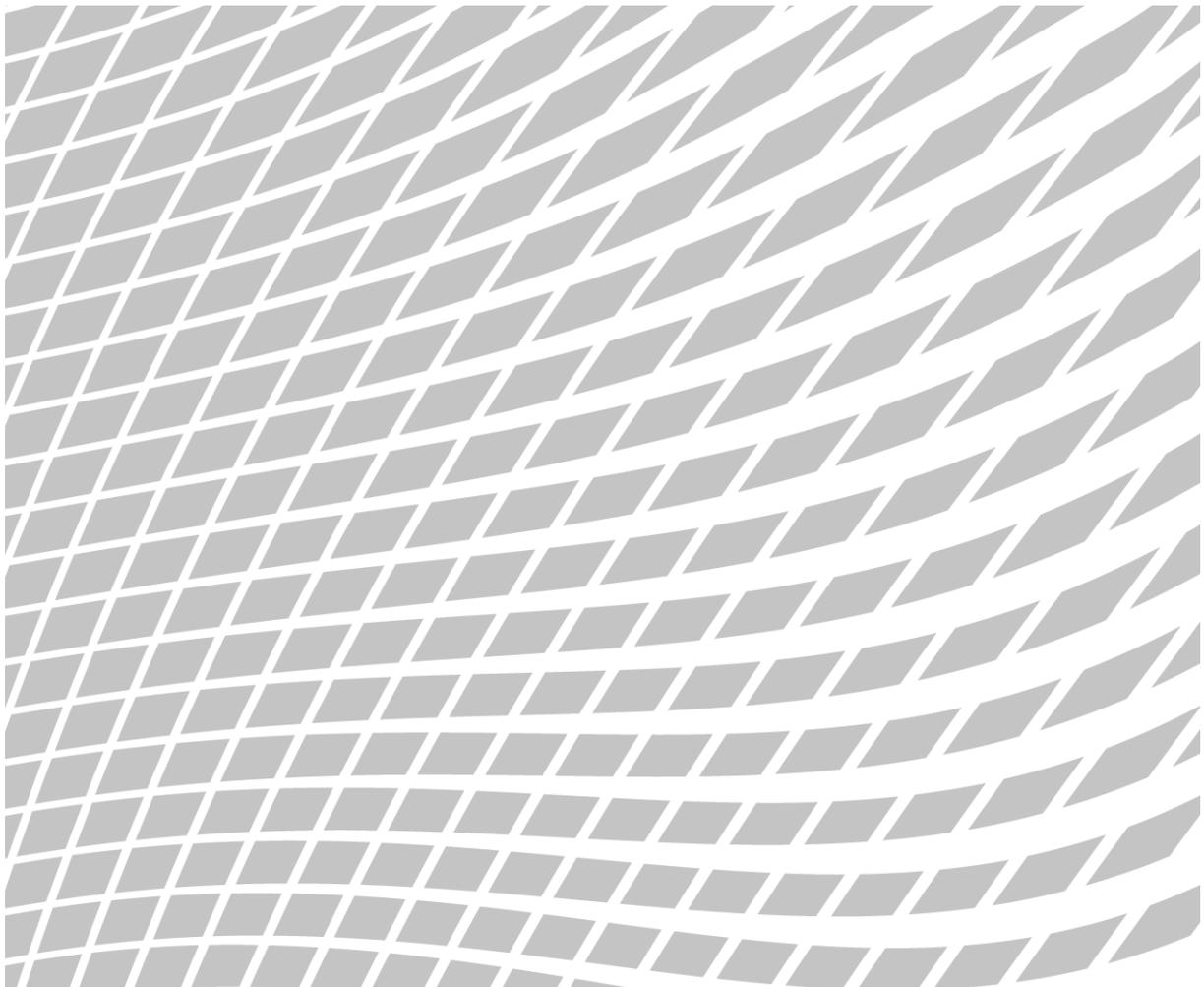


14 luglio 2010

Punti chiave

Modifica delle circolari FINMA su rischi di mercato e di credito, pubblicazione e ripartizione dei rischi



La crisi dei mercati finanziari ha messo chiaramente in evidenza le carenze nella copertura con fondi propri delle operazioni di negoziazione e delle cartolarizzazioni presso le banche, così come la fragilità del mercato interbancario. La FINMA intende affrontare tali problematiche basandosi sui nuovi standard del Comitato di Basilea e dell'Unione europea. A tal fine, d'intesa con la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI), l'Autorità di vigilanza avvia un'indagine conoscitiva sulla revisione di quattro circolari esistenti in materia. Questa si svolgerà in parallelo all'indagine conoscitiva condotta dalla SFI sulle relative modifiche dell'Ordinanza sui fondi propri. Entrambe le indagini termineranno il 20 agosto 2010.

