



finma

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers FINMA
Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA
Swiss Financial Market Supervisory Authority FINMA

Rapporto sulla *resolution* 2020

In caso di dissesto non ordinato, gli istituti di rilevanza sistemica possono compromettere interi sistemi economici e per questo motivo vengono designati quali *too big to fail* (TBTF). In seguito alla crisi finanziaria degli anni 2007/2008 il legislatore svizzero ha emanato norme speciali per la stabilizzazione, il risanamento o la liquidazione di tali istituti, le quali prevedono che, oltre a un aumentato cuscinetto di capitale e di liquidità, l'allestimento di un piano di *recovery* e di *resolution* (pianificazione in materia di stabilizzazione e di liquidazione). In questo ambito l'attenzione si concentra su quattro strumenti:

1. Piano di *recovery*: la banca o l'infrastruttura del mercato finanziario di rilevanza sistemica esplica in che modo intende stabilizzarsi in caso di crisi. Tale piano è subordinato all'approvazione della FINMA.
2. Piano svizzero d'emergenza: la banca di rilevanza sistemica spiega in che modo porterà avanti senza interruzioni in una fase di crisi le funzioni di rilevanza sistemica per la Svizzera (p. es. accesso ai depositi bancari e al traffico dei pagamenti). La FINMA deve esaminare tale piano e valutarne l'attuabilità.
3. Piano di *resolution*: per UBS e Credit Suisse la FINMA allestisce un piano di *resolution* globale (*global resolution plan*), nel quale spiega in che modo l'intero gruppo a livello globale verrebbe ricapitalizzato, risanato o (parzialmente) liquidato in caso di crisi. I piani di *resolution* vengono allestiti anche per le banche e le infrastrutture del mercato finanziario di rilevanza sistemica orientate al mercato interno. La FINMA valuta la *resolvability* di un istituto nella misura in cui le misure preparatorie da esso adottate sono sufficienti affinché l'attuazione del piano vada a buon fine.

4. Sconti: se hanno notevolmente migliorato la loro *resolvability* globale, la FINMA può concedere a entrambe le grandi banche sconti relativi a determinate esigenze in materia di capitale.

Entro la fine del 2019 le grandi banche di rilevanza sistemica hanno dovuto sottoporre per verifica alla FINMA un piano d'emergenza attuabile. La presente pubblicazione della FINMA s'iscrive nell'ottica di informare l'opinione pubblica in merito ai progressi compiuti e di spiegare in che modo l'Autorità di vigilanza intende procedere in caso di *resolution*.

Approvati i piani di *recovery* e giudicati attuabili i piani svizzeri d'emergenza delle grandi banche

Tutte e cinque le banche svizzere di rilevanza sistemica hanno sottoposto alla FINMA un piano di *recovery*, la quale l'ha approvato. L'Autorità di vigilanza ha scrupolosamente esaminato l'efficacia delle misure definite nei piani svizzeri d'emergenza presentati entro la fine del 2019. La FINMA giudica che Credit Suisse adempie le disposizioni legali per un piano d'emergenza attuabile. Considera che anche quello di UBS sia applicabile, tuttavia pone una riserva relativamente alle interrelazioni finanziarie che devono ancora essere ridotte a breve termine all'interno del gruppo.

I piani d'emergenza delle tre banche di rilevanza sistemica orientate al mercato interno mostrano, alla fine del 2019, diversi gradi di maturità, tuttavia nessuno di essi è ancora giudicato interamente attuabile. Per quanto concerne la Banca Cantonale di Zurigo, si constata la necessità di sviluppare ulteriormente gli ambiti di capitale e liquidità. Anche presso Raiffeisen e PostFinance sono necessari ulteriori interventi, in particolare mancano piani che spieghino in che modo le banche costituirebbero i fondi necessari in grado di assorbire le perdite per effettuare una ricapitalizzazione in caso di crisi.

Piani di *resolution* globali: attuazione in corso

Per entrambe le grandi banche la FINMA ha allestito un piano globale di *resolution* (*global resolution plan*), nel quale è spiegata la strategia primaria di *resolution*. A differenza del piano svizzero d'emergenza, il piano di *resolution* per le grandi banche si riferisce all'intero gruppo bancario, motivo per cui viene definito «globale». Entrambe le banche hanno adottato importanti misure preparatorie, pertanto sono stati compiuti notevoli progressi nell'ambito della

Tabella sinottica dello stato di avanzamento dei lavori (stato fine 2019)

Istituto	Piano di <i>recovery</i>	Piano svizzero d'emergenza	<i>Resolvability</i> globale	Sconti
Credit Suisse	Approvato	Attuabile ¹	Misure preparatorie non sufficienti ⁵	Potenziale di sconto sfruttato nella misura del 40% ⁶
UBS	Approvato	Attuabile ^{1/2}	Misure preparatorie non sufficienti ⁵	Potenziale di sconto sfruttato nella misura del 42,5% ⁶
Raiffeisen	Approvato	Non ancora applicabile ³	Analogamente al piano d'emergenza	Non applicabile
PostFinance	Approvato	Non ancora applicabile ³	Analogamente al piano d'emergenza	Non applicabile
ZKB	Approvato	Piano plausibile per il raggiungimento dell'applicabilità ⁴	Analogamente al piano d'emergenza	Non applicabile
SIX x-clear	Lavori non ancora conclusi	Non applicabile	Piano di <i>resolution</i> in fase di sviluppo	Non applicabile
SIX SIS	Lavori non ancora conclusi	Non applicabile	Piano di <i>resolution</i> in fase di sviluppo	Non applicabile

¹ Le esigenze legali (minime) sono sufficientemente adempiute per valutare il piano d'emergenza come attuabile.

² Il piano d'emergenza può essere valutato come attuabile, con la riserva che UBS deve ridurre a breve alcune dipendenze interne.

³ Non è ancora stato allestito un piano d'emergenza attuabile né un piano plausibile che spieghi in che modo i deficit vengono colmati.

⁴ Non è ancora stato allestito un piano d'emergenza attuabile, ma sussiste un piano plausibile che spiega in che modo i deficit vengono colmati.

⁵ I lavori preparatori sono ancora troppo poco avanzati perché il *global resolution plan* possa essere giudicato credibile.

⁶ La percentuale si riferisce allo sconto concesso nel 2019, che è stato stabilito in considerazione delle misure attuate entro la fine del 2018.

loro *resolvability* globale. La FINMA giudica quindi in particolare che i requisiti a livello del decentramento strutturale sono soddisfatti, per esempio grazie all'istituzione di strutture holding e filiali svizzere. In altri ambiti di verifica, segnatamente quello della liquidità in caso di *resolution*, i lavori di attuazione e di regolamentazione sono ancora in corso. Oltre a ciò, nel processo di sconto condotto ogni anno presso le grandi banche vengono valutati singoli aspetti della loro *resolvability*. Come negli anni precedenti, anche nel 2019 la FINMA ha constatato miglioramenti a livello della *resolvability* globale. Nel frattempo Credit Suisse ha sfruttato il suo potenziale di sconto nella misura del 40% e UBS del 42,5%.

A differenza di quelli per le grandi banche, i piani di *resolution* per le banche di rilevanza sistemica orientate al mercato interno non sono considerati «globali», bensì riguardano, così come i loro piani d'emergenza, solo le attività svizzere. I piani di *resolution* sono quindi strettamente legati ai piani d'emergenza e non richiedono alle banche misure preparatorie materiali supplementari.

Piano di *recovery* e di *resolution* per le infrastrutture del mercato finanziario in fase di elaborazione

Le infrastrutture del mercato finanziario di rilevanza sistemica devono illustrare nel piano di *recovery* le misure con le quali intendono stabilizzarsi in caso di crisi, in modo da poter mantenere i loro processi operativi di rilevanza sistemica. Entrambe le infrastrutture del mercato finanziario di rilevanza sistemica in Svizzera (SIX x-clear quale centrale di clearing e controparte centrale e SIX SIS quale depositario centrale) hanno allestito piani di *recovery*. Tali piani sono stati continuamente migliorati. Tuttavia, in ragione delle elevate esigenze poste a tali piani, affinché vengano approvati devono essere apportati ulteriori miglioramenti. La FINMA ha inoltre avviato i lavori per lo sviluppo dei piani di *resolution* per SIX x-clear e SIX SIS.

Contenuto

6	L'approccio svizzero e la sua storia
15	La FINMA quale autorità preposta alla <i>resolution</i>
25	La <i>resolvability</i> delle grandi banche
30	Piano d'emergenza
33	Piano di <i>recovery</i> e di <i>resolution</i> per le infrastrutture del mercato finanziario e le imprese di assicurazione
35	Glossario

In seguito alla crisi finanziaria globale degli anni 2007/2008, lo Stato è dovuto intervenire in molti frangenti per salvare istituti finanziari di grandi dimensioni. Affinché ciò non si riproduca più in futuro, nel 2012 e negli anni successivi il Parlamento e il Consiglio federale hanno emanato una regolamentazione *too big to fail*.

La problematica TBTF

Nel quadro della crisi finanziaria globale degli anni 2007/2008, vari Stati sono stati costretti a salvare le banche che si trovavano in difficoltà finanziarie, in quanto un dissesto non ordinato di queste banche avrebbe generato notevoli distorsioni nel sistema finanziario e danneggiato l'economia. In tale contesto ha preso piede il concetto di TBTF (*too big to fail*), con cui vengono designate le banche che, in ragione delle loro dimensioni e della loro interconnessione con il sistema finanziario e l'economia, lo Stato non

può lasciare fallire. Gli interventi da parte dello Stato (c. d. *bail-out*) sono tuttavia problematici, in quanto vengono effettuati a spese dei contribuenti. Inoltre, l'assunto che lo Stato, in una situazione di crisi, salverà una banca in base alle sue dimensioni, comporta involontarie distorsioni del mercato e falsi incentivi.

In Svizzera, durante la crisi finanziaria le autorità hanno dovuto definire un pacchetto di misure per salvare UBS, in quanto sussisteva il timore che la banca non

Banche di rilevanza sistemica

Le banche erogano servizi necessari per il buon funzionamento del sistema finanziario. Le funzioni sono di rilevanza sistemica se sono irrinunciabili per l'economia svizzera e non possono essere sostituite a breve termine. Esse comprendono in particolare le operazioni di deposito e di credito a livello nazionale nonché il traffico dei pagamenti (funzioni di rilevanza sistemica). La competenza di designare una banca quale avente rilevanza sistemica spetta alla Banca nazionale svizzera (BNS), la quale ha finora classificato come tali cinque banche.

G-SIB e D-SIB: il Consiglio per la stabilità finanziaria (Financial Stability Board, FSB) ha designato le due grandi banche svizzere quali *global systemically important banks* (G-SIB), in quanto un loro dissesto non ordinato potrebbe compromettere la stabilità finanziaria globale. Tali banche devono pertanto rispettare determinati principi internazionali. Le banche di rilevanza sistemica a livello non globale, bensì nazionale sono invece classificate come *domestic systemically important banks* (D-SIB). In conformità a tale ripartizione, le norme svizzere operano una distinzione fra banche di rilevanza sistemica che operano a livello internazionale e orientate al mercato interno. Le prime devono soddisfare requisiti più stringenti.

Global systemically important banks (G-SIB) / banche di rilevanza sistemica che operano a livello internazionale:

- Credit Suisse
- UBS

Domestic systemically important banks (D-SIB) / banche di rilevanza sistemica orientate al mercato interno:

- PostFinance
 - Raiffeisen
 - Banca Cantonale di Zurigo (ZKB)
-

Sforzi compiuti sul piano internazionale

avrebbe potuto continuare la sua attività senza l'aiuto dello Stato e il dissesto non ordinato di un gruppo finanziario così grande e interconnesso a livello mondiale avrebbe compromesso la stabilità finanziaria nazionale e internazionale. Il salvataggio statale della principale banca del Paese ha portato a un cambiamento di paradigma: in caso di crisi, lo Stato e i contribuenti non devono più essere di fatto costretti a salvare, con il loro capitale, le banche di rilevanza sistemica. Il Parlamento e il Consiglio federale hanno prontamente affrontato la questione in considerazione dei grandi rischi per l'economia svizzera. Sulla base del [Rapporto redatto da una commissione di esperti](#), nel 2011 il Consiglio federale ha presentato un progetto di legge concernente un regime speciale per le banche di rilevanza sistemica. Gli adeguamenti della Legge sulle banche sono entrati in vigore il 1° marzo 2012.

