



22 novembre 2017

Modifica dell'ordinanza sulla liquidità

Spiegazioni

Indice

1	Punti essenziali del progetto	3
1.1	Situazione iniziale	3
1.2	La normativa proposta.....	3
1.3	Motivazione e valutazione della soluzione proposta	4
1.4	Sviluppi internazionali e diritto comparato	4
2	Commento ai singoli articoli.....	4
2.1	Adeguamenti redazionali	4
2.2	Adeguamenti apportati alla LCR	5
2.3	Disposizioni particolari per le banche di rilevanza sistemica	7
3	Ripercussioni (analisi d'impatto della regolamentazione).....	7
4	Aspetti giuridici.....	8
4.1	Costituzionalità e legalità	8
4.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera.....	8
4.3	Delega di competenze legislative.....	8
5	Entrata in vigore	8

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Nel 2012 il Consiglio federale ha approvato l'ordinanza del 30 novembre 2012¹ sulla liquidità (OLiq), che ha permesso di rielaborare in modo sostanziale la regolamentazione dei rischi di liquidità. Da un lato sono state attuate le normative internazionali relative alle esigenze qualitative per la gestione del rischio di liquidità². Dall'altro, le esigenze quantitative in materia di liquidità disciplinate in precedenza nell'ordinanza del 30 aprile 2014³ sulle banche (OBCR) quale «liquidità complessiva» sono state recepite nell'OLiq e completate con disposizioni particolari per le banche di rilevanza sistemica. Nel 2014 l'OLiq è stata sottoposta a una revisione in cui le normative internazionali sulla quota di liquidità (*Liquidity Coverage Ratio*, LCR)⁴ quale nuovo requisito quantitativo minimo hanno sostituito le esigenze riguardo alla liquidità complessiva. Le disposizioni relative alla LCR sono entrate in vigore il 1° gennaio 2015.

La vigente ordinanza attua due delle tre parti delle prescrizioni sulla liquidità del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (di seguito «Comitato di Basilea»). In un'ultima fase si dovrà procedere alla trasposizione nel diritto svizzero della normativa relativa alla quota di finanziamento (*Net Stable Funding Ratio*, NSFR)⁵. La NSFR dovrà integrare la LCR quale secondo requisito quantitativo minimo. Il Comitato di Basilea prevede l'applicazione della NSFR nei singoli Paesi con effetto dal 1° gennaio 2018. Tuttavia in Svizzera, contrariamente alla pianificazione iniziale, la decisione di introdurre la NSFR nell'OLiq è rimandata. Soltanto alla fine del 2018 si decideranno i passi successivi da compiere, poiché è stata altresì ritardata l'introduzione della NSFR sui mercati finanziari dell'UE e degli Stati Uniti. Questi ultimi non hanno ancora stabilito una data e l'UE prevede di applicare la NSFR soltanto a partire dal 2021.

Con la presente revisione dell'OLiq si intende quindi mettere in vigore, il 1° gennaio 2018, dapprima le basi legali per concedere agevolazioni nell'adempimento del requisito LCR, di cui beneficeranno soprattutto le piccole banche e per le quali non si vuole attendere l'introduzione della NSFR. La revisione è anche l'occasione per apportare lievi adeguamenti alla LCR che nel corso degli anni si sono rivelati necessari e opportuni.

1.2 La normativa proposta

Come sopra indicato, il progetto introduce adeguamenti dell'OLiq relativi alla LCR che devono essere attuati rapidamente. Oltre ad alcuni adeguamenti redazionali e terminologici, si segnalano in particolare le agevolazioni per le piccole banche:

- la FINMA acquisisce la competenza di concedere alle piccole banche delle categorie 4 e 5 ai sensi dell'articolo 2 capoverso 2 e dell'allegato 3 OBCR la possibilità di ridurre la complessità nell'adempimento del requisito LCR. In seguito all'introduzione della LCR, il gruppo di lavoro nazionale in materia di regolamentazione della liquidità ha avviato un'indagine conoscitiva presso le associazioni nazionali delle banche per determinare i settori che creano particolari difficoltà alle piccole banche nell'adempimento del requisito LCR. Grazie a questa indagine conoscitiva, in futuro la FINMA avrà la possibilità di concedere determinate agevolazioni alle piccole banche. Tali agevolazioni riguarderanno segnatamente

