



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

26.xxx

Messaggio concernente la modifica della legge sulle banche

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge sulle banche.

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Guy Parmelin
Il cancelliere della Confederazione, Viktor Rossi

Compendio

Il progetto di legge si prefigge di garantire che, in futuro, le perdite di valore sulle partecipazioni estere non comportino un indebolimento della casa madre delle banche di rilevanza sistemica. A tal fine, le banche di rilevanza sistemica saranno tenute a coprire le partecipazioni in filiali estere con fondi propri di base di qualità primaria. In questo modo si riducono considerevolmente i rischi per il sistema finanziario e i contribuenti svizzeri.

Situazione iniziale

Attualmente le banche di rilevanza sistemica possono finanziare le partecipazioni in filiali estere in larga misura con capitale di terzi. Secondo le disposizioni vigenti, devono coprire tali partecipazioni soltanto nella misura del 45 per cento circa con fondi propri di base di qualità primaria. In caso di perdita di valore contabile di tali partecipazioni, ogni perdita di valore pari a 1 dollaro americano registrata sulle valutazioni delle filiali estere comporta per la casa madre una diminuzione dei fondi propri di base di qualità primaria della stessa entità. Dal momento che, secondo la regolamentazione attuale, la casa madre detiene per questo rischio solo circa 0,45 dollari americani di fondi propri di base di qualità primaria, vengono erosi 0,55 dollari americani di fondi di questo tipo destinati alla copertura dei rischi della propria attività operativa, che quindi non saranno più disponibili per lo scopo in origine previsto. Considerato che solo i fondi propri di base di qualità primaria assorbono direttamente le perdite, le perdite di valore su partecipazioni in filiali estere riducono la quota di fondi propri di base di qualità primaria (quota CET1) della casa madre.

La crisi di Credit Suisse ha mostrato che, nella fase di stabilizzazione o in difficili condizioni di mercato, la casa madre diventa l'ente giuridico rilevante. La stabilità, e quindi una capitalizzazione sufficiente di questa unità con sede in Svizzera, è un presupposto fondamentale per poter adottare misure di stabilizzazione efficaci in tempo di crisi. La copertura soltanto parziale delle sue partecipazioni estere con fondi propri ha invece contribuito a far sì che Credit Suisse non attuasse importanti misure di gestione della crisi, quali la cessione di attività estere, perché così facendo la casa madre svizzera non sarebbe più stata in grado di adempiere le esigenze in materia di fondi propri. Infine, è stato necessario un intervento dello Stato per evitare un fallimento non regolamentato della banca, garantire la stabilità del sistema finanziario e scongiurare una crisi finanziaria.

Contenuto del progetto

L'obiettivo del progetto è rafforzare la capacità d'azione strategica autonoma e la resilienza delle banche di rilevanza sistemica in caso di perdite di valore su partecipazioni in filiali estere subite nella fase di stabilizzazione, ossia all'inizio di una crisi. In questo modo si intende ridurre le probabilità di liquidazione o la necessità di un intervento dello Stato e fare sì che il rischio venga assunto dagli azionisti e non dai contribuenti.

A questo scopo, il presente progetto prevede che, in futuro, le banche di rilevanza sistemica deducano integralmente il valore contabile delle loro partecipazioni in filiali estere dai fondi propri di base di qualità primaria; ciò equivale a coprire interamente tali partecipazioni con fondi propri di base di qualità primaria. In tal modo, all'interno di un gruppo bancario internazionale aumentano le quote di capitale della casa madre con sede in Svizzera e del gruppo stesso, allineandosi così a quelle nettamente più elevate delle filiali estere. Il Consiglio federale mantiene quindi la soluzione proposta nella procedura di consultazione e respinge le richieste pervenute di rafforzare o di ridurre le misure in quanto ritenute sproporzionate o non efficaci dai partecipanti alla consultazione.

La presente modifica di legge si prefigge di eliminare in modo mirato una criticità esistente, rivelatasi particolarmente complessa durante la crisi di Credit Suisse. La normativa ha carattere generale, ma riguarda attualmente soltanto UBS. Il Consiglio federale, la Banca nazionale svizzera e l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari concordano sull'opportunità, l'efficacia e la proporzionalità della normativa e sulla sua necessità a tutela del sistema finanziario e dei contribuenti svizzeri. L'esigenza di protezione ha la priorità sui riacquisti di azioni o sulle distribuzioni di dividendi agli azionisti. L'entità delle ripercussioni finanziarie può essere influenzata in misura significativa anche dalle decisioni a livello di direzione. Inoltre, se trasferiti secondo il principio di causalità, i costi di finanziamento non vengono sostenuti dai clienti in Svizzera. Un sovvenzionamento trasversale dell'attività delle filiali estere con entrate derivanti dall'attività creditizia in Svizzera contraddirebbe l'assunto di un mercato creditizio svizzero efficiente e competitivo.

Contestualmente all'adozione del presente messaggio, il Consiglio federale ha adeguato l'ordinanza sui fondi propri (OFoP). Quest'ordinanza, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2027, stabilisce come vadano trattate determinate posizioni di bilancio, segnatamente il software e altre posizioni di difficile valutazione, in quanto capitale proprio. L'ordinanza non si spinge fin dove inizialmente proposto poiché tiene conto degli esiti della consultazione. Ne risulta complessivamente un pacchetto di misure equilibrato per quanto riguarda le esigenze in materia di fondi propri, che considera i pareri espressi nell'ambito della consultazione e nello stesso tempo rafforza la stabilità del sistema finanziario. La costituzione di fondi propri prevista dall'OFoP potrà essere computata da UBS in buona parte alle esigenze in materia di fondi propri per le partecipazioni in filiali estere oggetto del presente messaggio. Per contro, non vi è pressoché alcuna interrelazione con il progetto volto ad attuare le restanti misure intese a rafforzare il dispositivo «too big to fail».

La competitività internazionale della piazza finanziaria svizzera è di fondamentale importanza secondo il Consiglio federale, che intende continuare ad adoperarsi per garantire condizioni quadro attrattive, come il «public liquidity backstop» proposto al Parlamento. Riferirà regolarmente in merito agli sviluppi internazionali, proponendo misure laddove riscontrasse necessità di intervento. Una piazza finanziaria stabile e una solida capitalizzazione possono contribuire a rafforzare la competitività proprio nell'ambito della gestione patrimoniale. Inoltre, le presenti misure in materia di fondi propri comporteranno per UBS in quanto principale interessata dalla misura una quota CET1 ancora in linea con le quote CET1 degli istituti omologhi a livello internazionale.

Con la presente misura, il Consiglio federale attua anche la raccomandazione numero 1 del rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI), che chiede di «dare maggior peso agli interessi della stabilità finanziaria e dell'economia nel suo complesso» e presenta i risultati del mandato di verifica concernente la qualità e la quantità dei fondi propri di banche di rilevanza sistemica come richiesto dalla raccomandazione numero 4 del rapporto della CPI.

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	7
1.1 Necessità di agire e obiettivi	7
1.1.1 Inquadramento del progetto nel pacchetto di misure «too big to fail»	7
1.1.2 Rilevanza della copertura delle partecipazioni estere con fondi propri	9
1.1.3 Obiettivo del progetto	21
1.2 Alternative esaminate e soluzione scelta	22
1.2.1 Copertura integrale con fondi propri, con qualità del capitale parzialmente inferiore	22
1.2.2 Copertura parziale con fondi propri	28
1.2.3 Metodo di valutazione alternativo per le partecipazioni estere	31
1.2.4 Aumento delle esigenze in materia di fondi propri mediante altre misure	33
1.2.5 Restrizioni fondamentali concernenti la struttura di gruppo delle banche	35
1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale	37
2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione	37
2.1 Riassunto dei risultati della procedura di consultazione	37
2.2 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione	38
3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	40
3.1 Standard internazionali	41
3.2 Giurisdizioni comparabili	42
3.2.1 Stati Uniti	42
3.2.2 Unione europea	42
3.2.3 Regno Unito	43
3.2.4 Conclusione	44
4 Punti essenziali del progetto	45
4.1 La normativa proposta	45
4.2 Attuazione	47
5 Commento ai singoli articoli	48
6 Ripercussioni	50
6.1 Ripercussioni sulle SIB, in particolare su UBS	50
6.1.1 Beneficio della nuova regolamentazione	50
6.1.2 Fabbisogno supplementare di fondi propri	51
6.1.3 Costi di finanziamento	54
6.1.4 Confronto delle quote di capitale	55

6.1.5	Azionisti e crescita	57
6.2	Ripercussioni per la Confederazione	58
6.2.1	Ripercussioni finanziarie	58
6.2.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	59
6.2.3	Ripercussioni sulla situazione della Confederazione in materia di rischi	59
6.2.4	Altre ripercussioni	60
6.3	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	60
6.4	Ripercussioni sull'economia	60
6.4.1	Ripercussioni per la clientela bancaria svizzera	60
6.4.2	Ripercussioni sull'economia nel suo complesso	61
6.5	Ripercussioni sulla società	61
6.6	Ripercussioni sull'ambiente	61
6.7	Ripercussioni sulla digitalizzazione	61
6.8	Sintesi e bilancio delle ripercussioni	61
7	Aspetti giuridici	62
7.1	Costituzionalità	62
7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	63
7.3	Forma dell'atto	63
7.4	Delega di competenze legislative	64
7.5	Protezione dei dati	64

Legge sulle banche (LBCR) (Disegno)

FF 2026 ...

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

1.1.1 Inquadramento del progetto nel pacchetto di misure «too big to fail»

All'indomani della crisi di Credit Suisse, scoppiata nel mese di marzo del 2023, il 10 aprile 2024¹ il Consiglio federale ha adottato il rapporto sulla stabilità delle banche (di seguito «rapporto sulla stabilità delle banche»), proponendo un pacchetto di misure costituito da modifiche di leggi e di ordinanze per l'ulteriore sviluppo del dispositivo «too big to fail» (TBTF). Nel suo rapporto del 20 dicembre 2024² (di seguito «rapporto della CPI»), la Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) «Gestione delle autorità – fusione d'urgenza Credit Suisse» ha inoltre formulato ulteriori raccomandazioni e presentato vari interventi, trasmessi tutti al Consiglio federale nella sessione primaverile del 2025. Nei suoi parametri di riferimento³ per l'elaborazione di un progetto di legge, il 6 giugno 2025 il Consiglio federale ha presentato un pacchetto complessivo basato su questi due rapporti (parametri di riferimento TBTF) e su ulteriori interventi parlamentari trasmessi. Il pacchetto complessivo serve per la più ampia realizzazione possibile degli obiettivi del dispositivo TBTF (secondo l'art. 7 cpv. 2 della legge dell'8 novembre 1934⁴ sulle banche [LBCR]) e dovrà (1) ridurre i rischi che le banche di rilevanza sistemica costituiscono per la stabilità del sistema finanziario svizzero, (2) assicurare il mantenimento delle funzioni importanti sotto il profilo economico e (3) evitare l'erogazione di aiuti statali. L'intento è quindi quello di limitare i rischi per l'economia e i contribuenti. Con il pacchetto di misure il Consiglio federale punta a rafforzare e sviluppare ulteriormente il dispositivo TBTF secondo tre linee di intervento:

- in primo luogo, la regolamentazione in materia di prevenzione deve essere rafforzata al fine di ridurre ulteriormente le probabilità del verificarsi di una crisi bancaria. I requisiti imposti alle banche di rilevanza sistemica («systemically important banks», SIB) e, laddove non sia appropriata una limitazione alle sole SIB, anche agli altri istituti finanziari devono quindi essere inaspriti in modo mirato e la loro applicazione migliorata;

¹ Rapporto del Consiglio federale del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche, FF **2024** 1023

² La gestione delle autorità federali nel contesto della crisi di Credit Suisse. Rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta del 17 dicembre 2024, FF **2025** 515, pagg. 615–624.