La crisi finanziaria scoppiata negli anni 2007/2008 è stata un fenomeno mondiale. Per proteggere l'economia da eventuali distorsioni trasversali, molti Paesi, fra cui Stati Uniti, Gran Bretagna e Germania, hanno dovuto ricorrere ai fondi statali per salvare grandi gruppi finanziari. Alla luce di queste considerazioni, i governi hanno constatato la necessità di intraprendere sforzi congiunti a livello globale per rendere il sistema bancario nel suo insieme maggiormente stabile e resistente alle crisi, e di introdurre nuove regole unitarie per la prevenzione e la gestione di queste ultime. Pertanto, a seguito della crisi finanziaria gli Stati del G20 si sono schierati e hanno definito misure per rafforzare il sistema finanziario globale.

Hanno inoltre incaricato il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS) di mettere a punto nuovi standard più stringenti negli ambiti di capitale e liquidità. Lo scopo degli inasprimenti era fare sì che le G-SIB siano in grado di coprire perdite consistenti derivanti dall'attività corrente (*going concern*), riducendo così la probabilità di dissesto e aumentando la resistenza alle crisi. Rispetto agli standard vigenti nel periodo precedente alla crisi, il regime di Basilea III prevede esigenze in materia di capitale nettamente più stringenti. Nel contempo il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria ha emanato requisiti in materia di liquidità: le banche devono detenere adeguate riserve di attivi di elevata qualità e di facile realizzabilità, in modo tale da poter assorbire cospicui deflussi di liquidità.

Gli Stati del G20 hanno inoltre attribuito al FSB il ruolo di guida per l'emanazione di standard internazionali in uno scenario di crisi. Nel 2015 il [FSB ha emanato principi e stabilito condizioni per la sopportazione delle perdite e la ricapitalizzazione delle G-SIB in fase di resolution](#), che la Svizzera ha recepito. Il concetto di *resolution* è sovraordinato e comprende sia il risa-

namento che la liquidazione di un istituto. Il principio secondo cui dovrebbero essere i creditori e non i contribuenti a partecipare alle perdite della banca in caso di crisi si è affermato in tutto il mondo (c. d. *bail-in*).

Inoltre, poco tempo dopo la crisi finanziaria il FSB ha lavorato alla messa a punto di standard internazionali per la prevenzione e la gestione delle crisi. Già nel 2011 ha pubblicato il documento [*Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*](#). Esso funge attualmente da standard riconosciuto a livello globale in materia di *resolution*, la cui applicazione è attesa anche da parte della Svizzera quale membro del FSB, e comprende fra l'altro principi per la pianificazione di emergenza come pure per l'organizzazione di organismi transfrontalieri per la prevenzione e la gestione delle crisi (c. d. Crisis Management Group). Inoltre, il FSB ha pubblicato le linee guida concernenti il finanziamento delle G-SIB in caso di *resolution* ([*Guiding principles on the temporary funding needed to support the orderly resolution of a global systemically important bank*](#) [G-SIB]).

Per la FINMA quale autorità preposta alla *resolution* delle due G-SIB con attività internazionali rilevanti, segnatamente negli Stati Uniti e in Gran Bretagna, questi standard rivestono particolare importanza. Per questo motivo, sin dall'inizio la FINMA ha attivamente partecipato al processo internazionale di standardizzazione. Insieme alla Banca nazionale svizzera (BNS), la FINMA quale membro del FSB si è adoperata per la formulazione di standard internazionali in ambito *resolution*. La FINMA è rappresentata negli organismi rilevanti del FSB, segnatamente nel gruppo direttivo centrale Resolution Steering Group, di cui al momento detiene la presidenza.

Requisiti relativi alle banche di rilevanza sistemica

Contesto

Sulla base delle esperienze maturate con la crisi finanziaria e il salvataggio di UBS, nel 2009 il Consiglio federale ha istituito una Commissione di esperti per attenuare la problematica *too big to fail*. Le proposte della Commissione di esperti sono state attuate principalmente nella Legge sulle banche e nelle relative disposizioni d'esecuzione. Il Parlamento e il Consiglio federale hanno definito specifici requisiti legali che le banche di rilevanza sistemica devono soddisfare. Il legislatore ha inoltre adeguato varie disposizioni in materia di risanamento. A corredo di ciò, la FINMA ha emanato un'Ordinanza sull'insolvenza di banche e commercianti di valori mobiliari (Ordinanza FINMA sull'insolvenza bancaria, OIB-FINMA) che concretizza anche le riviste disposizioni del diritto in materia di risanamento.

Con le esigenze particolari poste alle banche di rilevanza sistemica, l'approccio svizzero è volto a fare sì che la capacità di resistenza di queste ultime sia rafforzata e che già durante la fase di normalità vengano adottate adeguate misure preparatorie per il risanamento e la liquidazione. Inoltre, le grandi banche organizzate come gruppi internazionali devono garantire che le loro funzioni di rilevanza sistemica possano essere portate avanti senza interruzione anche in caso di liquidazione di determinate società del gruppo.

Esigenze in materia di capitale

Le banche di rilevanza sistemica devono disporre di una maggiore dotazione di capitale rispetto alle banche prive di rilevanza sistemica per poter coprire eventuali perdite derivanti dall'attività corrente (capitale *going concern*). Inoltre, tali banche devono disporre di fondi supplementari (capitale *gone concern*), i quali servono ad assorbire ulteriori perdite in caso di crisi e, nel quadro di un risanamento, mediante *bail-in* possono essere trasformati in capitale

proprio. Sommando le esigenze *going concern* con le esigenze *gone concern* si ottiene la capacità totale di assorbimento delle perdite (*total loss-absorbing capacity*, TLAC).

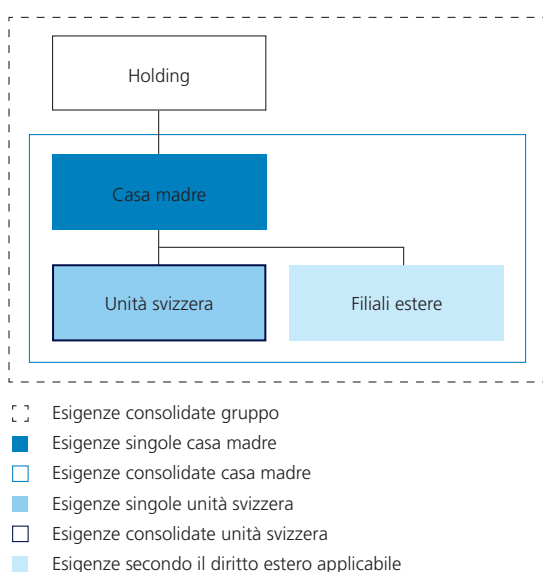
In conformità agli standard internazionali, in Svizzera si distinguono due tipi di esigenze di capitale: le esigenze ponderate (quota di RWA), calcolate come percentuale delle posizioni attive ponderate in funzione del rischio (*risk weighted assets*, RWA), e le esigenze in relazione alla quota non ponderata di fondi propri (*leverage ratio*, LR), calcolate come percentuale dell'esposizione totale. Al riguardo, l'esigenza in relazione al *leverage ratio* funge da rete di sicurezza, in quanto garantisce che, indipendentemente dal rischio modellizzato, tutte le posizioni siano coperte con una dotazione minima di fondi propri e di fondi supplementari in grado di assorbire le perdite.

La BNS ha designato Credit Suisse e UBS, le due grandi banche attive a livello internazionale, quali gruppi finanziari di rilevanza sistemica. In conformità all'Ordinanza sui fondi propri, entrambe le grandi banche devono adempiere vari requisiti a differenti livelli della loro struttura di gruppo. Segnatamente si tratta di:

1. esigenze per le società del gruppo nelle quali le funzioni di rilevanza sistemica per la Svizzera sono state trasposte (UBS Switzerland AG e Credit Suisse [Schweiz AG], di seguito le «unità svizzere»);
2. esigenze a livello di singolo istituto e consolidate per le case madri (UBS AG e Credit Suisse AG); e
3. esigenze per il gruppo consolidato nel suo complesso.

ZKB deve soddisfare esigenze consolidate a livello di gruppo e singolarmente per la casa madre. Anche Raiffeisen deve soddisfare esigenze per il gruppo a livello sia consolidato sia di Raiffeisen Svizzera società cooperativa quale organizzazione centrale nel gruppo

Livelli delle esigenze di capitale per le G-SIB



bancario cooperativo. Per quanto riguarda PostFinance sono invece rilevanti unicamente le esigenze poste alla casa madre, in quanto non possiede una società del gruppo rilevante ai fini del consolidamento.

Ammontare del capitale

Le **esigenze di capitale going concern** per tutte le banche di rilevanza sistemica sono costituite dai seguenti tre elementi:

- esigenza di base del 12,86% per la quota di RWA e 4,5% per il *leverage ratio*;
- supplementi in funzione della quota di mercato nelle operazioni creditizie e di deposito in Svizzera e delle dimensioni della banca calcolati sull'esposizione totale; e
- cuscinetto di capitale anticiclico (applicabile a tutte le banche).

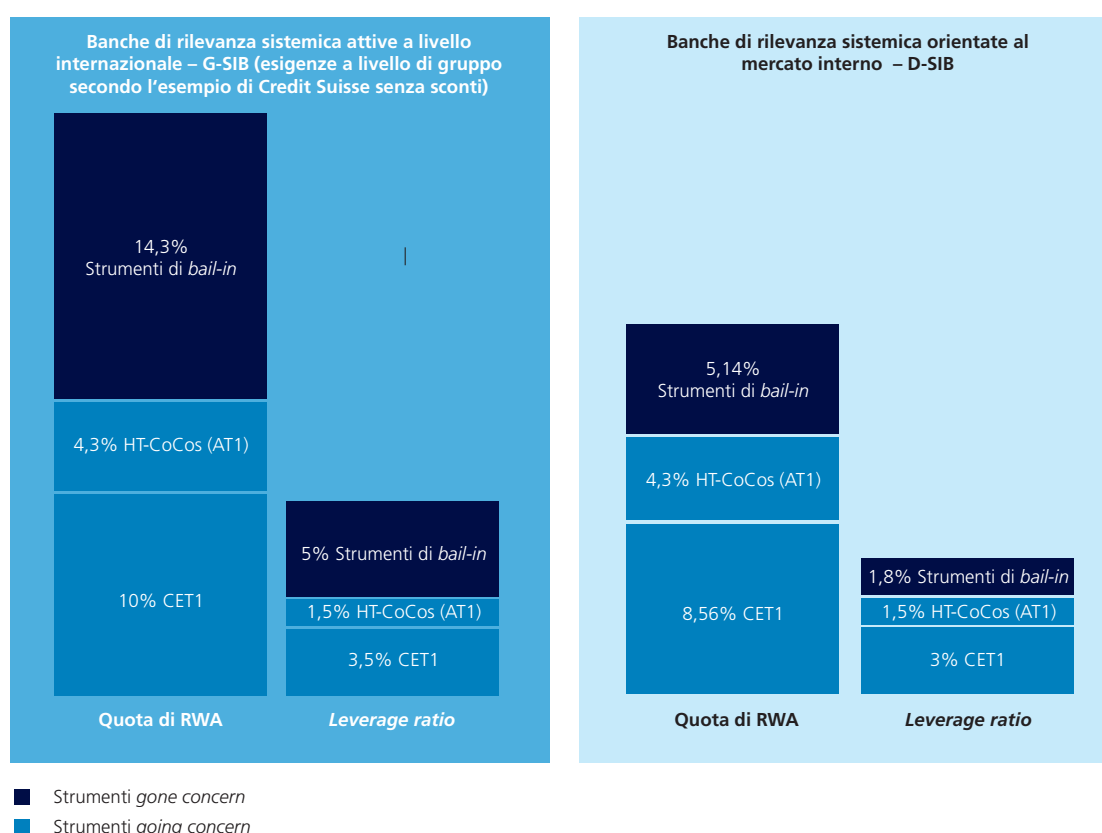
Alla fine del 2019 i supplementi ammontavano all'1,44% per la quota RWA e allo 0,5% per il *leverage ratio* per Credit Suisse, nonché all'1,08% per la quota RWA e allo 0,375% per il *leverage ratio* per UBS. Per Raiffeisen erano pari allo 0,36% per la quota RWA e allo 0,125% per il *leverage ratio*. ZKB e PostFinance non devono adempiere alcun supplemento. L'ammontare del cuscinetto di capitale anticiclico applicabile alla fine del 2019 dipende dal volume delle posizioni di credito specifiche della banca. Per tutti questi istituti rappresenta tuttavia solo una piccola parte delle esigenze complessive in materia di *going concern*.