¹ RS 952.06

² Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, *Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision*, settembre 2008, <http://www.bis.org/publ/bcbs144.pdf>

³ RS 952.02

⁴ Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, *Basilea 3 – Il Liquidity Coverage Ratio e gli strumenti di monitoraggio del rischio di liquidità*, gennaio 2013, http://www.bis.org/publ/bcbs238_it.pdf

⁵ Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, *Basel III: The Net Stable Funding Ratio*, ottobre 2014, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d295.htm>

l'adempimento del requisito LCR a livello di singolo istituto e di gruppo finanziario, il consolidamento di filiali piccole, non significative nell'ottica del gruppo nonché l'adempimento di detto requisito in tutte le valute estere e in franchi svizzeri;

- la FINMA prevede agevolazioni per le piccole banche anche nella compilazione della prova della liquidità. L'articolo 17c capoverso 1 P-OLiq conferisce alla FINMA la competenza necessaria a tal fine per le banche delle categorie 4 e 5. L'obiettivo è di mantenere gli stessi formulari per le piccole e le grandi banche. Le semplificazioni devono avvenire omettendo o eventualmente raggruppando voci del formulario come ad esempio la presentazione di singole posizioni in forma aggregata (accorpamento di categorie di controparti o raggruppamento di depositi) oppure rinunciando al rendiconto per settori specifici del formulario;
- un'ulteriore semplificazione prevede che le banche, per i titoli denominati in valuta estera riconosciuti dalla BNS come idonei a operazioni di pronti contro termine, non debbano più effettuare una verifica supplementare volta ad accertare il loro riconoscimento quali HQLA anche all'estero;
- i prestiti del Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (*European Stability Mechanism*, ESM) e del Fondo europeo di stabilità finanziaria (*European Financial Stability Facility*, EFSF) non vengono più classificati perentoriamente quali HQLA della categoria 2a. In futuro, purché vengano soddisfatti i criteri per le HQLA della categoria 1, potranno essere conteggiati anche come tali.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Gli adeguamenti della LCR proposti nel presente progetto non sono stati contestati nel quadro della procedura di consultazione, che si è svolta dal 10 gennaio al 10 aprile 2017. Essi sono importanti per gli istituti interessati e non compromettono il raggiungimento degli obiettivi perseguiti con la LCR.

1.4 Sviluppi internazionali e diritto comparato

Gli adeguamenti della LCR proposti nel presente progetto sono in linea con gli standard di Basilea.

2 Commento ai singoli articoli

2.1 Adeguamenti redazionali

Nelle disposizioni relative alle esigenze qualitative per la gestione del rischio di liquidità (art. 5–11 OLiq) e nelle disposizioni concernenti la LCR (art. 12–18 OLiq) sono stati apportati alcuni adeguamenti terminologici (cfr. segnatamente art. 14 cpv. 2 e 5, 15b cpv. 3, 18 cpv. 1 e 25 P-OLiq, che qui di seguito non verranno ulteriormente commentati) al fine di migliorare l'aderenza al testo originale del Comitato di Basilea e la conformità all'uso consueto del linguaggio nonché di uniformare le formule espressive. Non sopraggiungono modifiche a livello di contenuti. Di seguito sono elencati gli adeguamenti linguistici apportati:

- uniformazione dell'uso del termine «comprova» nel testo italiano: il termine «documentazione» è sostituito con «comprova», termine più specifico (cfr. art. 17c, 17f, 31a cpv. 2);
- uso esclusivo del termine «finanziamento» e del verbo «finanziare» (cfr. art. 2 cpv. 2, 14 cpv. 5, 17c cpv. 5 lett. b, 28 cpv. 1 lett. e come pure n. 9.3.3 all. 2 P-OLiq): finora nell'OLiq sono stati utilizzati anche «rifiinanziamento» e «rifiinanziare», che ora vengono corretti;

- precisazione linguistica dei requisiti di pubblicazione: all'articolo 17e capoverso 1 P-OLiq si aggiunge che gli obblighi di pubblicazione comprendono anche informazioni supplementari sulla situazione in merito alla liquidità. Queste informazioni sono richieste dalla FINMA in virtù della competenza conferitale all'articolo 17e capoverso 4 OLiq;
- nell'allegato 2 al numero 9.3.2 è stato corretto un errore presente nel testo in italiano.