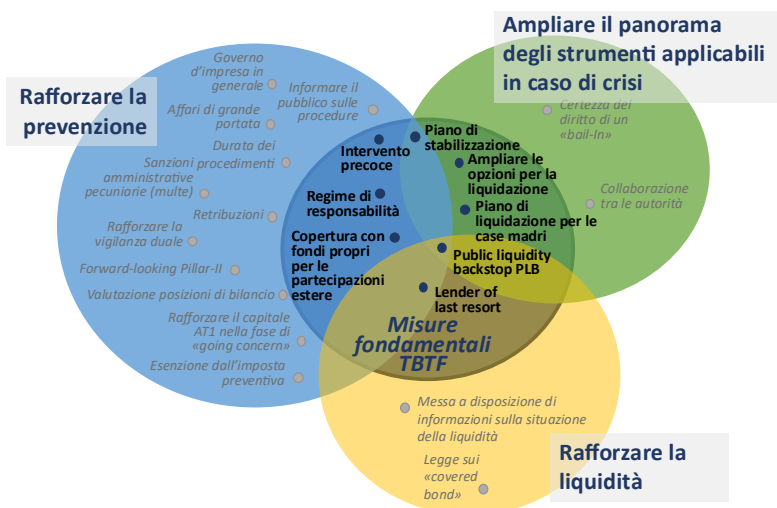
³ Consultabile all'indirizzo: www.sif.admin.ch > Banche di rilevanza sistemica > Il Consiglio federale trae insegnamento dalla crisi di Credit Suisse e concretizza le misure per la stabilità delle banche, 6 giugno 2025 > Parametri di riferimento > Tabella con parametri di riferimento per le modifiche a livello di legge in ambito TBTF

⁴ RS **952.0**

- in secondo luogo, deve essere ulteriormente rafforzata la regolamentazione in materia di liquidità. Il caso di Credit Suisse ha infatti evidenziato l'importanza dell'approvvigionamento di liquidità al verificarsi di una crisi. Sono stati rilevati deflussi di liquidità senza precedenti per entità e rapidità, circostanza di cui si deve tenere conto nella regolamentazione;
- in terzo luogo, è necessario ampliare il panorama degli strumenti applicabili in caso di crisi. Questo comprende misure per migliorare la capacità di liquidazione e la collaborazione tra le autorità;

In tutte e tre le linee di intervento sono presenti misure fondamentali che forniscono un contributo particolarmente importante alla realizzazione degli obiettivi illustrati. Le misure fondamentali sono illustrate nella Figura 1. Secondo il Consiglio federale, la Banca nazionale svizzera (BNS) e l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA), e come confermato da uno studio della società di consulenza «BSS Volkswirtschaftliche Beratung» (v. nota 59), tra queste rientra anche la misura che prevede la copertura con fondi propri per le partecipazioni detenute in filiali estere (misura 15 del rapporto sulla stabilità delle banche).

Figura 1: Pacchetto di misure relativo al dispositivo TBTF, misure fondamentali e ulteriori misure



Fonte: SFI

Con il presente progetto si intende disciplinare a livello di legge la copertura delle partecipazioni detenute in filiali estere con fondi propri di banche di rilevanza siste-

mica. L'attuazione segue i parametri di riferimento TBTF e tiene conto anche delle richieste formulate in due raccomandazioni della CPI (raccomandazioni n. 1 e 4). Tale misura va ad aggiungersi ad altre concernenti i fondi propri, a livello di ordinanza, che il Consiglio federale ha già adottato il 22 aprile 2026⁵. La copertura delle partecipazioni detenute in filiali estere con fondi propri di banche di rilevanza sistemica riveste una notevole importanza per la stabilità finanziaria e l'economia (v. n. 1.1.2). Una regolamentazione a livello di legge ne tiene conto. La misura deve essere attuata nel minor tempo possibile ed è stata quindi anticipata rispetto ai restanti provvedimenti a livello di legge. Il Consiglio federale dovrebbe avviare nell'estate del 2026 la consultazione relativa alle restanti misure per il rafforzamento del dispositivo TBTF.

Il presente progetto è stato elaborato congiuntamente con la BNS e la FINMA.

1.1.2 Rilevanza della copertura delle partecipazioni estere con fondi propri

Importanza del mercato estero per le grandi banche svizzere

Date le dimensioni del Paese, la Svizzera offre alle banche un mercato interno limitato. Per le banche svizzere di una certa dimensione e per determinati settori di attività il mercato estero, e con esso l'attività di filiali e succursali estere, rivestono pertanto un'importanza fondamentale. Secondo l'articolo 124a dell'ordinanza del 1° giugno 2012⁶ sui fondi propri (OFoP) sono considerate attive a livello internazionale le banche di rilevanza sistemica che il «Financial Stability Board» (FSB) designa come «global systemically important banks» (G-SIB)⁷. Già prima della crisi finanziaria globale del 2007–2008, le grandi banche svizzere perseguivano i propri obiettivi di crescita a livello internazionale attraverso l'acquisizione di banche estere, che integravano nella struttura del gruppo come filiali⁸. Ciò ha consentito una rapida espansione su scala internazionale e ha contribuito sostanzialmente al fatto che, con UBS, attualmente la Svizzera ospita una G-SIB la cui somma di bilancio consolidata supera ampiamente il prodotto interno lordo (PIL) della giurisdizione (167 % del PIL, v.

⁵ La vicenda di Credit Suisse ha rivelato che, in caso di crisi e di continuazione dell'attività ordinaria della banca (cosiddetta fase «going concern»), il valore di determinati attivi non è garantito o la banca dispone di un margine discrezionale troppo ampio. In futuro, le SIB dovranno quindi garantire una durata di ammortamento prudenziale di tre anni al massimo per i software attivati. Il margine discrezionale della banca sarà inoltre limitato in relazione alla valutazione prudente, in particolare di quelle posizioni di bilancio senza prezzi di mercato effettivi o parametri di valutazione osservabili.

⁶ RS 952.03

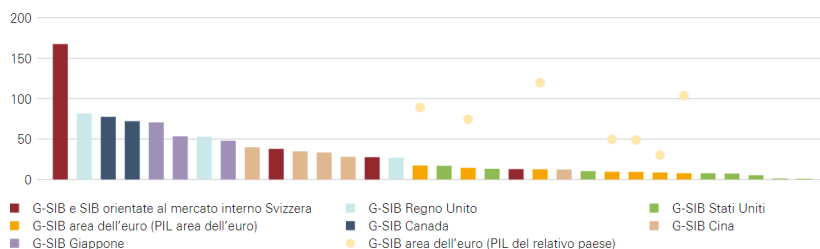
⁷ A titolo di semplificazione, il termine internazionale «G-SIB» e il termine «banca di rilevanza sistemica attiva a livello internazionale» ai sensi della legislazione svizzera sono utilizzati come sinonimi.

⁸ Anche la Banca cantonale di Zurigo e Raiffeisen detengono partecipazioni in filiali estere, ma, essendo queste di piccole dimensioni, la nuova regolamentazione non comporta per loro alcun fabbisogno supplementare di capitale. Ne consegue che, di fatto, la normativa proposta riguarda attualmente solo UBS.

Figura 2). Inoltre, una parte elevata degli attivi di UBS si trova all'estero⁹, il che può comportare rischi significativi per gli enti giuridici esteri che la casa madre svizzera detiene come partecipazioni. In termini di importanza del mercato estero, la Svizzera costituisce quindi un caso particolare rispetto alle altre giurisdizioni con G-SIB. Questa peculiare situazione di partenza è sottolineata anche dalla CPI, la quale ritiene «che il mero adempimento delle norme internazionali non sia sufficiente per controllare opportunamente i rischi di eventuali crisi della restante G-SIB per i contribuenti svizzeri», formulando di conseguenza la propria raccomandazione numero 1¹⁰.

Figura 2: Dimensioni di singole banche rispetto al PIL, in base alla giurisdizione¹

G-SIB e SIB svizzere orientate al mercato interno, esposizione complessiva rispetto al PIL



¹ Dati del PIL: 2024, ove disponibili. Esposizione complessiva delle banche: 1° trimestre 2025.

Fonte: BNS, *Rapporto sulla stabilità finanziaria 2025*

Campo di applicazione del progetto

Le filiali estere di banche svizzere che offrono servizi finanziari sono sottoposte come istituti finanziari autonomi alla vigilanza sui mercati finanziari delle autorità estere e devono rispettare le esigenze in materia di fondi propri vigenti nella corrispondente giurisdizione. Tali esigenze sono definite dalle autorità estere preposte, che ne controllano l'osservanza. Non sono pertanto oggetto del presente progetto. Le partecipazioni in queste filiali (p. es. le loro azioni) sono invece detenute da una banca svizzera, la cosiddetta casa madre nel caso di UBS. La regolamentazione svizzera disciplina l'ammontare di fondi propri con cui una banca svizzera¹¹ deve coprire tali partecipazioni. Il presente progetto riguarda quindi, nel caso di UBS, le esigenze in materia di fondi propri per la casa madre svizzera. Se, in base alle esigenze in materia di fondi

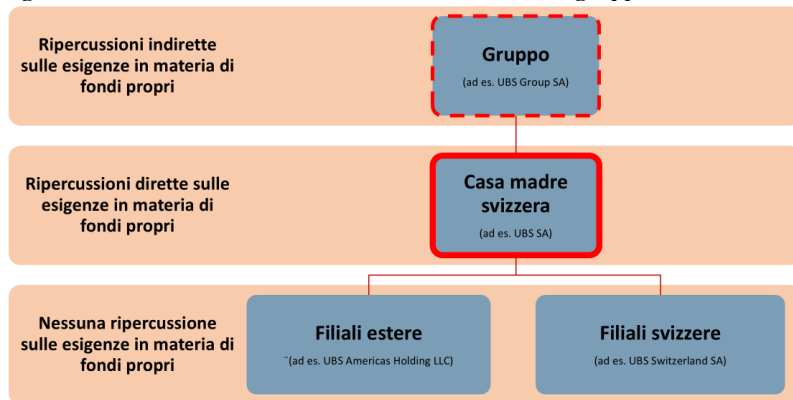
⁹ BNS, *Rapporto sulla stabilità finanziaria 2024*, pag. 23: a fine 2022 UBS deteneva all'estero circa il 60 % di tutti i suoi crediti nei confronti di controparti. Il rapporto è consultabile all'indirizzo: https://www.snb.ch/de/publications/financial-stability-report/2024/stabrep_2024.

¹⁰ Rapporto della CPI, pag. 495: «Raccomandazione n. 1: Il Consiglio federale è esortato a considerare adeguatamente le interdipendenze internazionali delle SIB e le dimensioni relativamente importanti della restante G-SIB svizzera nella futura impostazione della regolamentazione TBTF. Nel farlo dovrà dare maggior peso agli interessi della stabilità finanziaria e dell'economia nel suo complesso come anche ai pareri congiunti degli organi responsabili della stabilità finanziaria. La Commissione chiede inoltre al Consiglio federale di integrare nei suoi rapporti di valutazione conformemente all'articolo 52 LBCR un'analisi strategica completa concernente l'ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF».

