



Berna, 6 settembre 2023

---

# **Procedura di consultazione concernente la modifica della legge sulle banche – Concessione da parte della Confederazione di garanzie in caso di dissesto per mutui a sostegno della liquidità erogati dalla Banca nazionale svizzera a banche di rilevanza sistemica**

## Rapporto sui risultati

---

## Indice

<b>1</b>	<b>Situazione iniziale.....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Procedura di consultazione.....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Principali risultati della consultazione.....</b>	<b>4</b>
3.1	Osservazioni generali .....	4
3.2	Punti tematici principali derivati dalla consultazione.....	6
3.3	Altre argomentazioni.....	8
3.4	Osservazioni sulle singole disposizioni .....	10
3.4.1	Pubblicazione (art. 3g cpv. 1 e 2, art. 5 e 10 cpv. 4 lett. a <sup>bis</sup> AP-LBCR).....	10
3.4.2	Misure concernenti le retribuzioni (art. 10a AP-LBCR) .....	11
3.4.3	Collaborazione tra DFF, FINMA e Banca nazionale per evitare e gestire il dissesto di una banca di rilevanza sistemica (art. 10b AP-LBCR) .....	11
3.4.4	Capitale di riserva (art. 12 AP-LBCR) e capitale convertibile (art. 13 AP-LBCR) ..	12
3.4.5	Misure di protezione (art. 26 cpv. 1 lett. h e i AP-LBCR) .....	12
3.4.6	Concessione di garanzie in caso di dissesto (art. 32a AP-LBCR) .....	12
3.4.7	Stanziamento del credito (art. 32b AP-LBCR) .....	14
3.4.8	Obblighi del mutuatario derivanti da mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto (art. 32f AP-LBCR) .....	14
3.4.9	Riduzione dei rischi, sorveglianza e rapporti (art. 32g AP-LBCR).....	14
3.4.10	Privilegio nel fallimento per crediti derivanti da mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto (art. 32h AP-LBCR), privilegio nel fallimento per mutui supplementari a sostegno della liquidità (art. 51b cpv. 4 AP-LBCR) e ordine dei creditori (art. 219 cpv. 4 seconda classe lett. g LEF).....	14
3.4.11	Scambio di informazioni e trattamento dei dati (art. 32k AP-LBCR) .....	15
3.4.12	Disposizione penale (art. 46 AP-LBCR) .....	16
3.4.13	Mutui supplementari a sostegno della liquidità (art. 51b AP-LBCR) e relazione tra mutui supplementari a sostegno della liquidità e mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto (art. 51c AP-LBCR) .....	16
3.4.14	Deroghe alla legge sulla fusione (art. 51f AP-LBCR).....	16
3.4.15	Garanzia a copertura delle perdite (art. 51g AP-LBCR).....	16
	<b>Indice dei pareri .....</b>	<b>17</b>

## 1 Situazione iniziale

L'11 marzo 2022 il Consiglio federale ha deciso di introdurre, attraverso una garanzia statale della liquidità (*Public Liquidity Backstop*, PLB) per banche di rilevanza sistemica (*Systemically Important Banks*, SIB), un nuovo strumento volto a rafforzare la stabilità del settore finanziario. A tale scopo ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di elaborare al proposito un progetto da porre in consultazione entro la metà del 2023. Il 16 marzo 2023 il Consiglio federale ha posto in vigore lo strumento del PLB in un'ordinanza, in virtù degli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 della Costituzione federale. I motivi di tale decisione risiedevano nella perdita generale di fiducia verso Credit Suisse e nel rischio imminente di un suo dissesto, che il 19 marzo hanno poi portato all'annuncio dell'acquisizione della banca da parte di UBS. Le basi legali del PLB, introdotte con l'ordinanza, nonché altri elementi ivi contenuti, devono ora essere trasposti nel diritto ordinario.

## 2 Procedura di consultazione

La procedura di consultazione concernente la modifica della legge dell'8 novembre 1934 sulle banche (LBCR, RS 952.0), abbreviata con riferimento agli articoli 7c e 7d della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010), è stata avviata il 25 maggio 2023 e si è conclusa il 21 giugno 2023. Sono stati invitati a parteciparvi i Cantoni, i partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello nazionali dell'economia e gli ambienti interessati.

Hanno presentato le loro osservazioni (nell'ordine del testo originale):

- 26 Cantoni: AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH (Consiglio di Stato e Gran Consiglio);
- 6 partiti politici: Alleanza del centro, PLR, pvl, I Verdi, PS, UDC;
- 5 associazioni mantello dell'economia: economiesuisse, USC, USS, usam, Travail.Suisse;
- 9 ambienti interessati: esisuisse, PostFinance, Raiffeisen, BNS, UBS, ABG, UBCS, ABPS, ZKB;
- altri 11: alliancefinance, Brunetti, CDF, Harringer, Homburger, Jäger, Kurz, MoMo, VVS, ZGC, ZHK-ZBV.

Il Tribunale federale, il Tribunale amministrativo federale, l'Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni (SUVA) e la Stiftung für Konsumentenschutz hanno esplicitamente rinunciato a prendere posizione.

Mentre economiesuisse, PostFinance, ABG e ABPS aderiscono alla presa di posizione di ASB, AR, GR, OW, SG, SZ, TG e UR sostengono esplicitamente il parere della CDF. UBCS aderisce alla presa di posizione di ZKB.

Qui di seguito sono illustrati i punti salienti dei pareri. Per i dettagli si rimanda ai pareri stessi<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse

## 3 Principali risultati della consultazione

### 3.1 Osservazioni generali

Il progetto incontra **complessivamente l'approvazione di 40 partecipanti**<sup>2</sup> (AG, AI, AR, BE, BL, BS, economiesuisse, PLR, CDF, FR, GE, GL, pvl, GR, JU, LU, NE, NW, OW, PostFinance, Raiffeisen, ASB, SG, SH, BNS, SO, SZ, TG, TI, Travail.Suisse, UBS, UR, ABG, VS, UBCS, ABPS, ZG, ZH, ZHK-ZBV, ZKB). Tra gli aspetti positivi del progetto, i partecipanti hanno sottolineato, in particolare, il rafforzamento del sistema finanziario (pvl, UBS, ABG, VD, UBCS, ABPS, ZG, ZH) nonché il rafforzamento e la promozione della credibilità, della reputazione e della fiducia nella piazza finanziaria svizzera (economiesuisse, CDF, ASB, Travail.Suisse, UBS, VD, ZG, ZH, ZKB). Un PLB creerebbe fiducia anche nei confronti delle autorità estere (PLR, UBS) e impedisce che queste stabiliscano requisiti più rigorosi per le filiali delle SIB svizzere (economiesuisse) e blocchino le liquidità presenti all'estero (UBS). UBS, VS, UBCS, ABPS e ZKB sottolineano che il progetto favorisce la stabilizzazione delle banche. Secondo Raiffeisen, fatti recenti avrebbero dimostrato che una perdita improvvisa e grave di fiducia in una banca, nonostante la dotazione di capitale sufficiente e l'esistenza della prima e della seconda linea di difesa, può mettere a rischio l'esistenza stessa di una SIB. Il progetto eviterebbe quindi un danno economico (CDF, KRZH, Travail.Suisse, UBS, VS, ZHK-ZBV), e sarebbe conforme, in considerazione della situazione svizzera (ASB, ABPS), alle raccomandazioni del Financial Stability Board (FSB) volte a rafforzare la stabilità del sistema (economiesuisse, pvl, KRZH, Raiffeisen, ASB, UBS, ABPS, ZHK-ZBV). In tal modo la Svizzera adeguerebbe il dispositivo allo stato attuale degli sviluppi internazionali (PLR, pvl, ASB, ZH), portando a un allineamento della normativa con quella di altre Giurisdizioni (BE, PLR, Raiffeisen, UBS, UBCS, ABPS, ZKB). Alla luce dell'episodio che ha coinvolto Credit Suisse nel marzo 2023, AG, AI, PLR, GE, SO e ZG sono del parere che il vantaggio di questo progetto sia dimostrato. Secondo economiesuisse, Raiffeisen, ASB, UBS, ABG e ABPS, l'introduzione di una garanzia statale della liquidità completerebbe in modo ragionevole l'attuale pacchetto di strumenti «too big to fail» in Svizzera. Infine, secondo Raiffeisen e ZKB, un PLB in Svizzera sarebbe giustificato dal fatto che, grazie al dispositivo «too big to fail» per le SIB, sono già previste prescrizioni in materia di liquidità nettamente più severe rispetto alle non-SIB e anche rispetto ad altri Paesi. PLR e pvl appoggiano il progetto, rilevando tuttavia che i lavori non sono ancora conclusi e che l'introduzione di uno strumento PLB dovrebbe rientrare in una riforma più ampia che tenga conto dei recenti avvenimenti concernenti Credit Suisse.