Negli allegati 2 e 3 P-OLiq vengono inoltre fornite precisazioni in merito alle categorie di deflusso e di afflusso:

- allegato 2, numero 8.1: la voce «Linee di credito e di liquidità confermate e inutilizzate» viene riformulata in «Parte inutilizzata di linee di credito e di liquidità revocabili con riserva o irrevocabili» e comprende ora anche le transazioni con titoli sintetici equiparabili, al fine di poter escludere le possibilità di arbitraggio delle banche;
- allegato 2, numero 9.3.4: la posizione «Prodotti strutturati» comprende ora anche i titoli sintetici equiparabili che presentano caratteristiche simili ai prodotti strutturati, al fine di poter escludere le possibilità di arbitraggio delle banche;
- allegato 3, numeri 5–7: si specifica che possono essere rilevati solo gli afflussi prospettati entro 30 giorni di calendario. Vi è inoltre l'indicazione che il rilevamento concerne solo gli afflussi contrattuali e non gli afflussi prospettati sulla base di ipotesi di comportamento dei clienti o delle controparti.

2.2 Adeguamenti apportati alla LCR

Art. 14 cpv. 3 lett. c

L'articolo 14 capoverso 3 lettera c P-OLiq attribuisce alla FINMA la competenza di concedere determinate agevolazioni relative alla comprova dell'adempimento del requisito LCR alle piccole banche delle categorie 4 e 5. Tali agevolazioni riguardano l'adempimento del requisito LCR, da un lato, a livello di singolo istituto e di gruppo finanziario, dall'altro, in tutte le valute estere e in franchi svizzeri.

Le agevolazioni proposte appaiono giustificate poiché in situazioni determinate non sussistono rischi materiali per la detenzione di liquidità e, per le piccole banche, i costi della normativa sulla LCR e sulla NSFR prevalgono sui benefici che ne derivano. Si tratta, ad esempio, dei casi in cui nelle piccole banche non esiste una dipendenza determinante tra un gruppo finanziario e il singolo istituto in relazione alla liquidità o al finanziamento a lungo termine. Oppure, sempre parlando di piccole banche, quando è garantito che le filiali di un gruppo finanziario nel caso di una crisi di liquidità continueranno a ricevere un sostegno completo alla liquidità o un finanziamento a lungo termine dal singolo istituto. Il sostegno delle filiali può derivare da un obbligo contrattuale del singolo istituto o essere indotto da motivi reputazionali.

Criteri analoghi vanno applicati anche al consolidamento delle filiali di piccole banche per il calcolo del requisito LCR a livello di gruppo finanziario. Deve competere alla FINMA stabilire in quale misura le filiali, che in relazione alla loro dimensione e al loro deflusso netto di fondi sono prive di rilevanza per l'insieme del gruppo finanziario, non debbano essere integrate nel consolidamento per il calcolo del requisito LCR a livello di gruppo finanziario. L'integrazione di filiali prive di rilevanza nel consolidamento può a volte comportare costi elevati; per contro, gli ulteriori benefici che ne derivano per il calcolo del requisito LCR sono limitati.

Infine, la FINMA deve definire anche i casi nei quali le piccole banche con posizioni in valuta estera di rilevanza secondaria sono tenute a calcolare il requisito LCR in tutte le valute estere (cfr. art. 14 cpv. 2 lett. a P-OLiq), ma non in franchi svizzeri (cfr. art. 14 cpv. 2 lett. b OLiq). Per le posizioni in valuta estera di rilevanza secondaria, il numeratore e il denominatore degli indicatori LCR sono simili in tutte le valute estere e in franchi svizzeri. Inoltre, i costi di un calcolo separato non giustificano i benefici supplementari che ne derivano.