¹¹ Dal momento che la nuova regolamentazione riguarda esclusivamente UBS, che è dotata di una struttura di casa madre, si illustra il funzionamento della nuova regolamentazione all'interno di questa struttura.

propri per la casa madre, il gruppo è tenuto a detenere più fondi propri rispetto a quelli che sarebbero necessari secondo le esigenze consolidate (v. *Attuale copertura prudenziale delle partecipazioni con fondi propri*), allora anche il gruppo è indirettamente interessato dal progetto. La Figura 3 mostra quali unità all'interno della struttura di gruppo di UBS rientrano nel campo di applicazione del progetto e quali invece no.

Figura 3: Unità interessate all'interno della struttura di gruppo di UBS



Fonte: SFI

Importanza della partecipazione estera per il bilancio della casa madre

La casa madre di UBS svolge, da un lato, un'attività bancaria propria e, dall'altro, detiene partecipazioni in filiali. Il suo capitale proprio deve quindi essere in grado di sostenere sia perdite derivanti dalla propria attività operativa («altro volume delle operazioni» nella Figura 4) sia perdite di valore registrate su partecipazioni in filiali («partecipazioni nazionali» e «partecipazioni estere» nella Figura 4). L'attuale copertura delle partecipazioni detenute in filiali con fondi propri comporta che eventuali perdite di valore registrate su queste partecipazioni vanno a ridurre la quota di fondi propri di base di qualità primaria (quota CET1¹²) della casa madre come singolo istituto. Di conseguenza, il capitale proprio non è più sufficiente per coprire i rischi derivanti dall'attività operativa propria della casa madre. Illustrando un bilancio semplificato di UBS SA, la Figura 4 mostra che le partecipazioni – in particolare quelle in filiali estere – sono molto consistenti rispetto al capitale proprio della casa madre. La crisi di Credit Suisse ha evidenziato che le partecipazioni estere sono valori patrimoniali associati a concentrazioni di rischio elevate e, in caso di crisi, possono perdere valore in misura sostanziale in breve tempo, pregiudicando notevolmente la situazione patrimoniale della casa madre.

Figura 4: Importanza delle partecipazioni estere rispetto al capitale proprio di UBS SA

¹² Rapporto tra fondi propri di base di qualità primaria e attivi ponderati in funzione del rischio.

**Bilancio semplificato di UBS SA (casa madre)
al 31.12.2025 (USD mia.)**



Fonte: UBS, Rapporto sulla trasparenza di UBS, 4° trimestre 2025

Attuale copertura prudenziale delle partecipazioni con fondi propri

La copertura delle partecipazioni in filiali estere con fondi propri, necessaria per la casa madre in un'ottica di singolo istituto, è già stata più volte oggetto di vari progetti normativi¹³. Dal 2013 l'articolo 32 OFoP¹⁴ prevedeva già che tutte le banche a livello di singolo istituto deducessero integralmente le partecipazioni dai fondi propri di base di qualità primaria – come nuovamente proposto in questo progetto. Già allora era evidente che solamente la deduzione integrale delle partecipazioni in filiali estere dai fondi propri di base di qualità primaria assicura la possibilità di assorbire le perdite sulle valutazioni di filiali, senza ricadute dirette sulla solvibilità prudenziale delle case madri svizzere.

¹³ Cfr. rapporto sulla stabilità delle banche, n. 7.2.3.1.

¹⁴ RU 2012 5441

Una dotazione di fondi propri elevata delle filiali estere e le esigenze in materia di fondi propri per i crediti infragruppo a livello di singolo istituto¹⁵ comportano tuttavia che il capitale proprio che il gruppo deve detenere in virtù delle esigenze imposte alla casa madre come singolo istituto superano le esigenze imposte al gruppo consolidato. In ultima analisi il gruppo deve quindi garantire più capitale rispetto a quello che sarebbe necessario in base alle esigenze consolidate in materia di fondi propri. Nel confronto internazionale, le dimensioni delle filiali estere di UBS comportano interrelazioni più profonde all'interno del gruppo e quindi una dotazione di fondi propri potenzialmente più elevata a livello di gruppo rispetto ai concorrenti internazionali¹⁶. Pertanto, nel 2011 le G-SIB sostenevano in seno alla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) che, in assenza di agevolazioni, la regolamentazione TBTF a livello di gruppo avrebbe di fatto comportato, nel caso di Credit Suisse, un'esigenza in materia di fondi propri del 26 per cento delle posizioni ponderate in funzione del rischio e, nel caso di UBS, del 23 per cento¹⁷.

Con l'introduzione della regolamentazione TBTF nel 2013¹⁸ è quindi stato creato anche l'articolo 125 OFoP, secondo il quale, a determinate condizioni, la FINMA doveva accordare agevolazioni per le case madri di gruppi finanziari. Di conseguenza, la deduzione integrale delle partecipazioni dai fondi propri di base di qualità primaria, introdotta nello stesso momento, non è mai stata applicata alle banche di rilevanza sistemica. Infine, con l'introduzione di una ponderazione delle partecipazioni in funzione del rischio avvenuta nel 2019, la deduzione integrale delle partecipazioni è stata abrogata insieme all'articolo 125 OFoP. La ponderazione delle partecipazioni in funzione del rischio corrispondeva a livello concettuale alle modalità con cui la FINMA attuava le agevolazioni secondo l'articolo 125 OFoP nei confronti delle grandi banche. Introducendo fattori di ponderazione del rischio più elevati per le partecipazioni, nel 2019, la nuova regolamentazione aveva determinato un sensibile aumento delle esigenze in materia di fondi propri, senza però giungere neanche lontanamente a una copertura integrale con fondi propri delle partecipazioni in filiali estere. Secondo le vigenti prescrizioni in materia di fondi propri, sulla base degli attuali fattori di ponderazione del rischio le SIB devono coprire le proprie partecipazioni in filiali estere con fondi propri «going concern» (fondi propri di base di qualità primaria [«Common Equity Tier 1», CET1] e fondi propri di base supplementari [«Additional Tier 1», AT1]) solo in misura pari al 60 per cento circa, mentre la parte restante può essere

15 A livello consolidato, le interrelazioni interne al gruppo decadono; per queste non è pertanto necessaria una copertura con fondi propri. Questo effetto aumenta con l'aumentare della complessità delle strutture di gruppo, in presenza di maggiori esigenze per le unità estere o di maggiori interrelazioni infragruppo (cfr. rapporto sulla stabilità delle banche, n. 7.3.2, pag. 91).

16 È difficile effettuare un confronto internazionale tra le esigenze in materia di fondi propri, giacché si tratta di un dato che non viene reso pubblico dalle case madri di altri gruppi bancari internazionali.

17 Cfr. Hansueli Schöchli, *26 statt 19 Prozent?*, articolo di NZZ, 12 maggio 2011, consultabile all'indirizzo: https://www.nzz.ch/26_statt_19_prozent-ld.582745 (consultato da ultimo il: 10.12.2025).

18 RU 2012 5441

finanziata con capitale di terzi¹⁹. Se si considerano solo i fondi propri di base di qualità primaria (CET1), che anche al di fuori della fase di liquidazione assorbono le perdite, la copertura con fondi propri scende addirittura a solo il 45 per cento circa del valore contabile della partecipazione.

Ripercussioni di una copertura soltanto parziale con fondi propri

La vigente regolamentazione concernente la copertura soltanto parziale con fondi propri stabilisce che eventuali rettifiche del valore contabile di partecipazioni in filiali estere si ripercuotono direttamente sulla dotazione di capitale prudenziale della casa madre con sede in Svizzera in misura pari al 55 per cento circa (v. Figura 5). Quindi, ogni perdita di valore di 1 dollaro americano registrata sulla valutazione delle filiali estere genera una diminuzione dei fondi propri di base di qualità primaria della casa madre pari a 1 dollaro americano. Ma dal momento che nella casa madre sono riservati per questo rischio solo circa 0,45 dollari americani per ogni dollaro americano del valore contabile, vengono erosi 0,55 dollari americani di fondi propri di base di qualità primaria che erano destinati alla copertura del rischio derivante dall'attività operativa propria (v. Figura 4, «altro volume delle operazioni») della casa madre e che in futuro non saranno più disponibili per tale scopo. Una perdita sulle valutazioni di filiali estere di 10 miliardi di dollari americani, per esempio, determina di conseguenza un calo di circa 5,5 miliardi di dollari americani di fondi propri di base di qualità primaria disponibili nella casa madre svizzera. In ultima analisi, a causa della copertura soltanto parziale con fondi propri delle partecipazioni in filiali estere, il capitale proprio deve coprire sia i rischi dell'attività propria della casa madre sia quelli della filiale, il che comporta un indebolimento della casa madre.

Figura 5: Indebolimento della casa madre svizzera dovuto a perdite di valutazione



Fonte: SFI

¹⁹ Tale dato si ottiene moltiplicando la ponderazione in funzione del rischio per le partecipazioni in filiali estere (400 %) con l'esigenza in materia di fondi propri in percentuale degli attivi ponderati in funzione del rischio («risk-weighted assets», RWA; per le banche di rilevanza sistemica: esigenza di base del 12,86 % più supplementi progressivi). Con un'esigenza in materia di fondi propri pari al 15 % degli RWA si ottiene una copertura al 60 %.

La possibilità prudenziale di finanziare parzialmente le partecipazioni in filiali estere con capitale di terzi significa anche che il capitale proprio delle filiali può essere in parte finanziato con capitale di terzi²⁰. Attraverso il finanziamento parziale con capitale di terzi, una filiale può in un tal caso presentare più capitale proprio rispetto a quello che la casa madre deve effettivamente detenere per la medesima filiale; la parte eccedente può essere finanziata con capitale di terzi. A sua volta, la filiale concede crediti alla clientela, attingendo a tal fine a ulteriore capitale di terzi, in particolare agli averi dei clienti. L'effetto leva immanente alle operazioni bancarie («leverage») viene così raddoppiato. Un «leverage» elevato cela un grande potenziale di perdita, dal momento che le perdite sono in primo luogo assorbite dai fondi propri di base di qualità primaria e non dal capitale di terzi. Il finanziamento della partecipazione con capitale di terzi fa sì che, a livello della casa madre, sia impiegato il doppio di capitale di terzi per finanziare l'attività della filiale.

Questo doppio impiego di capitale di terzi («double leverage») determina un notevole aggravamento della crisi e, in passato, in particolare nella crisi di Credit Suisse, si è rivelato un grave fattore di rischio per la stabilità dei gruppi finanziari. Il «double leverage» rappresenta primariamente un rischio per la casa madre svizzera, non per la filiale estera. Ne consegue che la problematica del «double leverage» deve essere affrontata dalla normativa svizzera, non essendo una questione di competenza estera. Per evitare il doppio conteggio del capitale proprio, nei suoi «Guiding Principles on the Internal Total Loss-absorbing Capacity of G-SIBs» («Internal TLAC») del 6 luglio 2017²¹ il FSB raccomanda di dedurre il parametro «Internal TLAC» dai fondi propri computabili.

La copertura soltanto parziale con fondi propri per le partecipazioni in filiali estere può far sì che, per un attivo iscritto nella filiale, nella casa madre debba essere accantonato meno capitale proprio rispetto al caso in cui lo stesso attivo fosse contabilizzato direttamente nella casa madre²². E questo, sebbene entrambe le unità, iscrivendo l'attivo, abbiano di principio il medesimo rischio nella propria contabilità. Questo significa che i rischi della filiale estera non sono adeguatamente coperti da fondi propri nella casa madre svizzera. La crescita attraverso le filiali e il trasferimento in esse di settori di attività può così creare incentivi prudenziali distorti. Così facendo le parte-

²⁰ Il valore di una partecipazione nel bilancio della casa madre corrisponde di principio al prezzo d'acquisto (o alla somma degli investimenti) dedotte eventuali rettifiche di valore. Nella determinazione del prezzo d'acquisto hanno un ruolo essenziale soprattutto gli utili attesi per il futuro. Se il prezzo d'acquisto è superiore al capitale proprio della filiale, la differenza rappresenta l'avviamento («goodwill»). In tal caso, finanziare le partecipazioni con capitale di terzi significa, pertanto, non solo che il capitale proprio delle filiali può essere finanziato con capitale di terzi, ma anche che la casa madre può computare parzialmente al capitale proprio prudenziale valori patrimoniali immateriali o valori patrimoniali basati su utili futuri, pratica altrimenti non ammessa nella regolamentazione bancaria e che viene corretta.