Molti partecipanti (AI, BE, BL, BS, Alleanza del centro, CDF, GL, I Verdi, JU, usam, SH, PS, SZ, TG, ZGC, ZH) **criticano principalmente l'assenza di un meccanismo di compensazione** nel progetto. Chiedono di riesaminare l'introduzione di un meccanismo di compensazione per indennizzare il rischio che la Confederazione dovrebbe sostenere qualora concedesse alla BNS una garanzia in caso di dissesto per mutui a sostegno della liquidità erogati a una SIB. Si avrebbe l'impressione che gli utili vengano privatizzati, mentre le perdite statalizzate (AI, BE, SZ, TG).

**Cinque partecipanti** esprimono **parziale approvazione** per il progetto (Alleanza del centro, KRZH, USS, PS e VD). Secondo il KRZH, l'orientamento di questo progetto non è efficace in tutti i suoi punti, poiché favorirebbe le strategie in materia di rischi delle banche piuttosto che impedirle. Il PLB, inoltre, non andrebbe strutturato come una garanzia occulta illimitata dello Stato a favore delle SIB private. Anche l'Alleanza del centro ha espresso riserve in merito a questo progetto e ne chiede la scissione in due parti: si dichiara d'accordo con la trasposizione dell'ordinanza di necessità nel diritto ordinario; l'introduzione di un PLB per le SIB andrebbe tuttavia affrontata separatamente, poiché comporterebbe notevoli aspetti critici che sarebbe

---

<sup>2</sup> Nei pareri dei Cantoni FR, NW e TI il consenso non è menzionato esplicitamente, ma risulta dai fatti.

necessario chiarire preliminarmente (in particolare l'inasprimento della regolamentazione bancaria e la compensazione della garanzia dello Stato). Anche USS e PS sono sostanzialmente favorevoli all'integrazione del pacchetto di strumenti «too big to fail» mediante un PLB per le SIB. Ritenendo che vada prima trattato l'episodio che ha coinvolto Credit Suisse, essi chiedono tuttavia di sospendere temporaneamente il progetto di legge relativo a un PLB. Essi sono però contrari alla trasposizione dell'ordinanza del 16 marzo 2023 nel diritto ordinario. Per il timore che il progetto di introdurre un PLB per le SIB possa ridurre le distribuzioni della BNS ai Cantoni e alla Confederazione, il Cantone di VD si dichiara solo parzialmente favorevole al progetto e propone di rinunciare alla possibilità di concedere mutui supplementari a sostegno della liquidità.

**Sei partecipanti** esprimono **parere contrario** al progetto (I Verdi, Kurz, Momo, usam, UDC, ZGC). Facendo riferimento all'episodio che ha coinvolto Credit Suisse, I Verdi sottolineano il clamoroso fallimento della regolamentazione «too big to fail». Occorrerebbero regolamentazioni nuove e incisive per la piazza finanziaria svizzera, poiché i rischi economici che deriverebbero dalle SIB non sono più sopportabili. L'introduzione di nuovi meccanismi di salvataggio dovrebbe essere vincolata a severi requisiti prudenziali (in particolare, prescrizioni sui fondi propri e sulla liquidità, sistema di banche separate, responsabilità del management) e, imperativamente, anche a condizioni di sostenibilità. I potenziali rischi di dissesto delle banche devono essere ridotti al punto da consentire un fallimento ordinato anche di grandi banche. Anche per l'UDC l'approccio proposto sarebbe fundamentalmente sbagliato: anziché creare un contesto legislativo che consenta il fallimento di una SIB senza compromettere la stabilità del mercato finanziario, si rafforzerebbe una rete di sicurezza per le SIB finanziata dai contribuenti. Inoltre, rafforzando il ruolo della BNS come prestatore di ultima istanza aumenterebbe la propensione al rischio delle banche. L'usam critica il fatto che la garanzia dello Stato, finora implicita, per le SIB diventerebbe più esplicita e, nonostante le condizioni previste per la concessione di un PLB, genererebbe una nuova e importante distorsione della concorrenza a favore delle SIB. Secondo ZGC, nonostante l'affermazione contraria contenuta nel rapporto esplicativo, il progetto sarebbe in evidente contraddizione con le corrispondenti disposizioni dei principali ordinamenti giuridici esteri e gli standard internazionali volti ad assicurare in ultima istanza il finanziamento delle operazioni di liquidazione. In assenza di un meccanismo di compensazione, in ultima analisi il progetto riverserebbe infatti sui contribuenti, e non sul settore bancario, le perdite derivanti dai mutui supplementari a sostegno della liquidità e dal PLB. MoMo fa notare che le conseguenze per le banche più piccole potrebbero essere disastrose se i clienti delle banche partissero unicamente dal presupposto di un salvataggio delle SIB. Harringer, Kurz e MoMo criticano il fatto che il danno ricadrebbe alla fine sui contribuenti, sottolineando che i rischi bancari dovrebbero essere ridotti in modo significativo mediante adeguamenti sistemici. Kurz è inoltre convinto che nell'episodio che ha coinvolto Credit Suisse i media abbiano svolto un ruolo decisivo. Questo ruolo andrebbe messo in discussione e non può essere disciplinato nella LBCR.

**7 partecipanti** (alliancefinance, Brunetti, esisuisse, Harringer, Homburger, Jäger, VVS) non si esprimono sul progetto complessivo, ma si pronunciano **su singoli punti**. Mentre alliancefinance formula proposte su numerosi temi (p. es. misure riguardanti le retribuzioni, garanzie a copertura delle perdite) e in particolare valuta in modo critico diversi aspetti della regolamentazione «too big to fail», Brunetti critica la formulazione dell'articolo sulla collaborazione tra le autorità in caso di crisi che, a suo avviso, presenterebbe il salvataggio statale di una SIB come opzione principale. Esisuisse chiede che venga migliorata la protezione dei depositanti e VVS auspica un trattamento migliore dei fondi di libero passaggio e del pilastro 3a in caso di fallimento della banca. Harringer sottolinea che nemmeno un PLB è sufficiente a proteggere un sistema monetario mal costruito da un assalto agli sportelli e da una crisi bancaria, e propone di modificare la legge del 3 ottobre 2003 sulla Banca nazionale (LBN, RS 951.11) in modo che, se la situazione monetaria lo richiede, la BNS possa concedere anche crediti non garantiti. Homburger si esprime su alcuni articoli della LBCR. Jäger chiede di stralciare senza sostituzione l'articolo sulla garanzia a copertura delle perdite.