Le esigenze concernenti il **capitale gone concern** per le banche di rilevanza sistemica orientate al mercato interno ammontano almeno al 40% delle relative esigenze in materia di capitale *going concern*. Le unità svizzere delle due grandi banche attive a livello internazionale devono invece detenere capitale *gone concern* nella misura del 62% delle loro esigenze *going concern*. Le esigenze *gone concern* per il gruppo consolidato delle grandi banche ammontano al 100% delle relative esigenze *going concern* al netto degli sconti che la FINMA concede per miglioramenti della *resolvability* che vanno al di là di quanto previsto dai requisiti di legge.

Le esigenze *gone concern* per le case madri delle grandi banche a livello di singolo istituto risultano dalla somma dei seguenti elementi:

- fondi supplementari in grado di assorbire le perdite trasferiti alle filiali della casa madre;
- esigenza concernente il capitale complessivo per i rischi della casa madre quale singolo istituto nei confronti di terzi al netto dello sconto summenzionato; e
- 30% dell'esigenza *gone concern* applicabile alla casa madre su base consolidata.

Esigenze in materia di fondi propri secondo l'Ordinanza sui fondi propri



Il 30% che la casa madre deve detenere in relazione alle esigenze *gone concern* applicabili su base consolidata funge da cuscinetto, il quale deve poter essere a disposizione, in modo flessibile, fra l'altro per la ricapitalizzazione delle filiali in un momento di crisi.

Qualità del capitale

Le esigenze *going concern* possono essere adempiute con fondi propri di base supplementari (c. d. *Additional Tier 1*, AT1) nella misura del 4,3% al massimo per la quota RWA e dell'1,5% per il *leverage ratio*. Nello specifico si tratta di strumenti di debito con decorrenza illimitata che, in conformità al contrat-

to, vengono ammortati o convertiti in fondi propri di base di qualità primaria (*Common Equity Tier 1*, CET1), se i fondi propri di base di qualità primaria della banca sono inferiori alla soglia del 7% per la quota RWA. Tali strumenti vengono comunemente designati come capitale convertibile con un *trigger* elevato (*high-trigger contingent convertible / write-off bonds*, HT-CoCos). In genere essi assorbono le perdite già prima del *bail-in*. La parte rimanente delle esigenze *going concern* deve essere adempiuta con fondi propri di base di qualità primaria. Si tratta di capitale proprio di ottima qualità in grado di assorbire le perdite, costituito dal capitale versato e dalle riserve.

Le esigenze *gone concern* devono invece, in linea di principio, essere adempiute mediante i cosiddetti *bail-in bond*. Si tratta di strumenti di debito che nel quadro di una procedura di risanamento possono essere convertiti in capitale proprio della banca. I *bail-in bond* possono essere computati solo se soddisfano determinati criteri. In particolare, in linea di principio devono essere emessi dalla società madre del gruppo, sottostanno al diritto svizzero e a un foro svizzero e non sono compensabili né collateralizzati. Contengono inoltre una clausola irrevocabile, secondo cui i creditori si dichiarano d'accordo su un'eventuale conversione o riduzione del credito (*bail-in*) ordinata dall'autorità di vigilanza. Oltre a ciò, le banche di rilevanza sistemica non possono detenere a proprio rischio *bail-in bond* di altre banche di rilevanza sistemica svizzere o estere. Ciò s'iscrive nell'ottica di escludere un rischio di contagio. Infine, i *bail-in bond* non devono essere venduti in tagli troppo piccoli, per impedire che i piccoli investitori acquisiscano tali strumenti a rischio elevato. Le banche hanno però anche la facoltà di adempiere parzialmente o integralmente le esigenze *gone concern* mediante strumenti quali il CET1 o l'AT1. Tali fondi propri di elevata qualità vengono computati con il fattore 1,5 del loro volume per l'adempimento dell'esigenza *gone concern*.

Esigenze in materia di liquidità

Secondo gli standard internazionali, le banche di rilevanza sistemica dovrebbero essere in grado di adempiere i propri obblighi di pagamento anche in una situazione eccezionalmente difficile. Oltre alle esigenze applicabili a tutte le banche, devono adempiere anche esigenze elevate in materia di liquidità. Tuttavia, le esigenze attualmente vigenti in materia di liquidità per le banche di rilevanza sistemica non prevedono una dotazione di liquidità maggiore rispetto a quella delle banche prive di rilevanza sistemica, e probabilmente non sarebbero sufficienti per coprire il fabbisogno di liquidità in caso di *resolution*. Attualmente non sussiste alcuna esplicita rete di sicurezza dello Stato per il sostegno materiale nell'ambito della

liquidità. Nel luglio 2019 il Consiglio federale ha annunciato che le esigenze in materia di liquidità per le banche di rilevanza sistemica saranno esaminate.

Ripartizione dei rischi

Le banche di rilevanza sistemica devono, al pari delle altre banche, limitare i loro grandi rischi. Il limite massimo generale per tali posizioni è pari in linea di principio al 25% dei fondi propri di base. Le esigenze particolari per le banche di rilevanza sistemica consistono nel fatto che esse devono limitare i loro grandi rischi nei confronti di altre banche svizzere di rilevanza sistemica e delle G-SIB, ciascuna nella misura del 15% dei fondi propri di base.

Piano d'emergenza, di *recovery* e di *resolution*

Nel piano d'emergenza le banche di rilevanza sistemica devono dimostrare che, in caso di rischio d'insolvenza, le loro funzioni di rilevanza sistemica in Svizzera possono essere mantenute senza interruzione, indipendentemente dagli altri comparti della banca. In tal senso, a differenza dei piani globali di *recovery* e *resolution*, il piano d'emergenza si focalizza sulle attività svizzere delle banche. Ciò significa che la strategia di *resolution* delle banche di rilevanza sistemica orientate al mercato interno è disciplinata in modo esaustivo nel loro piano d'emergenza. Per le grandi banche attive a livello internazionale, il piano d'emergenza si riferisce alle loro attività in Svizzera.

Oltre al piano d'emergenza, le banche di rilevanza sistemica devono mettere a punto un piano di *recovery* (piano di stabilizzazione), in cui la banca illustra le misure con le quali intende stabilizzarsi durevolmente in caso di crisi in modo da poter mantenere la sua attività senza che venga effettuato un intervento di *resolution*. Inoltre, per le banche di rilevanza sistemica la FINMA allestisce un *resolution plan* (piano di liquidazione), nel quale viene descritto in che modo la FINMA procederà al risanamento o alla liquidazione da essa ordinati, qualora la banca non sia in grado di stabilizzarsi con le proprie forze.

Piano di *recovery*, d'emergenza e di *resolution*

Recovery plan (piano di stabilizzazione)

Ogni anno le banche di rilevanza sistemica devono presentare alla FINMA un piano di stabilizzazione, in cui la banca illustra le misure con le quali intende stabilizzarsi durevolmente in caso di crisi così da poter mantenere la sua attività senza interventi da parte dello Stato. Il piano di stabilizzazione si riferisce pertanto al periodo che precede un eventuale intervento di *resolution* da parte della FINMA e deve essere approvato dalla FINMA. Tutte le banche di rilevanza sistemica hanno presentato alla FINMA un *recovery plan*. Nella fase di esame la FINMA è giunta alla conclusione che i piani soddisfano le esigenze legali e pertanto li ha approvati. Anche le due infrastrutture del mercato finanziario di rilevanza sistemica hanno presentato un piano di stabilizzazione. In ragione delle elevate esigenze che tali piani devono rispettare, affinché vengano approvati sono necessari ulteriori miglioramenti.

Piano d'emergenza

Con il piano d'emergenza le banche di rilevanza sistemica devono fornire la prova che in caso di crisi le loro funzioni di rilevanza sistemica saranno mantenute senza interruzione. Sono considerate di rilevanza sistemica solo le funzioni rilevanti per l'economia nazionale svizzera. La pianificazione d'emergenza consente di avere una visione d'insieme della situazione sul piano nazionale. Oltre alla pianificazione d'emergenza, per le banche di rilevanza sistemica devono tuttavia essere allestiti anche un piano di *recovery* direttamente dagli istituti e un piano di *resolution* da parte della FINMA. Diversamente dal piano d'emergenza, tali piani prendono in considerazione l'istituto finanziario nella sua globalità. Per quanto concerne entrambe le grandi banche attive a livello internazionale, il loro piano d'emergenza concerne unicamente l'unità svizzera del gruppo quale entità responsabile delle funzioni di rilevanza sistemica in Svizzera, mentre il piano di *recovery* e *resolution* viene allestito per l'intero gruppo.

La FINMA verifica l'efficacia delle misure definite nel [piano d'emergenza](#) in caso di rischio di insolvenza della banca. L'esito di tale esame è spiegato di seguito.

Piano di *resolution* (piano di risanamento o di liquidazione)

Nel piano di *resolution* la FINMA esplica in che modo può essere effettuato l'intervento di risanamento o di liquidazione della banca di rilevanza sistemica da essa ordinato. La pianificazione della *resolution* delle banche di rilevanza sistemica in Svizzera è pertanto focalizzata sul mantenimento almeno parziale delle attività bancarie. Un risanamento non deve necessariamente riguardare l'intera banca. Una banca può infatti essere radicalmente risanata mediante la vendita di determinate unità e comparti operativi oppure la sua attività può essere interrotta tramite una procedura di chiusura ordinata.

La FINMA allestisce il *resolution plan* sulla base delle informazioni che la banca le ha inoltrato. Al riguardo tiene conto delle informazioni contenute nel piano d'emergenza svizzero e nei piani d'emergenza locali esteri per eventuali filiali delle banche interessate. In questo modo vengono creati i presupposti affinché gli istituti finanziari attivi a livello internazionale possano essere ristrutturati o liquidati in modo ordinato, senza che le funzioni di rilevanza sistemica vengano meno.

Progetti di regolamentazione in corso

Attualmente la Legge sulle banche è in fase di revisione parziale. L'obiettivo perseguito è che determinate norme fondamentali per l'esecuzione di una *resolution* dovuta a motivi di certezza del diritto vengano fissate nella Legge sulle banche anziché nell'Ordinanza FINMA sull'insolvenza bancaria. Sono considerate necessarie segnatamente le norme concernenti l'esecuzione del *bail-in*. In particolare, in futuro nella Legge sulle banche dovranno essere disciplinate le

disposizioni che sanciscono che il capitale azionario e determinato capitale di terzi devono essere integralmente ridotti prima di effettuare un *bail-in*, nonché quelle che determinano la graduatoria in base alla quale i creditori devono accettare la conversione dei loro crediti. Nell'estate del 2019 è stata condotta una procedura di consultazione in merito a tale progetto di revisione parziale.

Quadro regolamentare TBTF per le banche

Disposizioni preventive		Disposizioni reattive	
Principi		Intervento della FINMA	
Art. 7 - 10a LBCR		Art. 25 LBCR	
Esigenze in materia di fondi propri	Sconti	Misure di protezione	
Art. 9 LBCR Artt. 124 – 133 OFoP	Art. 10 LBCR Artt. 65 – 66 OBCR Art. 133 OFoP	Art. 26 LBCR	
Liquidità		Procedura di risanamento	<i>Bail-in</i>
Art. 9 LBCR Artt. 19 - 29 OLiq		Artt. 28 – 32 LBCR Artt. 40 – 46 OIB-FINMA	Art. 31 LBCR Artt. 47 – 50 OIB-FINMA
Pianificazione di emergenza, di <i>recovery</i> e di <i>resolution</i>		Liquidazione del fallimento	
Artt. 9 – 10 LBCR Artt. 60 – 64 OBCR		Artt. 33 – 37g LBCR	
		Garanzia dei depositi	
		Artt. 37h – 37k LBCR	

LBCR: Legge sulle banche

OFoP: Ordinanza sui fondi propri

OLiq: Ordinanza sulla liquidità

OIB-FINMA: Ordinanza FINMA sull'insolvenza bancaria

La FINMA non solo autorizza le banche ed esercita la vigilanza su di esse, ma in caso di crisi è responsabile anche delle procedure di *resolution*, ossia del loro risanamento o della loro liquidazione. L'intervento della FINMA è necessario quando una banca non riesce autonomamente a ritrovare la stabilità. A seconda che sussista o meno una fondata prospettiva di risanamento, la FINMA svolgerà una procedura di risanamento oppure avvierà la procedura di fallimento della banca.