²¹ Consultabile all'indirizzo: <https://www.fsb.org/uploads/P060717-1.pdf>.

²² Questo perché in tal caso una parte del capitale proprio della filiale della casa madre può essere rifinanziata con capitale di terzi. Sono fatte salve esigenze prudenziali più severe nelle giurisdizioni delle filiali estere. Anche in questo caso, però, applicando il «double leverage» nella casa madre la banca può attenuare la ricaduta di un maggior fabbisogno di capitale all'estero a discapito del patrimonio a rischio della casa madre.

cipazioni possono persino superare l'intero capitale proprio della casa madre (v. Figura 4 per la situazione di UBS).

Rilevanza nella crisi di Credit Suisse

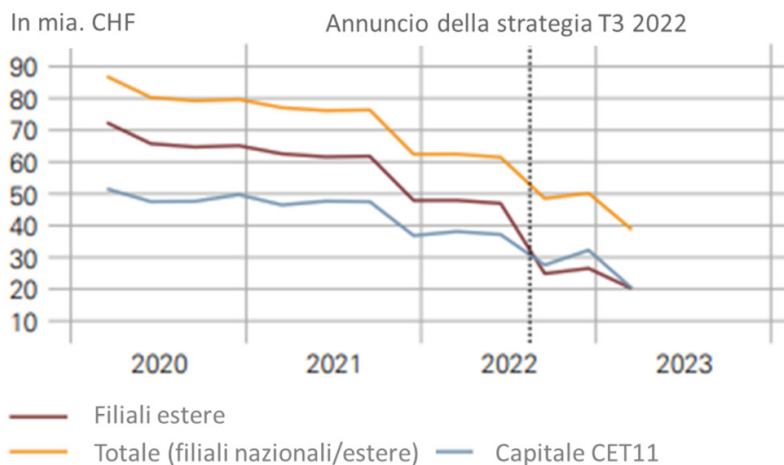
Nella crisi di Credit Suisse, la copertura soltanto parziale con fondi propri per le partecipazioni in filiali estere ha rappresentato un punto debole fondamentale a livello di casa madre. Nella fase di stabilizzazione²³ tale criticità ha limitato notevolmente il margine di manovra strategico di Credit Suisse (v. Figura 9). La crisi di Credit Suisse ha mostrato in maniera esemplare che, anche fuori da una crisi sistemica, le partecipazioni possono perdere valore molto rapidamente. Nell'ambito del riorientamento strategico annunciato nell'estate 2022, è stato necessario rivalutare diversi settori di attività delle filiali estere. In questo contesto, per la valutazione delle partecipazioni deve essere utilizzato come valore contabile il valore più basso tra quello di mercato e quello di acquisto. Il valore di mercato²⁴ dipende in particolare dalla redditività futura e dalle eccedenze di capitali della partecipazione. Nel mese di settembre del 2022, il ricavato atteso da una cessione di questi settori di attività era già di gran lunga inferiore rispetto alla stima originaria dei modelli di valutazione della banca; successivamente è stato necessario effettuare una sostanziale rettifica di valore della partecipazione detenuta dalla casa madre nella filiale americana («US intermediate holding company», US IHC). Tra il 3° trimestre del 2021 e il 3° trimestre del 2022 le rettifiche di valore sulle partecipazioni in filiali estere sono state dell'ordine del 60 per cento del valore contabile originario e hanno continuato a indebolire la situazione patrimoniale della casa madre (v. Figura 6). Nell'arco di un anno la quota CET1 di Credit Suisse SA (casa madre) è così passata dal 13,4 per cento nel 3° trimestre del 2021 al 9,7 per cento nel 3° trimestre del 2022. L'erosione del capitale ha infine generato un circolo vizioso, che ha impedito l'attuazione delle misure di ristrutturazione della banca.

Figura 6: Svalutazione delle partecipazioni della casa madre di Credit Suisse durante la crisi

²³ Sebbene fossero stati superati determinati indicatori del piano di stabilizzazione, secondo i quali Credit Suisse si sarebbe trovata nella fase di stabilizzazione, la dirigenza di Credit Suisse ha deciso di non attivare tale piano (cfr. rapporto sulla stabilità delle banche, n. 12.1.2, pag. 178 seg.) Di conseguenza, Credit Suisse non si è mai trovata ufficialmente nella fase di stabilizzazione. Tuttavia, nonostante questa decisione presa dalla dirigenza di Credit Suisse, si parla comunque di difficoltà nella fase di stabilizzazione.

²⁴ Il valore di mercato di una partecipazione è definito come il prezzo al quale si potrebbe vendere la partecipazione a un operatore di mercato alla data di riferimento della valutazione.

Dal T1 2020 al T1 2023



¹ Senza gli effetti dell'azzeramento degli strumenti AT1 nel T1 2023

Fonte: BNS, *Rapporto sulla stabilità finanziaria 2024*, pag. 35

L'alienazione completa di questi settori di attività avrebbe comportato, secondo stime di Credit Suisse, una rettifica di valore ancora maggiore sul valore contabile delle partecipazioni e la quota CET1 della casa madre sarebbe così scesa ulteriormente al di sotto dei requisiti prudenziali e delle aspettative del mercato²⁵. Per evitare reazioni negative del mercato dovute a quote CET1 tanto basse, la banca ha rinunciato alla vendita completa dei settori di attività in questione, cedendone soltanto alcune parti. La copertura soltanto parziale con fondi propri per le partecipazioni in filiali estere ha quindi fatto sì che le misure auspicabili per la stabilizzazione, che in caso di crisi avrebbero eventualmente avuto un effetto positivo sulla fiducia, non venissero attuate a causa delle ripercussioni che avrebbero avuto sulle quote di capitale della casa madre e delle previste reazioni del mercato. In seguito alle perdite di valutazione, la casa madre non avrebbe più avuto una capitalizzazione adeguata e i rischi derivanti dall'attività operativa propria della casa madre non sarebbero più stati sufficientemente coperti.

Anche senza il filtro prudenziale, concesso dalla FINMA a Credit Suisse nel 2017,²⁶ i corrispondenti settori di attività delle filiali estere avrebbero dovuto essere rivalutati nell'ambito del riorientamento strategico annunciato nell'estate 2022. Anche in questo scenario, le misure auspicabili per la stabilizzazione, come l'alienazione completa

²⁵ Prima dell'aumento di capitale del 4° trimestre del 2022, la casa madre di Credit Suisse non ottemperava più, seppur temporaneamente, alle esigenze relative ai fondi propri di base di qualità primaria.

²⁶ Rapporto della CPI, pagg. 8 segg.

di questi settori di attività, avrebbero ridotto sensibilmente le quote di capitale della casa madre e non sarebbero quindi state attuabili. Per contro, in presenza di una deduzione integrale delle partecipazioni in filiali estere dai fondi propri di base di qualità primaria, Credit Suisse sarebbe stata in grado di alienare queste unità, senza alcun peggioramento delle quote di capitale prudenziale della casa madre. Un'eventuale vendita avrebbe quindi potuto contribuire a stabilizzare e migliorare la situazione.

Rilevanza in altri scenari di crisi

Anche scenari diversi da quello di Credit Suisse possono determinare perdite sulle valutazioni delle filiali estere e, con una copertura soltanto parziale con fondi propri, indebolire la dotazione di capitale prudenziale della casa madre con sede in Svizzera. Se la crisi dei subprime²⁷ scoppiata nel 2007 si verificasse nell'odierna struttura di UBS e se i valori patrimoniali illiquidi fossero contabilizzati in una filiale estera, le perdite²⁸ avrebbero oggi ripercussioni massicce sulla capitalizzazione della casa madre. Sono numerosi gli scenari ipotizzabili di una futura crisi sistemica o specifica del settore bancario che avrebbero un impatto sulla valutazione delle filiali estere. In presenza di una copertura soltanto parziale con fondi propri, le perdite di valutazione su filiali estere indebolirebbero la dotazione di capitale prudenziale della casa madre anche se l'attività operativa non fosse colpita dalla crisi.

La Figura 7 mostra, sulla base della chiusura del 4° trimestre 2025 di UBS SA e dello scenario di riferimento^{29, 30} comunicato da UBS, l'ammontare di capitale proprio che sarebbe a disposizione per la copertura dei rischi derivanti dall'attività operativa propria se si dovessero verificare diversi scenari ipotetici di perdite di valore sulle valutazioni di filiali estere della casa madre svizzera (UBS SA). Con l'attuale copertura delle filiali estere con fondi propri, in questi scenari – ad eccezione dello scenario con una perdita di valore pari al 25 per cento sulle partecipazioni estere – la quota CET1 della casa madre scenderebbe al di sotto della futura esigenza CET1 prudenziale prevista³¹ del 10,8 per cento, e non solo nel caso di una perdita di valore completa. In uno scenario di crisi ciò potrebbe impedire l'attuazione di misure di gestione della

²⁷ La crisi dei mutui subprime è stata una crisi finanziaria iniziata nel 2007, scatenata da massicce insolvenze su crediti ipotecari statunitensi ad alto rischio («subprime loans»), che ha scosso banche e mercati finanziari su scala mondiale.

²⁸ Nel corso della crisi finanziaria, UBS ha subito perdite per circa CHF 40 mia. in condizioni di continuità aziendale (nella cosiddetta fase «going concern»). Senza il salvataggio statale, le perdite nell'ambito di un risanamento o di una liquidazione in via fallimentare sarebbero sicuramente state molto più elevate.

²⁹ Durante la chiamata sugli utili del 4 febbraio 2025, UBS ha prospettato una quota CET1 della casa madre pari al 12,5 %. Consultabile all'indirizzo: www.ubs.com/global > About us > Investor Relations > Financial information > Quarterly reporting > Quarterly reporting archive > Quarterly reporting 2021–2024 > 4th quarter > Earnings call remarks and Analyst Q&A (consultato da ultimo il: 10.12.2025).

³⁰ Durante la chiamata sugli utili del 4 febbraio 2026, UBS ha annunciato un ulteriore rimpatrio di USD 5 mia. dalla filiale del Regno Unito e da quella statunitense. Consultabile all'indirizzo: www.ubs.com/global > About us > Investor Relations > Financial information > Quarterly reporting > Quarterly reporting archive > 4th quarter > Earnings call remarks and Analyst Q&A > pag. 3 (consultato da ultimo il: 10.3.2026).

³¹ Si tratta dell'esigenza stimata che UBS, considerate le sue dimensioni e la sua quota di mercato, dovrà verosimilmente rispettare in futuro.

crisi. Qualora il cuscinetto relativo alla gestione³² – detenuto in aggiunta alle esigenze in materia di fondi propri – fosse già ridotto, per esempio a causa di perdite operative proprie, come è prevedibile soprattutto in una crisi sistemica, le ripercussioni di tali perdite di valore sulla quota CET1 sarebbero addirittura più evidenti. Deducendo integralmente le partecipazioni in filiali estere dai fondi propri di base di qualità primaria (deduzione delle partecipazioni), dopo una perdita di valore sulle filiali estere la quota CET1 resterebbe invece invariata al valore iniziale o alla quota CET1 auspicata dalla banca, per esempio del 12,5 per cento (v. indicazione in rosso, Figura 7).