### 3.2 Punti tematici principali derivati dalla consultazione

- **Compensazione:** sedici partecipanti (AI, BE, BL, BS, Alleanza del centro, CDF, GL, I Verdi, JU, usam, SH, PS, SZ, TG, ZGC, ZH) chiedono di riesaminare l'introduzione di un possibile indennizzo della Confederazione per la concessione della garanzia in caso di dissesto. Si avrebbe l'impressione che gli utili vengano privatizzati, mentre le perdite statalizzate (AI, BE, CDF, SZ, TG). I Verdi evidenziano che non è chiaro il motivo per cui le SIB, contrariamente alla prassi abituale per le banche cantonali, non debbano compensare la garanzia dello Stato con un premio *ex ante*. È impensabile che imprese private possano approfittare della disponibilità della Confederazione ad assumersi rischi senza che vi sia una controprestazione (Alleanza del centro). Per l'Alleanza del centro e l'usam questa circostanza non potrebbe essere fronteggiata nemmeno con premi per la messa a disposizione e con premi di rischio, in quanto un PLB ha un effetto preventivo e un valore duraturo anche al di fuori di una crisi (ad es. mediante costi di rifinanziamento inferiori, rafforzando la fiducia di clienti e investitori). L'Alleanza del centro e l'usam rilevano inoltre che una compensazione *ex ante* avrebbe un effetto preventivo contro gli incentivi inappropriati. ZGC eccepisce il fatto che il progetto contraddica importanti Giurisdizioni estere e standard internazionali, poiché in ultima analisi addosserebbe ai contribuenti anziché alle banche le eventuali perdite derivanti dal PLB (cosiddetta «socializzazione delle perdite»). Inoltre, il progetto non lo espliciterebbe chiaramente. Secondo ZGC, l'attuale motivazione per l'assenza di una compensazione non tiene conto del fatto che, nel caso delle SIB, si è giunti a negare l'assistenza in una sola occasione negli ultimi cinquant'anni (nel settembre 2008, il Ministero del tesoro statunitense nei confronti di Lehman Brothers) e che, alla luce dell'esito di allora, anche in futuro ciò dovrebbe rimanere di fatto illusorio (adducono le stesse argomentazioni anche BE, BL, I Verdi e JU). Secondo ZGC, la socializzazione delle perdite dovrebbe quindi essere evitata del tutto mediante un premio *ex ante* commisurato al rischio per tutte le banche e una responsabilità *ex post* del settore. Dovrebbero essere incluse anche le banche con modelli aziendali a basso rischio che, ad esempio per il traffico dei pagamenti, potrebbero ricorrere a banche ad alto rischio e quindi evitare le operazioni di deposito soggette al rischio di assalto agli sportelli. ZGC precisa inoltre che il fondo da costituire attraverso i premi deve essere gestito e utilizzato dalla BNS. UBCS e ZKB ritengono invece che la questione dell'indennizzo della Confederazione e della BNS a favore della stabilità della piazza finanziaria sia risolta in modo efficace con il privilegio nel fallimento e con i premi per la messa a disposizione e di rischio, in modo da evitare che i costi e i rischi siano posti a carico delle SIB. Anche per Raiffeisen e Travail.Suisse i premi per la messa a disposizione e i premi di rischio nonché gli interessi da versare alla BNS costituiscono un indennizzo adeguato per la concessione di un PLB; inoltre, i premi e gli interessi costituirebbero un incentivo adeguato al rimborso rapido del sostegno alla liquidità.
- **Distorsioni della concorrenza tra SIB e non-SIB:** la garanzia esplicita dello Stato provocherebbe distorsioni della concorrenza tra SIB e non-SIB (AI, BE, CDF, GL, JU, usam, ABG, ABPS), che non potrebbero essere contrastate neppure con i premi per la messa a disposizione, i premi di rischio e gli interessi (ABG, ABPS). ABG e ABPS si attendono che, in occasione di futuri adeguamenti della regolamentazione, l'aspetto delle distorsioni della concorrenza venga materialmente considerato. ASB e ZHK-ZBV sono di parere contrario e affermano che secondo il progetto gli interessi e i premi per la messa a disposizione nonché i premi di rischio servirebbero a giusta ragione come compensazione. Inoltre, il PLB ridurrebbe i rischi di contagio intrinseci al settore, di cui beneficerebbero anche le non-SIB (ZHK-ZBV). Secondo economieuisse, un PLB non comporterebbe distorsioni della concorrenza. Tuttavia, non si potrebbe escludere che la situazione della concorrenza subisca un pregiudizio nell'opinione pubblica, elemento che andrà osservato anche in futuro (economieuisse, ASB).
- **Trasposizione dell'ordinanza del 16 marzo 2023 nel diritto ordinario:** la BNS sottolinea che la trasposizione degli strumenti creati deve avvenire solo nella misura in cui è

ancora necessario, in modo temporaneo e limitato agli eventi concreti che hanno coinvolto Credit Suisse nel marzo 2023. Secondo PS, la trasposizione di queste disposizioni sarebbe inutile e in parte contraddittoria. La trasposizione è inutile perché la validità di queste disposizioni è in ogni caso limitata alla fine del 2027, il Consiglio federale intende esaminarle cinque anni dopo l'entrata in vigore e un rifiuto della trasposizione non avrebbe ripercussioni concrete in quanto, secondo il Consiglio federale, il contenuto del contratto concluso tra le parti contraenti continuerebbe ad essere valido (MoMo, USS, PS). Secondo PS, la trasposizione sarebbe anche contraddittoria, poiché il PLB dovrebbe in realtà impedire che la BNS raggiunga in futuro i limiti regolamentari a causa dei mutui supplementari a sostegno della liquidità. MoMo critica inoltre il fatto che si tratterebbe di un modo di procedere solo apparentemente democratico e chiede se la procedura scelta dalle autorità – alla luce dei problemi da tempo noti in seno a Credit Suisse – sia adeguata, necessaria e proporzionata. Anche Kurz biasima il fatto che sarebbe insensato e antidemocratico voler far passare rapidamente attraverso l'iter legislativo una legge sulle banche introdotta facendo ricorso al diritto di necessità, senza attendere il rapporto della commissione parlamentare d'inchiesta, tanto più alla luce del rifiuto dei crediti di impegno da parte del Consiglio nazionale ad aprile 2023. Alliancefinance sottolinea inoltre che il motivo dell'urgenza della trasposizione dell'ordinanza nel diritto ordinario non sussiste più, in quanto, in seguito al rimborso del mutuo a sostegno della liquidità da parte della banca interessata, la garanzia della Confederazione non è più necessaria e le altre disposizioni non sono più urgenti dal punto di vista temporale. Alliancefinance propone inoltre di rivalutare la durata di validità delle disposizioni da trasporre e il termine per la verifica del capo 14a da parte del Consiglio federale. Inoltre, ZGC chiede che nel messaggio si valuti in modo approfondito la proporzionalità delle misure da trasporre nel diritto ordinario. PVL è di parere opposto e accoglie espressamente e favorevolmente la trasposizione dell'ordinanza del 16 marzo 2023 nel diritto ordinario. CDF, GE e GL rilevano che la mancata trasposizione, con le relative potenziali incertezze del diritto, sarebbe controproducente per la fiducia del mercato e per il salvataggio di Credit Suisse.

- **Mutui supplementari a sostegno della liquidità della BNS:** i pareri espressi in merito a questo strumento sono in parte molto divergenti: economiesuisse, ASB, UBS e ZHK-ZBV sono favorevoli all'introduzione di questo strumento come utile complemento alla seconda linea di difesa. ASB e UBS sostengono che la concessione di mutui supplementari a sostegno della liquidità aumenterebbe la sussidiarietà del PLB e ridurrebbe il rischio di perdite per la Confederazione. ASB e ZHK-ZBV chiedono che questo strumento sia sancito senza limiti temporali nella legge. Ciò sarebbe necessario, secondo ASB, poiché attualmente la BNS accetta garanzie nel quadro del sostegno straordinario alla liquidità (*Emergency Liquidity Assistance*, ELA) solo in misura molto limitata. Inoltre, la concessione di mutui supplementari a sostegno della liquidità consentirebbe di evitare l'avvio di una procedura di risanamento (ASB, ZHK-ZBV). Lo strumento sarebbe inoltre dotato di un privilegio nel fallimento che, in senso lato, tiene conto dell'aspetto della «sicurezza» e riduce notevolmente il rischio di perdita della BNS (MoMo, ASB, ZHK-ZBV). Kurz e MoMo sottolineano che, secondo la LBN, la BNS ha il compito di contribuire alla stabilità del sistema finanziario e lo ha già fatto anni fa per indebolire il franco svizzero nei confronti dell'euro, senza preoccuparsi dell'esistenza di garanzie sufficienti (Kurz). Secondo economiesuisse, una discussione a posteriori sul senso e sullo scopo di questi mutui a sostegno della liquidità non avrebbe senso, poiché disorienterebbe i mercati internazionali, compromettendo la credibilità della politica e la fiducia nella piazza finanziaria svizzera. Contrariamente ai pareri favorevoli sopra esposti, la BNS fa notare che per questo strumento non esistono garanzie vere e proprie. Essa ritiene che dal progetto dovrebbe risultare in maniera più inequivocabile, nonostante la sistematica legislativa già chiara, che mutui di questo tipo non potranno più essere concessi una volta decaduta l'ordinanza del 16 marzo 2023 e una volta scaduti i contratti stipulati in base alla medesima. I Cantoni BL,

