BPS chiese l'aiuto del Consiglio federale e della Banca nazionale. Le autorità condivisero il parere che bisognava soccorrere la banca, argomentando che il fallimento di una «banca delle classi medie» avrebbe colpito principalmente i piccoli risparmiatori e avrebbe posto numerose imprese di fronte a gravi problemi di liquidità. Il piano di risanamento approvato nel dicembre 1933 dal Parlamento - e da tutti i partiti -, prevedeva una partecipazione della Confederazione al capitale della BPS con un importo di 100 milioni di franchi. Lo Stato avrebbe poi beneficiato, quale contropartita, dei seggi corrispondenti in seno al consiglio d'amministrazione. La legge federale sulle banche è stata promulgata nel 1934 dopo questo salvataggio.

► La Confederazione coproprietaria della BPS

L'impegno della Confederazione non segnò la fine dei problemi della BPS. Nel 1936/37, la banca si vide nuovamente costretta a risanare il proprio bilancio, trasferendo voci critiche per un ammontare di 120 milioni ad una società finanziaria esterna. Al pari di altri azionisti, la Confederazione perse la metà del proprio investimento, ossia 50 milioni di franchi. Essa restò tuttavia coproprietaria della BPS fino alla fine del 1940.

► Grave crisi immobiliare all'inizio degli anni novanta

Evoluzione a partire dal 1990

Diverse banche si sono ritrovate in una situazione finanziaria difficile dopo la crisi immobiliare dell'inizio degli anni novanta. Numerose banche regionali e cantonali avevano potuto essere assorbite dalle grandi banche che disponevano di una sostanza finanziaria solida e dunque salvate dal fallimento. Tra il 1990 e il 2000, il numero di banche locali e regionali è passato da 204 a 103 istituti. Le vendite non erano forzatamente convenienti. Nel 1996 l'UBS e la SBS hanno così realizzato degli ammortamenti per 5,8 miliardi di franchi nell'ambito di un piano di risanamento.

► La strategia dell' «ambivalenza costruttiva»

Allo scoppio della «Bolla-Dotcom» al cambio del millennio, alcune banche svizzere sono state confrontate a problemi "temporanei". Già a quel tempo, le autorità avevano coscienza dell'importanza sistemica delle grandi banche. D'intesa con gli organi di sorveglianza esteri, esse avevano adottato una strategia dell' «ambivalenza costruttiva»: ex ante, le due grandi banche non sapevano se lo Stato le avesse sostenute in caso di rischio d'insolubilità o se le avesse abbandonate ai propri destini. Le autorità speravano che questa strategia avesse un effetto sul loro comportamento di fronte al rischio.

► Il fallimento della Lehman Brothers e le sue conseguenze

«Too big to fail» diventa realtà

Quando i primi istituti finanziari americani si sono ritrovati in difficoltà all'inizio della crisi finanziaria, il governo ha adottato un piano di salvataggio della banca d'investimento Bear Stearns e del gruppo assicurativo AIG. Per contro, esso ha deciso di lasciar fallire la Lehman Brothers – nello spirito dell'ambivalenza costruttiva. Il fallimento di quest'ultima ha tuttavia avuto un effetto domino mondiale che ha considerevolmente aggravato la crisi. Per timore di altre reazioni a catena incontrollabili, i governi sono in seguito intervenuti sistematicamente quando una grande banca si trovava in difficoltà. La minaccia di lasciar crollare le imprese confrontate a problemi ha allora perso il proprio effetto, ciò che ha messo in evidenza i limiti dell'ambivalenza costruttiva.

► La peggiore crisi bancaria di questi ultimi decenni

Secondo la Banca mondiale, la rapida propagazione a tutti i paesi della crisi del 2008/2009 la distingue dal centinaio di crisi bancarie avvenute attraverso il mondo negli ultimi 25 anni con diversi sistemi di regolamentazione e nelle varie fasi del ciclo economico dei paesi interessati. Durante l'ultima crisi, sono stati adottati piani di salvataggio statali di un'ampiezza senza precedenti. Nel settore finanziario, gli Stati sono intervenuti sotto forma di ricapitalizzazioni, di acquisti di attivi tossici o ancora, attraverso garanzie per i prestiti bancari e i crediti. Interi istituti finanziari sono così stati statalizzati. L'aiuto si è esteso ad entità al di fuori del settore finanziario: il governo americano ha pure sostenuto i costruttori di auto GM e Ford con grandi pacchetti finanziari.