È da decenni ormai che le banche e i commercianti di valori mobiliari (di seguito «istituti») devono attenersi a disposizioni di legge sui fondi propri e sulla ripartizione dei rischi. Le prescrizioni in materia di fondi propri stabiliscono i requisiti patrimoniali minimi cui gli istituti sono chiamati a ottemperare per coprire adeguatamente i rischi di perdita derivanti dalla loro attività. L'obiettivo è far sì che, anche in caso di perdite ingenti, gli istituti mantengano la loro solvibilità scongiurando così il pericolo di ulteriori danni. Le prescrizioni in materia di ripartizione dei rischi stabiliscono il rischio massimo che un istituto può assumere nei confronti delle singole controparti allo scopo di evitare in particolar modo che, nell'eventualità di un'inadempienza relativa a un credito ingente rispetto ai fondi propri dell'istituto, quest'ultimo vada incontro al dissesto causando danni ancora maggiori.

Gli standard minimi sui fondi propri validi a livello internazionale vengono fissati dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria del quale fa parte anche la Svizzera. All'inizio del 2007 i nuovi standard minimi emessi dal Comitato («Basilea II») sono stati recepiti nel diritto svizzero da una parte attraverso l'Ordinanza sui fondi propri e la ripartizione dei rischi delle banche e dei commercianti di valori mobiliari (Ordinanza sui fondi propri, OFoP) del Consiglio federale e dall'altra tramite circolari della FINMA (Circ. FINMA) sotto forma di disposizioni di esecuzione dell'OFoP. Per quanto riguarda le prescrizioni in materia di ripartizione dei rischi, il Comitato di Basilea non ha emanato indicazioni dettagliate, né nell'ambito di «Basilea II» né di «Basilea I», in vigore fino alla fine del 2006. Le prescrizioni svizzere in materia si basano quindi sostanzialmente fin dagli anni '90 sulla normativa UE sui grandi fidi. Con il recepimento di Basilea II nel diritto nazionale le prescrizioni esistenti fino a quel momento sono state integrate da un approccio estremamente aderente alla normativa UE, ovvero l'«approccio internazionale alla ripartizione dei rischi». Quest'ultimo, in concomitanza con l'attuazione di Basilea II in Svizzera, è stato abbinato all'approccio internazionale sulla copertura dei rischi di perdita derivanti dalle operazioni di credito, al fine di evitare agli istituti attivi su scala internazionale complessi e onerosi doppi calcoli. Questa tematica stava particolarmente a cuore agli istituti: prova ne sia che oggi sono ben 40 ad applicare l'approccio internazionale alla ripartizione dei rischi in Svizzera, tra cui le due grandi banche, senza contare le numerose affiliate di banche estere.

Già prima dello scoppio della crisi finanziaria erano stati avviati lavori in seno al Comitato di Basilea e della UE, nonché miglioramenti di «Basilea II» e della normativa europea sui grandi fidi (in particolare per quanto attiene alla ripartizione dei rischi). La crisi finanziaria ha influenzato in maniera decisiva questi interventi di revisione, soprattutto quelli relativi a «Basilea II», sia dal punto di vista della tempistica che dei contenuti. In luglio 2009 il Comitato di Basilea ha pubblicato, quale prima risposta alla crisi, prescrizioni più stringenti sulla copertura dei rischi di perdita da operazioni di negoziazione e in materia di cartolarizzazioni («securitizations»), uno degli aspetti chiave della crisi finanziaria. Dal canto suo, anche la UE ha reso note in luglio 2009 le nuove prescrizioni riviste sui grandi fidi e sulla riparti-

zione dei rischi. Inoltre, nel dicembre dello stesso anno il Comitato di Basilea ha pubblicato una serie di proposte per un'ulteriore revisione più approfondita dei suoi standard minimi, nota in maniera informale come «Basilea III», che dovrebbe essere ultimata nel corso del 2010.