TG e VD temono un rischio di riduzione della riserva di distribuzione della BNS a Confederazione e Cantoni a causa di una garanzia insufficiente del sostegno alla liquidità. Secondo VD e ZGC occorre rinunciare a trasporre questo strumento nel diritto ordinario. ZGC sostiene che lo strumento costituirebbe una grave violazione della politica regolamentare, sarebbe unico a livello internazionale, associato a incentivi inappropriati per le banche e metterebbe in pericolo la capacità d'azione e l'indipendenza della BNS in materia di politica monetaria. Questo aspetto dovrebbe essere trattato approfonditamente nel messaggio. Inoltre, lo strumento violerebbe il divieto di finanziamento diretto dello Stato da parte della BNS secondo l'articolo 11 capoverso 2 LBN e il Consiglio federale sarebbe erroneamente incentivato a fissare l'importo massimo concedibile a un livello elevato per evitare il più a lungo possibile una garanzia in caso di dissesto della Confederazione a spese della BNS. Il PS ritiene che la trasposizione nel diritto ordinario dello strumento dei mutui supplementari a sostegno della liquidità della BNS sia contraddittoria, poiché il PLB dovrebbe in realtà impedire che la BNS si ritrovi in futuro nella situazione di oltrepassare le competenze che le spettano per legge. Anche l'UDC si esprime in maniera critica e osserva che il rafforzamento della posizione della BNS quale prestatore di ultima istanza potrebbe indurre le SIB a perseguire strategie più rischiose.

- **Risanamento come condizione per la concessione di un PLB:** in linea di principio è stato accolto favorevolmente il fatto che la concessione del PLB sia stata vincolata alla condizione dell'avvio o dell'imminenza di un risanamento (Homburger, KRZH, Raiffeisen, ASB, BNS, UBS, ZHK-ZBV). Tuttavia, in particolare in base alle esperienze maturate con l'episodio che ha coinvolto Credit Suisse, si chiede maggiore flessibilità per una «variante equivalente al risanamento» (Homburger, KRZH, ASB, UBS, ZHK-ZBV) o la possibilità di derogare a questo principio in casi motivati (BNS). Per non limitare il momento della concessione del PLB, anche Raiffeisen sarebbe favorevole a una formulazione più ampia nel progetto. Il PVI sottolinea l'importanza di vincolare la concessione di sostegni della liquidità a una procedura di risanamento rigorosa ed efficace, al fine di ridurre in modo durevole un pericolo per l'economia e la popolazione svizzere. ZGC critica il fatto che l'esigenza di risanamento – e il requisito della solvibilità – non corrispondano alla prassi internazionale e potrebbero portare ad escludere la concessione di aiuti finanziari in caso di fusione tra due banche.
- **Garanzia a copertura delle perdite:** il PS ritiene che tale garanzia sia inutile e inaccettabile. Anche alliancefinance, I Verdi e Jäger sono contrari alla stessa. L'Alleanza del centro sottolinea che una simile garanzia dello Stato è problematica sotto il profilo dello Stato di diritto e dell'ordine politico; in particolare, contesta la struttura negoziata tra la Confederazione e l'UBS (tra l'altro, mancanza di un limite temporale, insufficiente possibilità di gestione del rischio da parte della Confederazione).

### 3.3 Altre argomentazioni

- **Ammontare della garanzia in caso di dissesto della Confederazione:** l'Alleanza del centro e l'usam deplorano il fatto che, secondo il progetto, l'ammontare di una garanzia in caso di dissesto della Confederazione nei confronti della BNS sia fissato dal Consiglio federale nel singolo caso. A loro avviso, ciò può essere auspicabile dal punto di vista bancario, ma si tratta di una considerazione pericolosa e unilaterale, poiché non tiene sufficientemente conto della capacità effettiva della Confederazione e quindi dei rischi dei contribuenti. L'Alleanza del centro e l'usam chiedono pertanto che venga fissato un limite massimo per i mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto della Confederazione.
- **Esigenze in materia di sostenibilità per le SIB:** I Verdi ritengono che l'introduzione di nuovi meccanismi di salvataggio per le SIB debba essere vincolata a severe condizioni prudenziali ed ecologiche. A titolo di esempio vengono menzionati i rischi climatici e per la

biodiversità, da considerare nell'ambito delle prescrizioni in materia di fondi propri. In ultima analisi, anche i rischi climatici e ambientali sono rischi finanziari nei bilanci delle grandi banche.

- **Richieste che esulano dal progetto:** in linea con le disposizioni del progetto, diversi partecipanti hanno avanzato ulteriori richieste.
  - **Protezione dei depositanti:** secondo esisuisse, il progetto PLB peggiorerebbe la protezione dei depositanti, poiché, in caso di fallimento di una banca a cui è stato concesso un mutuo a sostegno della liquidità, la seconda classe fallimentare si allargherebbe notevolmente, prolungando di conseguenza la procedura di graduazione di questa classe fallimentare. Per permettere un funzionamento efficace ed efficiente del sistema di protezione dei depositanti, esisuisse e VVS propongono di rimborsare i depositi privilegiati al responsabile della garanzia dei depositi e gli averi di libero passaggio e del pilastro 3a alle fondazioni di previdenza interessate anche fuori dalla graduatoria, attingendo agli attivi liquidi disponibili. Inoltre, secondo esisuisse e VVS, si dovrebbe perseguire la soppressione della limitazione del privilegio di 100 000 franchi svizzeri per intestatario della previdenza per averi di libero passaggio e averi del pilastro 3a (art. 37a cpv. 5 LBCR).
  - **Statalizzazione temporanea (*Temporary Public Ownership, TPO*):** secondo PS, con il PLB la Confederazione assicura infine il ruolo di prestatore di ultima istanza («*Lender of Last Resort*»). Di conseguenza, in qualità di proprietario di ultima istanza («*Owner of Last Resort*»), egli dovrebbe avere anche la possibilità di rilevare una SIB temeraria. Tuttavia, secondo SH, un salvataggio mediante una statalizzazione temporanea comporterebbe costi considerevoli per il bilancio federale.
  - **Emissione agevolata di titoli di credito coperti (*Covered Bonds*) e introduzione di linee di liquidità regolari da parte della BNS:** per ridurre la probabilità di dover far ricorso al PLB, UBS propone di esaminare misure accompagnatorie per rafforzare il mercato finanziario svizzero. Si potrebbero prendere in considerazione in particolare l'emissione agevolata di titoli di credito coperti e la creazione di linee di liquidità regolari, come quelle concesse, ad esempio, negli Stati Uniti e nel Regno Unito. Queste ultime consentirebbero alla BNS di mettere a disposizione liquidità a fronte di sufficienti garanzie anche in condizioni operative normali. Secondo UBS ciò consentirebbe di eliminare l'attuale stigma legato all'ELA, che avrebbe un effetto stabilizzante anche in condizioni di stress.
  - **Innalzamento delle esigenze in materia di liquidità per le SIB:** alla luce degli eventi legati a Credit Suisse, I Verdi e MoMo ritengono che le esigenze poste alle SIB nell'ordinanza sulla liquidità non siano sufficienti. I Verdi chiedono pertanto che, contestualmente all'introduzione del PLB, tali requisiti vengano inaspriti tenendo conto anche dei rischi legati al clima e alla biodiversità.
  - **Misure della FINMA in caso di rischio d'insolvenza:** per quanto attiene alle misure in caso di rischio di insolvenza, ZGC propone di modificare l'articolo 25 capoverso 1 LBCR in modo che la FINMA possa prendere come pretesto per l'adozione di misure di protezione anche valutazioni di mercato selezionate, che ad esempio tengono conto della redditività futura. Il crollo di CS, ad esempio, sarebbe stato prevedibile da tempo e chiaramente identificabile sulla base dell'andamento del credit default swap. In futuro la FINMA dovrebbe essere autorizzata a considerare, oltre ai tradizionali parametri prudenziali nell'ambito dell'articolo 25 capoverso 1 LBCR, anche le valutazioni di mercato che tengono conto della redditività futura.
  - **Analisi dei fatti relativi all'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS:** BS, economisuisse e NW accolgono con favore che, nel quadro di analisi dei fatti decisa dal Consiglio federale, si sia proceduto a riesaminare l'intera regolamentazione svizzera

