



Berna, 30 settembre 2021

Modifica dell'ordinanza sulla liquidità (disposizioni particolari per banche di rile- vanza sistemica – «too big to fail»)

Rapporto esplicativo
per la procedura di consultazione

Indice

1	Situazione iniziale	3
1.1	Necessità di agire e obiettivi	3
1.2	Alternative esaminate e opzione scelta	4
1.3	Rapporto con le strategie del Consiglio federale	5
2	Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	5
2.1	Aspetti in comune con altre Giurisdizioni	5
2.1.1	LCR.....	5
2.1.2	Orizzonte temporale prolungato dello scenario di stress	6
2.1.3	Parametri	6
2.1.4	Componenti di rischio rilevate	8
2.2	Compatibilità con lo standard FSB	9
2.2.1	Linee guida FSB.....	9
2.2.2	Attuazione a livello internazionale	10
3	Punti essenziali del progetto	10
3.1	La normativa proposta	10
3.1.1	Principio	10
3.1.2	Calibrazione complessiva.....	12
3.2	Attuazione	13
4	Commento ai singoli articoli	13
4.1	In generale	13
4.2	Esigenze di base	15
4.3	Esigenze aggiuntive specifiche all'istituto	18
4.4	Ulteriori disposizioni	20
4.5	Disposizioni transitorie e finali	21
4.6	Allegati	22
5	Ripercussioni	22
5.1	Ripercussioni per le banche di rilevanza sistemica	22
5.1.1	Importanza della liquidità per la stabilità delle banche di rilevanza sistemica	22
5.1.2	Beneficio per le banche di rilevanza sistemica	23
5.1.3	Costi inerenti alla liquidità.....	24
5.1.4	Costi del capitale.....	25
5.1.5	Costi legati all'attuazione e all'amministrazione.....	25
5.2	Ripercussioni per la clientela bancaria	25
5.3	Ripercussioni per la Confederazione	26
5.4	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	26
5.5	Ripercussioni per l'economia	26
6	Aspetti giuridici	27
6.1	Costituzionalità e legalità	27
6.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	27
6.3	Delega di competenze legislative	27
7	Entrata in vigore	27
	Abbreviazioni	28
	Bibliografia	28

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

La crisi finanziaria globale degli anni 2007–2009 ha posto l'accento sull'importanza della liquidità delle banche di rilevanza sistemica («Systemically Important Banks», SIB) per la stabilità delle singole banche e dell'economia nazionale nel suo complesso. Una situazione d'emergenza o il fallimento di una tale banca può, date le dimensioni, l'importanza sul mercato e le interconnessioni di una SIB, comportare notevoli squilibri nel sistema finanziario e ripercuotersi negativamente sull'intera economia. È pertanto indispensabile garantire il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica, riducendo al minimo la probabilità che lo Stato debba intervenire in casi simili, così come le possibili ripercussioni finanziarie per i contribuenti. La Svizzera ospita istituti finanziari molto grandi nel confronto internazionale e rispetto alle dimensioni del Paese e quindi tale esigenza è particolarmente cruciale.

Sotto la guida del Dipartimento federale delle finanze (DFF), un gruppo di lavoro interno istituito nel 2019 e composto dalle autorità del settore – DFF, Banca nazionale svizzera (BNS) e Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) – ha analizzato la regolamentazione sulla liquidità delle SIB identificando una necessità d'intervento riguardo al completamento del pacchetto di misure «too big to fail» (TBTF)». L'analisi ha evidenziato che le esigenze particolari per le SIB in materia di liquidità attualmente sancite dall'ordinanza del 30 novembre 2012 sulla liquidità (OLiq; RS 952.06) non portano sistematicamente a maggiori riserve di liquidità rispetto all'esigenza, valida per tutte le banche, di rispettare una quota di liquidità a breve termine («Liquidity Coverage Ratio», LCR)¹ del 100 per cento. Di conseguenza, la maggiore capacità di resistenza alle forti oscillazioni di liquidità richiesta dalla legge dell'8 novembre 1934 sulle banche (LBCR; RS 952.0) non è garantita e il fabbisogno di liquidità di una SIB in caso di liquidazione² non è sufficientemente coperto.

Anche il Fondo monetario internazionale (FMI) ha constatato, nella sua analisi del settore finanziario svizzero del 2019, che le esigenze in materia di liquidità imposte alle SIB svizzere per far fronte ai casi di liquidazione sono ancora inadeguate³. Già nel 2016 il Financial Stability Board (FSB) aveva pubblicato i principi guida riguardanti il fabbisogno di liquidità delle SIB attive a livello internazionale («Global Systemically Important Banks», G-SIB) durante una fase di liquidazione⁴, i quali non risultano ancora recepiti nella regolamentazione svizzera. Vi è consenso internazionale sul fatto che in caso di liquidazione la dotazione di liquidità delle SIB costituisca un criterio determinante per definire la capacità di liquidazione⁵, e ciò sia per le G-

¹ La quota di liquidità a breve termine assolve lo scopo di garantire che le banche mantengano sufficienti attività liquide di elevata qualità per poter coprire in ogni momento il deflusso netto di fondi prospettato in uno scenario di stress di liquidità basato su ipotesi di deflussi e afflussi per un orizzonte temporale di 30 giorni di calendario (orizzonte temporale di 30 giorni). Cfr. art. 12 segg. OLiq.

² Nel presente rapporto il termine «liquidazione» comprende sia il risanamento che la liquidazione di un istituto. Allo stesso modo, la «capacità di liquidazione» corrisponde alla «capacità di risanamento e di liquidazione» di un istituto.

³ Fondo monetario internazionale (2019), *Switzerland – Financial Sector Assessment Program, IMF Country Report* n. 19/183, giugno 2019, pag. 41; <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2019/1CHEEA2019003.ashx>

⁴ Financial Stability Board (2016), *Guiding principles on the temporary funding needed to support the orderly resolution of a global systemically important bank («G-SIB»)*, 18 agosto 2016; www.fsb.org/2016/08/guiding-principles-on-the-temporary-funding-needed-to-support-the-orderly-resolution-of-a-global-systemically-important-bank-g-sib/.

Ulteriormente precisato in seguito: Financial Stability Board (2018), *Funding Strategy Elements of an Implementable Resolution Plan*, 21 giugno 2018; www.fsb.org/2018/06/funding-strategy-elements-of-an-implementable-resolution-plan-2/.

⁵ Financial Stability Board (2021), *Evaluation of the Effects of Too-Big-To-Fail Reforms, Final Report*, 1° aprile 2021; www.fsb.org/2021/03/evaluation-of-the-effects-of-too-big-to-fail-reforms-final-report/.

SIB che per le banche attive principalmente a livello nazionale («Domestic Systemically Important Banks», D-SIB).

Sulla base di queste considerazioni il Consiglio federale ha indicato nel rapporto del 4 giugno 2021⁶ sulla valutazione secondo l'articolo 52 LBCR la necessità di rielaborare le esigenze in materia di liquidità per le SIB. Lo scopo della revisione dell'ordinanza sulla liquidità è quello di garantire che tutte le SIB dispongano, come richiesto dall'articolo 9 capoverso 2 lettera b LBCR, di liquidità che garantiscano loro una migliore capacità di assorbire forti oscillazioni di liquidità rispetto alle banche che non hanno rilevanza sistemica, in modo da riuscire a rispettare i propri obblighi di pagamento anche in una situazione eccezionalmente difficile. Inoltre, il fabbisogno di liquidità di una SIB deve essere coperto anche in caso di liquidazione.

In un contesto di crisi bancaria, riserve di liquidità sufficienti assicurano la disponibilità di tempo e risorse finanziarie per attuare soluzioni idonee a garantire le funzioni di rilevanza sistemica. Le nuove regole in materia di liquidità per le SIB sono volte a contribuire al rafforzamento della stabilità delle singole banche al fine di ridurre la probabilità e la gravità di una crisi ed evitare ingenti costi per l'intera economia nazionale.

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

Con le analisi condotte in merito alla revisione dell'OLiQ le autorità hanno vagliato varie alternative. Tra le altre cose, hanno analizzato e valutato l'opzione alternativa descritta in questo capitolo, che dal 22 ottobre al 30 novembre 2020 è stata oggetto di una consultazione preliminare presso le cinque SIB. Nello stesso periodo la FINMA ha raccolto i dati corrispondenti presso questi istituti.

Tale opzione alternativa – come il presente progetto di revisione – si basa su uno scenario di liquidazione di 60 giorni di calendario, che le autorità ritengono plausibile e che si ricollega al precedente scenario di stress di 30 giorni del requisito LCR. Anche con questa opzione alternativa le autorità hanno assunto come ipotesi di base una diminuzione dei deflussi netti di fondi nel corso del tempo, rispecchiando così una crisi che dapprima induce un rischio d'insolvenza per la banca («Point of non-viability», PONV) e vede un graduale ritorno alla stabilità solo in seguito a un «bail-in». A differenza del presente progetto di revisione, nell'opzione alternativa i parametri relativi ad afflussi e deflussi erano basati sull'indicatore LCR⁷, e le banche non potevano scendere al di sotto di un determinato livello di LCR alla fine dello scenario di stress (LCR dell'80 % per le G-SIB e del 50 % per le D-SIB). Analogamente al presente progetto di revisione, anche l'opzione alternativa prevede supplementi volti a coprire i rischi di liquidità infragiornalieri e quelli derivanti dal prolungamento della durata di crediti, nonché riduzioni per le misure che generano liquidità.

In accordo con i pareri formulati dalle cinque SIB coinvolte nella consultazione preliminare, il DFF ha deciso di non dare ulteriore seguito all'opzione alternativa così configurata. Uno dei motivi di tale decisione è che, soprattutto a causa dei tassi di afflusso e deflusso basati sull'indicatore LCR durante la fase di liquidazione, lo schema non consente un raffronto diretto a livello internazionale con le disposizioni delle principali Giurisdizioni estere. Oltre a questo, esso risulta estremamente complesso, essendo necessario modellare un bilancio dinamico per ogni giorno dello scenario di liquidazione.

Il presente progetto introduce una regolamentazione in materia di liquidità che si avvicina, con la prescrizione di esigenze di base integrate con esigenze aggiuntive specifiche all'istituto, a quella dei centri finanziari di rilievo internazionale – in particolare del Regno Unito. In aggiunta e in deroga a questa prassi internazionale, tramite le esigenze di base vengono introdotti an-

⁶ FF 2021 1487

⁷ Nell'opzione alternativa presa in esame sono stati fissati i seguenti tassi di afflusso e di deflusso: il 50 % dei tassi LCR dal 31° al 60° giorno dello scenario di stress, e ancora il 10 % dal 61° al 90° giorno.

che alcuni requisiti minimi. Per la Svizzera, che ospita istituti finanziari molto grandi nel confronto internazionale e rispetto alle dimensioni del Paese, l'introduzione di esigenze di base rappresenta una componente essenziale e necessaria. Occorre tenere presente che nel contesto delle esigenze quantitative in materia di liquidità non esistono finora né uno standard internazionale né una prassi uniforme per il caso di liquidazione. La rinuncia alla definizione di modelli di bilancio dinamici riduce in modo decisivo la complessità della regolamentazione e consente di mantenere i costi operativi delle banche entro limiti adeguati.

1.3 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

L'avamprogetto si inserisce nei settori d'intervento⁸ previsti dalla politica dei mercati finanziari del Consiglio federale del dicembre 2020⁹ e, con la stabilità del sistema finanziario perseguita, costituisce uno degli obiettivi del Consiglio federale per il 2022. Il Governo ha già esposto la necessità di intervenire nell'ambito delle esigenze particolari per le SIB in materia di liquidità nel rapporto del 4 giugno 2021¹⁰ sulle banche di rilevanza sistemica – valutazione secondo l'articolo 52 della legge sulle banche.

2 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

2.1 Aspetti in comune con altre Giurisdizioni

Le nuove esigenze in materia di liquidità prevedono per le SIB, oltre a un requisito LCR del 100 per cento, un'esigenza di base ed esigenze aggiuntive specifiche all'istituto. In questo modo, in futuro i rischi di liquidità saranno coperti sia nella fase di stabilizzazione che in quella di liquidazione. Qui di seguito vengono messi a confronto i singoli elementi del nuovo approccio svizzero con i regimi adottati in determinate Giurisdizioni estere.