Art. 15b cpv. 1 lett. a

Viene abolita l'assegnazione dei prestiti dell'ESM e dell'EFSF alla categoria 2a delle HQLA. Questi prestiti dovranno poter essere conteggiati quali HQLA della categoria 1, purché vengano soddisfatti i criteri del caso. L'adeguamento viene motivato come segue:

- nel marzo del 2014 il Comitato di Basilea ha deciso di assegnare ai prestiti dell'ESM e dell'EFSF una ponderazione del rischio dello 0 per cento ai fini della regolamentazione dei fondi propri e di ammettere tali prestiti come HQLA della categoria 1 nel quadro della normativa sulla LCR⁶. Sia l'UE sia gli Stati Uniti riconoscono già i prestiti dell'ESM e dell'EFSF come HQLA della categoria 1;
- l'ESM e l'EFSF hanno il compito, quali istituzioni finanziarie internazionali, di svolgere un'azione stabilizzante all'interno del sistema finanziario. Questa funzione dovrebbe essere sostenuta da parte delle autorità nazionali di vigilanza;
- i prestiti dell'ESM devono essere trattati come i prestiti di organizzazioni equiparabili: l'ESM, quale istituzione sovranazionale, è equiparabile all'UE e alla Banca europea per gli investimenti (BEI). I prestiti dell'UE e della BEI sono già ammessi come HQLA della categoria 1 (cfr. par. 50 schema di regolamentazione della liquidità). Inoltre, il meccanismo di garanzia dell'ESM è equiparabile a quello della BEI, fermo restando che il gruppo di Stati che garantisce per i debiti in essere della BEI (tutti gli Stati dell'UE) è più ampio rispetto al gruppo di Stati che risponde dei debiti dell'ESM (Stati dell'area euro). Tuttavia, con l'uscita della Gran Bretagna dall'UE, la BEI perde il maggiore dei suoi garanti che non fanno parte dell'area euro. In tal modo si avrebbe un allineamento tra i gruppi dei garanti della BEI e dell'ESM.

Art. 15b cpv. 3

L'aggiunta nella lettera c permette, a condizioni equivalenti, un trattamento analogo dei deflussi di fondi in Svizzera e all'estero.

Art. 15c cpv. 5 lett. a e b

La modifica puramente linguistica della lettera a consente di chiarire che non sono richiesti riconoscimenti formali. Gli attivi delle categorie 1 e 2 devono unicamente presentare di fatto la qualità HQLA conformemente alla pertinente regolamentazione estera (lett. a).

Per i titoli emessi all'estero e denominati in valuta estera che sono stati riconosciuti dalla BNS come idonei a operazioni di pronti contro termine, le banche non devono più effettuare alcuna verifica volta ad accertare il loro riconoscimento quali HQLA anche da parte delle competenti autorità estere (lett. b). In linea di principio, una verifica di questo tipo sarebbe giustificata poiché consente di evitare sia che la normativa svizzera preveda standard di regolamentazione meno severi rispetto a quelli esteri sia un riconoscimento automatico delle HQLA estere in Svizzera. Tuttavia, il riconoscimento dei titoli da parte della BNS come idonei a operazioni di pronti contro termine garantisce un'alta qualità e un elevato grado di liquidità dei titoli ai sensi dei paragrafi 24–26 dello schema di regolamentazione della liquidità di Basilea³⁷. Una verifica supplementare non appare più giustificata. Per i titoli emessi all'estero e denominati in valuta estera che non sono stati riconosciuti dalla BNS come idonei a operazioni di pronti contro termine viene invece mantenuto questo obbligo di verifica.

⁶ Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria: newsletter n. 17, marzo 2014, http://www.bis.org/publ/bcbs_nl17.htm

⁷ I paragrafi 24–26 dello schema di regolamentazione della liquidità di Basilea 3 vengono attuati nella circolare della FINMA 2015/2, ai n. marg. 139–150.

Art. 15d

Il tenore attuale dell'articolo 15d circoscrive l'obbligo di diversificazione alle HQLA della categoria 2. Tuttavia è opportuno prendere in considerazione l'intero portafoglio HQLA, ragione per cui la nuova formulazione rinuncia alla limitazione alla categoria 2.

Art. 15e

Nell'articolo 15e capoverso 2 sono definiti più dettagliatamente i finanziamenti di titoli. Nella versione tedesca si rinuncia inoltre al termine «gedeckt», poiché i finanziamenti di titoli rientrano già, in quanto sottocategoria, nelle operazioni di finanziamento garantite.