«too big to fail» nonché gli strumenti contenuti nel presente progetto. L'analisi deve essere completa (pvl) e aperta ai risultati (usam, ABG, ABPS), coinvolgere tutti gli attori rilevanti e in particolare verificare se la regolamentazione esistente fosse inadeguata o non sia stata applicata in modo puntuale o mirato (ABG, ABPS). Alliancefinance ritiene che occorra esaminare anche diverse strategie «too big to fail» per le SIB a orientamento globale e nazionale, il sistema di banche separate, i limiti dimensionali, le prescrizioni di regolamentazione, le regolamentazioni sulle retribuzioni variabili e il divieto di bonus. Poiché secondo usam, ABG e ABPS non si tratta di un tracollo dell'intero settore, la verifica della necessità di regolamentazione dovrebbe tuttavia riguardare solo le SIB. Il pvl e l'usam chiedono di esaminare approfonditamente il ruolo della FINMA e, se necessario, di rafforzarlo (pvl). Per rafforzare la sua funzione e la credibilità (pvl), nonché le sue competenze in materia di vigilanza e sanzioni (Alleanza del centro, KRZH) sono necessarie ulteriori misure. In considerazione del fatto che in caso di precedente intervento i costi di salvataggio sarebbero stati nettamente inferiori, MoMo propone di analizzare criticamente i compiti e le competenze della BNS e della FINMA. Secondo ZGC, occorre esaminare quanto prima una ristrutturazione di UBS, analizzare a fondo la natura e la funzione dei depositi a vista presso le banche e studiare il ruolo delle ipoteche come copertura della moneta della banca centrale.

### **3.4 Osservazioni sulle singole disposizioni**

Il presente numero tratta unicamente le disposizioni dell'avamprogetto di legge che sono state oggetto di pareri concreti nell'ambito della consultazione.

#### **3.4.1 Pubblicazione (art. 3g cpv. 1 e 2, art. 5 e 10 cpv. 4 lett. a<sup>bis</sup> AP-LBCR)**

Alla luce delle disposizioni già esistenti contenute nell'ordinanza del 1° giugno 2012 sui fondi propri (OFoP, RS 952.03) (artt. 14–16 OFoP) e nell'ordinanza del 30 novembre 2012 sulla liquidità (OLiq, RS 952.06) (artt. 17e e 17s OLiq) in merito alla pubblicazione, secondo UBS non è chiaro il motivo per cui le modifiche concernenti la pubblicazione nel progetto relativo al PLB debbano essere sottoposte al Parlamento con procedura di consultazione abbreviata. Nella misura in cui gli articoli 3g e 5 AP-LBCR si limitano a creare una base legale per obblighi di pubblicazione esistenti, UBS ritiene che non vi sia nulla da obiettare. Nel messaggio va però precisato che non si intendono creare nuove prescrizioni. Diversa è la situazione per quanto riguarda l'articolo 10 capoverso 4 lettera a<sup>bis</sup> AP-LBCR, in cui non è chiaro il motivo per cui sarebbe necessaria una base specifica per la pubblicazione. Senza una motivazione giuridicamente valida non va introdotta alcuna nuova prescrizione legale (UBS).

Secondo pvl e UBS sarebbe tuttavia opportuna una base legale specifica in relazione all'articolo 9 capoverso 2 lettera d LBCR per consentire alla FINMA di informare l'opinione pubblica in merito ai punti essenziali dei piani di emergenza, di risanamento e di liquidazione delle SIB o della FINMA. Ciò costituirebbe la base legale necessaria per l'articolo 66 dell'ordinanza del 30 aprile 2014 sulle banche (RS 952.02) (all'estero, ad es. negli Stati Uniti, esistono già norme analoghe che suddividono i piani di liquidazione in una parte pubblica e in una parte riservata). Anche alliancefinance e pvl sottolineano che le disposizioni sull'obbligo di pubblicazione dovrebbero ispirarsi in particolare alle disposizioni dell'autorità statunitense di vigilanza SEC. Secondo alliancefinance, la trasparenza è uno strumento disciplinare efficace ed efficiente e spesso più valido della regolamentazione e della vigilanza, ma le misure corrispondenti non sono applicate in Svizzera. Le proposte formulate nel progetto posto in consultazione in merito alla pubblicazione vanno ampliate di conseguenza, perlomeno per quanto concerne le SIB. Alliancefinance ritiene che la FINMA non debba dunque soltanto essere autorizzata alla pubblicazione, ma anche obbligata in tal senso.

### **3.4.2 Misure concernenti le retribuzioni (art. 10a AP-LBCR)**

Secondo il PLR, le misure in materia di retribuzioni proposte, da un lato, ridurrebbero al minimo gli incentivi ad assumere rischi sostanziali senza responsabilità personale a spese della banca e, dall'altro, ridurrebbero gli incentivi inappropriati che potrebbero portare a una cultura orientata in modo eccessivo al rischio e non equilibrata. In linea di principio anche BE, I Verdi, KRZH, RAI, ASB, Travail.Suisse, UBS e ZHK-ZBV sono favorevoli alle misure proposte, che dovrebbero però essere formulate in modo da poter essere applicate nella prassi, per esempio per quanto riguarda la richiesta di restituzione delle retribuzioni versate. Secondo ASB, la richiesta di restituzione delle retribuzioni variabili già versate potrebbe sfociare in procedimenti giudiziari civili. Anche UBS obietta l'assenza di una base legale sufficiente per particolari azioni di restituzione. Inoltre, il fatto che al momento della richiesta di restituzione gli interessati siano domiciliati all'estero potrebbe rendere ancora più complesso l'obbligo di restituzione (ASB, UBS). Oltre alle difficoltà tra il diritto svizzero e gli ordinamenti giuridici esteri, a causa delle vigenti disposizioni in materia di vigilanza potrebbero insorgere conflitti tra queste ultime e il diritto civile (ASB, ZHK-ZBV). Alla luce di tali considerazioni, UBS propone, in luogo di un'azione di restituzione, di evitare a titolo preventivo il versamento anticipato delle retribuzioni variabili ai membri della direzione e del consiglio d'amministrazione, prorogando la durata minima della dilazione di pagamento da tre a cinque anni.

Alliancefinance propone di trasformare la disposizione di cui al capoverso 2 da una disposizione potestativa a una imperativa, obbligando il Consiglio federale a emanare le relative misure in materia di retribuzioni. Bisognerebbe inoltre vietare i sistemi di bonus per le SIB (alliancefinance) o prevedere norme severe al riguardo (Alleanza del centro), poiché tali sistemi non sarebbero efficaci e creerebbero incentivi inappropriati (alliancefinance).

AG mette in linea di principio in discussione la formulazione di tale disposizione e dubita che la normativa prevista possa esplicare il proprio effetto. A parere di AG, sarebbe più probabile un cambiamento della prassi retributiva all'interno dei vertici delle SIB, poiché la quota di salario fisso rispetto alla quota variabile aumenterebbe nettamente e quindi la disposizione di cui all'articolo 10a AP-LBCR risulterebbe priva di effetto. Il passaggio dalla retribuzione variabile a salari fissi potrebbe addirittura essere controproducente, poiché, per i vertici dirigenziali, l'assunzione di maggiori rischi comporterebbe riduzioni salariali minime o nulle.

Per consentire un'attuazione mirata e adeguata dell'articolo 10a capoverso 3 AP-LBCR, Raiffeisen chiede di precisare nel progetto quali persone e funzioni all'interno del rispettivo istituto bancario sono interessate dalle misure in materia di retribuzione. Raiffeisen sarebbe inoltre favorevole se nel progetto fosse previsto un adeguato periodo transitorio per l'integrazione delle riserve nei contratti, nei regolamenti e nelle direttive.

