

12.061

**Messaggio  
concernente il decreto federale che approva le modifiche  
dell'ordinanza sulle banche e dell'ordinanza sui fondi  
propri (*too big to fail*)**

del 1° giugno 2012

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva le modifiche dell'ordinanza sulle banche e dell'ordinanza sui fondi propri.

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

1° giugno 2012      In nome del Consiglio federale svizzero:

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

---

## Compendio

*Il presente messaggio attua quanto previsto dalla cifra III della modifica della legge sulle banche (rafforzamento della stabilità nel settore finanziario; too big to fail) decisa il 30 settembre 2011, secondo cui la prima adozione delle norme di cui all'articolo 10 capoverso 4 della legge sulle banche dev'essere sottoposta per approvazione all'Assemblea federale.*

*Le modifiche dell'ordinanza sulle banche e dell'ordinanza sui fondi propri sottoposte per approvazione riguardano soprattutto i fondi propri con cui le banche di rilevanza sistemica devono garantire una maggiore capacità di sopportare perdite rispetto alle altre banche. Oltre a quelli richiesti secondo Basilea III, le banche di rilevanza sistemica dovranno detenere fondi propri supplementari che devono contribuire in misura preponderante, in caso di rischio d'insolvenza, al mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica. Le nuove esigenze sono inoltre volte a stimolare le banche di rilevanza sistemica a limitare il loro grado di rilevanza sistemica e a migliorare le loro possibilità di risanamento e liquidazione in Svizzera e all'estero. Infine, devono essere commisurate sia agli attivi ponderati in funzione del rischio, che agli attivi non ponderati in funzione del rischio.*

*La modifica dell'ordinanza sulle banche disciplina i criteri di valutazione della prova che le banche di rilevanza sistemica devono fornire per dimostrare di soddisfare le esigenze particolari poste alla pianificazione d'emergenza e per garantire che in caso di rischio d'insolvenza le loro funzioni di rilevanza sistemica possano essere proseguite. La modifica stabilisce altresì le possibili misure che l'Autorità federale di vigilanza in materia finanziaria può ordinare nel caso in cui tale prova non venga prodotta.*

*Le modifiche delle ordinanze sono state sottoposte per consultazione alle Commissioni dell'economia e dei tributi dei due Consigli tra i mesi di marzo e maggio del 2012. Nella misura in cui il senso e lo scopo della legge lo permettevano, si è tenuto conto delle proposte delle Commissioni.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>5944</b>
<b>1 Situazione iniziale</b>	<b>5946</b>
1.1 Modifica del 30 settembre 2011 della legge sulle banche con riserva di approvazione	5946
1.2 Oggetto della regolamentazione da approvare	5946
<b>2 Attuazione dell'articolo 10 capoverso 4 LBCR</b>	<b>5947</b>
2.1 In generale	5947
2.2 Indagine conoscitiva	5947
2.3 Consultazione delle Commissioni dell'economia e dei tributi delle due Camere	5948
2.3.1 CET del Consiglio nazionale	5948
2.3.2 CET del Consiglio degli Stati	5950
<b>3 Spiegazioni</b>	<b>5950</b>
3.1 Attuazione dell'articolo 10 capoverso 4 lettera a LBCR	5950
3.2 Attuazione dell'articolo 10 capoverso 4 lettera b LBCR	5951
3.3 Attuazione dell'articolo 10 capoverso 4 lettera c LBCR	5952
<b>4 Programma di legislatura</b>	<b>5952</b>
<b>5 Ripercussioni</b>	<b>5952</b>
<b>6 Basi legali</b>	<b>5952</b>
<b>Decreto federale che approva le modifiche dell'ordinanza sulle banche e dell'ordinanza sui fondi propri (<i>too big to fail</i>) (Disegno)</b>	<b>5953</b>
<b>Ordinanza sulle banche e le casse di risparmio (Ordinanza sulle banche, OBCR) (Disegno)</b>	<b>5955</b>
<b>Ordinanza sui fondi propri e sulla ripartizione dei rischi delle banche e dei commercianti di valori mobiliari (Ordinanza sui fondi propri, OFoP) (Disegno)</b>	<b>5961</b>

# 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 decretato una modifica della legge dell'8 novembre 1934 sulle banche (LBCR) (rafforzamento della stabilità nel settore finanziario; *too big to fail*)<sup>1</sup>. Il Consiglio federale ha stabilito l'entrata in vigore della modifica con effetto al 1° marzo 2012. Alla cifra III la modifica legislativa prevede una disposizione transitoria secondo cui:

