

12.096

**Messaggio
concernente il decreto federale che approva
il capitolo 4 dell'ordinanza sulla liquidità delle banche
(*too big to fail*)**

del 30 novembre 2012

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva il capitolo 4 dell'ordinanza sulla liquidità delle banche.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

30 novembre 2012 In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Eveline Widmer-Schlumpf
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Con il presente messaggio il Consiglio federale sottopone per approvazione all'Assemblea federale le norme concernenti la liquidità delle banche di rilevanza sistemica.

Il presente messaggio attua quanto previsto dalla cifra III della modifica del 30 settembre 2011 della legge sulle banche (rafforzamento della stabilità del settore finanziario, too big to fail), secondo cui la prima adozione delle norme di cui all'articolo 10 capoverso 4 della legge sulle banche deve essere sottoposta per approvazione all'Assemblea federale. Le norme da approvare con il presente messaggio riguardano la liquidità delle banche di rilevanza sistemica. Le disposizioni relative alle esigenze in materia di fondi propri e di pianificazione d'emergenza sono già state approvate dall'Assemblea federale con decreto del 28 settembre 2012.

D'ora in poi le esigenze in materia di liquidità applicabili a tutte le banche vengono disciplinate in una specifica ordinanza. Le esigenze particolari in materia di liquidità poste alle banche di rilevanza sistemica figurano nel capitolo 4 di tale ordinanza. Secondo l'articolo 9 capoverso 2 lettera b della legge sulle banche, in vigore dal 1° marzo 2012, le banche di rilevanza sistemica devono soddisfare esigenze maggiori rispetto alle altre banche, poiché la mancanza di liquidità di un istituto di rilevanza sistemica avrebbe gravi conseguenze non soltanto sulla singola banca, ma sull'intero sistema bancario svizzero nonché sulla piazza economica e finanziaria nazionale. Di conseguenza, le banche di rilevanza sistemica devono essere particolarmente resistenti per evitare rischi sistemici in caso di forti oscillazioni di liquidità. In caso di crisi esse devono disporre di sufficiente liquidità fino a quando le misure per il mantenimento delle funzioni bancarie di rilevanza sistemica possono esplicare il loro effetto.

A livello materiale le esigenze particolari poste alle banche di rilevanza sistemica si basano sull'accordo relativo al mantenimento di liquidità concluso tra la FINMA e due grandi banche svizzere, in vigore dal 30 giugno 2010 («regime di liquidità»). Esse sostituiscono le esigenze in materia di liquidità complessive dell'ordinanza sulla liquidità e applicabili alle banche che non sono considerate di rilevanza sistemica.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Modifica del 30 settembre 2011 della legge sulle banche con riserva di approvazione

Il 30 settembre 2011 l'Assemblea federale ha adottato una modifica della legge sulle banche (rafforzamento della stabilità del settore finanziario; *too big to fail*)¹. La modifica è stata posta in vigore dal Consiglio federale il 1° marzo 2012 e alla disposizione transitoria prevede che:

«La prima adozione delle norme di cui all'articolo 10 capoverso 4 dev'essere sottoposta per approvazione all'Assemblea federale».

1.2 Oggetto della regolamentazione da approvare

Secondo la citata disposizione transitoria il contenuto delle regolamentazioni da approvare risulta dal nuovo tenore dell'articolo 10 capoverso 4 della riveduta legge sulle banche (LBCR), che recita:

«Dopo aver consultato la Banca nazionale e la FINMA, il Consiglio federale disciplina:

- a. le esigenze particolari di cui all'articolo 9 capoverso 2;*
- b. i criteri di valutazione della prova di cui al capoverso 2;*
- c. le misure che può ordinare la FINMA nel caso in cui non venga prodotta la prova di cui al capoverso 2.»*

Il 1° giugno 2012 il Consiglio federale ha attuato gran parte di questo mandato, concernente le banche di rilevanza sistemica, mediante una modifica dell'ordinanza del 17 maggio 1972² sulle banche (OBCR) e l'introduzione per le banche di rilevanza sistemica di un titolo quinto nella revisione totale dell'ordinanza del 29 settembre 2006³ sui fondi propri (OFoP). L'Assemblea federale ha approvato queste disposizioni con decreto federale semplice del 28 settembre 2012.

Il 30 novembre 2012 il Consiglio federale ha licenziato una nuova ordinanza sulla liquidità delle banche (ordinanza sulla liquidità; OLiq). Nel capitolo 4 ha ripreso le esigenze particolari mancanti in materia di liquidità poste alle banche di rilevanza sistemica. Con il presente messaggio concernente un decreto federale semplice anche queste disposizioni vengono ora sottoposte per approvazione all'Assemblea federale.