I progetti di modifica interessano l'OFoP e quattro Circ. FINMA che contengono le relative disposizioni di esecuzione. Obiettivo delle modifiche è assicurare che la regolamentazione svizzera continui a essere compatibile con gli standard di riferimento internazionali applicabili e, elemento ancora più importante sotto il profilo prudenziale, che le attuali lacune normative emerse anche in seguito alla crisi finanziaria vengano colmate attraverso l'entrata in vigore delle nuove regole all'inizio del 2011.

La crisi finanziaria ha posto molto chiaramente in risalto che la copertura con fondi propri dei rischi di perdita da operazioni di negoziazione e cartolarizzazioni era troppo esigua. Ciò è risultato particolarmente evidente nel caso degli istituti con unità di Investment Banking, i cui fondi propri destinati a coprire i rischi di mercato venivano stabiliti mediante un approccio modello (il cosiddetto «value at risk»). Nel caso di questi istituti le nuove prescrizioni di Basilea impongono il massiccio incremento previsto dei fondi propri per la copertura dei rischi di mercato (requisiti patrimoniali almeno triplicati rispetto a oggi). Le modifiche di Basilea verranno recepite nella regolamentazione svizzera senza variazioni. Oltre alle due grandi banche, i principali interessati sono altri quattro istituti che utilizzano l'approccio modello. Gli altri, che non si avvalgono di questo approccio, sono toccati solo marginalmente dalla modifica, con un incremento richiesto dei fondi propri di quasi il 5%.

La crisi ha altresì messo in luce la fragilità del sistema finanziario. In numerosi Paesi i governi sono stati costretti a intervenire per evitare che il fallimento di un istituto comportasse il dissesto, ed eventualmente l'insolvenza, di altri a causa dell'attività creditizia interbancaria. La nuova normativa UE sui grandi fidi affronta proprio questo problema limitando in maniera più rigorosa soprattutto l'ammontare consentito dei crediti interbancari (le modifiche non interessano invece il credito massimo autorizzato ad altre controparti come imprese, enti locali, ecc.). La normativa europea sui grandi fidi è stata modificata anche in altri punti, ma solo i cambiamenti prudenziali più significativi dal punto di vista nazionale sono attualmente trasposti nella regolamentazione svizzera. La modifica dell'OFoP, che si limita a una serie di adeguamenti nell'ottica dell'approccio internazionale alla ripartizione dei rischi, applicato da ben 40 degli oltre 300 istituti presenti in Svizzera, non interessa l'«approccio svizzero alla ripartizione dei rischi», adottato da gran parte degli istituti elvetici, che nei prossimi anni dovrebbe essere armonizzato con gli sviluppi internazionali nell'ambito dell'attuazione di «Basilea III». Il grado d'inasprimento dell'approccio internazionale dipende dalle dimensioni dell'istituto. Per inasprimento s'intende la riduzione dell'importo massimo, cioè del limite di un credito interbancario che un istituto è autorizzato a concedere: rispetto alla regolamentazione attuale, per i piccoli istituti la riduzione è pari al 20%, per le grandi banche (comprese le due grandi banche svizzere) all'80% e per quelle medie dal 20% all'80%. La valenza pratica dell'inasprimento, ovvero delle riduzioni, dipende dalla misura in cui gli istituti si trovano già «ai limiti» della regolamentazione attuale. Questo aspetto è stato analizzato nel quadro di uno studio empirico della durata di 5 trimestri svolto presso 8 istituti che avevano manifestato il loro interesse. Ne è emerso che soltanto nel caso di un istituto (di grandi dimensioni) l'inasprimento applicato (80%, ovvero un limite massimo cinque volte inferiore) ha portato a un superamento effettivamente rilevante del limite.

Il progetto di regolamentazione innanzi illustrato ha ripercussioni significative soprattutto per le grandi banche svizzere, toccate dagli inasprimenti previsti nella stessa misura delle loro concorrenti internazionali. Questi inasprimenti non sono tuttavia frutto del dibattito «too big to fail», anch'esso condotto a livello internazionale. Tale dibattito attiene infatti principalmente alla regolamentazione specifica che interessa i grandi istituti di rilevanza sistemica e che trascende quella valida per tutti gli istituti, nel contesto della quale vanno anche considerate le particolari dimensioni delle grandi banche in Svizzera rispetto all'economia nazionale.