Compiti della FINMA

Oltre al suo compito quale autorità preposta all'autorizzazione e alla vigilanza, la FINMA è responsabile anche della *resolution* delle banche. È altresì l'autorità preposta alla *resolution* di società madri di gruppi bancari nonché di unità del gruppo che svolgono funzioni importanti, anche se non esercitano direttamente una tipica attività bancaria. In caso di mancato raggiungimento delle esigenze finanziarie minime (in termini di capitale o di liquidità) da parte di questi istituti, la FINMA quale autorità di *resolution* è competente della loro liquidazione oppure del risanamento nell'ambito di una procedura formale di risanamento. Il presente rapporto tratta in particolare il ruolo della FINMA quale autorità preposta alla *resolution* delle banche di rilevanza sistemica.

Con il termine *resolution* s'intende l'intervento dell'autorità finalizzato a risanare o a liquidare in maniera ordinata una banca a rischio di insolvenza. La *resolution* nell'ambito delle banche di rilevanza sistemica si occupa prevalentemente della problematica *too big to fail*, con l'obiettivo di evitare o contenere le conseguenze negative per l'intera economia e il sistema finanziario. *Resolution* non significa tuttavia che l'uscita delle banche dal mercato non possa avvenire per via fallimentare. Il compito della FINMA quale autorità di vigilanza e preposta alla *resolution* non è quindi salvare gli istituti da una tale evenienza. In una libera economia le uscite dal mercato devono essere possibili, senza però compromettere la stabilità del sistema finanziario. L'obiettivo del risanamento di una banca non è che essa continui a svolgere l'attività nella sua forma attuale, ma è spesso connesso con una ristrutturazione, per esempio il cambiamento del modello commerciale, della struttura organizzativa e dell'assetto societario.

Fase di stabilizzazione (*recovery*)

Una crisi può essere definita come un evento che destabilizza una banca e può portare al suo risanamento o alla sua liquidazione. L'evento scatenante può essere specifico alla banca (p. es. nel caso di perdite da attività di negoziazione) o riguardare l'economia in generale (p. es. nel caso di una crisi sul mercato immobiliare). Se la banca attraversa una fase di crisi, prima di procedere a un eventuale intervento di *resolution* occorre chiarire se i problemi da essa generati possono essere risolti mediante la via del diritto privato, per esempio con la vendita totale o parziale della banca oppure con apporti di capitale da parte degli azionisti e dei creditori. La fase in cui la banca si trova già agli esordi di una crisi, ma tenta di ritrovare la stabilità con le proprie forze senza ricorrere a misure statali è chiamata *recovery*.

Questa fase comincia formalmente non appena la banca attiva il suo piano di *recovery*. Ciò avviene allorché alcuni indicatori prestabiliti (soprattutto di natura finanziaria, ma anche operativa) sono stati soddisfatti oppure non raggiunti e la banca riconosce che si trova in una situazione di crisi il cui superamento è possibile soltanto ricorrendo a mezzi straordinari. L'attivazione del piano di *recovery* è volta a consentire alla banca di ritrovare la stabilità con le proprie forze, ossia senza l'intervento statale. Il suo margine di manovra dipende in maniera determinante dai cuscinetti di capitale e di liquidità ancora disponibili in un determinato momento. Quanto più elevate sono le risorse ancora disponibili, tanto più a lungo può protrarsi la fase di *recovery*.

Nel suo piano di *recovery* la banca deve agire in modo previdente definendo misure sulla base degli scenari di crisi e preparandone l'implementazione. In caso di crisi la banca dispone delle seguenti misure, che servono in particolare a rafforzare il capitale e a garantire la liquidità:

- Misure per rafforzare il capitale: tra queste si annoverano le misure che hanno un influsso positivo sulla situazione relativa al capitale della banca. Vi rientrano segnatamente l'aumento di capitale, l'emissione di strumenti di debito postergati o la rinuncia al pagamento di dividendi. È ipotizzabile anche la vendita di singole unità operative o dell'intera banca.
- Misure per garantire la liquidità: queste misure sono volte a garantire la solvibilità della banca anche in una fase di crisi. Ciò può essere conseguito, per esempio, mediante l'acquisizione di capitale di terzi sul mercato dei capitali, l'emissione di obbligazioni fondiarie o la riduzione di settori di attività che vincolano la liquidità.

Durante la fase di *recovery* la FINMA segue da vicino la banca e vigila affinché le misure da essa adottate siano adeguate per risolvere in modo tempestivo e duraturo i problemi all'origine della crisi. In questo ambito può intensificare la vigilanza, esigere ulteriori informazioni oppure nominare un incaricato. Solitamente già nella fase di *recovery* la FINMA pianifica un'eventuale *resolution* nel caso in cui la stabilizzazione non vada a buon fine. In questo frangente essa verifica in maniera costante il rischio di insolvenza e l'attuabilità della sua strategia di *resolution*, in modo tale da poter prendere senza indugio i necessari provvedimenti qualora il rischio di insolvenza si concretizzi.

Cause all'origine di una procedura di *resolution*

La FINMA interviene non appena una banca è in concreto pericolo di insolvenza. Ciò avviene in presenza di fondati timori che la banca presenti un'eccedenza di debiti o seri problemi di liquidità o se essa non adempie le prescrizioni relative ai fondi propri. La FINMA deve valutare la situazione con lungimiranza sulla base di criteri sia quantitativi che qualitativi.

Il legislatore ha conferito il mandato alla FINMA di prevenire sviluppi negativi e intervenire tempestivamente per scongiurare danni evitabili ai depositanti e ad altri creditori nell'ambito di un'insolvenza. Spetta tuttavia in primo luogo al management e agli azionisti della banca prevenire la minaccia di insolvenza con le proprie forze e senza l'intervento statale. L'intervento statale prevede innanzitutto le misure di protezione, ossia misure cautelari che consentono di evitare un pericolo immediato per i creditori. Per esempio, alla banca può essere vietato di effettuare versamenti per un determinato periodo, tutelandola così da un massiccio prelievo di depositi nel caso di un *bank run*. Parallelamente a ciò, le misure di protezione possono servire anche a preparare un successivo risanamento o il fallimento della banca.

Ai fini di un risanamento deve sussistere, oltre al rischio di insolvenza, un altro presupposto. La procedura può essere ordinata solo se vi è la prospettiva

Procedura di risanamento

fondata che il risanamento vada a buon fine e che alcuni servizi bancari possano essere mantenuti. Inoltre, la FINMA può effettuare un risanamento solo se la posizione dei creditori dovesse risultare verosimilmente migliore rispetto a quella nella quale si troverebbero in caso di immediato fallimento della banca (cosiddetto principio del *no creditor worse-off*, v. di seguito). Il fallimento bancario deve invece essere disposto qualora non vi siano prospettive di risanamento o quest'ultimo non sia andato a buon fine.

Nei limiti imposti dalla legge, la FINMA ha un certo margine di apprezzamento per decidere tra il fallimento e il risanamento della banca, prendendo in considerazione anche la rilevanza sistemica dell'istituto. Nel caso delle banche di rilevanza sistemica, non devono essere considerati solo gli interessi dei depositanti e degli azionisti della banca, bensì anche gli interessi sovraordinati, tra cui in particolare la stabilità finanziaria. L'intervento dell'autorità presso le banche di rilevanza sistemica è dunque dettato soprattutto dalla possibilità di mantenere le funzioni di rilevanza sistemica. La procedura di risanamento è normalmente la via migliore per garantirle. Per questo motivo il risanamento è lo strumento preminente in presenza di banche di rilevanza sistemica.

La procedura di risanamento sancita dal diritto bancario è volta alla stabilizzazione per intervento dello Stato, ma senza il suo aiuto in termini di solvibilità e di capitale, delle banche che non vi riescono con le proprie forze e, pertanto, s'iscrive nell'ottica di preservarla da un fallimento immediato. L'avvio di una procedura di risanamento è subordinato al pericolo di insolvenza e alla prospettiva che il risanamento abbia esito positivo o, almeno, che alcuni servizi bancari possano essere mantenuti. La competenza per ordinare una procedura di risanamento spetta alla FINMA, la quale può nominare un incaricato del risanamento per preparare e svolgere la procedura.

La procedura di risanamento comincia con una decisione di apertura da parte della FINMA, che viene comunicata al pubblico. Il piano di risanamento stabilisce gli elementi di base della procedura di risanamento e definisce le misure da attuare. Il piano di risanamento può prevedere diverse misure. Per il risanamento delle grandi banche svizzere si colloca in primo piano il *bail-in* delle pretese dei creditori a livello della società madre. In tale ambito, i creditori di *bail-in bond* sopportano le perdite e diventano azionisti della banca nella misura in cui i loro crediti vengono convertiti in capitale proprio dell'istituto (*bail-in*); e questo diversamente dal *bail-out*, il quale prevede che i costi del risanamento vengano assunti dallo Stato e, in ultima analisi, dai contribuenti.

Il *bail-in*

Obiettivo: mediante il *bail-in* una banca viene ricapitalizzata in modo tale che essa soddisfi nuovamente le esigenze in materia di fondi propri. La ricapitalizzazione avviene con il coinvolgimento obbligatorio dei creditori. I crediti di questi ultimi vengono convertiti in capitale proprio della banca nell'ambito del *bail-in*. Per le banche di rilevanza sistemica globale (cosiddette G-SIB), secondo la strategia primaria di *resolution* della FINMA (v. di seguito) i *bail-in bond* emessi dalla società madre del gruppo vengono convertiti in capitale proprio. I creditori di altre unità del gruppo, segnatamente della società madre e delle sue filiali, non sono coinvolti.

Procedura: la FINMA può disporre un *bail-in* nell'ambito di una procedura di risanamento. Prima di un *bail-in* l'intero capitale azionario della banca deve essere integralmente ridotto. In tal modo gli attuali azionisti perdono la loro proprietà della banca. Le pretese dei creditori sono successivamente convertite in capitale proprio della banca e vengono create nuove azioni. Per esempio, a un creditore che ha acquistato uno strumento di debito emesso dalla banca il *bail-in* fa perdere il suo diritto al rimborso del valore nominale convenuto alla scadenza dello strumento. A compensazione di questa perdita, i creditori ricevono una quota corrispondente delle nuove azioni create, diventando così proprietari della banca risanata.

Graduatoria: il *bail-in* osserva chiare regole in particolare in merito all'ordine da seguire per la conversione delle pretese dei creditori. Prima di tutto il capitale azionario della banca viene ridotto a zero, in seguito sono convertiti i crediti postergati, poi gli altri crediti e infine i depositi non privilegiati (ossia di importo superiore a CHF 100 000). I crediti privilegiati, segnatamente i depositi fino a CHF 100 000, nonché i crediti garantiti e compensabili sono esclusi dal *bail-in*.

Attuazione: dopo una fase d'intensa preparazione, il *bail-in* comincia con una comunicazione ad hoc da parte della banca interessata prima dell'inizio delle contrattazioni e con l'informazione ai creditori degli strumenti di debito coinvolti. Su richiesta della banca, la Borsa SIX (alla quale sono negoziate le azioni delle grandi banche) sospenderà il *trading* delle azioni da ridurre nel quadro del *bail-in* e degli strumenti di debito da convertire. Le azioni nuovamente create nell'ambito del *bail-in* vengono iscritte come diritti valori nel registro principale della SIX SIS SA. Il *trading* delle nuove azioni può presumibilmente avere luogo non prima di tre giorni dall'esecuzione del *bail-in*. Al riguardo occorre considerare che l'attuazione del *bail-in* presso le borse estere, dove le nuove azioni devono essere parimenti registrate, potrebbe richiedere più tempo. Nei primi mesi successivi al *bail-in* i diritti di partecipazione dei nuovi azionisti possono essere limitati per consentire l'attuazione delle misure di risanamento. Inoltre, la FINMA può sottoporre a una verifica dell'idoneità le persone che in seguito al *bail-in* detengono una partecipazione sostanziale nella banca.