► In Svizzera gli interventi si sono limitati all'UBS

In Svizzera gli interventi dello Stato si sono limitati all'UBS. Nell'autunno 2008 il Consiglio federale ha constatato, in occasione dell'adozione di misure destinate a consolidare il sistema finanziario, che le grandi banche svizzere avevano un'importanza „sistemica“. Allo scopo di evitare ripercussioni negative per altre banche e per l'economia reale, la Confederazione ha concesso all'UBS un credito di 6 miliardi di franchi. La Banca nazionale svizzera da parte sua ha acquistato titoli tossici per un importo di 38,7 miliardi di dollari. Questo intervento dei poteri pubblici ha sollevato e solleva ancora discussioni accese a proposito delle grandi imprese d'importanza sistemica che beneficiano di una garanzia implicita dello Stato.

► La crisi mette in evidenza la necessità di un adeguamento della regolamentazione

La problematica è stata ripresa sulla scena politica. A seguito di una mozione del gruppo UDC, il Consiglio federale ha incaricato nel novembre 2009 una Commissione di esperti incaricata di esaminare la limitazione dei rischi per l'economia nazionale. Parallelamente al lavoro di questa commissione, il «Comitato di Basilea» ha definito delle norme di regolamentazione bancaria più rigide tenendo in particolare conto dell'esistenza delle grandi banche d'importanza sistemica. Queste proposte raggruppate sotto il nome di «Basilea III» costituiscono la base per le proposte contenute nel rapporto della commissione degli esperti del Consiglio federale.

► La Confederazione nomina una commissione di esperti

Il 30 settembre 2010 la commissione di esperti ha pubblicato un rapporto finale che prevede per le banche svizzere d'importanza sistemica prescrizioni che vanno nettamente al di là delle norme internazionali «Basilea III». Il Consiglio federale ha elaborato un progetto di legge sulla base di questo rapporto e lo ha

messo in consultazione il 23 dicembre 2010.

La regolamentazione «too big to fail», un dispositivo equilibrato

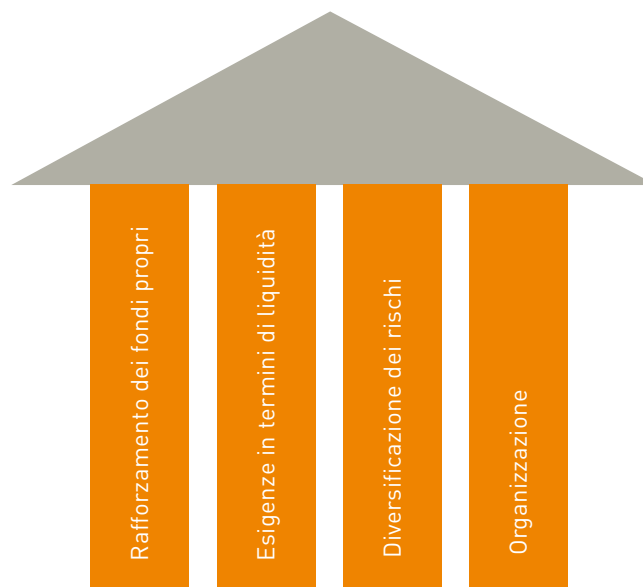
► La regolamentazione si basa su quattro pilastri

La regolamentazione «too big to fail» per il rafforzamento della stabilità nel settore finanziario è supportata da quattro pilastri che sono interdipendenti e complementari tra di loro. Insieme essi formano un dispositivo equilibrato (cf. grafico 1). Le misure principali comprendono 1) un rafforzamento delle riserve di fondi propri, 2) un inasprimento delle esigenze in materia di liquidità, 3) una migliore diversificazione dei rischi e 4) misure organizzative per garantire il mantenimento delle funzioni d'importanza sistemica in caso d'insolubilità. Un gran numero di adattamenti sono già stati messi in atto dopo la crisi da parte dell'Autorità federale di sorveglianza dei mercati finanziari (FINMA). Questi saranno integrati nella legge. Altre disposizioni sono completamente nuove e saranno applicate soltanto dopo l'adozione definitiva della nuova regolamentazione.