### **3.4.3 Collaborazione tra DFF, FINMA e Banca nazionale per evitare e gestire il dissesto di una banca di rilevanza sistemica (art. 10b AP-LBCR)**

La BNS si chiede fino a che punto tale disposizione sia veramente necessaria. Il progetto dovrebbe essere ben coordinato con il diritto vigente per evitare contraddizioni, incertezze giuridiche o inutili doppioni. Secondo la BNS, con gli articoli 10b e 32k AP-LBCR (si veda il n. 3.3.11), oltre alle norme già esistenti degli articoli 50 LBN e 39 della legge del 22 giugno 2007 sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA, RS 956.1), sono previste nuove disposizioni senza delimitare in modo sufficientemente chiaro i rispettivi campi di applicazione.

ZGC propone di spostare il capoverso 1 nel capoverso 11, pertinente a livello tematico (misure in caso di rischio d'insolvenza) e di stralciare il capoverso 2 o di integrarlo nell'articolo 32k AP-LBCR. Anche Brunetti propone di stralciare il capoverso 2 senza sostituirlo. A suo avviso, la formulazione attuale lascerebbe supporre che in futuro il Consiglio federale preveda situazioni in cui il salvataggio dello Stato costituirà l'opzione principale. Tuttavia, la regolamentazione

«too big to fail» dovrebbe escludere proprio questo, affinché ciò non resti lettera morta. Secondo Brunetti, l'alternativa a un regime di liquidazione non può essere il salvataggio predisposto dallo Stato.

Secondo ZKB non è chiaro se la competenza decisionale per l'intervento dello Stato spetti al DFF o ad altri. Data la sua rilevanza, sarebbe auspicabile che fosse menzionata esplicitamente nell'articolo 10*b* capoverso 2 AP-LBCR.

#### **3.4.4 Capitale di riserva (art. 12 AP-LBCR) e capitale convertibile (art. 13 AP-LBCR)**

UBS sostiene questi adeguamenti, ma propone una precisazione riguardo al capitale di riserva: mentre l'articolo 653 capoverso 4 del Codice delle obbligazioni (CO), nella disciplina relativa all'aumento con capitale condizionale, prevede una riserva esplicita a favore della LBCR per il capitale convertibile, nel CO manca una corrispondente riserva a favore del capitale di riserva. Per ragioni di coerenza, UBS chiede pertanto di inserire nel CO una corrispondente riserva anche a favore del capitale di riserva.

Per quanto attiene all'articolo 12 AP-LBCR, UBS sottolinea che, secondo l'articolo 704 capoverso 1 numero 5 CO, la creazione di capitale di riserva richiede una maggioranza di almeno due terzi dei voti rappresentati e la maggioranza dei valori nominali rappresentati. Per la creazione di capitale convertibile, invece, è richiesta soltanto la maggioranza semplice. Questa disparità di trattamento non sarebbe giustificata, dal momento che sia il capitale convertibile sia il capitale di riserva costituirebbero strumenti particolari per le banche, in grado di rafforzare rapidamente la loro base di capitale in caso di crisi. UBS chiede pertanto che nell'articolo 12 capoverso 3 AP-LBCR venga introdotta un'ulteriore riserva, in base alla quale l'articolo 704 capoverso 1 numero 5 CO non si applichi e sia sostituito da una maggioranza semplice come nel caso del capitale convertibile.

#### **3.4.5 Misure di protezione (art. 26 cpv. 1 lett. h e i AP-LBCR)**

Secondo Homburger, la possibilità della FINMA di impartire istruzioni alla banca o ai suoi organi è già disciplinata nell'articolo 26 capoverso 1 lettera a LBCR. Sotto il profilo del diritto materiale non è pertanto necessaria una nuova lettera i. Qualora per motivi di trasparenza venisse comunque introdotta una regolamentazione esplicita, Homburger ne raccomanda una riformulazione, in quanto non si tratterebbe di una base legale corrispondente all'articolo 30*b* LBCR per l'ammortamento o la conversione di strumenti dei fondi propri di base supplementari, bensì di una base conforme all'articolo 29 OFoP, e questa «[...] sarebbe da utilizzare *conformemente alla struttura contrattuale di tali strumenti* [...]» per sopperire alle perdite o per il salvataggio delle banche.

#### **3.4.6 Concessione di garanzie in caso di dissesto (art. 32a AP-LBCR)**

Secondo il PLR è importante che non sussista un diritto generale a un mutuo a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto e che la decisione della concessione spetti al Consiglio federale nel singolo caso. Le severe condizioni previste nel progetto per la concessione di un PLB sono accolte favorevolmente (BE, PLR, I Verdi, PS, Travail.Suisse, ZHK-ZBV). Esse sarebbero adeguate e proporzionate al fine di minimizzare possibili effetti collaterali negativi (ASB, ABPS, ZHK-ZBV). Inoltre sarebbero sostanzialmente mirate e proporzionate allo scopo di ridurre gli incentivi inappropriati (PLR, Raiffeisen).

Secondo KRZH, il potere discrezionale del Consiglio federale e della BNS nel concedere un PLB sarebbe eccessivo; mancherebbe un approccio basato sulla prevedibilità per la popolazione, la quale in ultima analisi deve sopportare le conseguenze finanziarie di una crisi. Occorrerebbero criteri e strumenti più incisivi per stabilire la soglia a partire dalla quale la garanzia delle SIB diventi troppo onerosa per l'economia svizzera e cantonale. Il progetto sarebbe

troppo incentrato sul «Point of No Viability» (PONV) degli istituti finanziari e mancherebbe la formulazione di un «*Point of still viability of the national economy*» (KRZH).

ZGC solleva l'interrogativo se si tratti effettivamente di un «sostegno alla liquidità» in senso classico e suggerisce di utilizzare invece l'espressione più neutra di «mutuo d'emergenza».

In merito alle condizioni disciplinate nel capoverso 3 per la concessione di mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia della Confederazione in caso di dissesto, sono state espresse in particolare le seguenti opinioni.

- *Sussidiarietà*  
Homburger sostiene espressamente l'attuale formulazione. Il progetto chiederebbe a ragione che il mutuatario abbia esaurito le fonti di finanziamento reperibili con mezzi propri, rispettando così il principio di *ultima ratio* e di sussidiarietà della concessione della garanzia in caso di dissesto da parte della Confederazione. In quanto proprietario di una banca cantonale di rilevanza sistemica, il KRZH sostiene questa forma di garanzia della liquidità, poiché proteggerebbe non solo l'istituto finanziario, ma anche il Cantone di ZH con la sua garanzia dello Stato. In tale contesto, per l'Alleanza del centro non è chiaro in quale misura la sussidiarietà di un sostegno della Confederazione sia data anche a fronte del fatto che la ZKB dispone aggiuntivamente di una garanzia dello Stato rilasciata dal Cantone di Zurigo.
- *Risanamento*  
Come già illustrato nel numero 3.2, la subordinazione della concessione del PLB alla condizione di un risanamento avviato o imminente è stata in linea di massima accolta favorevolmente. Tuttavia, è stata avanzata segnatamente la richiesta di maggiore flessibilità per una «variante equivalente al risanamento» (Homburger, KRZH, ASB, BNS, UBS, ZHK-ZBV). ZGC osserva inoltre che, in caso di crisi acuta, non è possibile né pianificare immediatamente un risanamento né verificare tempestivamente la solvibilità. Per questo motivo il progetto darebbe solo l'illusione di una prevenzione delle perdite.
- *Solvibilità*  
Pvl, Raiffeisen, ASB e ZHK-ZBV lamentano il fatto che il requisito di solvibilità sia poco concreto nel contenuto e che occorra precisarlo ai fini di una maggiore certezza del diritto e della pianificazione nonché in vista dell'attuabilità del piano d'emergenza di una SIB. Anche secondo Homburger, a prima vista la disposizione sembra formulata in modo ambiguo. Tuttavia, il rapporto esplicativo chiarirebbe sufficientemente che «solubile» si riferisce esclusivamente al rispetto delle disposizioni sui fondi propri (in quel momento e in futuro) e alla presenza degli attivi necessari a onorare tutti i propri impegni. Questa spiegazione sarebbe fondamentale e andrebbe eventualmente integrata nel dettato della disposizione (Homburger). UBS chiede inoltre di menzionare espressamente nel messaggio il fatto che la FINMA, per confermare la solvibilità della banca, possa prendere in considerazione anche la concessione del sostegno alla liquidità nell'ambito del PLB.
- *Interesse pubblico*  
Alla luce dell'episodio che ha coinvolto Credit Suisse, secondo ZGC le misure adottate nel marzo 2023 sembrano giustificarsi unicamente con la tutela degli interessi di politica estera, per cui la proporzionalità delle misure sarebbe dubbia. Per questo motivo ZGC propone di precisare nella disposizione che, quando fossero minacciati direttamente e principalmente interessi esteri, il trasferimento del sostegno di ultima istanza andrebbe garantito in funzione degli interessi in gioco.
- *Proporzionalità*  
Secondo Homburger e ZGC, la formulazione di questa condizione sembrerebbe concentrarsi troppo sul risanamento in senso formale piuttosto che sul risanamento materiale. Essi suggeriscono pertanto di basarsi materialmente sulla «continuazione dell'attività» (going concern).