¹ RU 2012 811

² RS 952.02

³ RS 952.03

Esigenze in materia di liquidità applicabili alle banche di rilevanza sistemica

2.1 Nuova ordinanza sulla liquidità

Nelle disposizioni dell'ordinanza sottoposte per approvazione vengono disciplinati, in esecuzione dell'articolo 10 capoverso 4 lettera a LBCR, le esigenze particolari in materia di liquidità poste alle banche di rilevanza sistemica, menzionate all'articolo 9 capoverso 2 lettera b LBCR. In base all'ultima disposizione citata, le banche di rilevanza sistemica devono disporre di liquidità che garantiscano loro una migliore capacità di assorbire forti oscillazioni di liquidità rispetto alle banche che non sono considerate di rilevanza sistemica, in modo da riuscire a rispettare i propri obblighi di pagamento anche in una situazione eccezionalmente difficile.

Nel suo complesso l'ordinanza sulla liquidità è stata elaborata all'interno di un gruppo di lavoro nazionale, cui hanno preso parte il Dipartimento federale delle finanze (DFF), l'Autorità di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA), la Banca nazionale svizzera (BNS), le associazioni bancarie e la Camera fiduciaria. Il capitolo 4, che prevede disposizioni particolari per le banche di rilevanza sistemica, è stato trattato separatamente con le due grandi banche nell'ambito di questo gruppo di lavoro.

2.2 Indagine conoscitiva

Dal 28 agosto al 1° ottobre 2012 il DFF ha condotto presso le banche e le associazioni interessate un'indagine conoscitiva relativa all'ordinanza sulla liquidità. I partecipanti si sono espressi perlopiù favorevolmente. Riguardo alle disposizioni particolari per le banche di rilevanza sistemica si è espressa segnatamente l'Associazione svizzera dei banchieri, le cui argomentazioni sono state condivise esplicitamente da Credit Suisse Group SA. Entrambe sostenevano essenzialmente che le grandi banche non dovessero soddisfare esigenze maggiori rispetto a quelle richieste dalle norme internazionali del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (Comitato di Basilea). In questo senso, un legame tra disposizioni in materia di liquidità e in materia di fondi propri sarebbe da evitare.

Il capitolo 4 dell'ordinanza sottoposto per approvazione tiene conto della critica espressa riguardo alla possibilità di un legame tra questi due tipi di esigenze. La formulazione prevista originariamente, secondo cui era necessario «tenere conto dell'entità di possibili perdite nel valutare l'adeguatezza dell'eccedenza di fondi propri nel quadro del processo di verifica in materia di vigilanza», aveva suscitato malintesi. Il rapporto diretto tra esigenze relative al mantenimento della liquidità ed esigenze in materia di fondi propri lasciava supporre che in questo contesto venisse affidato un nuovo strumento alla FINMA. In base al senso e allo scopo di questa disposizione, le banche avrebbero dovuto tenere conto anche delle ripercussioni sui fondi propri nei loro scenari di stress. Soltanto in caso contrario, la FINMA potrebbe verificare le esigenze relative ai fondi propri alla luce dello stato di liquidità della banca e, se necessario, procedere a eventuali correzioni. Attualmente la FINMA dispone già di questa competenza conformemente all'articolo 34 OFoP (dal 1° gennaio 2013: art. 45). L'obiezione legittimamente sollevata durante l'indagine conoscitiva è stata presa in considerazione e tale formulazione è stata sostituita da una disposizione all'articolo 9 capoverso 4 OLiq. Di conseguenza, nell'ambito della

valutazione dello stress test sarebbe opportuno effettuare un'analisi delle ripercussioni sul conto economico. Le altre disposizioni relative alle banche di rilevanza sistemica non hanno subito ulteriori modifiche, a eccezione di alcune correzioni di tipo terminologico.

3 Spiegazioni concernenti il capitolo 4 dell'ordinanza sulla liquidità

Le banche di rilevanza sistemica devono disporre di liquidità che garantiscano loro una migliore capacità di assorbire forti oscillazioni di liquidità rispetto alle banche che non sono considerate di rilevanza sistemica, in modo da riuscire a rispettare i propri obblighi di pagamento anche in una situazione eccezionalmente difficile. Per garantire questa maggiore capacità di resistenza, oltre alle esigenze previste nell'ordinanza sulla liquidità, le banche di rilevanza sistemica devono soddisfare esigenze quantitative supplementari in materia di liquidità nonché obblighi di rendiconto. Queste particolari esigenze figurano nel capitolo 4 dell'ordinanza sulla liquidità (art. 19–29 OLiq).