Grafico 1

► I quattro pilastri formano un dispositivo accuratamente equilibrato.

I quattro pilastri della regolamentazione TBTF



Fonte: economiesuisse.

► La riduzione del rischio di crisi sistemica favorisce l'economia

Rafforzamento della base dei fondi propri

Poco dopo le diverse operazioni di salvataggio delle banche attraverso il mondo, si sono levate delle voci che chiedevano un inasprimento delle disposizioni in materia di fondi propri. Un livello elevato di fondi propri significa che una banca può coprire eventuali perdite con i suoi fondi e che dunque essa è meno esposta ad un rischio d'insolvibilità. L'inasprimento delle prescrizioni è così una misura preventiva, poiché esso diminuisce il rischio di fallimento di un istituto e dunque la probabilità di una crisi sistemica. La riduzione del rischio di crisi sistemica costituisce a sua volta un vantaggio per l'economia.

► Una ponderazione in funzione dei rischi

Secondo le regole di Basilea, le riserve di fondi propri dipendono generalmente dal rischio di perdita sulle posizioni dell'attivo del bilancio. Più i rischi sono importanti, più i fondi propri destinati a coprire questi attivi devono essere solidi. Gli attivi ponderati in funzione dei rischi permettono di calcolare la quota di fondi propri. Questo approccio è pertinente dal punto di vista economico e tiene conto del fatto che ogni investimento implica un rischio diverso per la banca.

► Un «Leverage Ratio» nel senso classico del termine comporta effetti perversi

Non è il caso del «Leverage Ratio». Quest'ultimo non pondera gli attivi del bilancio, ma prevede un rapporto fisso tra i capitali di terzi e i fondi propri. Questo principio - apparentemente molto semplice - può anche risultare controproducente: un «Leverage Ratio» vincolante e troppo elevato incita infatti le banche ad impegnarsi esageratamente in attivi rischiosi per ottenere rendimenti più importanti. Anche il Comitato di Basilea aveva sollevato questo problema durante la revisione delle sue raccomandazioni (Basilea II) nel corso dell'ultimo decennio. Per questa ragione, esso aveva rinunciato ad integrare nel suo dispositivo un «Leverage Ratio» nel senso classico del termine. Numerosi paesi non hanno però applicato integralmente le raccomandazioni di Basilea II. Gli Stati Uniti non vi hanno neppure dato seguito.

► Il «Leverage Ratio» agisce a titolo sussidiario

Il «Leverage Ratio» limita la parte di bilancio finanziata mediante il capitale di terzi; non è applicato alle operazioni di credito in Svizzera che sono importanti per l'economia nazionale. Il «Leverage Ratio» garantisce così che la banca non possa superare un certo indebitamento indipendentemente dai rischi che essa ha calcolato. Il progetto del Consiglio federale tiene conto di questo problema. Il «Leverage Ratio» sarà definito in modo da non essere vincolante in tempi dove l'economia non pone problemi.

► Una gran parte dei fondi propri ha un ruolo di ammortizzatore

Una banca che dispone di maggiori riserve di fondi propri è in grado di assorbire perdite più importanti. Le disposizioni in materia di fondi propri hanno tuttavia lo svantaggio di essere pro-cicliche, vale a dire di accentuare gli effetti di una crisi. In caso di perdite, una banca dovrebbe aumentare immediatamente le sue riserve per poter continuare a soddisfare pienamente le esigenze. In situazioni di crisi, i problemi della banca risulterebbero aggravati. Il legislatore ha anche tenuto conto di questo problema. Una grande parte dei fondi propri richiesti ha un ruolo di ammortizzatore. Di conseguenza, la quota dei fondi propri potrà essere meno elevata in periodi difficili affinché la banca possa ammortizzare le perdite.