*«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 LBCR, che recita:

*«Dopo aver consultato la Banca nazionale e l'Autorità federale di vigilanza in materia finanziaria (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».*

Con decisione del 1° giugno 2012 il Consiglio federale ha attuato queste prescrizioni poste alle banche di rilevanza sistemica mediante:

- una modifica dell'ordinanza del 17 maggio 1972<sup>2</sup> sulle banche (OBCR);
- l'introduzione di un titolo quinto (Disposizioni per le banche di rilevanza sistemica) nella revisione totale dell'ordinanza del 29 settembre 2006<sup>3</sup> sui fondi propri (OFoP), ritenuto che gli articoli 126 e 127 (concernenti il capitale convertibile) sono esclusi dall'approvazione dell'Assemblea federale poiché non toccati dall'articolo 10 capoverso 4 LBCR.

<sup>1</sup> RU 2012 811

<sup>2</sup> RS 952.02

<sup>3</sup> RS 952.03

## **2 Attuazione dell'articolo 10 capoverso 4 LBCR**

### **2.1 In generale**

In virtù dell'articolo 10 capoverso 4 LBCR il Consiglio federale è chiamato a emanare regole in diversi settori:

- la lettera a si riferisce alle esigenze particolari di cui all'articolo 9 capoverso 2 LBCR, ovvero ai fondi propri della banca. I fondi propri delle banche di rilevanza sistemica devono garantire una maggiore capacità di sopportare perdite rispetto alle altre banche. In caso di rischio d'insolvenza, essi devono contribuire in misura preponderante a mantenere le funzioni di rilevanza sistemica. Le esigenze particolari in materia di fondi propri sono inoltre volte a stimolare le banche di rilevanza sistemica a limitare il loro grado di rilevanza sistemica e a migliorare le loro possibilità di risanamento e liquidazione in Svizzera e all'estero. Infine, devono essere commisurate sia agli attivi ponderati in funzione del rischio, che agli attivi non ponderati in funzione del rischio;
- la lettera b concerne i criteri di valutazione della prova che le banche di rilevanza sistemica devono fornire per dimostrare di soddisfare le esigenze particolari poste alla pianificazione d'emergenza (art. 9 cpv. 2 lett. d) e per garantire che in caso di rischio d'insolvenza le funzioni di rilevanza sistemica possano essere proseguite;
- la lettera c chiede al Consiglio federale di emanare disposizioni esecutive sulle possibili misure che la FINMA può ordinare nel caso in cui tale prova non venga prodotta.

Le pertinenti modifiche sono state elaborate d'intesa con la FINMA e la Banca nazionale svizzera (BNS). Successivamente è stata indetta un'indagine conoscitiva pubblica. A indagine conclusa, le grandi banche sono inoltre state nuovamente sentite separatamente.

### **2.2 Indagine conoscitiva**

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle modifiche di ordinanza applicabili alle banche di rilevanza sistemica, la BNS e il Centre Patronal si sono espressi favorevolmente. Secondo l'Associazione svizzera dei banchieri, UBS, l'Unione svizzera delle arti e mestieri e l'UDC il progetto sottoposto andava invece oltre il quadro fissato dal Parlamento: queste cerchie hanno pertanto chiesto da un lato che le banche debbano soltanto prevedere il piano d'emergenza e non già attuarlo e d'altro lato che si procedesse a una nuova calibratura della quota d'indebitamento massimo (*leverage ratio*), fondandosi sui valori di partenza corretti stabiliti nella precedente calibratura della «Commissione di esperti sulla limitazione dei rischi economici dovuti alle grandi imprese»<sup>4</sup>.

I presenti progetti di ordinanza tengono conto della critica concernente la *leverage ratio*. Sulla base delle nuove cifre rilevate presso le grandi banche è stata effettuata

<sup>4</sup> Cfr. rapporto finale del 30 settembre 2010 della Commissione di esperti, consultabile in Internet all'indirizzo: [www.sif.admin.ch](http://www.sif.admin.ch) > Documentazione > Fatti e cifre > Rapporti > Commissione di esperti «Too big to fail»

una nuova calibratura che, secondo l'attuale base di calcolo, corrisponde alla situazione effettiva del 2009. Anche il controverso catalogo delle misure da applicare qualora l'ammortizzatore in materia di fondi propri non sia sufficientemente elevato è stato modificato e sostituito con una formulazione più generale. Infine, diverse altre disposizioni sono state lievemente adeguate.