### **3.4.7 Stanziamento del credito (art. 32b AP-LBCR)**

Secondo ZGC, nell'ambito dell'episodio che ha coinvolto Credit Suisse nel marzo 2023, la Delegazione delle finanze del Parlamento avrebbe preso una decisione troppo tardiva. Questa disposizione dovrebbe pertanto prevedere un'eccezione e l'autorizzazione a favore del Consiglio federale di accordare autonomamente, a determinate condizioni (ad es. crisi acuta pregiudizievole per il sistema, situazione di politica estera), una garanzia limitata in caso di dissesto fino alla decisione della Delegazione delle finanze del Parlamento, purché il Parlamento gli abbia accordato un credito d'impegno precauzionale a tal fine e che la concessione della garanzia in caso di dissesto tenga adeguatamente conto degli interessi in gioco.

### **3.4.8 Obblighi del mutuatario derivanti da mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto (art. 32f AP-LBCR)**

La problematica dei possibili incentivi inappropriati (moral hazard) sarebbe evitata o ridotta mediante condizioni severe (economiesuisse, pvl, UBS, UBCS, ZKB). Secondo UBS ciò ridurrebbe al minimo anche il rischio di perdite per la Confederazione. Condizioni severe in caso di ricorso a un PLB sono accolte favorevolmente anche dal KRZH e da Travail.Suisse. UBCS precisa che gli obblighi del mutuatario definiti nel progetto sono equi e ragionevoli. Pvl aggiunge che gli incentivi inappropriati possono essere ridotti, oltre che con vincoli, anche con gli interessi e i premi per la messa a disposizione di fondi previsti dall'articolo 32c AP-LBCR nonché con la richiesta di restituzione delle retribuzioni variabili già versate conformemente all'articolo 10a AP-LBCR.

Per motivi di certezza del diritto, Homburger propone di menzionare nella formulazione del capoverso 2, che esclude dai divieti gli obblighi preesistenti ordinari di pagamento di interessi e di ammortamento, anche i rimborsi ordinari alla scadenza (p. es. nel caso di crediti e prestiti). Si tratterebbe di una soluzione corretta e necessaria al fine di evitare ritardi.

Alliancefinance deplora il fatto che le condizioni proposte nel progetto non ridurrebbero gli incentivi inappropriati né per i responsabili delle banche né per i clienti. Gli incentivi inappropriati possono essere contrastati soltanto con condizioni restrittive, come ad esempio un sistema di banche separate, divieti di bonus, limitazioni relative alle dimensioni, prescrizioni molto più severe (non ponderate) in materia di capitale proprio ecc. Non è più accettabile che una banca abbia un vantaggio *ex ante* per il suo status di «rilevanza sistemica».

### **3.4.9 Riduzione dei rischi, sorveglianza e rapporti (art. 32g AP-LBCR)**

La BNS è del parere che ai fini della certezza del diritto occorra rinunciare a questa disposizione. L'obbligo delle autorità di ridurre il rischio è formulato in modo astratto e non è chiaro in cosa consista. La concessione di un PLB è per sua natura connessa a rischi e, secondo la BNS, non è chiaro come debbano essere ponderati, da un lato, gli interessi finanziari – legittimi – della Confederazione e, dall'altro, altri interessi pubblici che le autorità devono tenere in considerazione per legge, come la stabilità finanziaria o la protezione dei creditori. Infine, la riduzione del rischio risulterebbe anche dalla formulazione materiale del PLB (p. es. tramite severi requisiti per la concessione del PLB e oneri come il divieto di versare dividendi). Anche ZGC ritiene che la disposizione non debba contemplare la BNS. Dato che in linea di principio la BNS non ha alcun obbligo di vigilanza nei confronti delle banche, il presente articolo dovrebbe estendersi unicamente alla FINMA. Una funzione di controller nell'esclusivo interesse della Confederazione non sarebbe pertinente e, secondo ZGC, in caso di conflitto dovrebbe sottostare agli obblighi di cui all'articolo 5 LBN.

### **3.4.10 Privilegio nel fallimento per crediti derivanti da mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto (art. 32h AP-LBCR), privilegio nel**

---

**fallimento per mutui supplementari a sostegno della liquidità (art. 51b cpv. 4 AP-LBCR) e ordine dei creditori (art. 219 cpv. 4 seconda classe lett. g LEF)**

Per ridurre il rischio di perdite per la Confederazione e i contribuenti, secondo Travail.Suisse, il privilegio nel fallimento è opportuno – anche unitamente alle condizioni di concessione del PLB, ai premi e agli interessi nonché agli obblighi della banca in caso di ricorso al PLB. Economiesuisse sottolinea in particolare il fatto che, al momento della concessione del PLB, si tratta di una banca solvente e che, di conseguenza, il privilegio nel fallimento è sufficiente per evitare perdite alla Confederazione. Considerate le elevate esigenze in materia di liquidità per le SIB, anche secondo Raiffeisen il privilegio nel fallimento sarebbe adeguato.

Dal canto suo, ZGC ritiene che si debba rinunciare all'assegnazione dei crediti della BNS e della Confederazione nella seconda classe fallimentare e chiede di stralciare senza sostituzione gli articoli 32h e 51b AP-LBCR nonché l'articolo 219 capoverso 4 seconda classe lettera g AP-LEF. ZGC ritiene che l'attuale struttura del privilegio nel fallimento porti a socializzare le perdite e che, rispetto ad altri Paesi, sussisterebbero una tutela e un trattamento di favore singolari delle banche a scapito dei creditori e dei contribuenti. Anche negli Stati Uniti non è del tutto esclusa una socializzazione delle perdite, tuttavia il sostegno statale della liquidità non è concesso a fronte di una mera garanzia o addirittura senza copertura, bensì è coperto dagli attivi della banca (ponte) da liquidare.

ZGC chiede inoltre un adeguamento del rapporto tra il privilegio nel fallimento e l'articolo 37 LBCR (*impegni assunti con le misure di protezione o nella procedura di risanamento*): Secondo ZGC, le dichiarazioni contenute nel rapporto esplicativo suggerirebbero che tutti i crediti della BNS e della Confederazione nei confronti di Credit Suisse generati a partire dal 16 marzo 2023 sarebbero di per sé debiti della massa. L'assegnazione alla seconda classe fallimentare non comporterebbe in alcun modo un ulteriore privilegio, ma piuttosto priverebbe questi crediti del «superprivilegio». Su questa base ZGC chiede di escludere esplicitamente dall'articolo 37 LBCR le pretese da parte pubblica derivanti da finanziamenti di operazioni di liquidazione.

Secondo AG e UR, occorre dare la massima priorità alla protezione degli averi di libero passaggio e del pilastro 3a. La verifica del privilegio nel fallimento da parte del Consiglio federale, annunciata nell'ambito della procedura di consultazione, va pertanto accolta con favore (AG) e la struttura del privilegio nel fallimento previsto nel progetto deve essere adeguata di conseguenza (UR). Sulla base del privilegio nel fallimento previsto nel progetto, pvl chiede in via generale di verificare se la modifica di legge garantisca ancora la protezione dei depositanti in caso di fallimento.

### **3.4.11 Scambio di informazioni e trattamento dei dati (art. 32k AP-LBCR)**

La BNS si chiede se e fino a che punto tale disposizione sia veramente necessaria. Il progetto dovrebbe essere ben coordinato con il diritto vigente per evitare contraddizioni, incertezze giuridiche o inutili doppioni. Secondo la BNS, con gli articoli 10b (si veda il n. 3.3.3) e 32k AP-LBCR, oltre alle norme già esistenti degli articoli 50 LBN e 39 LFINMA, sono previste nuove disposizioni senza delimitare in modo chiaro i rispettivi campi di applicazione.