► I «Contingent Convertibles», un nuovo strumento

Il perno del progetto del Consiglio federale è costituito dall'introduzione dei «Contingent Convertibles», o CoCo. I CoCo sono per natura delle obbligazioni, vale a dire fondi di terzi. Se le riserve proprie di una banca scende al disotto di

una soglia predefinita, i CoCo sono convertiti automaticamente in fondi propri. Questa soglia predefinita è denominata «trigger». La conversione dei CoCo ha l'effetto di rafforzare la dotazione in fondi propri della banca e di ridurre il rischio di fallimento. A seguito del loro potenziale di conversione, i CoCo comportano un premio di rischio e sono dunque più cari (interessi da versare più elevati) per la banca rispetto ad un'obbligazione classica. Essi sono tuttavia più vantaggiosi dei fondi propri. Sono state fissate due soglie «trigger» per la conversione dei CoCo: una è fissata al 7%, l'altra al 5%.

► Soppressione della tassa d'emissione

Affinché il nuovo strumento dei CoCo possa affermarsi sul mercato, è indispensabile esentarli dalla tassa d'emissione sui capitali di terzi. La ragione è semplice: se si vuole che i CoCo possano essere convertiti facilmente da un punto di vista giuridico, la loro emissione deve essere retta dal diritto svizzero. Se i CoCo fossero emessi in virtù di un diritto estero, la certezza del diritto sarebbe gravemente minacciata in caso di fallimento. Le incertezze giuridiche complicherebbero, anzi impedirebbero una rapida conversione dei CoCo. In situazioni di crisi, i CoCo devono poter essere rapidamente convertiti per poter assolvere il loro scopo. Oggi, l'emissione di obbligazioni in Svizzera è così poco attrattiva che le imprese svizzere preferiscono emettere i loro prestiti all'estero. Affinché il mercato dei CoCo possa svilupparsi in Svizzera, la tassa d'emissione deve essere abolita. Il Consiglio federale propone di abolire completamente questa tassa sui capitali di terzi. Questa abolizione creerà le condizioni quadro necessarie per emettere dei CoCo secondo il diritto svizzero e rafforzerà il mercato obbligazionario svizzero in generale. Essa impedirà anche che un trattamento privilegiato dei CoCo crei distorsioni rispetto ad altri prestiti. Infine, essa allevierà i cantoni, poiché questi ultimi sono tenuti ad emettere le loro obbligazioni secondo il diritto svizzero.

► Componente progressiva per le banche d'importanza sistemica

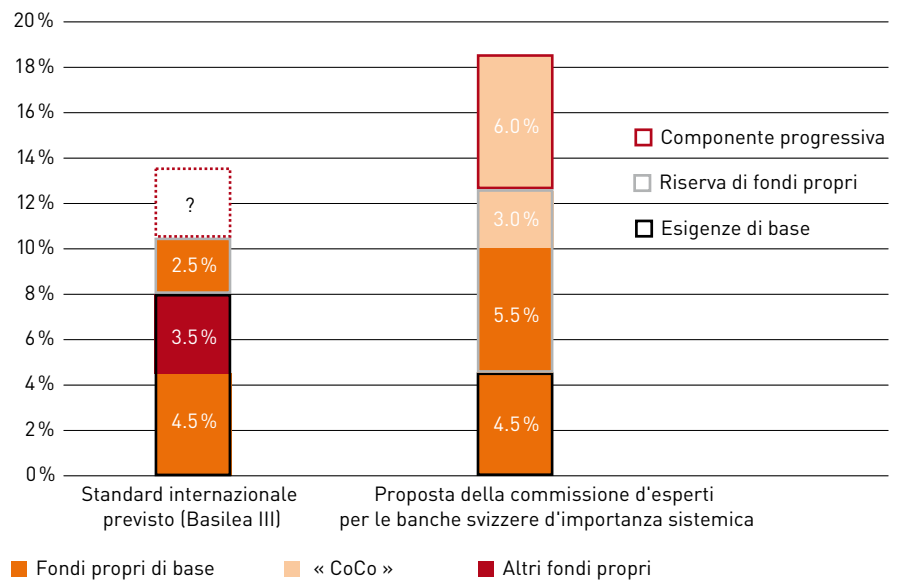
Un'altra innovazione proposta dalla Commissione di esperti è l'introduzione di una componente progressiva della copertura in fondi propri. Soltanto le banche d'importanza sistemica dovranno adempiere questa esigenza. La FINMA avrà il diritto di concedere degli sgravi sulla componente progressiva dei fondi propri. Questi sgravi saranno concessi quando una banca riuscirà a limitare il suo grado d'importanza sistemica e, nel contempo, a ridurre le conseguenze negative di un'eventuale insolvibilità.