## **2.3 Consultazione delle Commissioni dell'economia e dei tributi delle due Camere**

Le disposizioni presentate per approvazione con il presente messaggio sono state sottoposte a consultazione in seno alle Commissioni dell'economia e dei tributi delle due Camere (CET) dalla fine di marzo alla fine di maggio dell'anno corrente.

### **2.3.1 CET del Consiglio nazionale**

Nella sua riunione del 21 maggio 2012, la CET del Consiglio nazionale (CET-N) ha trasmesso al Consiglio federale diverse richieste miranti a una verifica supplementare e all'eventuale applicazione (la seguente numerazione degli articoli dell'OFoP fa riferimento a quella della revisione totale oggetto del presente messaggio).

#### *Art. 124 cpv. 2 OFoP*

La CET-N ha chiesto che la disposizione concernente le esigenze applicabili sia ai singoli istituti di rilevanza sistemica che ai gruppi finanziari di rilevanza sistemica fosse formulata in modo tale da corrispondere al compromesso trovato a suo tempo con le banche.

Il Consiglio federale ha ripreso il capoverso in oggetto (originariamente posto all'inizio dell'art. 125), rispettando completamente il compromesso allora trovato dal profilo del contenuto ma riformulando la disposizione in modo più corretto dal punto di vista della tecnica legislativa.

#### *Art. 125 cpv. 4 OFoP*

Inoltre la CET-N ha chiesto che fosse esaminata la possibilità di proseguire la prassi delle agevolazioni finora concesse alle grandi banche nell'ambito del finanziamento centrale dei gruppi societari, nonché di concedere ulteriori agevolazioni qualora le esigenze poste a livello di gruppo finanziario dovessero aumentare a seguito delle esigenze poste a livello di singolo istituto.

Il Consiglio federale a tale proposito conferma la propria posizione iniziale. La FINMA continuerà come finora a concedere alle grandi banche agevolazioni per il finanziamento del gruppo societario su base individuale conformemente all'articolo 4 capoverso 3 LBCR. Le agevolazioni individuali concesse finora non possono però essere statuite in modo generale per il futuro ma vanno piuttosto verificate dalla FINMA nell'ambito di una visione generale che concili le esigenze poste alle banche di rilevanza sistemica e alle altre banche. Con la formulazione proposta dalla CET-N questa flessibilità verrebbe invece a mancare e sussisterebbe il reale pericolo che alle grandi banche e a tutte le loro sedi principali situate in Svizzera siano applicate esigenze meno severe rispetto a quelle poste alle altre banche.

*Art. 125 cpv. 5 OFoP*

La CET-N ha proposto che l'opinione pubblica sia informata soltanto nelle grandi linee in merito alle esigenze per i fondi propri ai sensi dell'articolo 10 capoverso 1 LBCR.

Il Consiglio federale considera la richiesta come parzialmente legittima. Il Governo ne tiene conto mediante una formulazione che impone alle banche un obbligo meno esteso, prevedendo che esse sono tenute a indicare unicamente la quota di capitale risultante dopo la deduzione delle agevolazioni. Le informazioni fornite dalle banche sono comunque meno ampie rispetto a quanto la legge sulle banche consentirebbe alla FINMA di chiedere.

*Art. 126 cpv. 2 OFoP*

La CET-N ha chiesto di esaminare la possibilità di una regola più flessibile per l'emissione di capitale convertibile.

Il Consiglio federale continua a ritenere necessario che l'emissione di capitale convertibile avvenga in linea di principio al più alto livello dei gruppi societari. In questo modo in caso di crisi è possibile garantire una distribuzione omogenea del capitale ed evitare che investitori esterni possano ostacolarla. Dato che nel singolo caso può tuttavia apparire più appropriata una soluzione diversa, il Consiglio federale propone una regola più flessibile in linea con la richiesta della CET-N (nuova lett. c).

*Art. 21c cpv. 1 OBCR*

La CET-N ha proposto una formulazione più flessibile riguardo all'intervento della FINMA. In particolare ritiene che non debba sussistere alcun automatismo tra la conversione del capitale convertibile con una soglia di attivazione bassa e l'entrata in funzione del piano di emergenza.