ASB, UBS e ZHK-ZBV contestano la rinuncia all'esclusione dell'accesso prevista dalla legge del 17 dicembre 2004 sulla trasparenza (LTras, RS 152.3) e chiedono di riprendere nell'articolo 32k AP-LBCR la riserva dell'articolo 6 capoverso 3 dell'ordinanza del 16 marzo 2023. Lo scambio di informazioni ai sensi degli articoli 32k e 51h AP-LBCR conterrebbe infatti informazioni protette dalla legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (RS 235.1) e dal segreto bancario, ma questa protezione prevista dalla legge è di fatto elusa dalla prassi delle autorità in materia di LTras. Per evitare che ciò si verifichi, occorrerebbe integrare nel progetto – e all'occorrenza anche nella LTras – una formulazione che tenga conto in modo

equilibrato sia dell'interesse pubblico all'informazione sia degli interessi legittimi al mantenimento del segreto (protezione dei dati, segreto bancario e segreti d'affari). In relazione alle sanzioni contro la Russia, le banche hanno sperimentato che le prescrizioni sulla tutela del segreto della LTras menzionate nel rapporto esplicativo non offrono una protezione efficace, poiché, in caso di applicazione, l'interesse pubblico alla divulgazione sarebbe regolarmente ritenuto preponderante, a scapito dell'interesse al segreto della banca e del cliente della banca.

#### **3.4.12 Disposizione penale (art. 46 AP-LBCR)**

Secondo ASB e Travail.Suisse questa disposizione sarebbe sensata. In questo contesto, secondo ASB e ZHK-ZBV il requisito dell'intenzionalità andrebbe esplicitato. Sostengono che un abbassamento della soglia relativa alla negligenza sia da respingere, altrimenti si avrebbero condizioni difficilmente gestibili in strutture basate sulla divisione del lavoro, indispensabili nelle aziende di maggiori dimensioni.

#### **3.4.13 Mutui supplementari a sostegno della liquidità (art. 51b AP-LBCR) e relazione tra mutui supplementari a sostegno della liquidità e mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto (art. 51c AP-LBCR)**

I pareri dei partecipanti alla consultazione in merito a queste disposizioni sono illustrati in dettaglio nel numero 3.2.

Al di là delle disposizioni specifiche, economieuisse, ASB, PS, UBS, ABPS e ZHK-ZBV chiedono di estendere l'ELA esistente ampliando le garanzie computabili. Secondo economieuisse ciò rafforzerebbe il ruolo della BNS quale prestatore di ultima istanza e renderebbe meno probabile un PLB. Alla fine, questo ridurrebbe i rischi finanziari per lo Stato (PS). Secondo UBS, la BNS dovrebbe poter concedere sostegni della liquidità a livello di casa madre e come copertura dovrebbero essere ammessi anche attivi illiquidi. ASB e ZHK-ZBV chiedono inoltre che la possibilità di concedere ELA sia estesa a tutte le banche. Secondo ABPS, si dovrebbe prendere in considerazione una struttura flessibile delle linee di liquidità della BNS secondo il modello della «*US discount window*».

#### **3.4.14 Deroghe alla legge sulla fusione (art. 51f AP-LBCR)**

ZGC propone di precisare la formulazione del capoverso 1 in modo da chiarire che le deroghe alla legge sulla fusione per quanto riguarda la protezione dell'economia svizzera e del sistema finanziario svizzero sono sia direttamente che indirettamente necessarie.

#### **3.4.15 Garanzia a copertura delle perdite (art. 51g AP-LBCR)**

Secondo Jäger, invece di sancirla nella legge, la garanzia a copertura delle perdite dovrebbe essere negoziata dal Consiglio federale in modo specifico nel singolo caso ed eventualmente nuovamente disposta mediante diritto di necessità. Sempre secondo il suo parere, in alternativa e in considerazione della possibilità che la prossima crisi possa essere di un diverso ordine di grandezza, occorrerebbe perlomeno rinunciare a menzionare gli importi della garanzia in una legge e cercare invece un'alternativa alla formulazione nominale. Anche pvl ritiene che occorra rinunciare a menzionare l'importo della garanzia in una legge. Per quanto attiene agli altri pareri espressi dai partecipanti alla consultazione in merito a questa disposizione si rimanda al numero 3.2.

## Indice dei pareri

### I. Cantoni

1. Cancelleria di Stato del Cantone di Argovia	AG
2. Cancelleria di Stato del Cantone di Appenzello Interno	AI
3. Cancelleria di Stato del Cantone di Appenzello Esterno	AR
4. Cancelleria di Stato del Cantone di Berna	BE
5. Cancelleria di Stato del Cantone di Basilea Campagna	BL
6. Cancelleria di Stato del Cantone di Basilea Città	BS
7. Cancelleria di Stato del Cantone di Friburgo	FR
8. Cancelleria di Stato del Cantone di Ginevra	GE
9. Cancelleria di Stato del Cantone di Glarona	GL
10. Cancelleria di Stato del Cantone dei Grigioni	GR
11. Cancelleria di Stato del Cantone del Giura	JU
12. Cancelleria di Stato del Cantone di Lucerna	LU
13. Cancelleria di Stato del Cantone di Neuchâtel	NE
14. Cancelleria di Stato del Cantone di Nidvaldo	NW
15. Cancelleria di Stato del Cantone di Obvaldo	OW
16. Cancelleria di Stato del Cantone di San Gallo	SG
17. Cancelleria di Stato del Cantone di Sciaffusa	SH
18. Cancelleria di Stato del Cantone di Soletta	SO
19. Cancelleria di Stato del Cantone di Svitto	SZ
20. Cancelleria di Stato del Cantone di Turgovia	TG
21. Cancelleria di Stato del Cantone Ticino	TI
22. Cancelleria di Stato del Cantone di Uri	UR
23. Cancelleria di Stato del Cantone di Vaud	VD
24. Cancelleria di Stato del Cantone del Vallese	VS
25. Cancelleria di Stato del Cantone di Zugo	ZG
26. Cancelleria di Stato del Cantone di Zurigo	ZH
27. Gran Consiglio di Zurigo	KRZH

## **II. Partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale**

28. Alleanza del centro	Alleanza del centro
29. PLR.I Liberali	PLR
30. Partito verde liberale svizzero	pvl
31. Verdi svizzeri	I Verdi
32. Partito socialista svizzero	PS
33. Unione democratica di centro	UDC

## **III. Associazioni mantello nazionali dell'economia**

34. economiesuisse	economiesuisse
35. Associazione Svizzera dei Banchieri	ASB
36. Unione sindacale svizzera	USS
37. Unione svizzera delle arti e mestieri	usam
38. Travail.Suisse	Travail.Suisse

## **IV. Ambienti interessati**

39. esisuisse	esisuisse
40. PostFinance SA	PostFinance
41. Raiffeisen Svizzera	Raiffeisen
42. Banca nazionale svizzera	BNS
43. UBS Group SA	UBS
44. Associazione di Banche Svizzere di Gestione Patrimoniale ed Istituzionale ABG	ABG
45. Unione delle Banche Cantionali Svizzere UBCS	UBCS
46. Associazione delle Banche Private Svizzere ABPS	ABPS
47. Banca Cantonale di Zurigo	ZKB

## **V. Altre**

48. alliancefinance, Arbeitsgemeinschaft für Rechtssicherheit und Stabilität	alliancefinance
49. Prof. Dr. Aymo Brunetti, Università di Berna	Brunetti
50. Conferenza dei direttori cantionali delle finanze CDF	CDF

51. Dr. oec. Reinhold Harringer	Harringer
52. Homburger SA	Homburger
53. Paul Jäger	Jäger
54. Norbert Kurz	Kurz
55. Associazione Modernizzazione Monetaria	MoMo
56. Verein Vorsorge Schweiz	VVS
57. Prof. Dr. iur. Corinne Zellweger-Gutknecht, Università di Basilea	ZGC
58. Zürcher Handelskammer und Zürcher Bankenverband	ZHK-ZBV