► Lo «swiss finish» tiene conto dell'importanza della piazza finanziaria

Il grafico 2 presenta una panoramica delle quote di fondi propri richiesti secondo Basilea III e secondo la proposta della Commissione di esperti della Confederazione. Si può notare che i fondi propri richiesti in Svizzera sono nettamente più elevati che all'estero. Questo «swiss finish» ha lo scopo di tener conto dell'importanza particolare della piazza finanziaria e delle grandi banche svizzere per l'economia nazionale.

Grafico 2

► Importanza dello «Swiss finish»

Le esigenze in materia di fondi propri

► Le prescrizioni in materia di fondi propri hanno anche un costo

L'inasprimento delle prescrizioni in materia di fondi propri avrà tuttavia anche un costo per l'economia. Non è però praticamente possibile quantificarlo, poiché è difficile prevedere come le banche reagiranno alle nuove disposizioni. L'analisi dell'impatto della regolamentazione realizzata dalla Confederazione non giunge di conseguenza a nessun calcolo concreto, ma si limita ad affermazioni di natura qualitativa. Non vi è alcun dubbio che l'inasprimento delle prescrizioni farà diminuire il rendimento dei fondi propri e che le banche saranno tentate di compensarli. E' possibile che una banca ripercuota l'aumento dei costi sui clienti debitori. I clienti potranno rivolgersi ad altre banche, più piccole. Tuttavia, le grandi banche svizzere detengono una quota così importante del mercato dei crediti che una sostituzione de facto non sarà possibile. E' inoltre probabile che le banche procedano a ristrutturazioni all'interno dei loro bilanci e che si impegnino in minor misura nelle operazioni di credito (ad esempio a favore di investimenti meno rischiosi per rispettare le disposizioni in materia di fondi propri). Anche se alcuni effetti saranno di natura temporanea, le conseguenze sull'economia reale e sull'economia nazionale saranno negative.

► Gli adattamenti regolamentari previsti si situano piuttosto nel limite superiore del ragionevole da un punto di vista economico

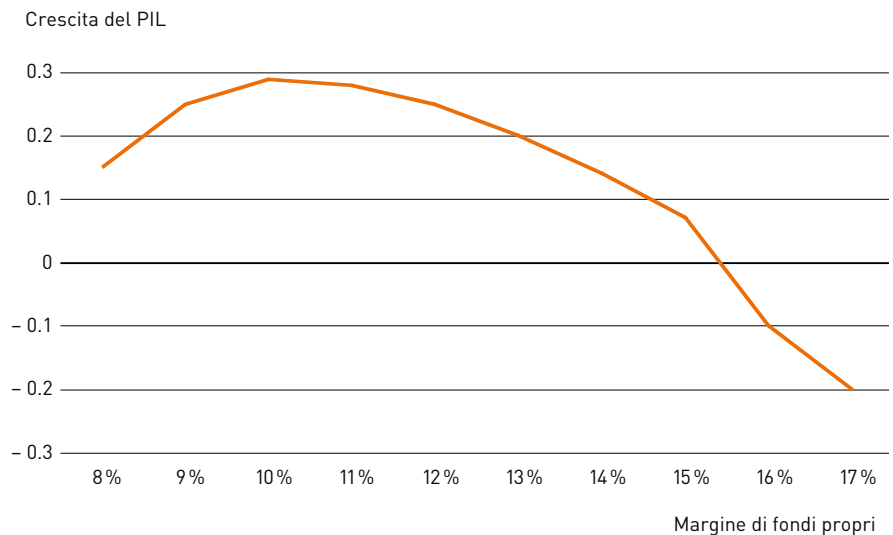
Prescrizioni più severe in materia di fondi propri comportano dei vantaggi ma provocano anche dei costi. E' di conseguenza importante chiedersi se i primi la spuntano sui secondi. La Banca dei regolamenti internazionali (BRI) si è abbondantemente chinata su questa questione. Essa è giunta alla conclusione che il vantaggio marginale di un aumento supplementare della quota dei fondi propri è decrescente ma che il costo aumenta in maniera lineare. Questa constatazione si basa sui risultati delle analisi condotte da varie banche centrali secondo classici metodi economici. Il grafico 3 presenta l'effetto netto delle prescrizioni in materia di fondi propri secondo lo studio della BRI (2010). Le cifre non possono certo essere riportate tali e quali alla Svizzera, poiché altre ipotesi possono essere applicate (ad esempio esigenze in materia di liquidità, grado di avversione al rischio in un'economia, ecc.). Sembra però che a partire da una certa soglia, il costo di un aumento della quota dei fondi propri sia più elevato del beneficio (nella quota di studio della BRI, questa soglia varia tra il 10 e l'11%). Se ci si riferisce ai calcoli della BRI, gli adattamenti legislativi previsti sembrano