Figura 7: Ripercussioni di diversi scenari di perdite di valore di filiali estere sulla quota CET1 della casa madre svizzera di UBS³³



Fonte: Calcoli del Dipartimento federale delle finanze (DFF), basati sul Rapporto sulla trasparenza di UBS relativo al 4° trimestre 2025, pag. 103

È inoltre presumibile che, nel caso di una crisi di solvibilità isolata di una filiale, la casa madre le verrebbe probabilmente in aiuto – per esempio per evitare l’insolvenza di questa filiale – mettendo a sua disposizione ulteriore capitale finalizzato all’assorbimento delle perdite. In tal caso, le perdite di una filiale potrebbero persino risultare per la casa madre maggiori rispetto al valore originario della partecipazione (v. co-

³² Un cuscinetto relativo alla gestione è un cuscinetto volontario supplementare di fondi propri detenuto dalla banca che va al di là delle esigenze prudenziali in materia di fondi propri. Permette di mantenere un certo margine di manovra in caso di perdite o fluttuazioni inattese e di restare al di sopra dei requisiti minimi nel normale andamento delle attività.

³³ Con la ponderazione in funzione del rischio pari al 400% applicabile a fine 2028 secondo la normativa attuale.

lonna sinistra nella Figura 7)³⁴. Se UBS dovesse continuare ad accrescere la propria quota di partecipazioni estere, aumenterebbe ulteriormente anche il valore contabile di tali partecipazioni e il relativo rischio di perdita per la casa madre.

Per i creditori e i clienti della casa madre svizzera e per eventuali rischi cui sono esposti i contribuenti svizzeri³⁵ conta non solo la capitalizzazione del gruppo, ma anche e soprattutto la ripartizione del capitale proprio all'interno del gruppo UBS. Attualmente le filiali di UBS presentano quote di capitale notevolmente più elevate all'estero che non nelle sue unità svizzere (UBS Group SA, UBS SA [casa madre] e UBS Switzerland AG). Ciò vale sia in riferimento alle quote di capitale ponderate in funzione del rischio, sia per quelle non ponderate. Dal momento che tra le varie giurisdizioni esistono differenze in merito alla ponderazione delle posizioni di bilancio in funzione del rischio, la Figura 8³⁶ mostra la quota di capitale non ponderata («leverage ratio»). Una tale ripartizione disomogenea del capitale è riconducibile a cause quali esigenze più elevate previste dalle autorità di regolamentazione estere o presenza di cuscinetti più elevati messi volontariamente a disposizione all'estero da parte della banca in questione. Ne consegue che, in caso di crisi, il capitale proprio sarebbe maggiore all'estero che non in Svizzera in rapporto al volume delle operazioni. Le autorità estere potrebbero pertanto offrire ai clienti e ai creditori delle filiali estere una protezione migliore attraverso il cosiddetto «ring fencing»³⁷, a discapito di quelli della casa madre svizzera. Con la deduzione integrale delle partecipazioni in filiali estere dai fondi propri di base di qualità primaria della casa madre, come previsto nella proposta, aumentano le quote di capitale della casa madre svizzera (UBS SA) e del gruppo (UBS Group SA). In questo modo, anche i creditori e i clienti svizzeri ed esteri della casa madre godranno in futuro di una migliore protezione dalle perdite grazie a una maggiore capitalizzazione (v. indicazione in rosso, Figura 8), dato che il loro capitale proprio servirà effettivamente a coprire i rischi della casa madre svizzera.

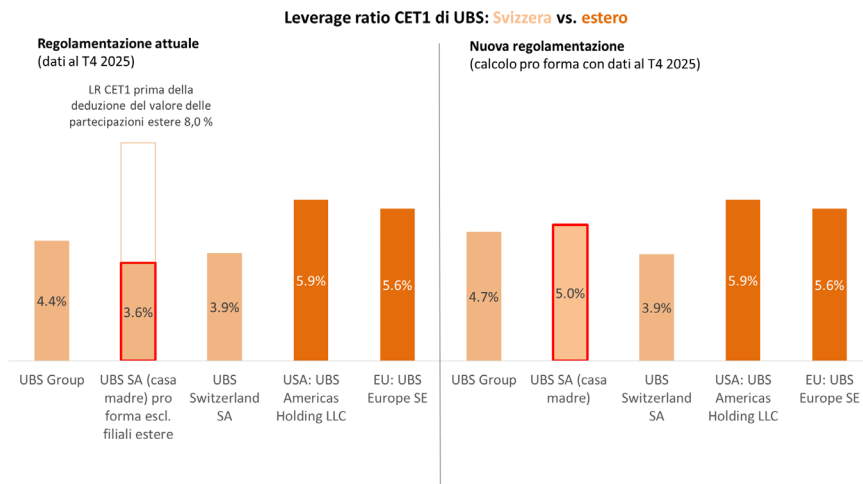
34 Esempio illustrativo: una filiale estera ha un capitale proprio di USD 5 mia. ed è registrata nella contabilità della casa madre con un valore di USD 5 mia. Supponendo che la filiale debba pagare una multa tantum di USD 8 mia., ha bisogno dell'aiuto della casa madre. Per evitare l'insolvenza della filiale, la casa madre finanzia tale multa attraverso un'iniezione di capitale di pari entità nella filiale. Così facendo l'attività della filiale può proseguire anche dopo il pagamento della multa e la filiale continua a essere registrata nella contabilità della casa madre con un valore di partecipazione pari a USD 5 mia. Le perdite che la casa madre può subire a causa di una filiale non sono pertanto limitate alla misura massima del 100 % del valore di partecipazione, ma possono benissimo risultare maggiori anche durante il normale andamento delle attività (vale a dire nella fase «going concern»).

35 I contribuenti possono infatti essere esposti a rischi residui in una crisi o in una procedura di risanamento di una banca di rilevanza sistemica, qualora venissero concessi aiuti a sostegno della liquidità garantiti dallo Stato.

36 Nel confronto occorre tenere presente che, per esempio, la filiale americana può computare accantonamenti di dividendi come fondi propri di base di qualità primaria, mentre in Svizzera tali accantonamenti devono essere dedotti dai fondi propri di base di qualità primaria. Il quadro complessivo rimarrebbe però sostanzialmente invariato anche se detti accantonamenti venissero computati.

37 Si verifica un «ring fencing» quando le autorità di vigilanza estere (p. es. per mancanza di fiducia nella stabilità della banca) impongono esigenze prudenziali più rigide agli enti giuridici di una G-SIB domiciliati nel loro Paese o limitano la possibilità di trasferire capitali e liquidità.

Figura 8: Ripartizione attuale dei fondi propri a copertura dell'attività propria all'interno di UBS Group SA³⁸



Fonte: Calcoli del DFF, basati sul Rapporto sulla trasparenza di UBS relativo al 4° trimestre 2025

Le conoscenze acquisite con la crisi di Credit Suisse, la maggior ponderazione della stabilità richiesta dalla CPI rispetto alla competitività, la rilevanza accentuata delle filiali estere e i piani di crescita di UBS all'estero rendono ora necessaria una rivalutazione della copertura con fondi propri per le partecipazioni in filiali estere.

1.1.3 Obiettivo del progetto

L'obiettivo del progetto è far sì che eventuali perdite sulle valutazioni delle filiali estere non abbiano più ricadute dirette sulla dotazione di capitale prudenziale della casa madre con sede in Svizzera e quindi non generino un effetto di aggravamento della crisi. Si rafforza in tal modo la stabilità della casa madre e con essa quella dell'intero gruppo bancario, riducendo altresì i rischi per i creditori della casa madre svizzera e per i contribuenti svizzeri. Le partecipazioni in filiali estere che comportano rischi eccessivi per il gruppo bancario, che non sono sufficientemente redditizie o che non hanno più alcun beneficio strategico, dovranno poter essere alienate senza ricadute negative sul capitale della casa madre. Durante la fase di stabilizzazione aumenta così

³⁸ L'attuale copertura parziale con fondi propri per le filiali estere comporta che il «leverage ratio» CET1 riportato dalla casa madre (8 % a fine 2025) ne sopravvaluta notevolmente la resilienza ai rischi derivanti dall'attività propria. Affinché il «leverage ratio» sia significativo anche per la casa madre, è necessario dedurre le partecipazioni dal capitale. Deducendo le partecipazioni in filiali estere, il «leverage ratio» CET1 della casa madre scende al 3,6 %.

il margine di manovra strategico autonomo delle SIB. In questo modo si riducono le probabilità che la crisi si aggravi ulteriormente, con conseguente risanamento o fallimento della banca (ultima fase della crisi, v. Figura 9). Si creano al contempo incentivi a rimpatriare nella casa madre i fondi propri delle filiali estere che non sono richiesti dalla regolamentazione, rafforzando in tal modo la dotazione di capitale di questa unità svizzera centrale. Si creano anche impulsi a favore di una ripartizione più uniforme del capitale all'interno del gruppo, dell'abbattimento di interrelazioni infragruppo e della semplificazione delle strutture del gruppo, migliorando così ulteriormente la probabilità di riuscita di un intervento di risanamento. Non da ultimo si riducono gli incentivi prudenziali per una crescita delle filiali estere finanziata tramite crediti. Una crescita delle filiali estere rimane possibile, ma in futuro il capitale proprio delle filiali estere dovrà essere finanziato soltanto con fondi propri, anziché con una parte di fondi di terzi.

1.2 Alternative esaminate e soluzione scelta

La deduzione integrale delle partecipazioni in filiali estere dai fondi propri di base di qualità primaria è considerata una misura preventiva fondamentale per il rafforzamento e l'ulteriore sviluppo del dispositivo TBTF (v. cap. 4 per la soluzione scelta). Di seguito viene illustrato, da un lato, quali forme della misura proposta sono state esaminate nell'ambito della relativa elaborazione e per quali motivi sono state respinte (n. 1.2.1–1.2.3). Dall'altro, viene spiegato quali misure alternative e più rigide, rispetto alla regolamentazione proposta, sono state esaminate per il rafforzamento della dotazione di capitale proprio delle banche di rilevanza sistemica e già respinte dal Consiglio federale nel rapporto sulla stabilità delle banche (n. 1.2.4). Il numero 1.2.5 precisa che sono stati esaminati e scartati anche eventuali adeguamenti strutturali della struttura di gruppo delle banche. Inoltre, illustra perché un'esigenza di «clean holding» o lo scorporo delle attività statunitensi eseguite da G-SIB svizzere richiederebbero un intervento decisamente più invasivo rispetto alle misure proposte per raggiungere gli obiettivi stabiliti, rappresentando quindi una soluzione sproporzionata.