Oltre al *bail-in*, la legge menziona espressamente anche la possibilità di un trasferimento parziale o integrale degli attivi e dei passivi a una banca assuntrice, che può essere un istituto riconosciuto o anche una banca appositamente costituita a tale scopo (banca transitoria). L'obiettivo di questa misura è consentire che i servizi in questione possano essere mantenuti dall'istituto assuntore.

Nel caso di un intervento da parte dell'autorità, vari contratti normalmente in uso nel settore bancario prevedono l'insorgere di diritti di disdetta o una disdetta automatica dei rapporti contrattuali. Già con l'avvio della procedura di risanamento le controparti della banca coinvolta potrebbero disdire i rapporti contrattuali, con il rischio di ostacolare seriamente il risanamento. Per contrastare questo rischio, la FINMA può disporre un differimento della disdetta dei contratti per un massimo di due giorni lavorativi. I diritti di disdetta contrattuali che insorgono in virtù delle misure disposte in questo lasso di tempo possono

essere fatti valere al più presto dopo la scadenza del termine. L'esercizio dei diritti è completamente escluso se alla scadenza del differimento la banca soddisfa nuovamente le condizioni dell'autorizzazione.

Una procedura di risanamento può coinvolgere i diritti dei creditori. Per tutelare questi ultimi da interventi sproporzionati, la procedura di risanamento può essere effettuata solo a determinate condizioni. Uno dei principali meccanismi di tutela è il principio del *no creditor worse-off* (NCWO) internazionalmente riconosciuto nell'ambito del risanamento, che può quindi essere eseguito solo se non comporta per alcun creditore una situazione peggiore di quella che subirebbe in caso di fallimento.

Non appena il piano di risanamento viene approvato, le misure da esso derivanti acquistano immediatamente pieno valore giuridico. Se, per esempio, viene ordinato un *bail-in*, il bilancio della banca si modifica immediatamente con l'approvazione del piano. Ciò

Il principio del *no creditor worse-off*

Svolgimento: secondo il principio internazionalmente riconosciuto del *no creditor worse-off*, attuato in Svizzera, è possibile procedere a un risanamento solo se tutti i creditori subiscono perdite minori di quelle che subirebbero in caso di una dichiarazione immediata di fallimento. Per garantire il rispetto di tale principio, prima di approvare il piano di risanamento la FINMA deve effettuare una valutazione. Se, per esempio, intende ordinare un *bail-in*, deve stimare il valore delle nuove azioni create da assegnare ai creditori. Deve quindi mettere a confronto questo valore (addizionato a un'eventuale pretesa residua dei creditori non interessata dal *bail-in*) con l'ipotetico dividendo del fallimento. Il piano di risanamento può essere approvato solo se il primo valore è superiore al secondo.

Valutazione: né il valore delle azioni create nell'ambito del *bail-in* né il dividendo del fallimento che i creditori riceverebbero in caso di dichiarazione immediata del fallimento della banca possono essere determinati con certezza assoluta. Con l'aiuto della banca e di incaricati esterni, la FINMA procederà piuttosto a una stima di questi valori sulla scorta delle informazioni disponibili a un determinato momento.

costituisce un vantaggio determinante, dato che, di norma, un risanamento deve essere eseguito in tempi brevi. In quest'ottica, per l'esecuzione di un *bail-in* è sufficiente un fine settimana. Il piano di risanamento viene approvato e pubblicato idealmente all'inizio del fine settimana dopo la chiusura della borsa. La comunicazione della misura successiva alla chiusura della borsa è volta a impedire che si inneschino reazioni precipitose del mercato. Il *bail-in*, nello specifico la riduzione del capitale sociale e la conversione dei crediti, acquista immediatamente valore giuridico con l'approvazione del piano di risanamento. Altre misure accompagnatorie del *bail-in*, per esempio la sospensione di alcuni ambiti di attività, vengono invece attuate successivamente.

La strategia primaria di *resolution* per le grandi banche svizzere

La strategia primaria di *resolution* sostenuta dalla FINMA per una grande banca svizzera operativa a livello internazionale è il suo risanamento mediante l'approccio *single point of entry* (SPoE). Al riguardo la FINMA interviene a livello della massima unità del gruppo, ossia la società madre del gruppo. Entrambe le grandi banche svizzere ne prevedono una nella struttura del loro gruppo (Credit Suisse Group SA e UBS Group SA). Per queste grandi banche operative a livello internazionale l'approccio SPoE ha il grande vantaggio che la procedura di risanamento deve essere eseguita soltanto dall'autorità di vigilanza nazionale, essendo l'unica ad avere l'accesso prudenziale diretto alla società madre. Si evita così che più autorità di vigilanza e di *resolution* rette da differenti ordinamenti giuridici avviino contemporaneamente procedure su diverse società del gruppo della banca, in quanto ciò darebbe adito a situazioni complesse e difficilmente gestibili.

Mediante il *bail-in* le pretese dei creditori vengono convertite in capitale azionario della banca in modo che la sua base di capitale proprio possa essere ricostituita. Il *bail-in* può avere esito positivo solo se i crediti convertibili sono sufficienti a riportare i fondi propri della banca al livello necessario. A tale scopo le banche di rilevanza sistemica devono detenere fondi *gone concern*, i quali rappresentano impegni della banca e solitamente consistono in specifici strumenti di debito, cosiddetti *bail-in bond*, soggetti a particolari requisiti. In particolare devono contenere una clausola secondo cui l'acquirente dà sin dall'inizio il proprio consenso a un'eventuale conversione dello strumento in caso di crisi. In tal modo è garantita l'applicabilità giuridica della conversione di questi *bail-in bond* in capitale proprio della banca.

Sebbene le filiali operative non siano direttamente interessate dalla procedura di risanamento, l'approccio SPoE assicura l'assorbimento delle perdite generate in queste entità del gruppo. Il gruppo bancario si ricapitalizza così mediante meccanismi interni. La casa madre del gruppo trasferisce i fondi raccolti con l'emissione di *bail-in bond* alle filiali operative mediante prestiti interni. Se una di queste filiali subisce perdite eccessive, la società madre del gruppo rinuncia al rimborso del prestito interno.

Dopo che il *bail-in* presso una grande banca è stato effettuato, occorre attendersi ampie ristrutturazioni, le quali sono descritte nel piano di risanamento che la FINMA deve approvare. Mentre lo scopo del *bail-in* è garantire la ricapitalizzazione, la ristrutturazione mira ad adattare il modello operativo alle nuove condizioni.

Visione d'insieme del possibile svolgimento di una procedura di *resolution* presso una grande banca svizzera



Strategia primaria di *resolution* per le banche di rilevanza sistemica orientate al mercato interno

Le banche di rilevanza sistemica orientate al mercato interno si differenziano l'una dall'altra in modo sostanziale sotto differenti aspetti. In particolare, sono costituite in diverse forme giuridiche: la Banca Cantonale di Zurigo è un ente autonomo retto dal diritto cantonale, il gruppo Raiffeisen è una società cooperativa e PostFinance una società anonima di proprietà indiretta della Confederazione. Di conseguenza, le loro strategie primarie di *resolution* differiscono, pur essendo essenzialmente orientate alla ricapitalizzazione.

Ai fini dell'applicazione della loro strategia primaria di *resolution*, tutti e tre questi istituti devono costituire un capitale *gone concern*, il quale verrà utilizzato in caso di crisi a scopo di ricapitalizzazione. A differenza delle due grandi banche, le banche orientate al mercato interno adempiono tale esigenza almeno in parte mediante una riserva di CET1 o AT1 a cui attingeranno in caso di crisi. Nell'eventualità di un'applicazione, il capitale *gone concern* assorbe le perdite, senza che sia necessario effettuare un *bail-in*.

Rispetto a Raiffeisen e PostFinance, in caso di crisi ZKB attiverà in primo luogo la garanzia dello Stato. Ai sensi della [Legge sulla Banca Cantonale di Zurigo](#), il Cantone di Zurigo risponde di tutti gli impegni non subordinati della banca, se i suoi fondi propri non sono sufficienti. Di conseguenza, in caso di crisi spetterà in primo luogo al Cantone mettere a disposizione i fondi necessari per la ricapitalizzazione della banca. Nell'ambito del piano d'emergenza è stato calcolato l'ammontare dei fondi necessari per ricapitalizzare adeguatamente ZKB in caso di crisi. Affinché il piano d'emergenza possa essere considerato attuabile, ZKB deve mettere preventivamente a disposizione almeno la metà di tali fondi. Ciò significa che essa riserva CET1 o AT1 a tale scopo, emette *bail-in bond* a favore del Cantone oppure può mettere in qualsiasi momento a disposizione i fondi presso il Cantone sulla base di un capitale di dotazione non ancora integralmente sfruttato. L'altra metà continua a essere disponibile secondo la garanzia dello Stato del Cantone di Zurigo.

Diritti procedurali

Nella procedura di risanamento i diritti procedurali dei creditori delle banche di rilevanza sistemica si differenziano da quelli dei creditori delle altre banche. Se per una banca non classificata quale avente rilevanza sistemica il piano di risanamento prevede un'ingerenza nei diritti dei creditori, la FINMA deve impartire ai creditori un termine entro il quale essi possono rifiutarlo. Se i creditori rifiutano il piano, la FINMA dispone il fallimento della banca. Per le banche di rilevanza sistemica la FINMA approva in via preliminare il piano di risanamento, senza consultare preventivamente i creditori. In questi casi il diritto di rifiuto dei creditori è escluso per tutelare l'esecuzione del risanamento e la stabilità finanziaria.

Sia gli azionisti che i creditori possono interporre ricorso presso il Tribunale amministrativo federale contro l'approvazione del piano di risanamento. Per legge tale ricorso non ha effetto sospensivo. Se il ricorso interposto da un creditore o da un azionista contro l'approvazione del piano di risanamento viene accolto, il Tribunale può accordare solo un indennizzo. Sono esclusi la revoca del piano di risanamento o il recesso da esso, da un lato perché sarebbe difficile da attuare, dall'altro perché in questo modo si garantisce che la fiducia nella banca risanata non sia compromessa dalle incertezze in merito alla solidità delle misure adottate.

Cooperazione internazionale

Per quanto concerne le due grandi banche svizzere operative su scala internazionale, UBS e Credit Suisse, non solo è essenziale una cooperazione tra le diverse autorità a livello nazionale, segnatamente la FINMA, la Banca nazionale svizzera in qualità di prestatore di ultima istanza (*lender of last resort*) e il Dipartimento federale delle finanze, ma è imprescindibile anche una stretta collaborazione con le principali autorità estere di vigilanza e di *resolution*. Le due grandi banche operano, per mezzo di importanti filiali e succursali, negli Stati Uniti, nel Regno Unito, in Europa e in Asia. Tuttavia, secondo l'approccio SPoE, solo un'autorità, segnatamente la FINMA quale autorità preposta alla *resolution*, è responsabile della procedura di risanamento. Per non compromettere il risanamento di questi gruppi bancari con azioni unilaterali condotte nei diversi Paesi, la FINMA deve coordinarsi con le autorità estere interessate dei Paesi ospitanti, con le quali è in contatto in occasione di incontri regolari.

A livello internazionale la pianificazione della crisi deve garantire l'attuabilità a livello giuridico delle misure di risanamento adottate dalla FINMA, in primo luogo il *bail-in*. Per questo motivo i *bail-in bond* devono soddisfare specifici requisiti. In particolare devono essere emessi dalla casa madre svizzera del gruppo della banca di rilevanza sistemica operativa a livello internazionale ed essere soggetti al diritto e al foro svizzeri. Anche l'attuazione a livello internazionale di un differimento dei diritti di disdetta disposto dalla FINMA è garantita da meccanismi contrattuali. Le banche sono ora tenute a inserire nei loro contratti una clausola secondo la quale la parte contraente riconosce un eventuale differimento della disdetta del contratto disposto dalla FINMA.