situarsi piuttosto nel limite superiore del ragionevole da un punto di vista economico. Un nuovo inasprimento delle prescrizioni non provocherebbe dunque i vantaggi supplementari desiderati.

Grafico 3

► Il vantaggio di un aumento della quota di fondi propri si annulla a partire da una certa soglia.

Influenza netta della quota di fondi propri (attivi ponderati in funzione dei rischi) sul prodotto interno lordo



Fonte: grafico proprio sul modello di un grafico della BRI (2010).

► Problemi di liquidità durante la crisi

Esigenze maggiori in materia di liquidità

Il crollo del mercato interbancario è stato uno dei grandi problemi della crisi finanziaria. In tempi normali, il mercato interbancario permette alle banche di approvvigionarsi in liquidità. Con la crisi, ogni banca ha giudicato il rischio di caduta degli altri istituti così elevato che il mercato si è ritrovato praticamente paralizzato. Una simile situazione può essere molto pericolosa sia per la banca stesse sia per il sistema bancario in generale. Una banca a corto di liquidità è minacciata di naufragare poiché non le è più possibile onorare i propri impegni a breve termine. Il peggio ha potuto essere evitato solo grazie alle iniezioni massicce di liquidità da parte delle banche centrali.

► La FINMA ha già inasprito le esigenze in materia di liquidità

Subito dopo la crisi, la FINMA ha sensibilmente inasprito le esigenze in materia di liquidità applicabili alle grandi banche. Il loro scopo è che gli istituti interessati dispongano di sufficiente liquidità in situazioni di crisi fintanto che le misure per garantire le funzioni d'importanza sistemica prendano il loro posto. Nel caso attuale detenere delle liquidità non significa che le banche debbano conservare del denaro liquido, ma che esse dispongano di una riserva sufficientemente grande di investimenti che possano essere facilmente trasformati in liquidità (tipicamente dei prestiti statali).

► Nessuna mancanza di liquidità per 30 giorni

Il livello delle esigenze in materia di liquidità sarà determinato mediante «stress test». Anche in una situazione eccezionalmente difficile, la banca dovrà disporre di liquidità per almeno 30 giorni. Lo scenario di crisi simulerà da una parte una perdita importante di fiducia dei clienti e delle altre banche e, dall'altra parte, una crisi generale sui mercati finanziari. Anche qui, le liquidità richieste sono destinate a servire da ammortizzatore: in periodi di crisi, una banca può scendere al di sotto della soglia richiesta. Quando la situazione è favorevole,

l'ammortizzatore deve nuovamente essere costituito.

► Le esigenze in materia di liquidità hanno un costo macroeconomico

Esigenze più severe in materia di liquidità hanno un costo per l'economia. Secondo Basilea III, i prestiti di Stato sono trattati in maniera privilegiata nel calcolo delle liquidità, ciò che incita le banche a detenerne quantità importanti. Le liquidità non possono così essere investite in progetti a lungo termine più redditizi. L'inasprimento delle prescrizioni in materia di liquidità avrà un effetto negativo sulla concessione di crediti alle imprese. La detenzione di liquidità ha anche un costo per la banca, poiché il rendimento che essa può ottenere è ridotto. E' inoltre possibile che l'aumento dei costi venga addebitato ai clienti, ciò che avrà l'effetto di rincarare il costo del denaro.