2.1.1 LCR

Con l'obiettivo di aumentare la capacità di resistenza del settore bancario, il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria («Basel Committee on Banking Supervision», BCBS) ha introdotto nel 2013 la quota di liquidità a breve termine (requisito LCR)¹¹. Il requisito LCR ha lo scopo di assicurare che le banche dispongano di un volume adeguato di attività liquide di elevata qualità («High Quality Liquid Assets», HQLA) che possano essere convertite rapidamente in liquidità per soddisfare il fabbisogno derivante da uno scenario di stress di liquidità di 30 giorni. Secondo lo standard di Basilea, in tempi normali l'indicatore LCR è pari o superiore al 100 per cento, il che significa che il volume di HQLA deve almeno equivalere al totale dei deflussi netti di fondi prospettati per i 30 giorni successivi nello scenario di stress. I tassi di deflusso LCR applicabili per il calcolo sono in linea con il consenso internazionale e riflettono le esperienze ottenute con le crisi passate.

Il requisito LCR rappresenta a livello internazionale il fondamento delle esigenze in materia di liquidità. Tale parametro viene integrato caso per caso con esigenze aggiuntive, in particolare

⁸ Segnatamente il n. 7, «Assicurare la resilienza» > «Resilienza».

⁹ Rapporto del Consiglio federale del 4 dicembre 2020 «Radicata in Svizzera, all'avanguardia nel mondo: Politica per una piazza finanziaria svizzera rivolta verso il futuro». Fonte: www.sif.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Politica mercati finanziari > [rapporto](#).

¹⁰ FF 2021 1487

¹¹ Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (2013), *Basilea 3 – Il Liquidity Coverage Ratio e gli strumenti di monitoraggio del rischio di liquidità*, gennaio 2013; www.bis.org/publ/bcbs238_it.pdf.

per le SIB. Analogamente ai Paesi di riferimento, anche la Svizzera applica un requisito LCR del 100 per cento.

2.1.2 Orizzonte temporale prolungato dello scenario di stress

Le nuove esigenze svizzere in materia di liquidità TBTF si basano su uno scenario che porta la banca alla fase di liquidazione. In questo scenario, nei primi 30 giorni di calendario i tassi di deflusso calcolati con l'indicatore LCR restano invariati. Tuttavia, un periodo di 30 giorni è troppo breve per completare la liquidazione di una SIB. L'esperienza ha dimostrato che una banca non entra in liquidazione nel giro di un giorno e che dopo l'avvio di tale procedura ci vuole tempo per tornare a un regime di ordinaria amministrazione («business as usual»). Per coprire questo processo si considera un orizzonte temporale totale di 90 giorni (incluso il citato periodo LCR di 30 giorni di calendario).

Nella pratica, il requisito LCR con un orizzonte temporale di 30 giorni di calendario porta le banche a prolungare le scadenze di poco oltre la soglia dei 30 giorni di calendario allo scopo di ridurre i deflussi conteggiati nell'indicatore LCR («cliff risk», rischio di soglia). Estendendo l'orizzonte temporale dello scenario di stress a 90 giorni, in futuro saranno rilevate anche queste posizioni. Il rischio non coperto dal requisito LCR viene gestito esattamente allo stesso modo in altre Giurisdizioni, tramite ampliamento dell'orizzonte temporale dello scenario di stress.

Nel Regno Unito esistono vari supplementi per i rischi non coperti dal requisito LCR, noti come requisiti di liquidità «pillar 2». In questo contesto, anche l'autorità di regolamentazione prudenziale del Regno Unito («Prudential Regulation Authority», PRA) considera uno scenario di stress di 90 giorni.¹² Negli Stati Uniti, le prescrizioni per il «Title 1 Resolution Plan» richiedono, tra l'altro, che il fabbisogno di liquidità di tutte le unità operative sia modellato su un periodo di liquidazione di almeno 60 giorni dalla dichiarazione di fallimento o dall'adozione di misure di liquidazione da parte delle autorità e che sia mantenuto un cuscinetto di liquidità corrispondente.¹³ Nell'Unione europea (UE), lo scenario di stress utilizzato dalla Banca centrale europea (BCE) in relazione all'orizzonte prolungato dello scenario si spinge anche oltre, prevedendo persino un orizzonte di 180 giorni.¹⁴

2.1.3 Parametri

Il rigore delle esigenze risulta dalla durata dell'orizzonte temporale dello scenario di stress e dai tassi di afflusso e deflusso ipotizzati. Per il presente progetto di revisione può essere utile considerare l'esempio dei depositi non stabili di clienti privati: conformemente all'ipotesi prevista dal requisito LCR, nei primi 30 giorni di calendario la clientela della banca ritirerà il 10 per cento dei depositi. Per i successivi 60 giorni, si presume un deflusso del 7 per cento dal volume iniziale. Cumulativamente, nell'arco di 90 giorni, i deflussi ammontano quindi al 17 per cento, il che equivale a dire che nel complesso l'83 per cento dei depositi della clientela non viene ritirato e rimane presso la banca. Un confronto internazionale tra gli scenari mostra

¹² Prudential Regulation Authority (2019), *Pillar 2 liquidity, Statement of Policy*, giugno 2019, pag. 4 segg.; www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/statement-of-policy/2019/pillar-2-liquidity-sop-update-june-2019.pdf?la=en.

¹³ L'indicatore «Resolution Liquidity Execution Need» (RLEN) include la «Minimum Operating Liquidity» e il «Peak Funding Need» (PFN). L'indicatore RLEN deve essere ricalcolato quotidianamente per ogni giorno del periodo di liquidazione. Non appena la liquidità disponibile non soddisfa più il requisito RLEN, la direzione a livello di holding deve adottare le misure necessarie. Di conseguenza, l'indicatore RLEN contiene anche una componente di riserva gestionale. La pianificazione della liquidazione negli Stati Uniti impone alle holding intermedie («Intermediate Holding Companies», IHC) statunitensi di UBS e Credit Suisse di calcolare l'indicatore RLEN (cfr. www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/files/bcreg20201209a2.pdf).

¹⁴ Banca centrale europea (2019), *ECB Sensitivity analysis of Liquidity Risk – Stress Test 2019, Methodological note*, febbraio 2019; www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.ECB_sensitivity_analysis_of_liquidity_risk-stress_test_2019-methodological_note_20190206-6771e88926.en.pdf.

che le ipotesi di deflusso sono paragonabili. Alla luce delle recenti esperienze di crisi all'estero, le ipotesi di deflusso sono del tutto realistiche.^{15,16}

Per mettere in prospettiva il rigore dell'approccio svizzero, le principali componenti paragonabili¹⁷ vengono messe a confronto con lo scenario più rigoroso e rilevante ai fini della vigilanza nello stress test di liquidità della BCE del 2019¹⁸. Lo scenario della BCE presuppone un deflusso costante, ovvero per tutto il periodo di 180 giorni viene ritirata la stessa percentuale del saldo residuo della posizione. Al confronto, lo scenario svizzero si limita a un orizzonte temporale di 90 giorni.

Per rendere possibile un confronto tra le esigenze dello scenario svizzero e quelle dello scenario della BCE, nella panoramica indicata nella tabella 1 il calcolo dei tassi di deflusso e di afflusso considera solo i deflussi dei primi 90 giorni per lo scenario della BCE. È opportuno ricordare che lo scenario della BCE è di fatto più rigoroso di quanto mostri la tabella 1, in quanto nel complesso richiede che si consideri un orizzonte temporale più lungo dello scenario di stress, ovvero di 180 giorni.

Utilizzando l'esempio dei depositi non garantiti di clienti privati, la tabella 1 mostra che a causa delle difficili condizioni in cui versa l'ipotetica banca in liquidazione, nello scenario svizzero i clienti privati ritirano in un arco di 90 giorni depositi non garantiti per una somma pari al 17 per cento del volume iniziale. Nello scenario della BCE, il deflusso nello stesso periodo è maggiore, ovvero del 23 per cento. Secondo la tabella 1, lo scenario svizzero è meno rigoroso di quello della BCE anche perché presenta afflussi più elevati per i crediti dei clienti privati e delle aziende. Viceversa, nel settore dei depositi garantiti di grande volume dei clienti privati e dei depositi della clientela aziendale i deflussi sono più elevati nello scenario svizzero che in quello della BCE. Ne consegue che in questo ambito lo scenario svizzero è più rigoroso. Considerato nel suo complesso, il rigore dello scenario svizzero – con gli afflussi e i deflussi ipotizzati – è quindi paragonabile a quello dello scenario internazionale.

¹⁵ Nel caso del Banco Popular spagnolo, per il quale è stato applicato per la prima volta il quadro di liquidazione europeo, i deflussi di depositi sono ammontati a circa il 20 % nell'arco di poche settimane (cfr. www.reuters.com/article/us-popular-m-a-deposits-idUSKBN18Y1EU).

¹⁶ Un confronto con i deflussi di liquidità presso UBS nel 2008 non appare adeguato: i dati disponibili sono scarsi e comunque non fornirebbero un quadro rappresentativo dei deflussi nei periodi di stress perché le autorità sono intervenute in modo tempestivo e completo. Le misure adottate dalle autorità hanno conseguito l'obiettivo prefissato e impedito il manifestarsi di deflussi elevati e destabilizzanti.

¹⁷ Le componenti in questione sono le seguenti: LCR al 100 %, orizzonte temporale prolungato dello scenario di stress e supplemento per il rischio d'immagine («franchise risk»).

¹⁸ Banca centrale europea (2019), *ECB Sensitivity analysis of Liquidity Risk – Stress Test 2019, Methodological note*, febbraio 2019, pag. 26; www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.ECB_sensitivity_analysis_of_liquidity_risk-stress_test_2019-methodological_note_20190206~6771e88926.en.pdf.

Tabella 1: Scenario – confronto internazionale (parametri calibrati su un orizzonte temporale di 90 giorni)

<i>Parametri per posizioni scadenti su base giornaliera</i>	CH/LCR	Scenario BCE
Deflussi		
Depositi garantiti di clienti privati	12 %	9 %
Depositi non garantiti di clienti privati	17 %	23 %
Depositi di grande volume di clienti privati	27 %	23 %
Depositi operativi di clienti aziendali	42 %	36 %
Depositi non operativi di clienti aziendali	57 %	48 %
Depositi di istituti finanziari	100 %	100 %
Afflussi		
Crediti a favore di clienti privati	25 %	0 %
Crediti a favore di clienti aziendali	25 %	0 %
Crediti a favore di istituti finanziari	100 %	100 %

2.1.4 Componenti di rischio rilevate

Oltre agli afflussi e ai deflussi sopra descritti, i quali come detto sono presi in considerazione anche in altre Giurisdizioni e si inseriscono di conseguenza nell'esigenza di base LCR e nello scenario di stress per un orizzonte temporale prolungato di 90 giorni di calendario (orizzonte temporale di 90 giorni), la nuova esigenza TBTF svizzera comprende supplementi per il rischio infragiornaliero e il rischio d'immagine («franchise risk», rischio derivante dal prolungamento della durata di crediti) nonché riduzioni per le misure che generano liquidità («management actions», interventi della dirigenza).

Il rischio infragiornaliero non è rilevato nell'indicatore LCR come rischio perché questo si sofferma sui dati a fine giornata. Nel Regno Unito, ad esempio, tale lacuna viene colmata dalla PRA attraverso i supplementi del «pillar 2» specifici alla singola banca¹⁹. Nell'approccio statunitense, il fabbisogno infragiornaliero è parte integrante della liquidità operativa minima («Minimum Operating Liquidity», MOL) e quindi dell'indicatore RLEN. Gli Stati Uniti chiedono una copertura del fabbisogno di liquidità infragiornaliera anche nel contesto dell'analisi e esame completi della liquidità («Comprehensive Liquidity Analysis and Review», CLAR)²⁰.

Nel Regno Unito, nel concetto di solidità del marchio («franchise viability») sono riuniti i rischi legati in particolare al riacquisto anticipato di titoli di debito, all'estinzione anticipata di strumenti derivati non coperti e di operazioni di «prime brokerage».