Procedura di fallimento e garanzia dei depositi

24

La FINMA quale autorità preposta alla *resolution*
FINMA | Rapporto sulla *resolution* 2020

Se non ci sono prospettive di risanamento, la FINMA ritira alla banca l'autorizzazione a esercitare l'attività, avvia la procedura di fallimento e la pubblica. L'obiettivo della procedura di fallimento bancario è soddisfare tutti i creditori equamente e in funzione del loro grado. Subito dopo l'apertura del fallimento, i depositi privilegiati dei clienti bancari vengono immediatamente corrisposti fino all'importo massimo di CHF 100 000 per creditore bancario, attingendo dagli attivi liquidi disponibili dell'istituto bancario fallito. Se gli attivi liquidi non sono sufficienti a soddisfare il diritto a tale importo, la parte rimanente fino a concorrenza di CHF 100 000 dei depositi privilegiati presso le succursali svizzere (depositi garantiti) è coperta nei limiti del possibile dalla garanzia dei depositi. Secondo il diritto vigente, a tale scopo è attualmente disponibile un importo massimo pari a CHF 6 miliardi. L'eventuale importo residuo non coperto nonché i restanti depositi e gli altri crediti vengono collocati in graduatoria in funzione del loro grado. Il dividendo del fallimento viene versato soltanto quando sono stati svolti tutti i processi riguardanti la determinazione della massa attiva e passiva e tutti gli attivi della banca fallita sono stati realizzati. La procedura di

fallimento termina con la radiazione della banca dal registro di commercio.

Di norma la FINMA non svolge direttamente la procedura di fallimento, bensì incarica un liquidatore del fallimento che esegue la procedura sotto la vigilanza e la direzione della FINMA. Essa comprende essenzialmente il pagamento dei depositi garantiti, la consegna dei valori patrimoniali scorporati, la realizzazione del patrimonio della banca, l'allestimento della graduatoria, la gestione di eventuali controversie giuridiche e il pagamento dei dividendi del fallimento. La FINMA può convocare un'assemblea o una delegazione dei creditori. La delegazione dei creditori è uno strumento idoneo al supporto dell'amministratore del fallimento e al contempo alla rappresentazione dei creditori. Quale organo di vigilanza, la delegazione rappresenta gli interessi della totalità dei creditori e i suoi membri esprimono un voto a testa. Il liquidatore informa i creditori della banca fallita sullo stato della procedura mediante circolare almeno una volta all'anno.

Il dissesto non ordinato di banche di rilevanza sistemica operative a livello internazionale avrebbe gravi ripercussioni sull'economia svizzera e potrebbe addirittura compromettere la stabilità finanziaria internazionale. Per evitare che ciò si concretizzi, le grandi banche svizzere devono adottare misure che, in caso di crisi, consentano loro di essere risanate o liquidate in modo ordinato.

Contesto

Una banca di rilevanza sistemica è considerata *resolvable* se sono state create le condizioni necessarie per un suo risanamento o una sua liquidazione in una situazione di crisi senza compromettere la stabilità finanziaria. La FINMA ha la responsabilità di vigilare affinché presso UBS e Credit Suisse, le due banche svizzere di rilevanza sistemica globale (*global systemically important banks*, G-SIB), siano create le condizioni corrispondenti. Per garantire la *resolvability*, le banche devono in particolare disporre di capitale e liquidità sufficienti, oltre ad avere le capacità operative necessarie per approntare tempestivamente informazioni essenziali in una situazione di crisi.

Per la verifica periodica della *resolvability* vengono applicati i seguenti tre processi:

- *Resolvability Assessment Process* (RAP) del FSB;
- sistema degli sconti; e
- implementazione del *global resolution plan*.

Le G-SIB devono fornire la prova che il loro grado di *resolvability* è sufficientemente elevato. La FINMA stabilisce, talora di concerto con altre autorità nazionali e internazionali, quali misure siano necessarie e fino a che punto debbano essere preliminarmente attuate. Per esaminare e valutare annualmente lo stato della *resolvability*, la FINMA si avvale dei summenzionati processi.

Allo stato attuale i tre processi sono rilevanti soltanto per le G-SIB. Per svariati motivi le banche di rilevanza sistemica orientate al mercato interno (*domestically systemically important banks*, D-SIB) ne sono escluse. In particolare il RAP, quale direttiva internazionale del FSB, riguarda esclusivamente le G-SIB. Nel sistema degli sconti sono considerati soltanto i miglioramenti della *resolvability* globale. Essendo attive prevalentemente sul mercato interno, le D-SIB sono escluse dal sistema degli sconti. I piani di *resolution* delle D-SIB si basano sostanzialmente sui loro piani di emergenza, pertanto il grado della loro *resolvability* coincide ampiamente con lo stato di attuabilità di questi ultimi.

Il *Resolvability Assessment Process* (RAP) del FSB

Conformemente agli standard internazionali definiti dal FSB, le competenti autorità nazionali devono valutare ogni anno la *resolvability* delle corrispondenti G-SIB. La FINMA è tenuta a svolgere il *Resolvability Assessment* di concerto con le principali autorità estere di vigilanza e di *resolution* competenti per le G-SIB. Con tali autorità condivide gli elementi emersi dal RAP e allestisce una valutazione congiunta contenente raccomandazioni sull'eventuale necessità di intervento. La FINMA redige ogni anno un rapporto all'attenzione del presidente del FSB in merito allo stato della *resolvability*, esponendo i progressi compiuti nel periodo in esame e gli ostacoli rimanenti. Il FSB attinge a questi rapporti per elaborare un quadro completo dello stato generale della *resolvability* di tutte le G-SIB.

Nel quadro del processo relativo al RAP 2019 è stato constatato che entrambe le G-SIB hanno migliorato la loro *resolvability* mediante l'ulteriore ampliamento della loro capacità di sopportare le perdite esterne e adempiono già anticipatamente le esigenze in tale ambito. Entrambe le banche hanno istituito e messo in esercizio società di servizi, nelle quali finora avevano incorporato i servizi essenziali erogati dalle unità del gruppo che esercitano attività operative. In tal modo è garantito che tali servizi in parte necessari per tutto il gruppo continuano a essere mantenuti anche in caso di dissesto di un'unità del gruppo che esercita attività operative. Infine, sono stati conseguiti importanti traguardi nelle operazioni transfrontaliere, avendo entrambe le banche attuato le disposizioni nazionali e internazionali concernenti il riconoscimento contrattuale della dilazione dei diritti di disdetta anticipati nei contratti finanziari.

Il sistema degli sconti

La legislazione svizzera in materia di *too big to fail* prevede un sistema di incentivi con il quale le due grandi banche svizzere ottengono agevolazioni (cosiddetti sconti) sulle esigenze di capitale *gone concern* per migliorare la loro *resolvability* globale. Gli sconti sono concessi soltanto sulle esigenze di capitale *gone concern* per il gruppo e le case madri e non hanno ripercussioni sulle esigenze di capitale *gone concern* delle unità svizzere (UBS Switzerland AG e Credit Suisse [Svizzera] SA). Gli sconti non sono invece accordati sulle esigenze *going concern*. A partire dal 2016 la FINMA valuta ogni anno l'idoneità delle grandi banche agli sconti sulla base delle misure da loro attuate. Sono premiate con uno sconto solo le misure che vanno al di là dei requisiti di legge minimi.

L'Ordinanza sulle banche contiene un elenco non esaustivo delle misure da considerare nell'ambito del sistema degli sconti:

- miglioramenti e decentramento strutturali;
- decentramento finanziario per limitare i rischi di contagio; e
- decentramento operativo per la protezione dei dati e il mantenimento di importanti prestazioni dell'esercizio.

Nell'ambito della sua valutazione la FINMA deve consultare la Banca nazionale svizzera (BNS). All'occorrenza può inoltre interpellare le autorità estere di vigilanza e di insolvenza, di norma nell'ambito dei Crisis Management Group (CMG) di UBS e Credit Suisse, di cui fanno parte i principali organi di regolamentazione esteri.

Lo sconto massimo che le banche possono ottenere è plafonato, in quanto è volto a impedire che gli standard internazionali non vengano rispettati oppure che l'attuabilità del piano d'emergenza sia compromessa. Lo sconto non deve quindi portare al mancato raggiungimento delle esigenze minime del capitale *gone concern*, che ammontano al 3,75% per il *leverage ratio* e al 10% per la quota di RWA (v. oltre).

Gli sconti sono concessi a fronte di misure di miglioramento in gran parte realizzate in un determinato periodo. Negli ultimi anni si sono collocate in primo piano le misure strutturali attuate da Credit Suisse e UBS, in particolare la costituzione di società holding (UBS), lo scorporo delle funzioni di rilevanza sistemica nelle unità svizzere (Credit Suisse [Svizzera] SA e UBS Switzerland AG), la cui dipendenza economica dal resto del gruppo è stata ridotta, nonché la costituzione e la messa in esercizio di società di servizi indipendenti dall'attività operativa bancaria.

Gli sconti attualmente concessi ammontano al 40% per Credit Suisse e al 42,5% per UBS. Le percentuali di sconto si riferiscono al potenziale massimo di sconto attualmente vigente per l'esigenza relativa al capitale *gone concern*, pari al 2% per l'indice massimo di leva finanziaria (*leverage ratio*) e al 5,7% per la quota di RWA. Il calcolo dello sconto da parte della FINMA si basa sulla seguente scala: per esempio, una banca che ha apportato alla sua *resolvability* globale la metà dei miglioramenti idonei allo sconto beneficia di uno sconto pari all'1,0% dell'indice massimo di leva finanziaria. In seguito a un adeguamento dell'Ordinanza sui fondi propri introdotto di recente dal Consiglio federale, in ragione della determinazione di un

ammontare minimo delle esigenze *gone concern* dal 2022 il potenziale massimo di sconto viene limitato al 3,75% per l'indice massimo di leva finanziaria e al 10% per la quota di RWA. Ciò significa che il potenziale di sconto attualmente disponibile viene ridotto al 62,5% per Credit Suisse e al 60% per UBS (in seguito a una riduzione della quota di mercato nelle operazioni di credito eseguite in Svizzera, UBS deve adempiere esigenze di capitale *gone concern* lievemente inferiori rispetto a Credit Suisse, e per questo motivo beneficia anche di un potenziale di sconto leggermente più basso). Se dal 2022 le banche apporteranno alla loro *resolvability* globale ulteriori miglioramenti idonei allo sconto, non otterranno sconti maggiori. Sulla base del portafoglio di progetti si prevede che nei prossimi anni le due grandi banche sfrutteranno l'intero potenziale di sconto.

Valutazione della *resolvability* in rapporto con il *global resolution plan*

La FINMA valuta la *resolvability* delle grandi banche anche in funzione del fatto che abbiano o meno attuato le misure preliminari necessarie alla riuscita del *global resolution plan*, nel quale la FINMA espone come portare a termine in maniera ordinata il risanamento o la liquidazione che ha disposto. Il piano di *resolution* per le grandi banche svizzere si riferisce sempre all'intero gruppo, comprese le unità giuridiche e le succursali estere, da cui il nome di *global resolution plan*. Tiene conto del fatto che le unità del gruppo con sede all'estero sottostanno al diritto locale e spiega in che misura ciò richieda un coordinamento con le autorità competenti del Paese in questione. Le grandi banche sono tenute per legge a presentare alla FINMA le informazioni necessarie all'allestimento del piano.

Il *global resolution plan* contiene tra l'altro la strategia primaria di *resolution* (*bail-in*) e descrive i concreti atti preparatori per attuarla, sia il corrispondente *bail-in* sia le ristrutturazioni presumibilmente necessarie in seguito ad esso. Deve inoltre garantire che il risanamento sia coordinato con le autorità estere. Occorrono dunque una trasparenza e una pianificazione sufficienti affinché le autorità coinvolte su scala internazionale non adottino misure a livello locale che possano compromettere la strategia complessiva globale. Il *global resolution plan* della FINMA considera inoltre l'eventualità che il *bail-in* non sia possibile o non abbia esito positivo.

Tale piano non offre la garanzia assoluta che la strategia di *resolution* in esso esposta possa sortire gli effetti auspicati. La riuscita in caso di emergenza dipende dal corrispondente scenario di crisi, difficilmente prevedibile, e dalla calibrazione a livello legislativo delle esigenze particolari. Il *global resolution plan* non può dunque coprire ogni scenario di crisi possibile, ma garantisce una strategia di *resolution* plausibile, che la FINMA può realizzare con possibilità di successo in caso di una crisi seria e realistica.