► La crisi finanziaria ha rivelato un rischio di contagio

Miglioramento della diversificazione dei rischi

La crisi finanziaria ha dimostrato senza pietà l'alto rischio di contagio a causa delle forti interdipendenze tra le banche. Il rischio sistemico non dipende soltanto dalla dimensione. Esso dipende anche dal grado d'interdipendenza di una banca con altri istituti. Non si dice più in questo caso che una banca è «too big to fail», ma che essa è «too interconnected to fail». Le misure di diversificazione dei rischi tendono a minimizzare il rischio di un crollo del sistema in caso di fallimento di una delle grandi banche.

► Bisogna ridurre la concentrazione dei crediti

In concreto, il progetto prevede di creare disposizioni per ridurre la concentrazione dei crediti e a diminuire le relazioni di dipendenza operativa tra le banche d'importanza sistemica e le altre (numerose operazioni dei piccoli istituti sono eseguite dalle grandi banche, poiché soltanto esse dispongono della necessaria infrastruttura). Quando la legge sarà stata adottata, l'ordinanza sui fondi propri e la ripartizione dei rischi delle banche e dei negozianti in valori mobiliari dovrà essere di conseguenza adeguata. Secondo il messaggio del Consiglio federale (p. 39), la «concentrazione massima di rischi ammessa per le grandi banche rispetto alle altre» sarà limitata ad un quinto del suo livello attuale. La diminuzione di queste interdipendenze comporterà una riduzione del rischio sistemico.

► Le misure organizzative devono garantire la liquidazione di una grande banca

Misure organizzative

Se l'inasprimento delle prescrizioni in materia di fondi propri e di liquidità e le misure di diversificazione dei rischi agiscono a titolo preventivo e riducono la probabilità di un fallimento, le misure organizzative devono permettere di garantire la liquidazione di una grande banca. Si tratta dunque di misure curative. Le misure organizzative tendono in primo luogo ad istituire le condizioni necessarie per garantire il buon svolgimento delle operazioni in caso di dichiarato fallimento di una banca d'importanza sistemica. La garanzia di Stato - di cui beneficiano implicitamente le banche d'importanza sistemica - sarebbe così destinata a scomparire.

► Le funzioni d'importanza sistemica saranno mantenute in caso di fallimento

Per raggiungere questo obiettivo, bisogna assicurarsi che le funzioni d'importanza sistemica possano essere mantenute in caso di fallimento. Rappresentano funzioni sistemiche in particolare le operazioni di pagamento, di deposito e di credito. L'accesso ai depositi dei clienti in Svizzera deve essere garantito in ogni tempo se si vuole evitare una crisi di fiducia nei confronti del sistema nel suo insieme. L'obiettivo è quello di evitare un effetto domino.

► Rispetto del principio di sussidiarietà

Il progetto TBTF prevede che le banche d'importanza sistemica forniscano la prova che la loro organizzazione è sufficiente ed adeguata per garantire il mantenimento delle funzioni d'importanza sistemica in caso di rischio d'insolubilità.

Il principio di sussidiarietà deve essere applicato minuziosamente: le prescrizioni formulate nei confronti delle banche devono essere di ordine funzionale e non organizzativo. Questo pluralismo metodologico è da mantenere, altrimenti il margine di manovra degli istituti e del regolatore stesso sarebbe inutilmente ridotto.

► Le grandi banche devono stabilire piani urgenti

Sul piano del contenuto, la banca deve poter mostrare in maniera credibile che le misure che ha adottato permettono di raggiungere l'effetto sperato, ossia il mantenimento delle operazioni d'importanza sistemica in caso di rischio d'insolubilità. Una possibilità sovente evocata è quella di istituire una «bridge bank». Il piano d'emergenza dovrebbe prevedere in particolare la forma e la struttura della «bridge bank». Spetterà in definitiva alla FINMA valutare se è stata fornita la prova della garanzia del mantenimento delle operazioni.

► Necessità di adeguare la protezione dei creditori

Adeguando la propria legislazione, la Svizzera compie un passo decisivo per risolvere il problema TBTF. Siccome l'insolubilità di una banca d'importanza sistemica non può essere esclusa nonostante l'inasprimento delle prescrizioni in materia di fondi propri e di liquidità, occorre adottare alcune disposizioni per contrastare questa eventualità. Bisogna tuttavia vegliare affinché le varie disposizioni in materia di protezione, in particolare quelle tendenti a proteggere i creditori, non impediscano l'applicazione della regolamentazione. Il progetto del Consiglio federale ne tiene conto. Ne risulterà una certa disparità di trattamento verso i creditori interessati, ma questo adattamento è indispensabile allo scopo di mantenere la stabilità del sistema finanziario.