Anche il Consiglio federale non ha mai avuto l'intenzione di statuire un automatismo nel senso menzionato. Per aumentare la chiarezza conformemente a quanto richiesto dalla CET-N, viene quindi introdotta una disposizione potestativa.

*Art. 21c cpv. 2 OBCR*

La CET-N ha chiesto lo stralcio della lettera a, secondo cui una banca di rilevanza sistemica non soddisfa più le prescrizioni relative ai fondi propri ai sensi dell'articolo 25 capoverso 1 LBCR se converte il capitale convertibile con soglia di attivazione bassa.

Il Consiglio federale non dà seguito a questa richiesta in quanto lo stralcio della disposizione in oggetto pregiudicherebbe la necessaria chiarezza riguardo alle situazioni in cui la FINMA può adottare misure di protezione e di insolvenza. Fissare il momento determinante all'atto della conversione dei prestiti obbligatoriamente convertibili con soglia di attivazione bassa è opportuno, in quanto nello stesso momento viene liberato anche il capitale necessario per possibili misure.

## *Art. 148 OFoP*

La CET-N ha proposto infine una modifica della disposizione transitoria dell'OFoP per quanto riguarda le esigenze decise finora dalla FINMA per le banche di rilevanza sistemica, chiedendo che il livello dei fondi propri sia oggetto di una regola speciale.

Il Consiglio federale è dell'opinione che una siffatta regola speciale, che ponga in evidenza un unico elemento tra le diverse esigenze poste attualmente alle banche, non sia giustificabile. Per quanto riguarda le esigenze complessive, le grandi banche non devono scendere al di sotto del loro livello attuale a causa delle nuove disposizioni. In questo senso, le decisioni passate rappresentano una rete di protezione fino al momento in cui saranno completamente sostituite dalle nuove disposizioni.

### **2.3.2 CET del Consiglio degli Stati**

La CET del Consiglio degli Stati (CET-S) si è limitata a trasmettere al Consiglio federale il verbale della consultazione quale stimolo per gli ulteriori lavori. La questione dell'automatismo dell'attuazione del piano d'emergenza è stata oggetto di discussione anche in seno alla CET-S. In modo analogo alla CET-N sono state espresse alcune riserve per quanto riguarda l'obbligo di informazione. Entrambe le richieste sono state accolte dal Consiglio federale.

Sono inoltre state discusse le regolamentazioni per il singolo istituto e per i gruppi previste all'articolo 125 OFoP, senza però considerare inadeguata la disposizione stessa. Sono infine state espresse preoccupazioni riguardo alla prevista graduazione delle esigenze tra le banche di rilevanza sistemica e le banche cantonali. A tal proposito il Consiglio federale non vede alcuna necessità di modifica dei testi delle ordinanze proposti poiché le esigenze di Basilea III, valide parallelamente anche per le banche di rilevanza sistemica, provvedono alla graduazione equa tra le diverse categorie di banche.

## **3 Spiegazioni**

### **3.1 Attuazione dell'articolo 10 capoverso 4 lettera a LBCR**

Le esigenze particolari in materia di fondi propri poste alle banche di rilevanza sistemica sono introdotte in un separato titolo quinto nell'ordinanza sui fondi propri integralmente riveduta, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2013. La revisione totale si è rivelata necessaria a seguito delle nuove disposizioni emanate dal Comitato di Basilea per la vigilanza finanziaria (Basilea III). Le esigenze in materia di fondi propri poste alle banche di rilevanza sistemica sono applicabili parallelamente alle disposizioni generali, valide per tutte le banche. Esse prevedono una componente di base, pari al 4,5 per cento delle posizioni ponderate in funzione del rischio, che deve essere costituita con fondi propri di base di qualità primaria (CET1). La componente relativa all'ammortizzatore comprende l'8,5 per cento delle posizioni ponderate in funzione del rischio e deve essere sostanzialmente costituita con CET1; a tale scopo fino a un livello del 3 per cento delle posizioni ponderate in funzione del rischio può tuttavia essere computato anche il capitale convertibile (*contingent convertible*

*bonds*, CoCos), a condizione che la conversione in CET1 o la rinuncia al credito volta a generare CET1 scatti quando il livello di CET1 corrisponde al 7 per cento o meno delle suddette posizioni. Inoltre deve essere costituita una componente progressiva mediante CoCos, i quali devono essere convertiti al più tardi quando il livello di CET1 corrisponde al 5 per cento delle posizioni ponderate in funzione del rischio. Il livello di questa componente dipende dall'esposizione totale, costituita dalla somma di bilancio e da determinate posizioni fuori bilancio, nonché dalle quote di mercato della banca nelle operazioni nazionali di credito e di deposito, tenendo conto che la componente progressiva non può scendere al di sotto dell'1 per cento delle posizioni ponderate in funzione del rischio. A ciò si aggiunge, se del caso, un ammortizzatore anticiclico valido anche per le banche che non sono di rilevanza sistemica.