L'aggiunta degli interventi della dirigenza corrisponde segnatamente alla considerazione di ulteriori attivi non gravati, così come rilevati con gli strumenti di monitoraggio di Basilea.²¹

L'elemento delle esigenze aggiuntive specifiche all'istituto permette inoltre di tenere conto dei rischi legati alla singola banca; a questo proposito, le SIB possono effettuare e presentare alla FINMA stime proprie, basate su approcci e ipotesi di scenario interni alla banca. Sotto il profilo

¹⁹ Prudential Regulation Authority (2019), *Pillar 2 liquidity, Statement of Policy*, giugno 2019, pag. 11 segg.; www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/statement-of-policy/2019/pillar-2-liquidity-sop-update-june-2019.pdf?la=en.

²⁰ La CLAR è la controparte della CCAR («Comprehensive Capital Analysis and Review», analisi e esame completi del capitale) e rappresenta una valutazione annuale degli elementi quantitativi e qualitativi della gestione del rischio di liquidità della banca.

²¹ Banca dei regolamenti internazionali (2019), *Supervisory Review Process*, 15 dicembre 2019, n. 50.27 segg.; www.bis.org/basel_framework/chapter/SRP/50.htm.

della metodologia questo modo di procedere è paragonabile al concetto del «pillar 2» del Regno Unito²² e all'approccio ILAAP («Internal Liquidity Adequacy Assessment Process», processo interno di valutazione dell'adeguatezza della liquidità) dell'UE²³, che con la considerazione di ulteriori rischi rilevanti specifici alla banca puntano ad ottenere un quadro il più completo possibile della situazione di rischio complessiva della banca.

2.2 Compatibilità con lo standard FSB

2.2.1 Linee guida FSB

La riuscita liquidazione di una G-SIB dipende dall'apporto garantito di liquidità. Sulla base delle caratteristiche essenziali dei regimi efficaci di risoluzione delle crisi per gli istituti finanziari («Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions»)²⁴, il FSB ha sviluppato linee guida per la gestione del fabbisogno di liquidità di una banca in liquidazione²⁵, nelle quali si stabilisce che una banca può continuare a essere esposta a un fabbisogno di liquidità elevato anche nella fase successiva all'avvio della liquidazione, ossia dopo che è stata ricapitalizzata con successo. Tra i motivi citati vi sono, per esempio, la maggiore volatilità del mercato, l'incertezza riguardo alla valutazione dei valori patrimoniali e le asimmetrie informative sulla solidità economica della banca.

Le linee guida prevedono che la liquidità debba provenire innanzitutto dalle risorse esistenti della banca e da fonti rese disponibili dal mercato. Solo quando questi fondi non saranno più sufficienti sarà possibile ricorrere a un meccanismo temporaneo di sostegno del settore pubblico (noto anche come «Public Sector Backstop Mechanism» o semplicemente «Public Backstop»), che comprende il sostegno alla liquidità da parte della banca centrale.

Le linee guida prevedono inoltre che l'autorità di liquidazione competente elabori, congiuntamente al piano di liquidazione, cosiddetti piani di liquidità. Il contenuto del piano di liquidità è specificato in apposite linee guida²⁶ e mira a garantire un sufficiente apporto di liquidità nella fase di liquidazione. Una stima plausibile del fabbisogno di finanziamento durante una fase di liquidazione, da un lato, e la predisposizione della liquidità necessaria, dall'altro, sono elementi fondamentali per la credibilità del piano. In particolare, negli scenari di stress di liquidità vanno formulate ipotesi adeguate e le banche devono disporre della capacità necessaria per monitorare e approntare tempestivamente le risorse e il fabbisogno di liquidità. Tenuto conto delle linee guida del FSB e in stretta collaborazione con la BNS, la FINMA ha formulato direttive all'attenzione delle grandi banche per l'elaborazione di un eventuale scenario di crisi, che obbligano le banche a stimare il fabbisogno di liquidità e a confrontarlo con le riserve effettivamente disponibili al giorno di riferimento («capabilities»)²⁷.

Per riassumere, si può affermare che il FSB impone alle banche di disporre di dati e sistemi necessari per effettuare una modellazione flessibile del fabbisogno di liquidità in un processo di liquidazione come pure di disporre di liquidità sufficiente per completare una liquidazione fondamentalmente senza il sostegno dello Stato.

²² Prudential Regulation Authority (2019), *Pillar 2 liquidity, Statement of Policy*, giugno 2019, n. 1.3 e 1.6; www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/statement-of-policy/2019/pillar-2-liquidity-sop-update-june-2019.pdf?la=en.

²³ Banca centrale europea (2018), *Guida della BCE sul processo interno di valutazione dell'adeguatezza della liquidità (ILAAP)*, novembre 2018, «Principio 4»; www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.ilaap_guide_201811.it.pdf.

²⁴ Financial Stability Board (2014a), *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, 15 ottobre 2014, «Key Attribute 6»; www.fsb.org/2014/10/key-attributes-of-effective-resolution-regimes-for-financial-institutions-2/.

²⁵ Financial Stability Board (2016).

²⁶ Financial Stability Board (2018).

²⁷ FINMA (2018), Rapporto annuale 2018, pag. 106; finma.ch/it/documentazione/pubblicazioni-della-finma/rapporto-di-gestione.

2.2.2 Attuazione a livello internazionale

Il FSB lascia alle singole Giurisdizioni la competenza di disciplinare le pertinenti disposizioni atte a garantire che le banche dispongano effettivamente di cuscinetti di liquidità sufficienti. Gli approcci adottati negli Stati Uniti, nel Regno Unito, nell'UE e in Svizzera sono tutti compatibili con le raccomandazioni del FSB.

Gli Stati Uniti (con i modelli RLEN/RLAP²⁸) sono gli unici ad aver introdotto esigenze regolamentari in materia di liquidità per il caso di liquidazione. Il Regno Unito e l'UE, invece, non prevedono disposizioni al riguardo. Le autorità definiscono eventuali esigenze supplementari nel processo di vigilanza.

Nel raffronto internazionale dell'attuazione delle linee guida del FSB si deve tenere conto del contesto generale, segnatamente del quadro di vigilanza esistente e del ruolo previsto per il sostegno pubblico. Nel Regno Unito e nell'UE, l'attenzione si concentra sulle capacità dei modelli di stimare il fabbisogno di liquidità piuttosto che sulla creazione di un cuscinetto di liquidità *ex ante*. Nel caso in cui durante una liquidazione il fabbisogno si riveli maggiore della liquidità disponibile delle banche, il Regno Unito prevede un meccanismo di sostegno pubblico senza limiti. Anche nell'UE il Meccanismo europeo di stabilità (MES), abbinato al Fondo di risoluzione unico, rappresenta una forma di sostegno pubblico alla liquidità in situazioni di crisi.

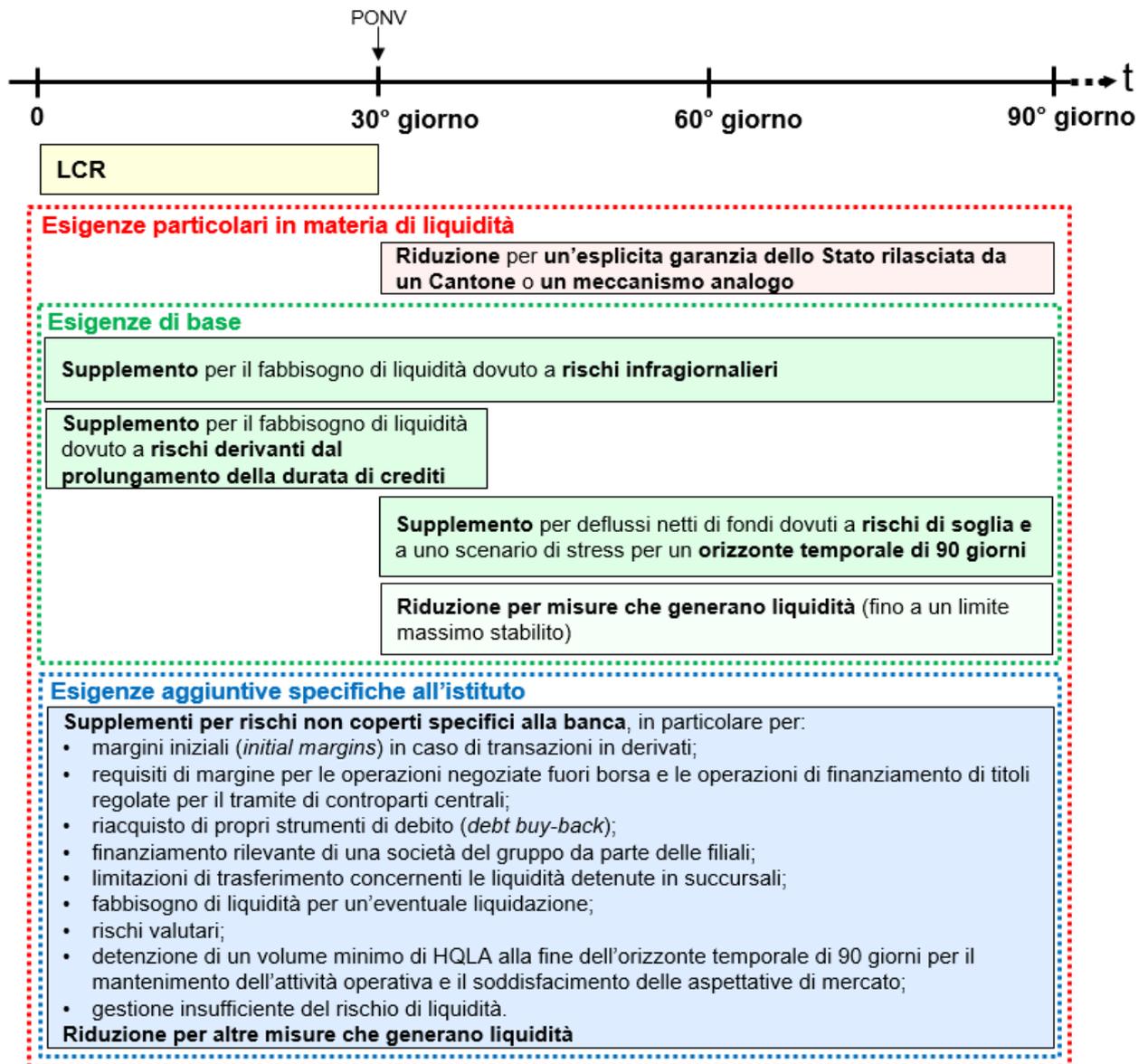
L'approccio statunitense è solo parzialmente paragonabile a quello svizzero. Negli Stati Uniti la decisione finale rispetto alle modalità di calcolo del fabbisogno di liquidità e alla liquidità necessaria spetta alla banca centrale («Federal Reserve System», comunemente abbreviata «Fed») nel quadro delle attività di sorveglianza. Negli Stati Uniti, la «Federal Deposit Insurance Corporation» (FDIC) possiede ampia esperienza in materia di fallimento di banche, il che rende credibile la minaccia di fallimento associata al requisito RLEN. Inoltre, tramite la possibilità per la FDIC di fornire la liquidità necessaria per la liquidazione anche negli Stati Uniti esiste una forma di sostegno pubblico.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

3.1.1 Principio

²⁸ Con il modello RLAP («Resolution Liquidity Adequacy and Positioning», adeguatezza e posizionamento della liquidità per la liquidazione), le banche devono garantire che nelle unità essenziali sia detenuta una quantità sufficiente di HQLA per coprire per un periodo di almeno 30 giorni i deflussi netti stimati dei fondi (cfr. www.federal-reserve.gov/publications/resolution-plans-faqs-fbo-liquidity.htm).



A causa della loro particolare importanza per l'economia svizzera, le SIB sono soggette a esigenze di liquidità più rigide. A differenza di quanto avviene per le banche che non presentano rilevanza sistemica, le SIB devono infatti detenere liquidità sufficiente per i rischi che il requisito LCR non copre a causa della sua impostazione su un orizzonte temporale di 30 giorni. Ciò vale in particolare per i casi di liquidazione nei quali bisogna evitare che si generino ingenti costi per l'economia nazionale e i contribuenti.

In questo contesto, il nuovo approccio normativo in materia di liquidità per le SIB si collega, con uno scenario di liquidazione di 60 giorni, al precedente scenario di stress di 30 giorni del requisito LCR. Lo scenario si fonda sull'idea che la situazione della banca interessata si stabilizzerà gradualmente dopo che la FINMA avrà determinato il PONV il 30° giorno dello scenario di stress e con il «bail-in» immediatamente successivo. La nuova regolamentazione presuppone quindi che la SIB interessata superi la crisi e sia in grado, eventualmente riducendo o modificando il suo modello operativo, di portare avanti le proprie attività. Nello scenario di liquidazione, ciò si riflette nella diminuzione dei deflussi netti di fondi dal 31° al 90° giorno.