Nel capoverso 6 viene integrata la competenza della FINMA di emanare disposizioni di esecuzione riguardanti aspetti tecnici per operazioni di finanziamento garantite effettuate in valute estere nelle quali la banca non possiede alcun conto presso la corrispondente banca centrale estera. In concreto, per le transazioni in cui l'afflusso o il deflusso di liquidità avviene in una valuta estera nella quale la banca non possiede alcun conto presso la relativa banca centrale, il pareggio nella comprova della liquidità deve sempre avvenire con la posizione degli averi presso le banche centrali, indipendentemente dal fatto che la banca possieda o meno un conto presso la relativa banca centrale nella corrispondente valuta.

Art. 17c

Come già spiegato in precedenza, il secondo periodo del capoverso 1 disciplina la competenza della FINMA di prevedere agevolazioni per le piccole banche (cfr. sopra n. 1.2). Per il resto sono stati effettuati adeguamenti terminologici (cpv. 3-6) in conformità con le nuove disposizioni sulla comprova del finanziamento relativa alla NSFR (art. 17g P-OLiq). Inoltre il capoverso 6 in vigore (riduzione della frequenza di notifica per le banche senza rilevanza sistemica) è integrato nel capoverso 3.

Art. 17e cpv. 1

Confronta il numero 2.1.

2.3 Disposizioni particolari per le banche di rilevanza sistemica

Art. 25 cpv. 2

Confronta il numero 2.1.

Art. 28a

Dal 2014 la FINMA rende conto della liquidità infragiornaliera nell'ambito del rilevamento degli indicatori presso tutte le banche di rilevanza sistemica. Il rendiconto deve rimanere limitato alle banche di rilevanza sistemica.

3 Ripercussioni (analisi d'impatto della regolamentazione)

La concessione di determinati sgravi amministrativi in occasione della comprova della liquidità permette alle banche interessate di ridurre leggermente i costi che devono sostenere per assicurare la conformità alle norme in materia di liquidità. Questi sgravi, come l'omissione di

determinate voci del formulario, riguardano principalmente le banche delle categorie 4 e 5. Finora tutte le banche, a prescindere dalla loro dimensione e complessità, dovevano compilare ogni mese in tutte le sue parti il formulario della FINMA finalizzato a fornire la comprova della liquidità, anche quando ad esempio a livello di singolo istituto e di gruppo la comprova della liquidità non presentava alcuna differenza. Altri sgravi amministrativi – come l'esenzione dall'obbligo di verificare se i titoli denominati in valuta estera e riconosciuti dalla BNS come idonei a operazioni di pronti contro termine siano considerati HQLA anche all'estero – comportano una riduzione dei suddetti costi anche per le banche più grandi. Non sono previste ripercussioni per la Confederazione, i Cantoni o i Comuni.

4 Aspetti giuridici

4.1 Costituzionalità e legalità

Le disposizioni dell'OLiQ si basano sulle pertinenti disposizioni della legge dell'8 novembre 1934⁸ sulle banche (LBCR), segnatamente sugli articoli 4 capoverso 2 e 56.

4.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Non si ravvisano impegni da verificare sul piano della compatibilità. Per quanto riguarda gli standard minimi internazionali, con il presente progetto vengono attuate le nuove norme del Comitato di Basilea in materia di liquidità, conformemente alla strategia elaborata dal Consiglio federale per il recepimento dei principali standard internazionali in ambito finanziario.

4.3 Delega di competenze legislative

La concretizzazione delle disposizioni dell'ordinanza attraverso l'emanazione di disposizioni di esecuzione riguardanti aspetti tecnici da parte della FINMA secondo l'articolo 15e capoverso 6 P-OLiQ è retta dall'articolo 55 capoverso 2 della legge del 22 giugno 2007⁹ sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA).

5 Entrata in vigore

L'entrata in vigore delle modifiche relative alla LCR è prevista per il 1° gennaio 2018. Nel corso del 2018 il Consiglio federale deciderà in merito alle modifiche dell'OLiQ relative alla NSFR.

⁸ RS 952.0

⁹ RS 956.1