Per garantire che la strategia di *resolution* in esso esposta possa sortire gli effetti auspicati, le grandi banche devono applicare determinate misure a titolo preliminare. La FINMA misura i progressi compiuti dalle grandi banche in materia di *resolvability* e, a tal fine, ha individuato quattro ambiti tematici rilevanti per il compimento del *global resolution plan*, i quali coincidono in gran parte con i criteri determinanti per il RAP e il sistema degli sconti. I primi tre ambiti tematici riguardano il decentramento delle dipendenze interne al gruppo e la riduzione di quelle esterne, per esempio nei confronti delle infrastrutture del mercato finanziario. In particolare, il gruppo nella sua totalità e le singole unità non devono quanto più possibile essere compromesse dal dissesto di una società del gruppo o dall'inadempienza di un soggetto terzo. Il quarto si focalizza sulla questione delle capacità operative (*capabilities*) che le banche devono possedere in modo tale da suffragare in misura sufficiente il piano di *resolution* della FINMA.

Categorie di sconto	Categorie di <i>resolvability</i>
1. Decentramento strutturale	Struttura della holding, società di servizi, ecc.
2. Decentramento operativo	Decentramento operativo per il mantenimento di importanti prestazioni dell'esercizio
	Accesso alle infrastrutture del mercato finanziario
3. Decentramento finanziario	Interrelazioni finanziarie all'interno del gruppo
4. Attuazione e risorse	Valutazioni
	Capitale
	Liquidità
	Svolgimento di un <i>bail-in</i>
	Ristrutturazione

I requisiti del *global resolution plan* sono stati definiti in modo tale da consentire a una banca che li soddisfa cumulativamente di disporre delle condizioni necessarie affinché il piano possa essere attuato in maniera efficace dal punto di vista tecnico. Dall'entrata in vigore della legislazione in materia di *too big to fail* le banche hanno già compiuto grandi progressi nell'attuazione dei requisiti in tutti gli ambiti tematici. La FINMA ha valutato gli atti preparatori ed è giunta alla conclusione che le grandi banche soddisfano sostanzialmente i requisiti nel primo ambito tematico, che concerne il decentramento strutturale. Negli ambiti 2 – 4 sono previsti ulteriori lavori di attuazione. Al riguardo occorre considerare che nei singoli ambiti, in particolare in quelli di liquidità e sostegno da parte dello Stato in materia di liquidità, i requisiti regolamentari ancora non sussistono.

In ragione dell'importanza che rivestono per la stabilità finanziaria, le banche di rilevanza sistemica devono adempiere esigenze particolari. Nella fattispecie devono allestire un piano d'emergenza, il quale serve a garantire che le funzioni di rilevanza sistemica di una tale banca in Svizzera possano essere portate avanti senza interruzione anche in caso di rischio di insolvenza.

Il ruolo della FINMA nel piano d'emergenza

La FINMA ha il compito di esaminare i piani d'emergenza. La pianificazione d'emergenza delle banche di rilevanza sistemica deve soddisfare elevati requisiti: le banche di rilevanza sistemica devono spiegare nel loro piano d'emergenza in che modo e con quali misure intendono portare avanti senza interruzione le loro funzioni di rilevanza sistemica, indipendentemente dagli altri comparti della banca, anche in una situazione di crisi. Devono altresì indicare in che modo la pianificazione d'emergenza a livello di struttura, infrastruttura, gestione e controllo come pure di flussi di capitale e di liquidità interni al gruppo può essere attuata immediatamente in caso di crisi. La FINMA verifica che le misure descritte nel piano d'emergenza siano, secondo le esperienze generali e lo stato attuale delle conoscenze, efficaci e che la banca abbia attuato in via preparatoria le misure necessarie per portare avanti senza interruzioni le funzioni di rilevanza sistemica. Il piano d'emergenza non deve coprire ogni rischio possibile, bensì deve garantire che la banca sia adeguatamente preparata a uno scenario di crisi grave, ma realistico. Nei criteri unitari di verifica fissati nell'Ordinanza sulle banche per la valutazione del piano d'emergenza da parte della FINMA rientrano, fra le altre cose, aspetti finanziari, operativi, giuridici e afferenti al personale.

La FINMA verifica i piani d'emergenza sulla base della griglia di valutazione elaborata in conformità ai criteri definiti nell'Ordinanza sulle banche, la quale comprende le seguenti categorie: «capitale nella fase di *resolution*», «liquidità nella fase di *resolution*», «modellizzazione degli scenari per capitale e liquidità nella fase di *resolution*», «misure di ristrutturazione/strategia alternativa», «dipendenze operative», «struttura e portata del piano d'emergenza». Per quanto concerne le G-SIB, relativamente all'inserimento delle filiali svizzere nella struttura del gruppo e alla corrispondente pianificazione in materia di *resolution*, sono state aggiunte le seguenti categorie: «interrelazioni finanziarie all'interno del gruppo», «*valuation*/valutazione» e «indipendenza della tesoreria».

Oggetto del piano d'emergenza

Per quanto concerne le due grandi banche attive a livello internazionale, il piano d'emergenza deve essere considerato nel contesto del piano globale di *resolution* allestito dalla FINMA, nel quale l'Autorità di vigilanza spiega le modalità di attuazione del risanamento o della liquidazione da essa ordinati dell'intero gruppo bancario, incluse le unità giuridiche estere. Il piano d'emergenza verte invece sulle funzioni di rilevanza sistemica per la Svizzera. Le grandi banche hanno esternalizzato la maggior parte di tali funzioni alle unità svizzere del gruppo, rispettivamente Credit Suisse (Schweiz) AG e UBS Switzerland AG. Il piano d'emergenza delle grandi banche attive a livello internazionale non riguarda pertanto l'intero gruppo, bensì si focalizza sulle unità svizzere.

Il piano globale di *resolution* prevede come [strategia primaria di resolution](#) la ricapitalizzazione del gruppo bancario mediante la conversione di capitale di terzi in capitale proprio a livello della società madre del gruppo, e la susseguente ristrutturazione delle unità del gruppo che esercitano attività operative prima del *single point of entry bail-in*. Esso prevede inoltre una strategia secondaria alla quale viene fatto ricorso qualora il *bail-in* non abbia sortito gli effetti auspicati o non possa essere effettuato. Il piano B consiste nella ripartizione del gruppo e nella *resolution* ordinata delle singole società del gruppo con la contestuale attivazione del piano d'emergenza volta a preservare le funzioni di rilevanza sistemica per la Svizzera. Il piano svizzero d'emergenza è quindi (oltre ai piani locali d'emergenza esteri) parte integrante del *global resolution plan* delle grandi banche e svolge unicamente una funzione sussidiaria – viene utilizzato solo nel quadro della strategia secondaria – e garantisce in questa circostanza il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica per la Svizzera. Lo scopo è poter mantenere tali funzioni, indipendentemente dalle altre società in fase di *resolution* del gruppo. Nei piani d'emergenza di UBS e Credit Suisse deve pertanto

Risultati della verifica dei piani d'emergenza

essere spiegato in che modo sia possibile ridurre o porre fine alle dipendenze delle unità svizzere dalla corrispondente casa madre e dal resto del gruppo, preferibilmente già prima di una crisi.

Per contro, le tre banche di rilevanza sistemica orientate al mercato interno intrattengono relazioni tutt'al più trascurabili sul piano internazionale. Per questo motivo, per tali istituti oltre al piano d'emergenza svizzero non è prevista alcuna strategia complementare globale in materia di *resolution*. Il piano d'emergenza delle banche e la pianificazione in materia di *resolution* della FINMA coincidono in larga misura. Le banche di rilevanza sistemica orientate al mercato interno devono sempre presentare nei loro piani d'emergenza sia una strategia primaria che una strategia alternativa. Entrambe le strategie costituiscono la base per l'allestimento del piano di *resolution* da parte della FINMA, nel quale esplica in che modo avviene la concreta attuazione dei piani d'emergenza delle banche.

Nel novembre 2012 la BNS ha classificato le due grandi banche UBS e Credit Suisse quali aventi rilevanza sistemica. Secondo le disposizioni del legislatore, le grandi banche erano tenute a presentare un piano d'emergenza attuabile entro la fine del 2019. Con i piani d'emergenza presentati per l'ultima volta alla fine di agosto 2019, entrambe le grandi banche hanno addotto la prova prevista dalla legge concernente il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica in caso di rischio di insolvenza. La FINMA giudica che Credit Suisse adempie le disposizioni legali per un piano d'emergenza attuabile. In seno al gruppo UBS è tuttora in essere una considerevole dipendenza finanziaria dell'unità svizzera dalla casa madre sotto forma di impegni eventuali limitati derivanti dalla responsabilità solidale (CHF 16,8 miliardi a fine 2019). La FINMA giudica che anche UBS soddisfa le disposizioni legali per un piano d'emergenza attuabile, tuttavia esprime la riserva che i summenzionati impegni eventuali sono ancora troppo elevati. L'integrale adempimento delle esigenze dipende dal fatto che gli impegni eventuali saranno considerevolmente ridotti (nel corso del 2020) ed entro la fine del 2021 completamente azzerati oppure coperti mediante i fondi di UBS Switzerland AG in grado di assorbire le perdite.

Le tre banche di rilevanza sistemica orientate al mercato interno – Banca Cantonale di Zurigo (ZKB), Raiffeisen e PostFinance – sono state classificate dalla BNS quali aventi rilevanza sistemica rispettivamente nel 2013, 2014 e 2015. Per questi istituti, il termine per la presentazione di un piano d'emergenza attuabile è stato fissato a tre anni dalla classificazione

quale banca avente rilevanza sistemica. La FINMA ha concesso loro una proroga del termine.

I piani d'emergenza (stato fine 2019) delle tre banche orientate al mercato interno mostrano diversi gradi di maturità, tuttavia nessuno di essi è ancora stato giudicato attuabile. ZKB presenta ancora lacune nell'ambito di «capitale e liquidità nella fase di *resolution*» e «dipendenze operative». ZKB ha tuttavia presentato alla FINMA un piano plausibile nel quale esplica in che modo essa colmerà, nei prossimi anni, le carenze constatate. Finora, né Raiffeisen né PostFinance hanno presentato un piano d'emergenza attuabile. Nessuna di esse ha potuto mettere a disposizione il capitale *gone concern* necessario per la ricapitalizzazione in caso di crisi né ha spiegato in che modo affronterà le sfide legate alla particolarità della propria forma societaria – l'una è strutturata come una società cooperativa e l'altra è di proprietà indiretta dello Stato. Tutte e tre le banche orientate al mercato interno continuano a lavorare per risolvere gli ostacoli che si presentano e per mettere a punto un piano d'emergenza attuabile.

Per lo svolgimento delle loro operazioni, numerosi partecipanti al mercato svizzeri si avvalgono delle infrastrutture del mercato finanziario di rilevanza sistemica. Il fallimento non ordinato di una tale infrastruttura del mercato finanziario ha conseguenze di ampia portata per la stabilità del mercato finanziario. Una precoce prevenzione serve a contrastare questa eventualità.

Infrastrutture del mercato finanziario

Situazione giuridica iniziale

Per proteggere la stabilità del sistema finanziario dai rischi che da esse derivano, le infrastrutture del mercato finanziario di rilevanza sistemica devono soddisfare requisiti particolari già nel quadro della loro attività ordinaria. Tali requisiti sono fissati nell'Ordinanza sulla Banca nazionale (OBN) e la Banca nazionale svizzera (BNS) ne sorveglia il rispetto.

Inoltre, le infrastrutture del mercato finanziario di rilevanza sistemica sottoposte alla vigilanza della FINMA sottostanno alle disposizioni concernenti la pianificazione in materia di *recovery* e di *resolution* sancite dalla Legge sull'infrastruttura finanziaria (LInFi). Tali piani servono a garantire che le infrastrutture finanziarie vengano tempestivamente stabilizzate in caso di crisi oppure, se ciò non è possibile, risanate o fatte uscire in modo ordinato dal mercato. A tale scopo le infrastrutture del mercato finanziario e la FINMA si confrontano criticamente in via preventiva con possibili scenari di *recovery* e *resolution*.

Alla FINMA e alle infrastrutture del mercato finanziario vengono attribuiti compiti differenti. Le infrastrutture del mercato finanziario devono allestire un piano di *recovery* e aggiornarlo periodicamente. La FINMA esamina e approva il piano di *recovery* e allestisce, in aggiunta, un piano di *resolution*. In entrambi i casi, viene consultata la BNS. Diversamente dalle banche di rilevanza sistemica, per le infrastrutture del mercato finanziario non è prevista la messa a punto di un piano di emergenza a sé stante, il quale è invece parte integrante del piano di *resolution* che la FINMA deve allestire.