Le esigenze poste alla liquidazione sono soddisfatte, da un lato, per mezzo delle esigenze di base applicabili a tutte le SIB e, dall'altro, con esigenze aggiuntive specifiche all'istituto eventualmente necessarie per tenere conto di ulteriori rischi. Le esigenze di base tengono conto, attraverso modelli standard e parametri minimi predefiniti, dei rischi non coperti dal requisito LCR (rischi di liquidità infragiornalieri, rischi derivanti dal prolungamento della durata di crediti, rischi di soglia o rischi da un orizzonte temporale di 90 giorni), mentre la FINMA può, con

esigenze aggiuntive specifiche all'istituto, stabilire supplementi per coprire ulteriori rischi materiali non coperti. In riferimento a tali rischi, le SIB possono effettuare e presentare alla FINMA stime proprie, basate su approcci e ipotesi di scenario interni alla banca. La FINMA tiene conto di queste stime per la determinazione dei supplementi; non si tratta, tuttavia, di un'approvazione del modello da parte della FINMA.

Distinguendo tra esigenze di base ed esigenze aggiuntive specifiche all'istituto, la regolamentazione si basa sul principio della proporzionalità nel considerare il diverso grado di rilevanza sistemica tra G-SIB e D-SIB. Se da un lato, infatti, le medesime esigenze di base devono essere soddisfatte da tutte e cinque le SIB, dall'altro le autorità presumono che le esigenze aggiuntive specifiche all'istituto saranno rilevanti soprattutto per le due G-SIB. I rischi specifici alla banca che dovranno essere coperti in questo modo derivano principalmente da modelli operativi e strutture organizzative complessi, riscontrabili in particolare nelle G-SIB (p. es. i rischi derivanti dal finanziamento rilevante di una società del gruppo da parte delle filiali, da limitazioni di trasferimento concernenti le liquidità detenute in succursali, da transazioni in derivati, da operazioni negoziate fuori borsa e operazioni di finanziamento di titoli regolate per il tramite di controparti centrali).

Il principio proposto prevede anche la possibilità, in alcuni casi, di adempiere le esigenze in materia di liquidità prendendo in considerazione misure che generano liquidità. Nel quadro delle esigenze di base, la vendita di titoli negoziabili e liberamente disponibili al valore attuale di mercato, al netto della relativa riduzione del valore, può essere computata fino a un determinato limite massimo. A tal fine, le SIB devono dimostrare alla FINMA che i titoli sono negoziabili e liberamente disponibili e pertanto adatti ad acquisire liquidità. Il limite massimo è necessario alla luce di considerazioni sui rischi, in quanto l'attuazione delle misure nella fase di crisi comporta degli ostacoli operativi e, al fine di evitare vendite precipitose di titoli («firesale»), dei ritardi. Nel quadro delle esigenze aggiuntive specifiche all'istituto, le SIB possono chiedere che vengano prese in considerazione altre misure che generano liquidità, comprovando alla FINMA la loro fattibilità in caso di crisi grave (rischio d'insolvenza).

Il principio proposto ammette inoltre il computo di un'esplicita garanzia dello Stato rilasciata da un Cantone o un meccanismo analogo per soddisfare le esigenze particolari in materia di liquidità, se la garanzia o il meccanismo vengono considerati per l'adempimento delle esigenze relative ai fondi supplementari in grado di assorbire le perdite e, qualora utilizzati in caso di crisi, conducessero secondo la valutazione della FINMA in tempi brevi a un afflusso di liquidità.

3.1.2 Calibrazione complessiva

Il gruppo di lavoro menzionato nel numero 1.1 ha eseguito un'analisi della dotazione e del fabbisogno di liquidità delle SIB. Sulla base di tali valutazioni, le autorità hanno concluso che l'attuale dotazione di liquidità delle SIB costituisce un punto di partenza adeguato per il successo di un'operazione di stabilizzazione e liquidazione²⁹. La liquidità disponibile, calcolata come somma delle HQLA detenute in media da tutte le SIB nel periodo da luglio 2020 a febbraio 2021, si è attestata al 23 per cento della somma delle loro esposizioni totali³⁰. L'obiettivo della presente revisione è far sì che le SIB dispongano della maggiore capacità di resistenza richiesta dalla legge e di liquidità sufficiente per attuare la strategia di liquidazione. Dato che le SIB dispongono già di un cuscinetto di liquidità adeguato, con l'introduzione delle nuove esigenze non dovranno aumentare la loro dotazione di liquidità in modo significativo, né potranno diminuirla. Tuttavia, si può presumere che le esigenze in materia di liquidità disponibile

²⁹ Nel quadro delle analisi condotte in merito alla revisione dell'OLiQ le autorità hanno raccolto dati corrispondenti presso le SIB, basandosi sullo schema alternativo descritto nel numero 1.2. Inoltre, le autorità hanno ipotizzato un adeguamento delle banche alla regolamentazione, ottenuto prolungando la scadenza di posizioni selezionate tra i passivi di bilancio. Dai dati rilevati è emerso che lo scenario di stress da liquidazione analizzato conduce, in tutte le SIB considerate, a un fabbisogno di liquidità che in generale non genera né incrementi né decrementi significativi delle HQLA a disposizione delle SIB in vari giorni di riferimento del 2020.

³⁰ L'esposizione totale corrisponde al denominatore dell'indice di leva finanziaria («leverage ratio») e riflette la posizione di rischio totale costituita dalle posizioni di bilancio e fuori bilancio di un istituto.

possano variare nel tempo, per esempio a seguito di cambiamenti nel modello operativo o nel profilo di rischio.

3.2 Attuazione

Oltre alle esigenze di base delle disposizioni per le SIB sancite nella sezione 2 dell'OLiQ, la sezione 2a riporta le esigenze aggiuntive specifiche all'istituto. Per queste ultime, l'elenco previsto nell'articolo 25a AP-OLiQ per gli elementi che compongono il supplemento non è esaustivo. L'attuazione di questo articolo avviene nell'ambito del processo di vigilanza della FINMA e rientra perciò tra le competenze di quest'ultima. Le spiegazioni del numero 4.3 forniscono indicazioni sul modo di procedere della FINMA. Secondo l'articolo 25b AP-OLiQ, una SIB può redigere per le componenti pertinenti una propria analisi che quantifichi il fabbisogno (aggiuntivo) di HQLA. L'analisi, che viene messa a disposizione della FINMA, comprende all'occorrenza ulteriori componenti del supplemento (art. 25a cpv. 1 AP-OLiQ) nonché un'analisi del computo di riduzioni attinenti a misure che generano liquidità (art. 25a cpv. 2 AP-OLiQ). La FINMA esamina tutte le componenti con le relative quantificazioni e tiene conto dei risultati ottenuti per la determinazione delle esigenze aggiuntive specifiche all'istituto, includendo segnatamente anche le analisi fornite dalle banche ma decidendo entro i limiti del proprio potere d'apprezzamento. In particolare, la FINMA può includere componenti non esplicitamente elencate nell'articolo 25a AP-OLiQ. Tali esigenze aggiuntive specifiche all'istituto, consistenti in supplementi e riduzioni, vanno determinate dal punto di vista di una crisi che comporti un eventuale rischio d'insolvenza (art. 25 LBCR). Ciò significa in particolare che occorre tenere adeguatamente conto di un maggiore fabbisogno di liquidità per le attività pertinenti e della fattibilità delle misure che generano liquidità (art. 25b cpv. 2 AP-OLiQ).

4 Commento ai singoli articoli

4.1 In generale

Art. 19 *Esigenze particolari in materia di liquidità*

Capoverso 1

Il capoverso 1 sottolinea che in virtù della loro rilevanza per l'economia svizzera le SIB devono soddisfare elevate esigenze in materia di liquidità. In altri termini, la dotazione di liquidità che viene loro chiesto di garantire va oltre i requisiti minimi prescritti per il requisito LCR. Con tale liquidità aggiuntiva le SIB devono coprire i rischi di liquidità che il requisito LCR non copre o non copre a sufficienza.

Capoverso 2

Il capoverso 2 tiene conto del fatto che a causa del diverso grado di rilevanza sistemica non tutte le SIB presentano lo stesso livello di rischio. Se da un lato le esigenze di base sono rivolte a tutte le SIB, le esigenze aggiuntive specifiche all'istituto riguardano in particolare le G-SIB a causa dei rischi da coprire.

Capoverso 3

Il capoverso 3 definisce la struttura generale delle esigenze particolari in materia di liquidità, che comprendono, da un lato, le esigenze di base da fissare sulla base di modelli standard e parametri minimi prestabiliti per tutte le SIB e, dall'altro, le esigenze aggiuntive specifiche per le varie banche («esigenze aggiuntive specifiche all'istituto»).

Art. 20 **Perimetro di consolidamento**

Capoverso 1

Il capoverso 1 specifica, analogamente a quanto fa l'articolo 124 capoverso 3 dell'ordinanza del 1° giugno 2012 sui fondi propri (OFoP; RS 952.03), quali unità di un gruppo finanziario di rilevanza sistemica devono soddisfare le esigenze particolari. La disposizione si applica direttamente solo alle unità aventi sede in Svizzera. Le unità che esercitano direttamente funzioni di rilevanza sistemica (lett. a) sono soggette alle esigenze particolari. Anche l'unità superiore di un gruppo finanziario (lett. b) è assoggettata a tali esigenze, pur non svolgendo direttamente una funzione di rilevanza sistemica – come avviene nel caso di una struttura guidata da una società holding. Se tale unità non corrisponde a un singolo istituto autorizzato, le esigenze si applicano solo su base consolidata. Le esigenze particolari si applicano parimenti ai gruppi finanziari subordinati, se il perimetro di consolidamento di questi ultimi comprende un'unità che esercita funzioni di rilevanza sistemica (lett. c). Ciò riguarda in particolare le banche madri dei due grandi gruppi bancari, le quali, benché una buona parte delle funzioni di rilevanza sistemica sia esternalizzata alle filiali svizzere, sono comunque le più grandi unità operative dei rispettivi gruppi finanziari e pertanto devono rispettare le esigenze derivanti dal loro grado di rilevanza sistemica.

Inoltre, la lettera d prevede che le unità che, in virtù della loro dimensione o della loro funzione centrale, rivestono un'importanza chiave per il gruppo finanziario siano soggette alle esigenze particolari per le SIB e i gruppi finanziari. La disposizione riguarda, quindi, le unità che, pur avendo una certa dimensione o svolgendo funzioni centrali per il gruppo finanziario (p. es. tesoreria gestita a livello centrale o gestione del rischio), non esercitano esse stesse funzioni di rilevanza sistemica. Tra queste unità si annoverano anche le banche madri dei due grandi gruppi bancari. Presumibilmente anche la banca centrale del Gruppo Raiffeisen sarà interessata da questa disposizione in virtù della sua funzione centrale all'interno del gruppo.

Il capoverso precisa inoltre che le unità interessate sono soggette alle disposizioni particolari sia a livello di singolo istituto che a livello consolidato. Le società holding ai vertici dei gruppi finanziari senza una propria autorizzazione a operare come banca non sono soggette a sorveglianza individuale di un istituto.

La riformulazione del perimetro di consolidamento sostanzialmente non modifica il campo di applicazione per le unità assoggettate all'OLiQ.

Capoverso 2

Il capoverso 2 stabilisce, anche in questo caso in modo analogo a una disposizione dell'OFoP (art. 124 cpv. 4), che in singoli casi la FINMA può escludere dalle esigenze particolari le unità che esercitano funzioni di rilevanza sistemica e che rientrano nel disposto del capoverso 1 lettera a. In questi casi, la partecipazione diretta di dette unità alle funzioni di rilevanza sistemica in Svizzera del gruppo finanziario non deve superare globalmente la quota del cinque per cento o la loro importanza per il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica in Svizzera del gruppo finanziario deve essere altrimenti esigua.