Parallelamente alle quote di capitale in funzione del rischio è introdotta una *leverage ratio* indipendente dai rischi. Essa è composta, ad eccezione dell'ammortizzatore anticiclico, dalle stesse tre componenti previste nelle esigenze per le posizioni ponderate in funzione del rischio. Secondo gli attuali indicatori delle due grandi banche (stato: fine 2009) e senza tenere conto di eventuali agevolazioni, le esigenze in materia di fondi propri basate sulla *leverage ratio* ammontano al 4,56 per cento dell'esposizione totale non ponderata. Inoltre, i grandi rischi delle banche di rilevanza sistemica possono ammontare al massimo al 25 per cento dei fondi propri di base di qualità primaria (invece del 25 % del capitale complessivo come attualmente per tutte le altre banche).

Le esigenze particolari in materia di liquidità poste alle banche di rilevanza sistemica devono essere disciplinate in una nuova ordinanza sulla liquidità – valida per tutte le banche – che attualmente è in elaborazione. Nella misura in cui queste disposizioni valgano per le banche di rilevanza sistemica, occorrerà sottoporle con messaggio separato all'Assemblea federale per approvazione.

### **3.2 Attuazione dell'articolo 10 capoverso 4 lettera b LBCR**

Le disposizioni di esecuzione dei criteri concernenti una pianificazione d'emergenza che garantisca il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica sono state riprese nell'ordinanza sulle banche. In virtù di tali disposizioni le banche devono elaborare in ambito organizzativo un piano d'emergenza per garantire il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica per l'economia svizzera in caso di rischio d'insolvenza. La FINMA verifica questo piano d'emergenza in base ai criteri elencati dettagliatamente nell'ordinanza. A tal fine si tiene segnatamente conto del tempo a disposizione, dei costi, degli ostacoli giuridici, dei mezzi necessari, delle relazioni giuridiche ed economiche all'interno del gruppo finanziario, delle risorse finanziarie e di personale nonché della necessaria infrastruttura. Se in caso di crisi deve essere effettuata una conversione dei CoCos detenuti nell'ambito della componente progressiva, la FINMA ordina sulla base del piano d'emergenza le necessarie misure di protezione e di insolvenza. In accordo con le prescrizioni del *Financial Stability Board* (FSB), l'ordinanza prevede inoltre che le banche devono presentare alla FINMA piani di stabilizzazione e informazioni sulla cui base quest'ultima può allestire un piano di attuazione. Se, rispetto alle esigenze minime contenute nel

piano d'emergenza, le banche migliorano le loro possibilità di risanamento e liquidazione in Svizzera e all'estero, la FINMA concede agevolazioni sulla componente progressiva.

### **3.3 Attuazione dell'articolo 10 capoverso 4 lettera c LBCR**

Se il piano d'emergenza non soddisfa le esigenze poste dalla FINMA, essa assegna alla banca un congruo termine per colmare le lacune riscontrate. Se le lacune non sono colmate entro questo termine, la FINMA può ordinare misure. Tali misure sono elencate nell'ordinanza a titolo esemplare, conformemente alle esigenze della disposizione legale.

## **4 Programma di legislatura**

Il progetto attua direttamente una richiesta del Parlamento e non è quindi stato annunciato esplicitamente nel messaggio del 25 gennaio 2012 sul programma di legislatura 2011–2015.

## **5 Ripercussioni**

Con le modifiche delle ordinanze vengono applicate le disposizioni relative alla modifica della legge sulle banche. Di conseguenza non sono da attendersi ripercussioni economiche oltre a quelle attese con la legge in vigore. Lo stesso vale per le ripercussioni sugli enti pubblici.

## **6 Basi legali**

Come già menzionato, l'approvazione delle ordinanze presentate si basa sulla cifra III della modifica della legge sulle banche del 30 settembre 2011. L'approvazione avviene sotto forma di decreto federale semplice ai sensi dell'articolo 163 capoverso 2 Cost., che non sottostà a referendum facoltativo.