1.2.1 Copertura integrale con fondi propri, con qualità del capitale parzialmente inferiore

Per la copertura integrale con fondi propri delle partecipazioni in filiali estere sono state valutate quattro varianti che avrebbero ridotto l'esigenza supplementare per i fondi propri di base di qualità primaria. La deduzione sarebbe comunque stata pari al 100 per cento del valore di partecipazione, ma non sarebbe avvenuta integralmente dai fondi propri di base di qualità primaria. Le prime due varianti (il cosiddetto «approccio di deduzione corrispondente» e l'«approccio di deduzione proporzionale») derivano dalla vigente regolamentazione in materia di fondi propri e differiscono per la misura in cui sarebbe avvenuta la deduzione parziale dai fondi propri di base supplementari. A seguito della procedura di consultazione è stato esaminato, quale terza variante, se, con riserva dell'inasprimento delle disposizioni relative alle obbligazioni AT1, la deduzione integrale operata per il 50 per cento dai fondi propri di base di qualità primaria e per il 50 per cento dai fondi propri di base supplementari sia una soluzione adeguata a risolvere il problema in questione. Nella quarta variante esami-

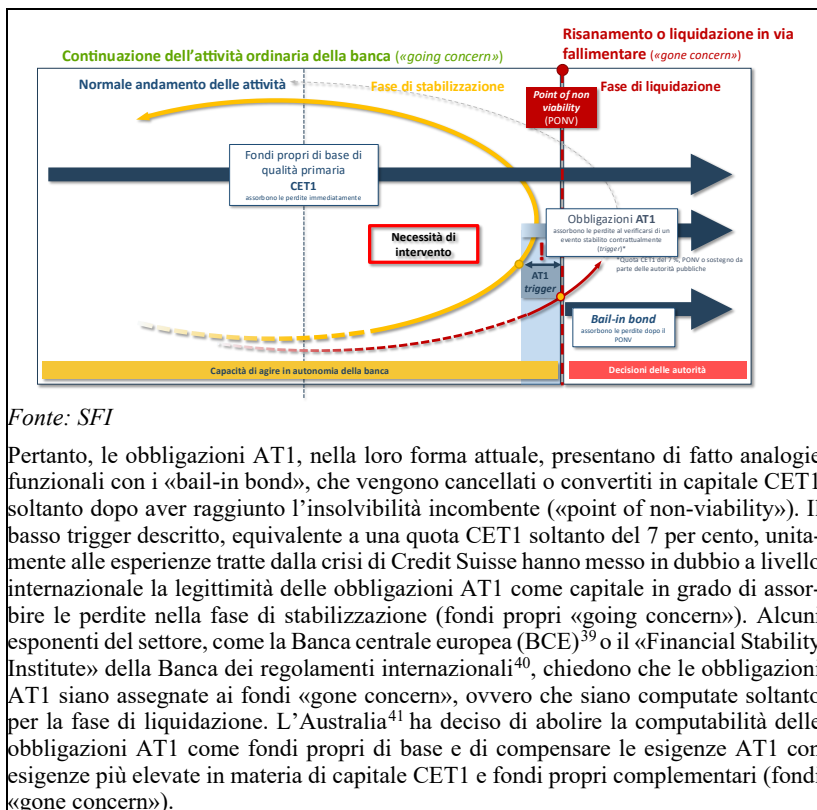
nata sarebbe stato possibile computare in misura parziale obbligazioni soggette a bail-in («bail-in bond»), che non contano come fondi propri di base né come fondi propri «going concern».

Excursus: Capacità di assorbimento di diverse qualità del capitale nella continuità della crisi

La richiesta principale del progetto è rafforzare la capacità delle banche di rilevanza sistemica di agire in autonomia nella fase di stabilizzazione e quindi di ridurre la probabilità che queste banche entrino nella successiva fase di crisi più grave, ovvero la fase di liquidazione. Durante una fase di stabilizzazione, gli organi della banca rimangono responsabili della direzione strategica e operativa della banca. Se una banca dovesse presentare un rischio di insolvenza o seri problemi di liquidità o se non adempisse le prescrizioni relative ai fondi propri alla scadenza del termine fissato dalla FINMA, entrerebbe nella fase di liquidazione. In questa fase la FINMA può ordinare misure incisive di protezione o di risanamento oppure il fallimento della banca. In tale momento la banca ha una capacità soltanto limitata ad agire in maniera autonoma.

Le due fasi della crisi si differenziano sostanzialmente per le componenti di capitale che assumono una funzione di copertura delle perdite. Mentre i fondi propri di base di qualità primaria (CET1) fungono da cuscinetto, assorbendo le perdite in tutte le fasi, le obbligazioni AT1 delle banche di rilevanza sistemica sono cancellate o convertite in fondi propri di base di qualità primaria, assumendo pertanto una funzione di copertura delle perdite, soltanto nel momento in cui si verificano determinate condizioni contrattuali: se, ad esempio, la quota CET1 scende al di sotto del 7 per cento a livello di gruppo o in caso di sostegno da parte delle autorità pubbliche. La quota CET1 determinante del 7 per cento corrisponde a circa la metà della quota CET1 di UBS Group SA per il 4° trimestre 2025 e un valore inferiore all'esigenza prudenziale CET1. È altamente probabile che una G-SIB verrebbe abbandonata da investitori, clienti e controparti ben prima di raggiungere una quota CET1 del 7 per cento. Una G-SIB difficilmente raggiungerà tale quota CET1 a livello di gruppo nella fase di stabilizzazione.

Figura 9: Capacità di assorbimento di diverse qualità del capitale nella continuità della crisi



Fonte: SFI

Pertanto, le obbligazioni AT1, nella loro forma attuale, presentano di fatto analogie funzionali con i «bail-in bond», che vengono cancellati o convertiti in capitale CET1 soltanto dopo aver raggiunto l'insolubilità imminente («point of non-viability»). Il basso trigger descritto, equivalente a una quota CET1 soltanto del 7 per cento, unitamente alle esperienze tratte dalla crisi di Credit Suisse hanno messo in dubbio a livello internazionale la legittimità delle obbligazioni AT1 come capitale in grado di assorbire le perdite nella fase di stabilizzazione (fondi propri «going concern»). Alcuni esponenti del settore, come la Banca centrale europea (BCE)³⁹ o il «Financial Stability Institute» della Banca dei regolamenti internazionali⁴⁰, chiedono che le obbligazioni AT1 siano assegnate ai fondi «gone concern», ovvero che siano computate soltanto per la fase di liquidazione. L'Australia⁴¹ ha deciso di abolire la computabilità delle obbligazioni AT1 come fondi propri di base e di compensare le esigenze AT1 con esigenze più elevate in materia di capitale CET1 e fondi propri complementari (fondi «gone concern»).

Approccio di deduzione corrispondente

Secondo il cosiddetto approccio di deduzione corrispondente⁴² sarebbe stato possibile dedurre dai fondi propri di base supplementari anziché dai fondi propri di base di qualità primaria gli strumenti dei fondi propri di base supplementari emessi dalle filiali estere e detenuti dalla casa madre. Gli altri valori delle partecipazioni estere avrebbero continuato a essere dedotti dai fondi propri di base di qualità primaria.

³⁹ *Simplification of the European prudential regulatory, supervisory and reporting framework*, 11 dicembre 2025, consultabile all'indirizzo: www.ecb.europa.eu > Press > 11 December 2025 > Simplification of the European prudential regulatory, supervisory, and reporting framework.

⁴⁰ *Revisiting the regulatory capital stack*, novembre 2025, consultabile all'indirizzo: <https://www.bis.org/fsi/fsibriefs28.pdf>.

⁴¹ *APRA finalises changes to phase out Additional Tier 1 capital instruments*, 4 dicembre 2025, consultabile all'indirizzo: www.apra.gov.au > news-and-publications > apra-finalises-changes-to-phase-out-additional-tier-1-capital-instruments.

⁴² In applicazione del principio di cui all'art. 33 OFoP.

Anche questa variante avrebbe determinato un notevole rafforzamento della casa madre. Le criticità riconosciute sarebbero però state risolte in maniera meno coerente e completa. Dal momento che nella fase di stabilizzazione i fondi propri di base supplementari assorbono le perdite soltanto in misura limitata (v. Figura 9), una perdita di valore sulle partecipazioni avrebbe comunque determinato una carenza nei fondi propri di base di qualità primaria. Per tale ragione si è rinunciato a questa variante di attuazione.

Sotto il profilo metodologico, vi sono sia argomenti favorevoli sia argomenti contrari a questa variante. Un argomento che depone a favore è che la deduzione delle partecipazioni in filiali estere è effettuata nella stessa forma in cui la partecipazione è detenuta: la quota detenuta in fondi propri di base di qualità primaria è dedotta dai fondi propri di base di qualità primaria, quella detenuta in fondi propri di base supplementari è defalcata dai fondi propri di base supplementari della casa madre. In tal modo questa soluzione sarebbe giustificabile a livello concettuale. Tuttavia, i fondi propri di base supplementari non presentano la stessa configurazione giuridica e la stessa capacità di assorbire le perdite in tutte le giurisdizioni. Mentre in Svizzera i fondi propri di base supplementari sono costituiti quasi esclusivamente da obbligazioni AT1, e quindi contabilmente sono registrati come capitale di terzi, nelle giurisdizioni estere sono spesso utilizzate come fondi propri di base supplementari le azioni privilegiate, quindi come capitale proprio dal punto di vista contabile. In alcuni casi, una copertura con fondi propri basata sull'approccio di deduzione corrispondente avrebbe quindi continuato a comportare la necessità di finanziare il capitale proprio della filiale con capitale di terzi (a livello contabile) nella casa madre, in misura corrispondente ai fondi propri di base supplementari. Inoltre, in una situazione di questo tipo la casa madre versa una remunerazione fissa per i suoi fondi propri di base supplementari (obbligazioni AT1), mentre le distribuzioni sul capitale proprio della filiale estera a beneficio della casa madre sono effettuate sotto forma di dividendi e dipendono, tra le altre cose, dal risultato dell'attività e dalla possibilità di distribuzione dell'utile. In determinate situazioni ciò potrebbe comportare una perdita di cash flow nella casa madre.

Approccio di deduzione proporzionale

Come ulteriore alternativa che prevede la computabilità parziale di fondi propri di base supplementari a copertura delle esigenze in materia di fondi propri per le partecipazioni in filiali estere è stata valutata la deduzione proporzionale del valore contabile delle partecipazioni dai fondi propri prudenziali necessari alla prosecuzione dell'attività ordinaria della banca (fondi propri «going concern»). La ripartizione della deduzione del valore contabile delle partecipazioni tra deduzione dai fondi propri di base di qualità primaria (CET1) e deduzione dai fondi propri di base supplementari (obbligazioni AT1) della casa madre sarebbe avvenuta in maniera proporzionale alle esigenze prudenziali.

Rispetto a oggi, anche questo approccio avrebbe determinato una maggiore copertura con fondi propri per le partecipazioni in filiali estere, e quindi una migliore capitalizzazione della casa madre. Tuttavia, le criticità riscontrate sarebbero state eliminate in maniera meno coerente rispetto alla soluzione proposta, e anche in maniera meno sistematica rispetto all'approccio di deduzione corrispondente. Nella fase di stabilizzazione, i fondi propri di base supplementari (obbligazioni AT1) assorbono le perdite soltanto in misura limitata (v. Figura 9). Di conseguenza, le corrispondenti rettifiche

di valore sulle partecipazioni in filiali estere avrebbero continuato a ripercuotersi direttamente – anche se in misura meno marcata rispetto a oggi – sulle quote CET1 della casa madre con sede in Svizzera e vi avrebbero comportato una potenziale mancanza di capitale. Al riguardo, la percentuale di fondi propri di base supplementari (obbligazioni AT1) ammissibili a copertura delle esigenze complessive, che per le banche di rilevanza sistemica in Svizzera è fissata al 4,3 per cento degli attivi ponderati in funzione del rischio, è elevata nel confronto internazionale. In alcuni casi, inoltre, con questa opzione il capitale proprio nelle filiali avrebbe continuato a essere finanziato in parte con capitale di terzi contabile della casa madre in forma di obbligazioni AT1. Come nell'approccio di deduzione corrispondente, questa variante avrebbe inoltre potuto creare una situazione in cui la casa madre avrebbe versato una remunerazione fissa per i suoi fondi propri di base supplementari (obbligazioni AT1), mentre le distribuzioni sul capitale proprio della filiale estera a beneficio della casa madre sarebbero venute a mancare, poiché queste sono effettuate in forma di dividendi e dipendono, tra le altre cose, dal risultato dell'attività e dalla possibilità di distribuzione dell'utile. Ciò avrebbe potuto comportare una perdita di cash flow nella casa madre, come con l'approccio di deduzione corrispondente, ma in misura ancora maggiore. Per tali ragioni si è rinunciato a questa variante di attuazione.