Art. 20a **Computo di attivi delle categorie 2a e 2b nonché di garanzie dello Stato o di meccanismi analoghi**

Capoverso 1

Per il requisito LCR, le HQLA computabili delle categorie 2a e 2b non possono eccedere un limite massimo. Il capoverso 1 conferisce alla FINMA la facoltà di sopprimere, nel singolo caso, questo limite massimo; in altre parole, gli attivi delle categorie 2a e 2b che superano i limiti massimi di cui all'articolo 15c capoverso 1 lettere b e c possono essere computati per soddisfare le esigenze particolari in materia di liquidità. Scopo di tale disposizione è garantire che, a partire dal 31° giorno di calendario, possano essere computate per soddisfare le esigenze tutte le HQLA detenute da una SIB, quindi anche gli attivi non corrispondenti al livello di liquidità

più elevato (categoria 1) ed esclusi dal calcolo del requisito LCR a causa del limite massimo di cui all'articolo 15c capoverso 1 lettere b e c. Ciò può essere necessario in presenza di un deflusso massiccio di HQLA della categoria 1 nel corso di una crisi. Per decidere in merito alla soppressione nel singolo caso del limite massimo, la FINMA considera la distribuzione temporale dei deflussi di liquidità in modo tale da tenere conto del rischio che questi attivi non siano alienabili immediatamente. Concretamente, la FINMA valuta se in una prospettiva temporale sia realistico ipotizzare che la banca possa coprire i deflussi di liquidità tramite la soppressione del limite massimo. Se dovesse giungere alla conclusione che ciò non fosse il caso, la FINMA rinunciarebbe alla soppressione del limite massimo e la banca dovrebbe coprire i deflussi di liquidità in un altro modo.

Capoverso 2

In analogia all'articolo 132a OFoP, il capoverso 2 disciplina il computo di garanzie dello Stato e di meccanismi analoghi. Tale capoverso riprende, alla lettera a, il disposto dell'OFoP definendolo come prima condizione necessaria per la computabilità e, alla lettera b, impone come seconda condizione necessaria che in uno scenario di liquidazione la garanzia o il meccanismo porti in tempi brevi a un afflusso di liquidità. «In tempi brevi» significa che in caso di crisi la liquidità necessaria deve essere effettivamente disponibile in genere entro uno o due giorni. La FINMA deve confermare questo afflusso di liquidità.

4.2 Esigenze di base

Art. 21 Esigenze

Questo articolo introduce i tre elementi che compongono le esigenze di base. I tre articoli successivi entrano poi nel merito. Queste disposizioni vanno a sostituire il precedente scenario di stress, noto come «Swiss regime».

Art. 22 Fabbisogno di liquidità dovuto a rischi infragiornalieri

Capoverso 1

Le banche devono sempre detenere, in una giornata, liquidità sufficiente per adempiere i propri obblighi di pagamento. A tal fine devono mantenere un cuscinetto di liquidità che garantisca, in uno scenario di stress per un orizzonte temporale di 90 giorni di calendario, il rispetto degli obblighi di pagamento anche in caso di liquidazione. Queste HQLA devono essere detenute a complemento delle HQLA per il requisito LCR.

Capoversi 2 e 3

Il fabbisogno di liquidità dovuto a rischi infragiornalieri è calcolato come somma ponderata delle quattro componenti indicate di seguito (cpv. 2 e **all. 6**).

- Il maggior saldo negativo dei pagamenti degli ultimi 30 giorni di calendario di cui alla lettera a è una componente centrale che confluisce nella somma con un fattore di ponderazione del 50 per cento. L'assunto di base è che il mercato valutario sia operativo in ogni momento e quindi si possano liberamente convertire le valute CHF, EUR e GBP, che si trovano all'incirca nello stesso fuso orario. Il calcolo del fabbisogno adotta come valore determinante il maggior importo tra la somma di queste tre valute e la corrispondente aggregazione delle altre. Un saldo di pagamento negativo indica che la banca ha effettuato più pagamenti di quanti ne abbia ricevuti. Ai fini del calcolo del saldo negativo non si tiene conto dei pagamenti della banca centrale e del saldo finale della giornata lavorativa precedente. I pagamenti vengono aggregati nel corso della giornata in base alla marca tem-

porale («time stamp») registrata nel rispettivo sistema di pagamento. Il saldo di pagamento determinante corrisponde alla differenza maggiore tra i pagamenti ricevuti e i pagamenti effettuati che poteva verificarsi in qualsiasi momento di una giornata.

- La lettera b indica come componente la maggior somma dei pagamenti ricevuti in un giorno negli ultimi 30 giorni di calendario, per il quale alla luce di una diversa condotta in materia di pagamenti delle controparti nei confronti della banca in crisi si presume un ritardo di 20 minuti dei pagamenti in entrata. Ipotizzando una giornata lavorativa di otto ore, si ottiene un fabbisogno di liquidità pari al 4 per cento del volume (20 minuti corrispondono a 1/24 di 8 ore, cioè il 4 %). Gli importi risultanti dai calcoli in CHF e nelle altre valute vengono sommati per determinare il fabbisogno necessario di liquidità.
- La maggior somma dei pagamenti (lett. c) eseguiti dalla SIB in questione in un determinato momento del giorno in questione, considerati giornalmente nell'arco di 30 giorni, o che presentano un termine predefinito di esecuzione del pagamento («pagamenti con vincoli temporali»), porta a un fabbisogno di liquidità supplementare, di cui si tiene conto con un'ulteriore discrepanza di 20 minuti tra pagamenti in entrata e in uscita (fattore di ponderazione analogo alla componente precedente: 4 %). Gli importi risultanti dai calcoli in CHF e nelle altre valute vengono sommati per determinare il fabbisogno necessario di liquidità.
- La lettera d riguarda la totalità dei crediti concessi per il giorno di riferimento, utilizzabili solo per un giorno (limiti di credito infragiornalieri) come somma delle linee di credito garantite e non garantite, nonché revocabili con riserva e irrevocabili. Tali crediti sono utilizzati con una probabilità presunta del 10 per cento in caso di crisi. Per questo motivo tale componente confluisce nella somma con un fattore di ponderazione del 10 per cento.

Le forti oscillazioni nel tempo cui è esposto il fabbisogno di liquidità destinato a coprire i rischi infragiornalieri rendono opportuno determinare tale fabbisogno come media dei valori derivati dalle quattro componenti descritte e calcolati di tre mesi (cpv. 3).

Art. 23 *Fabbisogno di liquidità dovuto a rischi derivanti dal prolungamento della durata di crediti*

È pratica comune nelle operazioni di credito che una banca rinnovi i crediti in scadenza per preservare il proprio modello operativo. Tuttavia, soprattutto in caso di crisi una banca dipende dalla liquidità che affluisce alla scadenza di un credito. Ciò nonostante, è proprio in un periodo di crisi che un istituto bancario ha tutto l'interesse a rinnovare i crediti in scadenza, così da inviare un segnale e attenuare il rischio che sul mercato sorgano dubbi circa la sua solidità. Nota in inglese come «signalling», questa pratica è di particolare importanza per una SIB, poiché una volta conclusa la liquidazione le sue attività devono poter proseguire. Le norme sul requisito LCR non coprono adeguatamente questi rischi d'immagine. La maggiore percentuale di rinnovo durante i primi 30 giorni di calendario dell'orizzonte temporale di 90 giorni si esprime, in termini di liquidità, in un tasso di afflusso inferiore rispetto al requisito LCR (25 % anziché 50 %).

Art. 24 *Fabbisogno di liquidità dovuto a rischi di soglia e a uno scenario di stress per un orizzonte temporale di 90 giorni*

Capoverso 1

L'articolo 12 OLiq prevede per tutte le banche l'obbligo di disporre di liquidità sufficiente nell'ambito del requisito LCR per coprire i deflussi in uno scenario per un orizzonte temporale di 30 giorni. In relazione al requisito LCR, il limite di 30 giorni per l'orizzonte temporale dello scenario di stress induce le SIB a ottimizzare le scadenze dei pagamenti in modo da farle maturare il più possibile dopo il 30° giorno di calendario; si viene così a formare un cumulo di deflussi intorno al 31° giorno («rischio di soglia» o «cliff risk»). Per rinviare tali rischi nel tempo e poter gestire la liquidità in modo appropriato anche durante una fase di liquidazione, la norma

sposta il «cliff risk» descritto al 91° giorno di calendario. Il capoverso 1 stabilisce di conseguenza che le SIB devono detenere sufficiente liquidità per coprire i deflussi di fondi per le posizioni seguenti:

- a. depositi che contrattualmente scadono entro il 30° giorno di calendario, ma non sono ritirati nei primi 30 giorni di calendario;
- b. posizioni che contrattualmente scadono tra il 31° e il 90° giorno di calendario (ovvero nella fase di liquidazione) e che non possono essere prolungate.

Capoverso 2

Questo capoverso precisa che la liquidità deve essere detenuta a complemento della liquidità utilizzata per coprire il deflusso netto di fondi di cui all'articolo 16 derivante dal requisito LCR.

Capoverso 3

Il capoverso 3 fa riferimento ai depositi che per contratto giungono a scadenza entro il 30° giorno di calendario, ma non sono ritirati nei primi 30 giorni di calendario. La lettera a assegna un tasso di deflusso supplementare del 7 per cento ai deflussi riguardanti i depositi provenienti da attività «retail» (clienti privati e piccole imprese), in virtù della loro minore stabilità, mentre la lettera b assegna ai depositi non operativi di grandi clienti (categorie di deflusso 2.2 e 2.4 dell'allegato 2) un tasso di deflusso supplementare pari al 17 per cento del volume calcolato per il requisito LCR. Questi tassi di deflusso tengono conto del fatto che nel periodo dal 31° al 60° giorno di calendario viene prelevato il 50 per cento del volume di depositi non ritirati durante il periodo LCR, e dal 61° al 90° giorno di calendario viene prelevato un ulteriore 25 per cento del volume residuo determinato il 61° giorno.

Capoverso 4

I tassi di deflusso per le posizioni che per contratto giungono a scadenza nei giorni di calendario 31–90 sono fissati nell'**allegato 7** e, al fine di considerare il calo dei deflussi conseguente all'esecuzione del «bail-in», si basano sul 50 per cento dei corrispondenti tassi di deflusso LCR per le posizioni con una durata residua o un termine di disdetta da 31 a 60 giorni di calendario e sul 25 per cento per le posizioni con una durata residua o un termine di disdetta da 61 a 90 giorni di calendario. Ciò riflette che in seguito al «bail-in» la fiducia del mercato è aumentata. Per completare i flussi di fondi che avvengono durante la liquidazione, a questi deflussi viene contrapposta, laddove ragionevole, una forma simmetrica di afflussi, come specificato nell'**allegato 8**.

Art. 25 **Considerazione di misure che generano liquidità**

Le esigenze legate all'orizzonte temporale di 90 giorni e ai rischi di soglia di cui all'articolo 24 possono essere coperti, oltre che con le HQLA computate, anche con titoli precisati nell'**allegato 9**. Per esempio, si possono computare i titoli che in virtù dell'articolo 15*d* OLiQ sono esclusi dal volume di HQLA per motivi operativi (p. es. perché non sono controllati dalla gestione centrale della liquidità) o perché risultano inadempite le condizioni HQLA come i rating (per le obbligazioni) o la quotazione (per le azioni, che non sono HQLA). Agli attivi computabili delle categorie HQLA 1 (art. 15*a* cpv. 1 lett. c OLiQ) e 2 (art. 15*b* cpv. 1 lett. b e c OLiQ) si aggiungono così i titoli computabili menzionati nell'allegato 9. L'elenco fornito è esaustivo, e la SIB in questione deve per esempio garantire e indicare alla FINMA che i titoli corrispondenti sono anche liberamente disponibili (p. es. non vincolati a coperture «hedge») e possono essere controllati dalla tesoreria in tempi brevi. Di questo aspetto si tiene conto con la dicitura «titoli negoziabili e liberamente disponibili». Un attivo non può essere computato per il suo intero valore, ma è soggetto a una riduzione legata al rischio. Le riduzioni del valore riportate nell'allegato 9 si basano su quelle degli attivi della categoria 2a di cui all'articolo 15*b* capoverso 4 OLiQ (per i titoli che in virtù dell'art. 15*d* OLiQ non sono computabili come HQLA) o della categoria 2b di cui all'articolo 15*b* capoverso 6 OLiQ (per i titoli che per altri motivi non sono computabili come HQLA). Tuttavia, le corrispondenti riduzioni del valore sono aumentate

ciascuna di un supplemento del 10 per cento per tenere conto dei rischi legati all'alienazione non immediata e a eventuali impedimenti operativi. A causa del rischio maggiore associato alla difficile negoziabilità, per le azioni la riduzione del valore è fissata sulla base della riduzione più elevata degli attivi non computabili come HQLA menzionati (rispettivamente al 60 e al 70 %).