Le esigenze particolari in materia di liquidità poste alle banche di rilevanza sistemica sono già applicabili. Il 30 giugno 2010 la FINMA e le due grandi banche svizzere avevano convenuto, nell'ambito di un accordo, norme dettagliate per gestire e mantenere la liquidità⁴. Questo accordo è ripreso nell'ordinanza sulla liquidità. L'accordo originario era motivato da un fatto già allora evidente, ovvero che nel caso di grandi e complessi gruppi finanziari le vigenti esigenze in materia di liquidità complessiva (articoli 16–18 e 20 della LBCR attualmente in vigore) non corrispondessero più alle caratteristiche del mercato finanziario. Soltanto alla fine di dicembre del 2010 anche il Comitato di Basilea ha approvato il proprio schema internazionale di regolamentazione della liquidità («Basilea III») che dovrebbe entrare gradualmente in vigore nel 2015 e nel 2018.

Le esigenze in materia di liquidità complessiva concordate nel 2010 con le grandi banche e trasposte ora a livello di ordinanza migliorano sensibilmente la capacità di misurare il rischio di liquidità delle banche di rilevanza sistemica. Da un lato, le esigenze minime e gli obblighi di rendiconto permettono di misurare con maggiore precisione lo stato di liquidità della banca e di rilevare tutte le posizioni rilevanti in termini di liquidità. Dall'altro, le esperienze derivanti dalla crisi finanziaria dimostrano che gli scenari di stress ipotizzati nell'ambito delle esigenze in materia di liquidità complessiva non tengono sufficientemente conto dei deflussi di liquidità e delle rimanenti possibilità di rifinanziamento. Durante almeno 30 giorni e in ogni momento, le banche di rilevanza sistemica devono essere in grado di coprire i deflussi di liquidità complessivi che è possibile attendersi al verificarsi dello scenario di stress. Esse non possono presentare alcuna mancanza di liquidità e devono poter calcolare quotidianamente la liquidità necessaria. Entro la fine del mese le banche devono presentare alla FINMA e alla BNS un rapporto sulla situazione della loro liquidità. Inoltre, le banche di rilevanza sistemica che, in quanto attive sul piano internazionale, gestiscono i propri rischi a livello di gruppo, devono soddisfare i requisiti di cui al capitolo 4 dell'ordinanza sulla liquidità sia a livello di gruppo

⁴ Cfr. al riguardo il messaggio concernente la revisione della legge sulle banche (*too big to fail*) FF 2011 4211, in particolare pag. 4247 seg.

finanziario sia di singolo istituto, comprese tutte le succursali (art. 20 OLiq). Le precedenti disposizioni in materia di liquidità complessiva erano applicabili soltanto a livello di singolo istituto.

4 Programma di legislatura

Il decreto federale semplice presentato nel messaggio attua direttamente la modifica della legge sulle banche (*too big to fail*) approvata dal Parlamento e non è quindi stato annunciato esplicitamente nel messaggio del 25 gennaio 2012⁵ sul programma di legislatura 2011–2015.

5 Ripercussioni

Il capitolo 4 dell’ordinanza sulla liquidità applica le disposizioni previste nella modifica della legge sulle banche (*too big to fail*) e dovrebbe comportare una maggiore stabilità del sistema finanziario. Anche in vista delle esigenze in materia di liquidità, le analisi d’impatto della regolamentazione concernenti la modifica della legge sulle banche sono già state ampiamente illustrate in un pertinente messaggio⁶. Si rimanda pertanto a queste spiegazioni.

Per quanto concerne le conseguenze specifiche delle disposizioni in materia di liquidità, le banche potrebbero registrare un aumento dei costi a causa delle esigenze relative all’ammontare e alla composizione del cuscinetto di liquidità (art. 25 OLiq). Dal momento che le esigenze particolari in materia di liquidità sono in vigore già dal mese di giugno del 2010, le banche non devono sostenere costi aggiuntivi per implementare un sistema di notifica con cui fornire rendiconti alla FINMA e alla BNS. Tuttavia, le grandi banche potrebbero registrare minori ricavi riconducibili alle diverse condizioni di interesse per il depositante e il mutuatario o a un adeguamento del modello operativo o del profilo di rischio. Benefici potrebbero essere dati dal fatto che una maggiore stabilità riduce i costi di finanziamento delle banche interessate. Fino a oggi non esistono prove secondo cui le banche abbiano reagito alle nuove esigenze in materia di liquidità ricorrendo a speciali misure nel settore creditizio.

6 Basi legali

Come menzionato più sopra, l’approvazione delle ordinanze presentate si fonda sulla disposizione transitoria della modifica del 30 settembre 2011 della legge sulle banche. L’approvazione avviene sotto forma di decreto federale semplice ai sensi dell’articolo 163 capoverso 2 Cost., che non sottostà a referendum facoltativo.

⁵ FF 2012 305

⁶ FF 2011 4211, in particolare 4273 segg.