Approccio di deduzione integrale del 50 per cento dai fondi propri di base di qualità primaria e del 50 per cento dai fondi propri di base supplementari, con riserva dell'inasprimento delle disposizioni relative alle obbligazioni AT1

Quale ulteriore variante attuativa basata sulla parziale computabilità di fondi propri di base supplementari a copertura delle esigenze in materia di fondi propri per le partecipazioni in filiali estere è stata valutata la computabilità di obbligazioni AT1 con disposizioni più severe. I pagamenti di interessi e il rimborso di tali obbligazioni dovrebbero essere sospesi automaticamente qualora si scenda al di sotto di quote di capitale CET1 elevate. Le obbligazioni AT1 concepite in questo modo dovrebbero essere utilizzate al massimo in misura del 50 per cento per la copertura dei valori contabili delle partecipazioni estere.

Il Consiglio federale ha esaminato il rafforzamento delle disposizioni relative alle obbligazioni AT1⁴³ nell'ambito della procedura di consultazione concernente la modifica dell'OFoP, svoltasi nel 2025, ma ha poi deciso di rinunciarvi per il momento. Il mercato degli AT1 degli emittenti svizzeri rappresenta solo una piccola parte dei mercati degli AT1 regolamentati in modo omogeneo nell'UE e nel Regno Unito, ragione per cui l'applicazione degli standard internazionali e l'orientamento agli stessi è molto importante per gli investitori. Inoltre, l'inasprimento delle disposizioni concernenti la sospensione automatica dei pagamenti di interessi e dei rimborsi non può garantire l'obiettivo definito dal progetto di assorbire le perdite nella fase di stabilizzazione. Ciò sarebbe possibile soltanto se le obbligazioni AT1 fossero convertite in fondi propri di base di qualità primaria già al raggiungimento di una quota CET1 nettamente

⁴³ Procedura di consultazione concernente la modifica dell'ordinanza sui fondi propri, 6 giugno 2025, consultabile all'indirizzo: <https://www.admin.ch> > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2025 > DFF > Modifica dell'ordinanza sui fondi propri (Attuazione delle misure definite nel rapporto del Consiglio federale sulla stabilità delle banche e nel rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta).

superiore a quella attuale del 7 per cento. Solo in questo modo si potrebbero ridurre le probabilità che una banca di rilevanza sistemica entri nella successiva fase di crisi, ovvero la fase di liquidazione. Se l'evento definito contrattualmente («trigger») che comporta la cancellazione o la conversione in fondi propri di base di qualità primaria è fissato a un livello nettamente più elevato, aumentano di conseguenza anche le aspettative degli investitori sui rendimenti. I costi a titolo di interessi per le banche subirebbero un incremento notevole e il vantaggio economico delle obbligazioni AT1 rispetto ai fondi propri di base di qualità primaria scemerebbe. Se le obbligazioni AT1 fossero in grado di assorbire le perdite nella fase di stabilizzazione allo stesso modo dei fondi propri di base di qualità primaria, costerebbero in ultima analisi come questi fondi propri. L'inasprimento delle disposizioni relative alle obbligazioni AT1, che riguarderebbe le obbligazioni AT1 di tutte le banche svizzere, darebbe origine a obbligazioni AT1 uniche a livello mondiale, per le quali appare dubbio l'interesse del mercato. Ciò potrebbe escludere le banche svizzere dal mercato delle obbligazioni AT1.

Secondo la normativa vigente, oggi, per una perdita pari a 1 dollaro americano sulle valutazioni delle partecipazioni estere sono disponibili soltanto circa 0,45 dollari americani di fondi propri di base di qualità primaria destinati a queste partecipazioni. I restanti 0,55 dollari americani della perdita erodono i fondi propri di base di qualità primaria previsti per la copertura dei rischi derivanti dall'attività operativa della casa madre. Se le obbligazioni AT1 fossero computate al 50 per cento, per ogni dollaro americano di perdita sarebbero disponibili, rispetto allo *status quo*, soltanto 0,05 dollari americani in più di fondi propri di base di qualità primaria (aumento dal 45 al 50 %, ossia da USD 0,45 a USD 0,50). Il rafforzamento dei fondi propri di base di qualità primaria sarebbe quindi praticamente trascurabile. L'obiettivo dichiarato del Consiglio federale di impedire, per quanto possibile, un risanamento o una liquidazione in via fallimentare attraverso il rafforzamento della capacità delle banche di rilevanza sistemica di agire in modo responsabile durante la fase di stabilizzazione non verrebbe raggiunto. È vero che nella fase di liquidazione, che il presente progetto intende evitare, sarebbe disponibile più capitale in grado di assorbire le perdite, ma il problema identificato dal progetto rimarrebbe irrisolto. La proposta alternativa in esame non è quindi adeguata a risolvere il problema ed è stata pertanto scartata.

Utilizzo parziale di strumenti di debito a copertura delle perdite nell'applicazione di misure in caso di insolvenza («bail-in bond»)

Quale ulteriore possibilità si è valutato se una parte dei fondi supplementari necessari ai fini della deduzione integrale potesse essere apportata con strumenti dei fondi supplementari in grado di assorbire le perdite, in particolare attraverso i cosiddetti «bail-in bond» (strumenti di debito a copertura delle perdite nell'applicazione di misure in caso di insolvenza)⁴⁴. Nel normale andamento delle attività, e in particolare durante una fase di stabilizzazione, i «bail-in bond» non sono però disponibili per la copertura delle perdite. È possibile farvi ricorso soltanto nell'ambito di una procedura di risanamento in cui la banca non è più in grado di agire in maniera autonoma. Questo significa che, sebbene in caso di estrema emergenza riducano i rischi per i

⁴⁴ Già oggi i prestiti che una casa madre mette a disposizione di una filiale sotto forma di fondi supplementari in grado di assorbire le perdite (p. es. mediante la detenzione di «bail-in bond» emessi dalla filiale) devono essere interamente coperti con strumenti di «bail-in» propri della casa madre (cfr. art. 132 cpv. 2 lett. a n. 3 OFoP).

contribuenti, ciò nondimeno resta vero che, durante una fase di stabilizzazione, la copertura con «bail-in bond» non consentirebbe un riorientamento strategico in autonomia finalizzato a scongiurare il caso di emergenza estrema. Nel caso di una copertura con fondi propri realizzata con «bail-in bond», le rettifiche del valore contabile delle filiali estere durante il normale andamento delle attività continuerebbero a ripercuotersi sulla dotazione di capitale prudenziale della casa madre con sede in Svizzera, aumentando le probabilità di un passaggio a una fase di risanamento o di liquidazione in via fallimentare. L'opzione in questione è pertanto stata respinta.

1.2.2 Copertura parziale con fondi propri

Deduzione parziale delle partecipazioni

Durante i lavori alla normativa si è discusso anche di una copertura con fondi propri maggiore rispetto a oggi, ma comunque soltanto parziale. Dai fondi propri di base di qualità primaria sarebbe così stata dedotta soltanto una determinata percentuale maggiore rispetto all'attuale 45 per cento circa dei fondi di questo tipo, per esempio il 90 per cento. Quantunque questa possibilità avesse permesso, in caso di crisi, di avere a disposizione più capitale proprio per assorbire eventuali perdite sulle partecipazioni in filiali estere a livello di casa madre, le oscillazioni delle valutazioni avrebbero comunque continuato a ripercuotersi sui fondi propri prudenziali della casa madre. Le perdite di valore delle filiali estere avrebbero pertanto continuato a gravare sul capitale proprio della casa madre, che di conseguenza non sarebbe più stato a disposizione per coprire gli altri rischi (rischi di terze parti derivanti da altri attivi). L'effetto di aggravamento della crisi causato dalle fluttuazioni di valore sui fondi propri prudenziali avrebbe continuato a sussistere, anche se in forma ridotta.

Una deduzione delle partecipazioni soltanto parziale avrebbe anche potuto essere impostata in maniera progressiva. L'ammontare della deduzione dai fondi propri di base di qualità primaria sarebbe stato fissato all'interno di un determinato intervallo (45-100 %) in funzione dell'importanza delle singole partecipazioni in filiali estere. Maggiore è l'importanza di queste partecipazioni, più alta sarebbe stata la deduzione percentuale. Oltre a trattarsi di un approccio complesso nell'attuazione, non esistendo criteri oggettivi sarebbe difficile decidere quale deduzione applicare per quale valore.

Ogni copertura soltanto parziale con fondi propri continua inoltre a comportare un rischio di valutazione, giacché la copertura dipende direttamente dall'ammontare della valutazione delle filiali, che può essere estremamente sfaccettata, basata su un numero elevato di ipotesi e, di conseguenza, imprecisa. Sussiste pertanto il rischio che le rettifiche di valutazione o eventuali variazioni nel modello di valutazione vadano a indebolire la dotazione di capitale della casa madre. Viceversa, con una copertura soltanto parziale con fondi propri la banca può aumentare il capitale proprio prudenziale

mediante la rivalutazione delle partecipazioni⁴⁵. L'utile contabile generato dalla rivalutazione permette alla banca di aumentare parzialmente il capitale proprio prudenziale, che resta a disposizione della stessa per l'ulteriore crescita o per distribuzioni agli azionisti. In entrambi i casi, nell'eventualità di una successiva rettifica di valore della partecipazione aumenta il rischio di una carenza di capitale.

Inoltre, anche una deduzione delle partecipazioni soltanto parziale fornisce incentivi a crescere, in particolare presso le unità estere, e a consentire l'utilizzo di capitale di terzi nella casa madre per il finanziamento delle partecipazioni in filiali estere («double leverage»). In determinate circostanze, la banca può quindi continuare a finanziare parzialmente il capitale proprio interno al gruppo ricorrendo a capitale di terzi; ciò può comportare una rappresentazione eccessivamente ottimista della resilienza finanziaria della casa madre. Con questa regolamentazione esisterebbero inoltre meno incentivi a rimpatriare verso la casa madre con sede in Svizzera il capitale proprio eccedente nelle filiali estere. Per tali ragioni si è rinunciato a questa variante di attuazione.

Aumento della ponderazione delle partecipazioni estere in funzione del rischio

In alternativa a una deduzione integrale delle partecipazioni, sarebbe stato possibile ottenere una copertura con fondi propri di fatto completa anche attraverso un forte aumento della ponderazione delle partecipazioni in filiali estere in funzione del rischio, attualmente pari al 400 per cento⁴⁶. Diversamente dalla deduzione delle partecipazioni, questo approccio avrebbe comportato un notevole rialzo degli attivi ponderati in funzione del rischio ma, per contro, non sarebbe stata effettuata alcuna deduzione dai fondi propri computabili.