Un limite massimo per la computabilità dei titoli ammissibili è necessario alla luce di considerazioni sui rischi, in quanto la possibilità che questi titoli vengono alienati è più esigua rispetto agli attivi HQLA. Inoltre, la loro alienazione può scontrarsi con ostacoli di natura operativa.

La considerazione di misure che generano liquidità è possibile solo in riferimento alle esigenze di cui all'articolo 24 e non è estendibile alle esigenze di cui agli articoli 22 (rischi infragiornalieri) e 23 (rischi di immagine), in quanto questi due tipi di rischio dipendono da un rapido flusso di liquidità.

4.3 Esigenze aggiuntive specifiche all'istituto

Art. 25a **Supplementi e riduzioni delle esigenze**

Capoverso 1

Per i rischi di liquidità che non sono coperti, o non lo sono in maniera adeguata, dalle disposizioni del capitolo 3 (essenzialmente dal requisito LCR) o nel quadro delle esigenze di base per le SIB ai sensi della sezione 2, il capoverso 1 prevede per la FINMA la possibilità di stabilire esigenze aggiuntive specifiche per la singola banca. L'elenco delle circostanze che possono far emergere rischi di liquidità riportato nel capoverso 1 non è esaustivo. Nella definizione di tali supplementi la FINMA tiene conto, oltre che delle proprie valutazioni in materia di vigilanza, anche di analisi fornite dalle banche stesse, senza però essere vincolata ai contenuti di queste. Nella tabella seguente vengono illustrate le singole circostanze.

Circostanza	Spiegazione
a. Margini iniziali («initial margins») in caso di transazioni in derivati	Per la quantificazione dei rischi di liquidità legati ai margini iniziali da erogare la FINMA tiene conto dei valori storici della totalità dei margini iniziali depositati presso le controparti e applica a tale importo un adeguato supplemento di stress. La FINMA valuta i rischi di liquidità che possono sorgere dalle perdite di cambio sulle garanzie ricevute, tenendo conto dei valori empirici relativi alla cessazione del commercio, alla novazione o alla segregazione.
b. Requisiti di margine per le operazioni negoziate fuori borsa e le operazioni di finanziamento di titoli regolate per il tramite di controparti centrali	La FINMA può stabilire un supplemento specifico all'istituto segnatamente per: <ul style="list-style-type: none">• un rischio accresciuto di inadempienza della controparte;• eventuali perdite di valore delle garanzie;• un aumento delle riduzioni di valore applicabili alle garanzie. Essa tiene conto dei margini iniziali versati in passato dall'istituto.
c. Riacquisto di propri strumenti di debito («debt buy-back»)	Può accadere che per salvaguardare la propria reputazione le banche siano disposte a riacquistare strumenti di debito prima della

	<p>loro scadenza contrattuale. Quando applica un supplemento per coprire i rischi di liquidità legati al riacquisto anticipato di propri strumenti di debito, la FINMA si basa sulle scadenze non già incluse nell'orizzonte temporale di 90 giorni. A tal fine tiene conto delle esigenze relative ai fondi supplementari in grado di assorbire le perdite come pure delle attività di «market maker» dell'istituto offerte nel mercato secondario.</p>
d. Finanziamento rilevante di una società del gruppo da parte delle filiali	<p>Se una società del gruppo non è in grado di finanziarsi con liquidità di terzi e deve ricorrere ai fondi delle filiali, ciò può aumentare i rischi di liquidità in una situazione di stress. Al momento di stabilire un supplemento, la FINMA tiene conto della quota di finanziamento da parte delle filiali rispetto al finanziamento totale.</p>
e. Limitazioni di trasferimento concernenti le liquidità detenute in succursali	<p>Se all'interno di una società del gruppo la libera disponibilità di liquidità detenute in succursali non è costantemente garantita, la FINMA può limitarne la computabilità per giungere al soddisfacimento delle esigenze in materia di liquidità di tale società del gruppo o fissare supplementi di liquidità. Le limitazioni del trasferimento possono essere dovute a motivi normativi, giuridici, fiscali, contabili o di altro tipo.</p>
f. Fabbisogno di liquidità per un'eventuale liquidazione	<p>Nel complesso, le SIB devono detenere liquidità sufficiente per attuare la strategia di risoluzione prevista dal piano di liquidazione.</p>
g. Rischi valutari	<p>Le SIB devono partire dal presupposto che in una situazione di stress i mercati FX a pronti («spot») e swap non funzionino in modo ottimale e che quindi le valute estere non siano completamente fungibili.</p>
h. Detenzione di un volume minimo di HQLA alla fine dell'orizzonte temporale di 90 giorni per il mantenimento dell'attività operativa e il soddisfacimento delle aspettative di mercato	<p>La FINMA può stabilire il livello al di sotto del quale il volume di HQLA può scendere il 90° giorno. Nella loro pianificazione della liquidità le banche devono provvedere affinché il 90° giorno non scendano al di sotto di un volume minimo di HQLA o di un determinato livello LCR che con ogni probabilità non sarebbe più accettato dal mercato e dalle autorità di regolamentazione estere.</p>
i. Gestione insufficiente del rischio di liquidità	<p>Questa lettera riprende l'attuale articolo 27 OLiq, che viene abrogato. Se le banche non applicano le disposizioni degli articoli 5–10 OLiq, la FINMA ordina un supplemento.</p>

Capoversi 2 e 3

Ai sensi del capoverso 2 le banche possono chiedere alla FINMA che, oltre alle misure men-

zionate nell'articolo 25, vengano computate altre misure che consentano alla banca di generare liquidità in caso di crisi. A norma del capoverso 3, tali riduzioni non possono eccedere i supplementi di cui al capoverso 1. In questo modo si intende evitare che le riduzioni concesse dalla FINMA ai sensi di questo capoverso vengano utilizzate per coprire le esigenze di base di cui alla sezione 2.

Art. 25b **Procedura per determinare i supplementi e le riduzioni**

Capoverso 1

La FINMA determina i supplementi per le esigenze aggiuntive specifiche all'istituto esercitando il suo potere discrezionale. È giusto presumere che le banche abbiano sviluppato metodologie proprie per la gestione dei rischi di liquidità, basandosi su considerazioni di gestione dei rischi e sulle regole di cui alla sezione 1 del capitolo 3 (esigenze qualitative). Tali metodologie possono consistere in modelli semplici o anche molto complessi. Oltre alle proprie valutazioni di vigilanza, la FINMA tiene conto anche delle analisi condotte dalle banche. La FINMA decide nel quadro del suo potere discrezionale.

Capoverso 2

Le banche possono chiedere alla FINMA il computo di misure che generano liquidità (riduzioni rispetto alle esigenze) al fine di soddisfare le esigenze aggiuntive specifiche all'istituto. A tal fine, devono dimostrare alla FINMA che tali misure sono attuabili anche in una situazione di crisi che può esporre la banca al rischio d'insolvenza (art. 25 LBCR) e che l'entità della liquidità così generata è determinabile. Nel loro piano d'emergenza conformemente all'articolo 9 capoverso 2 lettera d LBCR o all'articolo 60 dell'ordinanza del 30 aprile 2014 sulle banche (OBCR; RS 952.02) le banche illustrano alla FINMA, *inter alia*, attraverso quali misure potrebbero generare liquidità in caso di emergenza. Occorre notare che tali misure potrebbero avere successo solo in alcuni scenari di emergenza e che, pertanto, la capacità di generare liquidità potrebbe non essere determinata con sufficiente certezza *ex ante*. Per questo motivo la FINMA potrà approvare solo in modo molto restrittivo le richieste delle banche che si fondano su simili misure. Non vi è perciò alcun automatismo in merito al computo delle misure del piano di emergenza come riduzioni ai sensi della sezione 2a (esigenze aggiuntive specifiche all'istituto).

Capoverso 3

La FINMA adotta decisioni in merito a riduzioni e supplementi esercitando il suo potere discrezionale, tenendo conto delle informazioni che le banche sono in grado di presentarle. In linea di massima, una banca è chiamata a fornire ogni due anni le informazioni necessarie per la valutazione delle esigenze aggiuntive specifiche all'istituto. In caso di cambiamenti sostanziali che possono influenzare la determinazione delle riduzioni e dei supplementi (p. es. in caso di modifiche del modello o di riorganizzazioni di unità operative con ripercussioni sulla composizione del portafoglio), la banca deve presentare rapidamente i dati aggiornati concernenti le esigenze aggiuntive specifiche all'istituto.

4.4 Ulteriori disposizioni

Art. 26 **Mancato adempimento delle esigenze particolari in materia di liquidità**

La pratica introdotta nell'ambito del requisito LCR con l'articolo 17b OLiQ si applica anche in caso di mancato adempimento delle esigenze particolari in materia di liquidità.

Art. 27

La disposizione di questo articolo (Gestione insufficiente del rischio di liquidità) è riportata ora

come lettera i dell'articolo 25a capoverso 1 (supplementi specifici all'istituto) e può quindi essere abrogata.

Art. 28 **Obblighi di rendiconto**

Capoverso 1

In conformità al capoverso 1, le banche sono tenute a presentare le esigenze di base e le esigenze aggiuntive specifiche all'istituto ad esse applicabili e a comprovarne mensilmente l'adempimento per mezzo di HQLA o altre misure che generano liquidità. A tal fine inoltrano la documentazione necessaria alla BNS, che raccoglie i dati per la FINMA. L'obbligo di rendiconto mensile nei confronti della FINMA e della BNS come pure il termine di presentazione di 15 giorni di calendario dall'ultimo giorno del mese non costituiscono una modifica rispetto all'attuale regolamentazione per il requisito LCR (cfr. art. 17c cpv. 4 OLiq). Sempre in analogia con il requisito LCR, il giorno di riferimento è l'ultimo giorno di calendario del mese oppure, se coincide con un sabato, una domenica o un giorno festivo, è l'ultimo giorno lavorativo del mese.

Capoverso 2

Il capoverso 2 corrisponde all'attuale capoverso 3. Spetta alla FINMA determinare la forma dei formulari utilizzati per comprovare l'adempimento richiesto. L'entità della raccolta di dati si orienterà alle componenti, definite nell'ordinanza, delle esigenze di base e delle esigenze aggiuntive specifiche all'istituto e terrà conto delle informazioni già ottenute per altri motivi.

Art. 28a **Pubblicazione delle esigenze di base**

Per analogia con gli articoli 17e (pubblicazione in merito all'indicatore LCR) e 17s (pubblicazione in merito alla quota di finanziamento [NSFR]), l'articolo 28a stabilisce l'obbligo di pubblicazione per la situazione in merito alla liquidità in relazione alle esigenze di base. La FINMA emana le pertinenti disposizioni di esecuzione.

4.5 Disposizioni transitorie e finali

Art. 31

La disposizione transitoria originale adottata con l'emanazione dell'OLiq è obsoleta e può quindi essere abrogata.

Art. 31a

La disposizione transitoria del giugno 2014 che modifica l'OLiq è obsoleta e può quindi essere abrogata.

Art. 31c **Disposizione transitoria della modifica del ...**

Le banche sono tenute a rispettare le norme sulle esigenze di base solo sei mesi dopo l'entrata in vigore delle modifiche. Esse hanno perciò il tempo di effettuare i previsti adeguamenti dei loro processi e, se necessario, di adeguare le loro riserve di liquidità alle rivedute esigenze. Le regole concernenti le esigenze aggiuntive specifiche all'istituto entrano in vigore immediatamente, ma si ripercuoteranno sulle esigenze in materia di liquidità soltanto dopo che la FINMA avrà determinato i supplementi e le riduzioni. Anche gli obblighi di rendiconto entrano in vigore immediatamente: le SIB presenteranno quindi la loro situazione in merito alla liquidità ai sensi del capitolo 4 per la prima volta al 31 luglio 2022.

4.6 Allegati

Allegato 5 n. 6.3

Viene rettificato il rimando («4.1» anziché «5.1») alla categoria RSF («Required Stable Funding»), essendo qui intese le azioni di categoria 2b.