Il progetto deve essere messo in atto globalmente

► economiesuisse sostiene il rapporto della Commissione d'esperti

economiesuisse continua a sostenere il rapporto della Commissione d'esperti della Confederazione. La Commissione d'esperti ha lavorato senza tregua per elaborare una soluzione appropriata per la Svizzera. Il suo progetto tiene sufficientemente conto della complessità della materia. Le varie misure sono coordinate tra di loro e apportano, insieme, una soluzione al problema TBTF senza provocare eccessivi pregiudizi all'economia e alla piazza finanziaria svizzera. Il sistema bancario svizzero guadagnerà in stabilità. L'inasprimento delle regole avrà tuttavia un prezzo. Dapprima, le banche interessate dovranno adottare importanti misure di adeguamento. In seguito, l'offerta di credito avrà tendenza a diminuire o a rincarare. E, infine, verrà intaccata la competitività della piazza finanziaria svizzera.

► E' imperativo mettere in atto tutte le proposte

Occorre mettere in atto tutte le proposte della Commissione d'esperti e rinunciare ad ogni modifica di ordine materiale. Prescrizioni ancora più severe in materia di fondi propri o di liquidità o interventi diretti nel sistema organizzativo delle banche costerebbero caro non solo alle banche, bensì anche all'economia. Se la tassa d'emissione non venisse soppressa, i CoCo non potrebbero aggiungersi facilmente ai fondi propri in caso di crisi. economiesuisse si oppone risolutamente alle esigenze, nel caso specifico restrizioni, che vanno al di là del pacchetto di misure proposto dalla commissione d'esperti. E' inoltre importante che le banche dispongano di un margine di manovra il più esteso possibile per l'adozione di prescrizioni in materia di fondi propri. La decisione di ricorrere ai CoCo o ad un aumento dei fondi propri per soddisfare le esigenze deve rimanere nella competenza strategica della banca.

► Non perdere di vista l'evoluzione internazionale

Tenuto conto dell'importanza considerevole delle due grandi banche per la Svizzera, economiesuisse appoggia lo «swiss finish» proposto dalla Commissione

d'esperti. Le regole previste sono straordinariamente severe nel confronto internazionale. Affinché la piazza finanziaria svizzera possa difendere la propria posizione di fronte alla concorrenza internazionale, lo «swiss finish» non deve essere inasprito. Giustamente, il rapporto costata che occorrerà tener conto degli sviluppi internazionali in materia di regolamentazione bancaria. Attualmente, è difficile prevederne la portata. Se dovesse rivelarsi che gli altri paesi non richiedono nessuno sforzo supplementare da parte delle loro grandi banche, lo «swiss finish» si distanzierebbe dalle ipotesi della Commissione di esperti e supererebbe i limiti del tollerabile. E' dunque essenziale mantenere una certa flessibilità. Il Consiglio federale prevede di pubblicare un rapporto annuale per rendere conto dell'evoluzione della regolamentazione internazionale.

► Disposizioni d'esecuzione decisive a livello dell'ordinanza

E' giusto che la legge definisca solo le grandi linee della regolamentazione. Un gran numero di disposizioni decisive dovranno così essere fissate a livello dell'ordinanza. A questo proposito, occorre garantire che i testi legislativi non si distanzino dalla proposta della commissione d'esperti e che rispettino i principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

► La solidità della legislazione dovrebbe essere prioritaria

La revisione legislativa prevista è una delle principali riforme di politica economica di questi ultimi anni. Il calendario del Consiglio federale per quanto concerne i dibattiti in Parlamento sulla regolamentazione TBTF è estremamente ambizioso. Il progetto dovrebbe essere adottato dalle due Camere durante la sessione autunnale 2011.

Informazioni:

rudolf.minsch@economiesuisse.ch

fabian.schnell@economiesuisse.ch

Impressum:

economiesuisse, Federazione delle imprese svizzere
Hegibachstrasse 47, Casella postale, CH-8032 Zurigo
www.economiesuisse.ch