Con tale legislazione, la Svizzera attua le disposizioni internazionali delle due organizzazioni preposte a fissare gli standard internazionali rilevanti in questo ambito. Nella fattispecie, nell'ambito del piano di *recovery* si tratta del Committee on Payments and Market Infrastructures (CPMI) in collaborazione con

l'International Organization of Securities Commissions (IOSCO) e, in quello del piano di *resolution*, del Consiglio per la stabilità finanziaria (Financial Stability Board, FSB).

Infrastrutture del mercato finanziario di rilevanza sistemica

In Svizzera la BNS ha attualmente classificato le seguenti infrastrutture del mercato finanziario nazionali quali aventi rilevanza sistemica e quali aventi processi operativi di rilevanza sistemica: la controparte centrale SIX x-clear, il depositario centrale SIX SIS e il sistema di pagamento SIC gestito da SIX Interbank Clearing. Di questi, solo i primi due sottostanno alla competenza della FINMA per quanto concerne la vigilanza, la pianificazione in materia di *recovery* e *resolution*, nonché la *resolution*. Il sistema di pagamento SIC viene gestito su mandato della BNS ed è di competenza esclusiva della BNS.

Piano di *recovery*

Le infrastrutture del mercato finanziario di rilevanza sistemica devono illustrare nel piano di *recovery* le misure con le quali intendono stabilizzarsi durevolmente in caso di crisi, in modo da poter mantenere i loro processi operativi di rilevanza sistemica. Il piano di stabilizzazione comprende in particolare una descrizione delle misure da adottare e delle risorse necessarie per attuare tali misure. Al riguardo occorre altresì tenere conto delle direttive delle autorità estere di vigilanza e delle banche centrali. Di conseguenza, le infrastrutture dei mercati finanziari devono indicare nel piano di *recovery* per un gran numero di scenari di stress significativi in che modo perdite molto elevate, nonché un fabbisogno di liquidità temporaneamente aumentato in misura considerevole possono essere coperti. Il piano è volto a impedire il verificarsi di uno scenario di *resolution* mediante misure preventivi a livello dell'infrastruttura dei mercati finanziari. Le esigenze poste a tali partecipanti al mercato finanziario sono pertanto particolarmente elevate.

I piani devono essere approvati dal consiglio di amministrazione dell'infrastruttura del mercato finanziario ed essere presentati ogni anno alla FINMA per l'esame e la valutazione. La FINMA attribuisce particolare importanza al piano di *recovery* nell'ambito delle infrastrutture del mercato finanziario, analogamente ai piani d'emergenza delle banche di rilevanza sistemica.

Sia SIX x-clear che SIX SIS hanno allestito piani di *recovery*. I piani sono stati ulteriormente migliorati rispetto alle versioni degli anni precedenti. Dal momento che tali piani devono soddisfare esigenze elevate, affinché vengano approvati sono necessari ulteriori miglioramenti.

Piano di *resolution*

La FINMA è competente dell'allestimento del piano di *resolution*, nel quale indica le modalità per realizzare il risanamento o la liquidazione dell'infrastruttura del mercato finanziario di rilevanza sistemica da essa ordinati. La FINMA ha avviato i lavori per lo sviluppo dei piani di *resolution* per SIX x-clear e SIX SIS e sta attualmente vagliando possibili approcci per l'elaborazione di adeguate strategie di *resolution*.

Crisis Management Group (CMG) SIX x-clear

Per le controparti centrali classificate anche a livello transfrontaliero quali aventi rilevanza sistemica, la competente autorità nazionale deve istituire un cosiddetto Crisis Management Group (CMG). Dal luglio 2017 SIX x-clear si annovera fra le controparti centrali che, in ragione delle attività transfrontaliere svolte, in più giurisdizioni è considerata di rilevanza sistemica. Al CMG istituito dalla FINMA per SIX x-clear partecipano complessivamente 14 fra autorità nazionali e internazionali. Il CMG si riunisce almeno una volta all'anno e nel giugno 2019 ha avuto luogo la seconda seduta. Temi salienti sono stati la valutazione del piano di *recovery*, il perfezionamento del piano di *resolution* e il finanziamento della *resolution*.

Imprese di assicurazione

In conformità al diritto svizzero, le imprese di assicurazione devono essere organizzate in modo tale da essere in grado di individuare, limitare e controllare tutti i rischi essenziali. Non è tuttavia esplicitamente disciplinata la questione se i piani di *recovery* e di *resolution* debbano essere allestiti quale parte della necessaria gestione del rischio. L'attività assicurativa tradizionale non è considerata avere un rischio elevato per la rilevanza sistemica nella stessa misura di quella bancaria, poiché il potenziale di rischio che si verifichi un *assurance run* per specifiche categorie di prodotti è limitato e un'offerta insufficiente di servizi assicurativi dovuta al fallimento di una compagnia di assicurazioni, anche se grande, potrebbe in linea di principio essere compensata in modo efficiente da altri partecipanti al mercato. Di conseguenza, finora nessuna impresa svizzera di assicurazione è stata classificata quale avente rilevanza sistemica. Infine occorre notare che, con la revisione parziale attualmente in corso della Legge sulla sorveglianza degli assicuratori (LSA), è previsto un radicale adeguamento del diritto in materia di risanamento per le imprese di assicurazione.

Additional Tier 1 Capital, AT1

(fondi propri di base supplementari)

La seconda categoria più elevata di fondi propri regolamentari, costituita segnatamente da *contingent convertible / write-off bond*, che in caso di raggiungimento di un *trigger* predefinito vengono convertiti in capitale proprio o svalutati.

Bail-in

La conversione di capitale di terzi in capitale proprio oppure la riduzione di crediti disposta dalla FINMA nell'ambito di una procedura di risanamento.

Bail-in bond

Strumenti di debito a copertura delle perdite nell'applicazione di misure in caso di insolvenza. Costituiscono capitale di terzi e possono essere convertiti in capitale proprio tramite *bail-in*.

Bail-out

Salvataggio di un'impresa da parte dello Stato i cui costi sono assunti dai contribuenti.

Banche di rilevanza sistemica globale (*global systemically important banks, G-SIB*)

Il Consiglio per la stabilità finanziaria decide ogni anno quali banche siano da considerare G-SIB nel contesto internazionale. Si tratta di banche e gruppi finanziari il cui dissesto non ordinato può compromettere la stabilità finanziaria globale.

Banche di rilevanza sistemica orientate al mercato interno (*domestic systemically important banks, D-SIB*)

La Banca nazionale svizzera designa le banche di rilevanza sistemica per la Svizzera. Sono da considerarsi D-SIB le banche che non sono di rilevanza sistemica globale e non sono state designate come G-SIB.

Bank run

Corsa agli sportelli da parte dei depositanti che vogliono rapidamente prelevare il proprio denaro in deposito.

Common Equity Tier 1 Capital, CET1

(fondi propri di base di qualità primaria)

Componente primaria dei fondi propri o capitale proprio della migliore qualità in grado di assorbire le perdite. È costituito da capitale versato e riserve.

Consiglio per la stabilità finanziaria

(Financial Stability Board, FSB)

Il FSB è un'organizzazione internazionale che vigila sul sistema finanziario globale ed emana raccomandazioni in merito alla formulazione delle normative nazionali in conformità agli standard internazionali.

Crisis Management Group (CMG)

Gruppo di gestione delle crisi delle G-SIB istituito in adempimento dei requisiti del FSB che sotto la direzione dell'autorità nazionale di vigilanza è responsabile della prevenzione e della gestione di situazioni di crisi in ambito transfrontaliero.

Funzioni di rilevanza sistemica

Si considera abbiano rilevanza sistemica le funzioni irrinunciabili per l'economia svizzera e non sostituibili a breve termine. Nel caso delle banche sono segnatamente funzioni di rilevanza sistemica le operazioni di deposito e di credito a livello nazionale nonché il traffico dei pagamenti. La responsabilità di designare le funzioni di rilevanza sistemica spetta alla Banca nazionale svizzera.

High-trigger contingent convertible / write-off bond, HT-CoCos (capitale convertibile con un trigger elevato)

Strumenti di debito computabili come AT1 che vengono convertiti in capitale proprio o svalutati, se i fondi propri di qualità primaria sono inferiori al 7% della quota di RWA.

Infrastrutture del mercato finanziario (FMI)

Conformemente alla Legge sull'infrastruttura finanziaria (LInFi), tra le infrastrutture del mercato finanziario si annoverano le borse e i sistemi multilaterali di negoziazione, le controparti centrali (CCP), i depositari centrali quali gestori di un ente di custodia centrale o di un sistema di regolamento delle operazioni in titoli, i repertori di dati sulle negoziazioni e i sistemi di pagamento. Le infrastrutture dei mercati finanziari si distinguono pertanto in quelle che operano a livello di negoziazione (borse e sistemi multilaterali di negoziazione), compensazione (CCP), regolamento e custodia (depositari centrali), comunicazione (repertori di dati sulle negoziazioni) e pagamenti (sistemi di pagamento). Le CCP, i depositari centrali, i sistemi di pagamento e i repertori di dati sulle negoziazioni vengono complessivamente definiti come infrastrutture di post-negoziazione a causa della loro attività a valle della negoziazione.

Piano di recovery (piano di stabilizzazione)

Nel piano di *recovery* l'impresa di rilevanza sistemica presenta le misure con le quali intende stabilizzarsi durevolmente in caso di crisi in modo da poter mantenere la sua attività senza interventi da parte dello Stato. La FINMA verifica e approva il piano di *recovery*.

Piano di resolution (piano di risanamento e di liquidazione)

Piano allestito dalla FINMA per risanare o liquidare un'impresa di rilevanza sistemica nel suo complesso (cioè, per le banche di rilevanza sistemica che operano a livello internazionale, l'intero gruppo, incluse le società estere del gruppo, motivo per cui per queste banche il piano viene definito «globale»), in cui espone in che modo può essere effettuato l'intervento di risanamento o di liquidazione da essa ordinato.

Piano (svizzero) d'emergenza

Con il piano d'emergenza le banche di rilevanza sistemica devono dimostrare di poter mantenere senza interruzione le proprie funzioni di rilevanza sistemica in una situazione di crisi. Sono considerate di rilevanza sistemica solo le funzioni che hanno una notevole

le rilevanza per l'economia svizzera, in particolare le operazioni di deposito e di credito a livello nazionale nonché il traffico dei pagamenti (funzioni di rilevanza sistemica). La FINMA verifica l'efficacia delle misure definite nel piano d'emergenza in caso di rischio di insolvenza della banca.

Recovery (stabilizzazione)

Indica le misure adottate da un'impresa per stabilizzarsi senza interventi statali.

Resolution (risanamento o liquidazione)

Indica il risanamento o la liquidazione di un'impresa nell'ambito di un intervento da parte dell'autorità.

Resolvability (capacità di risanamento e di liquidazione)

Indica la capacità di risanamento e di liquidazione di un'impresa. Una banca di rilevanza sistemica è considerata *resolvable* se sono stati creati i presupposti per un suo risanamento o una sua liquidazione in una situazione di crisi senza compromettere la stabilità finanziaria.

Rilevanza sistemica

Sono sistemici i rischi derivanti da singoli partecipanti al mercato e suscettibili di compromettere la stabilità dell'intera economia (sistema). Le imprese che esercitano funzioni irrinunciabili per l'economia svizzera e che non possono essere svolte da altre imprese sono definite «di rilevanza sistemica».

Rischio di insolvenza (insolvenza imminente)

Una banca è a rischio di insolvenza quando esiste un fondato timore che sia sovraindebitata, che abbia seri problemi di liquidità o che alla scadenza di un termine prestabilito non soddisfi le esigenze in materia di fondi propri.

Too big to fail (TBTF)

Un'impresa è considerata *too big to fail* se il suo fallimento comprometterebbe la stabilità dell'intera economia. In questo caso lo Stato è costretto a salvarla. Il dibattito è incentrato sui rischi sistemici derivanti da imprese di questo tipo.

Editore

Autorità federale di vigilanza sui mercati
finanziari FINMA
Laupenstrasse 27
CH-3003 Berna
Tel. +41 (0)31 327 91 00
Fax +41 (0)31 327 91 01
info@finma.ch
www.finma.ch

Febbraio 2020

Formulazione neutrale

Nell'ottica di agevolare la lettura e di favorire
la parità di trattamento tra i sessi, si rinuncia
a operare una distinzione dal punto di vista
del genere. I termini utilizzati si applicano
indistintamente a tutti i sessi.

Grafica
FINMA