Allegato 5 n. 9.1

Lo standard di Basilea relativo alla quota di finanziamento NSFR prevede che il fattore di ponderazione per l'ammontare di provvista stabile obbligatoria (RSF) degli impegni eventuali correlati a finanziamenti di operazioni commerciali possa essere determinato sulla base di circostanze nazionali. Al fine di rafforzare la competitività delle banche svizzere nel settore del finanziamento di operazioni commerciali, il Consiglio federale intende avvalersi di questo margine di apprezzamento nazionale e ridurre il citato fattore RSF dal 5 allo 0 per cento del valore nominale in sospeso. Riferito al giorno di riferimento, fissato al 31 marzo 2021, tale adeguamento riduce di un totale di 1,5 miliardi di franchi il fabbisogno di provvista stabile richiesto per tutte le banche svizzere assoggettate al requisito NSFR e aumenta la quota NSFR aggregata dello 0,1 per cento circa, portandola al 126,6 per cento.

Allegati 6–9 (nuovi)

Si rimanda al commento agli articoli 22, 24 e 25.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per le banche di rilevanza sistemica

5.1.1 Importanza della liquidità per la stabilità delle banche di rilevanza sistemica

La liquidità delle SIB è un elemento di importanza cruciale per la singola banca e per l'economia nazionale nel suo complesso. Per questo motivo, il BCBS ha pubblicato a settembre 2008, durante la crisi finanziaria globale del 2007–2009, i principi per una corretta gestione e vigilanza dei rischi di liquidità («Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision»)³¹. Il principio 12 stabilisce l'importanza della detenzione di adeguati cuscinetti di liquidità come copertura in caso di oscillazioni di liquidità. Di conseguenza, una banca deve provvedere affinché il suo cuscinetto di liquidità sia tale da garantirle una sufficiente capacità di resistenza alle situazioni di stress inattese, così da poter sempre adempiere i propri obblighi di pagamento per tutta la durata del periodo di stress.

Alla fine del 2014, il FSB ha portato l'attenzione sulla liquidità in caso di liquidazione («Funding in Resolution»), un tema aperto che andava affrontato a livello internazionale per completare l'agenda di riforma TBTF³². Per la gestione degli ostacoli alla liquidazione il FSB ha pubblicato

³¹ Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (2008), *Principes de saine gestion et de surveillance du risque de liquidité*, settembre 2008; www.bis.org/publ/bcbs144_fr.pdf.

³² Financial Stability Board (2014b), *Towards full implementation of the FSB Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions – Report to the G20 on progress in reform of resolution regimes and resolution planning for global systemically important financial institutions (G-SIFIs)*, 12 novembre 2014; www.fsb.org/wp-content/uploads/Resolution-Progress-Report-to-G20.pdf.

importanti principi guida sulla liquidità durante la fase di liquidazione di una G-SIB³³, secondo i quali una SIB deve disporre in ogni momento di liquidità sufficiente per garantire, ad esempio, il mantenimento di operazioni critiche (come il soddisfacimento di maggiori requisiti di margine per i prodotti finanziari o il prolungamento di crediti a breve termine) e l'adozione di misure contro la perdita di fonti alternative di finanziamento.

Senza le misure di liquidità descritte, una banca che si trova in una situazione di crisi difficilmente può far fronte a eventuali limitazioni della liquidità sul mercato, ad esempio nel mercato interbancario, senza l'aiuto della banca centrale. Inoltre, vi è il pericolo che la banca sia più esposta alle crisi sotto il profilo della struttura delle scadenze. Nel peggiore dei casi la banca rischierebbe di non poter soddisfare il suo fabbisogno di liquidità nei confronti del mercato senza aiuti dello Stato e i clienti potrebbero precipitarsi agli sportelli delle banche in difficoltà per ritirare i loro averi («bank run»).

Sull'importanza della liquidità durante la fase di liquidazione di una banca si è soffermata la BCE prendendo come esempio le banche della zona euro.³⁴ In quest'analisi viene stimata la portata delle mancanze di liquidità di banche significative in liquidazione, ipotizzando vari scenari e livelli di gravità, anche in caso di crisi sistemica. Gli ordini di grandezza stimati rappresentano approssimazioni attendibili anche per le SIB svizzere.

- L'analisi ha evidenziato che la mancanza di liquidità media osservata nello scenario di crisi peggiore («slow-burn») può ammontare fino al 4,2 per cento del totale degli attivi di una banca. Applicando questa percentuale alle società di gruppo delle SIB svizzere, ciò corrisponde, al 31 dicembre 2020, mediamente a un importo di 38 miliardi di franchi per le due G-SIB (Credit Suisse e UBS) e di 8 miliardi di franchi per le tre D-SIB (Raiffeisen, Banca Cantonale di Zurigo e PostFinance).
- Inoltre, secondo l'analisi della BCE, in alcuni scenari per banche eccessivamente esposte le mancanze di liquidità possono essere molto maggiori durante la liquidazione, arrivando fino al 26 per cento del totale degli attivi di una banca. Se applicata alle società di gruppo delle SIB svizzere, ciò corrisponde, al 31 dicembre 2020, mediamente a un importo di 234 miliardi di franchi per le G-SIB e di 49 miliardi di franchi per le D-SIB.
- L'analisi della BCE ha inoltre mostrato che nella zona euro il fabbisogno di liquidità in caso di liquidazione in uno scenario di crisi sistemica può raggiungere valori di oltre 313 miliardi di euro, tenuto conto degli effetti di contagio nello scenario di crisi peggiore.

5.1.2 Beneficio per le banche di rilevanza sistemica

La nuova regolamentazione in materia di liquidità è in linea con gli sforzi compiuti a livello internazionale per migliorare la stabilità del settore finanziario. Se le SIB assicurano di adottare una condotta attenta al rischio e di detenere liquidità sufficiente, e se ciò diviene pubblicamente noto attraverso il rispetto di norme ufficiali, nel medio-lungo termine la fiducia degli investitori è destinata ad aumentare, con un conseguente vantaggio competitivo per gli istituti interessati.

Con la possibilità di comunicare al mercato un livello supplementare di stabilità, conseguito con le proprie forze, la banca innescherà effetti positivi su come investitori e agenzie di rating valuteranno il suo merito creditizio. Un miglioramento complessivo e protratto nel tempo della valutazione del merito creditizio, rating più elevati e lo sfruttamento di condizioni di mercato vantaggiose in periodi di congiuntura favorevole possono ridurre i costi di rifinanziamento delle banche interessate. Il potenziamento della stabilità e della liquidità riduce anche in caso di crisi i costi sostenuti per reagire a situazioni critiche di liquidità nel mercato.

³³ Financial Stability Board (2016).

³⁴ R. Amamou, A. Baumann, D. Chalamandaris, L. Parisi, P. Torstensson (2020), *Liquidity in resolution: estimating possible liquidity gaps for specific banks in resolution and in a systemic crisis*, Occasional Papers Series n. 250, Banca centrale europea, novembre 2020; www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op250~c7a2d3cc7e.en.pdf.

Non si può peraltro escludere che, sul lungo periodo, le SIB constatino un maggiore afflusso di depositi e fondi di investimento, grazie al miglioramento della stabilità e della sicurezza degli istituti bancari. Si ridurrebbe allora la probabilità di una corsa agli sportelli durante i periodi di crisi.

L'avamprogetto rappresenta un avvicinamento (anche se non un allineamento) alla pratica internazionale di importanti Giurisdizioni estere (cfr. in proposito le spiegazioni del n. 2 concernenti il diritto comparato a livello internazionale). Ciò rafforzerà la fiducia delle autorità di vigilanza estere nella dotazione di liquidità delle G-SIB e risulterà quindi vantaggioso per questi istituti.

5.1.3 Costi inerenti alla liquidità

Sebbene la revisione introduca per le SIB esigenze in materia di liquidità giuridicamente più stringenti rispetto alla regolamentazione TBTF tuttora vigente, le autorità ritengono che l'avamprogetto avrà ripercussioni minime in considerazione della già elevata dotazione di liquidità. Per effetto delle esigenze in materia di liquidità imposte dalla FINMA e delle riserve supplementari già detenute su base volontaria, le SIB dispongono già di elevati cuscinetti di liquidità.

Le stime del fabbisogno di liquidità mostrano che l'avamprogetto, dopo ottimizzazioni eseguite dalle SIB, non aumenta né riduce in modo significativo la liquidità detenuta dalle SIB nel loro complesso.

Le autorità hanno stimato le ripercussioni di questa regolamentazione sui costi inerenti alla liquidità delle cinque SIB al 31 gennaio 2020. Il valore aggregato delle società di gruppo di tutte le SIB mostra, per quel giorno di riferimento, un lieve aumento del fabbisogno di liquidità. I costi inerenti alla liquidità aumentano così di circa 230 milioni di franchi all'anno rispetto al volume attuale. Una ponderazione per volume dei gruppi consolidati di SIB che nel 2019 hanno conseguito un utile indica che l'incremento annuo medio dei costi inerenti alla liquidità è stimato al 2 per cento dell'utile annuo dell'esercizio 2019. Ai fini di questa valutazione le autorità hanno ipotizzato che le banche interessate adottino sempre la forma più efficiente per garantire la liquidità e che si adattino alla regolamentazione (come già avvenuto con l'introduzione del requisito LCR) ottimizzando le forme di finanziamento (p. es. prolungando la scadenza di determinate posizioni tra i passivi di bilancio). Dal punto di vista attuale, tuttavia, i costi supplementari inerenti alla liquidità sono inferiori se si tiene conto che, dal 31 gennaio 2020, le SIB hanno ulteriormente aumentato, come valore aggregato, la liquidità detenuta in relazione al totale di bilancio.

I costi stimati per il mantenimento della liquidità in eccesso ai sensi della nuova regolamentazione in materia sono quindi di gran lunga inferiori ai potenziali costi di liquidazione per le G-SIB (fino a 234 mia. fr.) esposti nel numero 5.1.1, e pertanto sono giustificabili sotto il profilo dell'economia nazionale. Un'analisi estremamente semplificata porta alla conclusione che l'avamprogetto sarebbe economicamente inefficiente solo dopo più di 1000 anni senza crisi, perché solo allora la somma dei costi inerenti alla liquidità (230 mio. fr. all'anno) supererebbe i potenziali costi di liquidazione dedotti dall'analisi della BCE.

Poiché le esigenze in materia di liquidità riviste nel loro complesso non aumentano né riducono in modo significativo la liquidità detenuta dalle SIB rispetto a quella attuale, è possibile effettuare un confronto internazionale sulla base delle riserve di liquidità attuali. Nella tabella che segue vengono riportati i cuscinetti di liquidità detenuti dalle due G-SIB (Credit Suisse e UBS) al 31 dicembre 2020 rispetto all'esposizione totale³⁵ e messi a confronto con quelli di alcune banche operanti a livello internazionale:

³⁵ L'esposizione totale corrisponde al denominatore del «leverage ratio» calcolato dalla somma delle posizioni di bilancio e fuori bilancio conformemente agli standard minimi di Basilea.

<i>In mia. CHF</i>	CSG ²	UBS ²	Deutsche Bank ³	Barclays ⁴	Morgan Stanley ^{2,5}
HQLA	204	189	224	309	182
ET ¹	908	918	1'261	1'495	1'181
HQLA/ET	22%	21%	18%	21%	15%

¹ Esposizione totale, compresi i patrimoni detenuti presso le banche centrali

² HQLA: come media giornaliera ponderata di 3 mesi

³ HQLA: come media ponderata di 12 mesi; tasso di cambio: EUR/CHF 1.08443

⁴ Tasso di cambio: GBP/CHF 1.19873

⁵ Tasso di cambio: USD/CHF 0.88284

Le quote di Credit Suisse e UBS sono paragonabili a quelle di altre banche attive a livello internazionale. Si osserva una quota inferiore soltanto nel caso della banca statunitense Morgan Stanley.³⁶ Per la Svizzera, che ospita istituti finanziari molto grandi nel confronto internazionale e rispetto al PIL, sotto il profilo macroeconomico sono giustificabili quote in media leggermente più elevate rispetto all'estero, a maggior ragione se si considera l'esempio dell'Irlanda, un Paese della zona euro che nel 2009 ha segnato il record di sostegno pubblico alla liquidità, assimilabile a garanzie: 173 per cento del PIL³⁷.

5.1.4 Costi del capitale

Poiché nel loro insieme le nuove esigenze non modificheranno in modo significativo le riserve di liquidità delle SIB, permettendo così di mantenere sostanzialmente stabile l'esposizione totale, le autorità non si attendono dalla regolamentazione proposta ripercussioni notevoli sui costi del capitale delle SIB.

5.1.5 Costi legati all'attuazione e all'amministrazione

I costi di attuazione dovrebbero essere contenuti poiché i processi necessari per conformarsi alla regolamentazione sono in gran parte già disponibili presso tutte le SIB e l'avamprogetto si prefigge l'obiettivo di ridurre la complessità in virtù del principio di regolamentazione adottato e della sostituzione dello «Swiss regime».

Per contro, i costi amministrativi potrebbero registrare un lieve aumento, soprattutto per le due G-SIB, in quanto si può presumere che queste saranno maggiormente interessate rispetto alle D-SIB dalle esigenze aggiuntive specifiche all'istituto: sebbene i processi richiesti per soddisfarle siano per lo più già presenti nelle G-SIB, le attività di formalizzazione e la rendicontazione periodica alle autorità genererà costi amministrativi maggiori.

L'introduzione di esigenze aggiuntive specifiche all'istituto comporterà tendenzialmente un maggior fabbisogno di risorse da destinare al processo di vigilanza della FINMA.

5.2 Ripercussioni per la clientela bancaria

Poiché nel loro insieme le esigenze normative riviste non aumentano né riducono in modo significativo le attuali riserve di liquidità e, di conseguenza, non sono identificabili effetti rilevanti di trasferimento dei costi, non si prevedono ripercussioni per la clientela bancaria. I clienti,

³⁶ Secondo il modulo 10 K, al 31 dicembre 2020 la banca Morgan Stanley presenta un volume complessivo di liquidità pari a 289 miliardi di franchi.

³⁷ R. Amamou, A. Baumann, D. Chalamandaris, L. Parisi, P. Torstensson (2020), *Liquidity in resolution: estimating possible liquidity gaps for specific banks in resolution and in a systemic crisis*, Occasional Papers Series n. 250, Banca centrale europea, novembre 2020, pag. 8; www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op250~c7a2d3cc7e.en.pdf.

tuttavia, traggono vantaggio dall'aumentata resistenza alle crisi delle banche interessate.

5.3 Ripercussioni per la Confederazione

La modificata regolamentazione in materia di liquidità rende una crisi più gestibile e meglio superabile per una SIB e per l'autorità di vigilanza. Si riduce la probabilità di dover ricorrere al denaro dei contribuenti in caso di crisi.

Dal punto di vista delle autorità, è soprattutto la FINMA a essere direttamente interessata dalle modifiche, che dovrà quindi adeguare alcuni processi di vigilanza alle nuove disposizioni.

Per quanto riguarda il DFF, la regolamentazione non ha incidenza sul bilancio. Inoltre, grazie alla maggiore stabilità delle SIB per la Confederazione risulteranno, in un'ottica di lungo termine, oscillazioni del gettito fiscale tendenzialmente più contenute provenienti dal settore finanziario.

5.4 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Sul lungo termine, la maggiore stabilità delle SIB produce anche a livello cantonale e comunale oscillazioni del gettito fiscale tendenzialmente più contenute derivanti dal settore finanziario.

Non si riscontrano ulteriori ripercussioni specifiche per determinate regioni.

5.5 Ripercussioni per l'economia

La stabilità di una SIB è di importanza centrale per l'economia di un Paese, poiché una SIB che si trovi in difficoltà finanziarie può, date le sue dimensioni, la sua importanza sul mercato e le sue interconnessioni, creare notevoli problemi e squilibri nel sistema finanziario come pure influire negativamente sull'intera economia. Per la Svizzera, che ospita istituti finanziari molto grandi nel confronto internazionale e rispetto alle dimensioni del Paese, questa problematica è particolarmente cruciale. Per esempio, nel 2020 l'esposizione totale delle due G-SIB rispetto al PIL nazionale ammontava al 129 per cento per Credit Suisse (2019: 125 %) e al 131 per cento per UBS (2019: 121 %).

Stabilendo esigenze in materia di liquidità più stringenti e vincolanti per le SIB, la regolamentazione modificata in materia di liquidità produce nel suo complesso un rafforzamento della stabilità delle singole banche come pure del sistema finanziario. Si possono in questo modo prevenire ingenti costi per l'intera economia, per esempio riducendo il rischio di una stretta creditizia in tempi di forte crisi finanziaria. Da un punto di vista economico, i benefici della regolamentazione in materia di liquidità risiedono quindi anche nel mantenimento dell'offerta di liquidità agli operatori economici da parte delle SIB, vale a dire l'accesso illimitato ai depositi, che a sua volta consente di garantire la funzionalità del traffico dei pagamenti.

Le ripercussioni delle misure proposte sull'economia dipendono anche dal contesto macroeconomico e normativo dei Paesi esteri. È difficile formulare previsioni in questo senso, e ciò rende incerta qualsiasi dichiarazione in merito alla competitività. Ciò nonostante, si stimano ripercussioni minime sulla concorrenza, in quanto l'avamprogetto nel suo insieme non aumenterà né ridurrà in modo significativo la liquidità attualmente detenuta dalle SIB (cfr. in proposito il n. 5.1.3). Per questo motivo, e poiché l'avamprogetto riguarda solo le cinque SIB, non sono attesi costi e ripercussioni rilevanti per l'economia e per gli altri istituti. Non si prevedono effetti rilevanti di trasferimento dei costi su altri operatori economici o altri effetti anticoncorrenziali.

Inoltre, è più probabile che la migliore capacità di resistenza delle SIB in una crisi riduca i costi per l'economia dovuti alle perdite fiscali che potrebbero protrarsi nel tempo come pure il significativo rischio di ridimensionamenti dell'organico.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità e legalità

Le modifiche dell'OLiQ si fondano sulle pertinenti disposizioni della LBCR, segnatamente sull'articolo 10 capoverso 4 e sull'articolo 56.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'avamprogetto in esame non comporta la necessità di verificare la compatibilità di nessun impegno. Con le modifiche dell'OLiQ vengono attuati anche standard del FSB nel settore della liquidità (cfr. n. 2.2). Questo approccio è in linea con la strategia del Consiglio federale di recepire standard internazionali fondamentali nel settore finanziario.

6.3 Delega di competenze legislative

Ai sensi dell'articolo 28a capoverso 2 AP-OLiQ la FINMA deve disciplinare i particolari della pubblicazione delle esigenze di base. Tale delega è conforme all'articolo 55 capoverso 2 della legge del 22 giugno 2007 sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA; RS 956.1). Secondo l'articolo 5 capoverso 1 dell'ordinanza del 13 dicembre 2019 concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari (RS 956.11) le norme corrispondenti vanno emanate sotto forma di ordinanza.

7 Entrata in vigore

Attualmente l'entrata in vigore del progetto è prevista per il 1° luglio 2022. Per le esigenze di base è fissato un periodo transitorio di sei mesi (art. 31c AP-OLiQ).

Abbreviazioni

AP-OLiq	Avamprogetto dell'ordinanza sulla liquidità
BCBS	Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria
BCE	Banca centrale europea
BNS	Banca nazionale svizzera
CCAR	Comprehensive Capital Analysis and Review
CLAR	Comprehensive Liquidity Analysis and Review
DFF	Dipartimento federale delle finanze
D-SIB	Domestic Systemically Important Bank
FDIC	Federal Deposit Insurance Corporation
Fed	Federal Reserve System
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
FMI	Fondo monetario internazionale
FSB	Financial Stability Board
G-SIB	Global Systemically Important Bank
HQLA	High-Quality Liquid Assets
ILAAP	Internal Liquidity Adequacy Assessment Process
LBCR	Legge dell'8 novembre 1934 sulle banche (RS 952.0)
LCR	Liquidity Coverage Ratio
LFINMA	Legge del 22 giugno 2007 sulla vigilanza dei mercati finanziari (RS 956.1)
MES	Meccanismo europeo di stabilità
NSFR	Net Stable Funding Ratio
OBCR	Ordinanza del 30 aprile 2014 sulle banche (RS 952.02)
OFoP	Ordinanza del 1° giugno 2012 sui fondi propri (RS 952.03)
OLiq	Ordinanza del 30 novembre 2012 sulla liquidità (RS 952.06)
PIL	Prodotto interno lordo
PONV	Point of non-viability
PRA	Prudential Regulation Authority
RLAP	Resolution Liquidity Adequacy and Positioning
RLEN	Resolution Liquidity Execution Need
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RSF	Required Stable Funding
SIB	Systemically Important Bank
TBTF	Too big to fail

Bibliografia

- Banca dei regolamenti internazionali (2019), *Supervisory Review Process*, 15 dicembre 2019; www.bis.org/basel_framework/chapter/SRP/50.htm
- Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (2008), *Principes de saine gestion et de surveillance du risque de liquidité*, settembre 2008; www.bis.org/publ/bcbs144_fr.pdf
- Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (2013), *Basilea 3 – Il Liquidity Coverage Ratio e gli strumenti di monitoraggio del rischio di liquidità*, gennaio 2013; www.bis.org/publ/bcbs238_it.pdf
- Consiglio federale (2020), «Radicata in Svizzera, all'avanguardia nel mondo: Politica per una

- piazza finanziaria svizzera rivolta verso il futuro», 4 dicembre 2020; www.sif.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Politica mercati finanziari > [rapporto](#)
- Consiglio federale (2021), «Rapporto del Consiglio federale del 4 giugno 2021 sulle banche di rilevanza sistemica – Valutazione secondo l'articolo 52 della legge sulle banche»; www.fedlex.admin.ch/eli/fqa/2021/1487/it
- Banca centrale europea (2018), *Guida della BCE sul processo interno di valutazione dell'adeguatezza della liquidità (ILAAP)*, novembre 2018; www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.ilaap_guide_201811.it.pdf
- Banca centrale europea (2019), *ECB Sensitivity analysis of Liquidity Risk – Stress Test 2019, Methodological note*, febbraio 2019; www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.ECB_sensitivity_analysis_of_liquidity_risk-stress_test_2019-methodological_note_20190206~6771e88926.en.pdf
- R. Amamou, A. Baumann, D. Chalamandaris, L. Parisi, P. Torstensson (2020), *Liquidity in resolution: estimating possible liquidity gaps for specific banks in resolution and in a systemic crisis*, *Occasional Papers Series n. 250*, Banca centrale europea, novembre 2020; www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op250~c7a2d3cc7e.en.pdf
- Financial Stability Board (2014a), *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, 15 ottobre 2014; www.fsb.org/2014/10/key-attributes-of-effective-resolution-regimes-for-financial-institutions-2/
- Financial Stability Board (2014b), *Towards full implementation of the FSB Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions – Report to the G20 on progress in reform of resolution regimes and resolution planning for global systemically important financial institutions (G-SIFs)*, 12 novembre 2014; www.fsb.org/wp-content/uploads/Resolution-Progress-Report-to-G20.pdf
- Financial Stability Board (2016), *Guiding principles on the temporary funding needed to support the orderly resolution of a global systemically important bank («G-SIB»)*, 18 agosto 2016; www.fsb.org/2016/08/guiding-principles-on-the-temporary-funding-needed-to-support-the-orderly-resolution-of-a-global-systemically-important-bank-g-sib/
- Financial Stability Board (2018), *Funding Strategy Elements of an Implementable Resolution Plan*, 21 giugno 2018; www.fsb.org/2018/06/funding-strategy-elements-of-an-implementable-resolution-plan-2/
- Financial Stability Board (2021), *Evaluation of the Effects of Too-Big-To-Fail Reforms, Final Report*, 1° aprile 2021; www.fsb.org/2021/03/evaluation-of-the-effects-of-too-big-to-fail-reforms-final-report
- FINMA (2018), Rapporto annuale 2018, pag. 106; finma.ch/it/documentazione/pubblicazioni-della-finma/rapporto-di-gestione
- Fondo monetario internazionale (2019), *Switzerland – Financial Sector Assessment Program, IMF Country Report n. 19/183*, giugno 2019; <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2019/1CHEEA2019003.ashx>
- Prudential Regulation Authority (2019), *Pillar 2 liquidity, Statement of Policy*, giugno 2019; www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/statement-of-policy/2019/pillar-2-liquidity-sop-update-june-2019.pdf?la=en