Si è rinunciato a questa opzione per i motivi seguenti: l'aumento della ponderazione in funzione del rischio avrebbe comportato la necessità, a causa di cuscinetti di gestione, di detenere potenzialmente fondi propri in misura maggiore del 100 per cento del valore contabile delle partecipazioni estere. A ogni futuro aumento dell'esigenza di fondi propri dovuta ad altri supplementi per la quota di mercato o l'esposizione totale di cui all'allegato 9 OFoP, sarebbe stata coperta con fondi propri prudenziali una percentuale maggiore del 100 per cento del valore contabile delle partecipazioni estere. Viceversa, a ogni futura riduzione dell'esigenza di fondi propri sarebbe stata coperta con fondi propri prudenziali una percentuale inferiore al 100 per cento del valore contabile delle partecipazioni estere. Questa variante attuativa sarebbe inoltre stata caratterizzata da minore trasparenza e chiarezza. Avrebbe suggerito elevati fondi propri prudenziali assoluti della casa madre, nonostante gran parte di questi fondi propri prudenziali fosse vincolata in filiali estere. Inoltre, questa variante avrebbe inciso

⁴⁵ La rivalutazione delle partecipazioni aumenta al 100 % i fondi propri di base di qualità primaria attraverso la plusvalenza. Per contro, le esigenze relative ai fondi propri di base di qualità primaria aumentano in maniera meno marcata, fino al 45 % circa secondo l'attuale regolamentazione. L'eccedenza di capitale, in questo caso pari al 55 % circa, fa aumentare la quota CET1 e può essere distribuita.

⁴⁶ Supponendo un'esigenza di fondi propri di base del 15 %, nel caso di Credit Suisse sarebbe stata necessaria una ponderazione in funzione del rischio del 666 % per ottenere una copertura integrale con fondi propri «going concern». Per raggiungere una copertura integrale con fondi propri di base di qualità primaria, sarebbe stato necessario un ulteriore incremento della ponderazione in funzione del rischio.

soltanto sulle quote di capitale ponderate in funzione del rischio e non sull'indice massimo di leva finanziaria («leverage ratio»), dal momento che i fattori di ponderazione del rischio non sono determinanti per il calcolo del «leverage ratio». Ciò avrebbero determinato un ulteriore aumento della densità del rischio⁴⁷. Il «leverage ratio» avrebbe così espletato la funzione di esigenza minima di fondi propri «di riserva» («backstop») in modo ancora meno efficace rispetto a prima.

Diversificazione delle esigenze di fondi propri per le unità di «wealth management» e le unità di «investment banking»

Come ulteriore variante praticabile si è verificato se, considerati i presunti minori rischi aziendali, non fosse opportuno dedurre il valore delle partecipazioni in filiali estere operanti prevalentemente nel settore del «wealth management» dai fondi propri di base di qualità primaria in misura minore rispetto alle unità operanti nell'ambito dell'«investment banking». Sarebbe così stato possibile influire in modo diversificato sugli incentivi alla crescita in filiali estere, giacché la crescita nell'«investment banking» richiede più fondi propri rispetto alla crescita nel «wealth management». Il criterio da seguire per una diversificazione delle deduzioni sarebbe stato il mantenimento del valore della corrispondente attività di una partecipazione in una filiale estera durante una crisi. La valutazione dell'attività sarebbe stata di competenza della FINMA.

Tuttavia, anche nel «wealth management» non è chiaro in che misura, in caso di crisi, un ambito di attività corrispondente mantenga il proprio valore o possa essere venduto senza subire perdite notevoli. Ciò si applica in particolare in una crisi di fiducia durante la quale i clienti prelevano i propri patrimoni.⁴⁸ Si possono verificare perdite, per esempio, quando un ambito di attività gestito dal «wealth management» con redditività bassa o negativa deve essere venduto in un contesto economico molto sfavorevole. Sarebbe praticamente impossibile vendere un ambito di attività gestito dal «wealth management» e soggetto a procedimenti legali, come per esempio cause fiscali statunitensi, cause intentate per violazione di sanzioni o casi di sospetto riciclaggio di denaro. Concretamente, è già successo che in passato sia le unità di «wealth management» che quelle di «investment banking» generassero perdite sostanziali per le G-SIB svizzere.

Inoltre, le attività delle grandi filiali estere includono offerte combinate molto ampie di servizi e prodotti nei settori del «wealth management», dell'«asset management» e dell'«investment banking». Al riguardo, i prodotti delle varie divisioni aziendali tendono a sovrapporsi sempre più. I classici servizi di «investment banking» sono spesso richiesti, ad esempio, da clienti privati facoltosi, «family office» e fondazioni anche nel «wealth management», e vengono di conseguenza offerti anche in questo settore. Sotto il profilo normativo non è pertanto possibile fare una netta distinzione tra attività di «wealth management» a basso rischio e attività di «investment banking» esposte a rischi maggiori. Si fornirebbero chiari incentivi a dichiarare il maggior numero possibile di operazioni come «wealth management», al fine di ridurre le esigenze in materia di fondi propri. L'applicazione di esigenze in materia di fondi propri diversificate per

⁴⁷ Densità del rischio: attivi ponderati in funzione del rischio divisi per l'esposizione totale.

⁴⁸ I massicci deflussi dei fondi della clientela di Credit Suisse nell'autunno 2022 riguardavano in gran parte il settore del «wealth management».

filiali con ambiti di attività differenti risulta pertanto critica in un'ottica di rischio e non è di fatto praticabile.

Sotto il profilo prudenziale non è dunque possibile attuare una netta distinzione tra attività di «wealth management» e di «investment banking» e, di conseguenza, nemmeno delimitare chiaramente la quota di «investment banking» nel bilancio della banca. La definizione di una delimitazione in tal senso necessiterebbe di un quadro normativo completo e dettagliato, che andrebbe adeguato costantemente agli sviluppi del mercato e la cui attuazione richiederebbe controlli sproporzionati fino al livello dei prodotti. Non da ultimo, una delimitazione dell'«investment banking» non si presta al raggiungimento dell'obiettivo del progetto di aumentare il margine di manovra strategico delle SIB in modo tale da consentire loro di agire autonomamente durante la fase di stabilizzazione ed evitare l'ingresso nella successiva fase di crisi, ovvero la fase di liquidazione. Per questo motivo è stata scartata anche l'opzione di una delimitazione della quota di «investment banking».

1.2.3 Metodo di valutazione alternativo per le partecipazioni estere

È stata inoltre valutata la possibilità di prevedere il disciplinamento prudenziale di un metodo di valutazione alternativo per le partecipazioni in filiali estere, come per esempio il valore patrimoniale netto («net asset value», NAV) o il valore patrimoniale netto rettificato («tangibile NAV») ⁴⁹.

L'applicazione di altri metodi di valutazione può determinare un minore valore contabile delle partecipazioni, per cui la perdita di valutazione massima in una situazione di crisi risulterebbe inferiore. Il rischio di incorrere in una perdita di valutazione molto elevata durante una crisi sarebbe quindi sostanzialmente inferiore. Se l'introduzione di un altro metodo di valutazione riduce il valore contabile delle partecipazioni, il passaggio iniziale a questo metodo di valutazione comporta, al momento della conversione, una rettifica di valore delle partecipazioni detenute in filiali estere. I fondi propri di base di qualità primaria della casa madre diminuirebbero dell'importo della rettifica effettuata. Tuttavia, questa rettifica sarebbe prevedibile in quanto effetto auspicato di una nuova regolamentazione e, a differenza delle rettifiche di valore inaspettate durante una crisi, potrebbe essere compensata con capitale accumulato appositamente in precedenza.

Un disciplinamento prudenziale del valore patrimoniale netto (rettificato) quale parametro di valutazione alternativo avrebbe fatto sì che il valore contabile della partecipazione, nel caso di Credit Suisse, sarebbe rimasto più elevato per un periodo più lungo, dal momento che tale valore dipende dai fondi propri di base della filiale e non dagli utili futuri. Tuttavia, la vendita delle attività estere ai fini della ristrutturazione e della stabilizzazione della banca sarebbe stata possibile soltanto a un valore di mercato sensibilmente inferiore e non al valore patrimoniale netto. In tal modo, la vendita avrebbe comportato perdite ancora più elevate, riducendo, a loro volta, i fondi propri di base di qualità primaria della casa madre. In caso di

⁴⁹ Con il valore patrimoniale netto rettificato, i valori patrimoniali immateriali, come per esempio l'avviamento («goodwill»), sono dedotti dal valore patrimoniale netto.

partecipazioni con una bassa redditività e prospettive di crescita degli utili limitate, il bilancio presenterebbe un valore troppo alto se si applicasse questo metodo di valutazione. Il prezzo pagato da UBS per l'acquisizione di Credit Suisse ha mostrato chiaramente che il prezzo di acquisto può essere anche nettamente inferiore ai fondi propri di base di qualità primaria iscritti a bilancio⁵⁰.

Il seguente esempio fittizio illustra come un cambio del metodo di valutazione non consentirebbe di risolvere la problematica attuale. La vendita parziale delle attività di una filiale estera riduce il valore patrimoniale netto di quest'ultima di 12 miliardi di dollari americani, ma il prezzo di vendita effettivo o il valore di mercato ammonta soltanto a 2 miliardi di dollari americani al momento della vendita. Con la vendita parziale delle attività di una filiale estera, la casa madre subisce quindi una perdita di 10 miliardi di dollari americani, che va a ridurre in misura equivalente i fondi propri di base di qualità primaria della stessa casa madre (v. Figura 10). Di questo importo, 4,5 miliardi di dollari americani (45 %) sarebbero coperti dalla parziale copertura con fondi propri, mentre verrebbero erosi 5,5 miliardi di dollari americani (55 %) di fondi propri di base di qualità primaria originariamente destinati alla copertura del rischio derivante dall'attività operativa propria della casa madre e che in futuro non sarebbero più disponibili per tale scopo.

Figura 10: Valore patrimoniale netto: indebolimento della casa madre svizzera alla vendita parziale delle attività di una filiale estera



Fonte: SFI

Tutti i metodi di valutazione per le partecipazioni presentano vantaggi e svantaggi. Il principio del valore inferiore attualmente disciplinato a livello prudenziale limita il valore contabile in modo che quest'ultimo non possa superare il valore di mercato. Un contesto difficile del mercato può però ridurre il valore di mercato, senza che siano

⁵⁰ Con il NAV, il valore contabile delle partecipazioni cambia a ogni variazione del capitale proprio della filiale, ovvero anche con qualsiasi utile o qualsiasi perdita. Pertanto, una valutazione al valore patrimoniale netto comporterebbe inoltre una maggiore volatilità dei valori contabili delle partecipazioni e quindi della dotazione di capitale della casa madre.

risultate perdite sostanziali dall'attività operativa. Queste rettifiche di valore, dovute alle minori prospettive di guadagno, hanno contribuito alle rettifiche di valore presso Credit Suisse, causando perdite alla casa madre e una riduzione delle quote di fondi propri. Il metodo di valutazione è comunque utile dal punto di vista della contabilità finanziaria, poiché valuta il valore intrinseco della partecipazione nell'ottica del mercato.

Un cambio del metodo di valutazione, anche se può apparire conservativo, non è in realtà in grado di risolvere la problematica esistente. Soltanto una copertura integrale del valore contabile delle partecipazioni garantisce che le variazioni di valore delle partecipazioni non incidano sulle quote di capitale prudenziale. Con una copertura integrale del valore contabile delle partecipazioni con fondi propri di base di qualità primaria il metodo di valutazione applicato non è più rilevante.

Se il valore contabile delle partecipazioni non venisse dedotto integralmente dai fondi propri di base di qualità primaria, le perdite (o gli utili) sulle partecipazioni continuerebbero a modificare le quote di capitale prudenziale indipendentemente dal metodo di valutazione applicato. Al più tardi al momento della vendita delle attività nel quadro di una ristrutturazione, la differenza tra il ricavo di vendita o di liquidazione e il valore contabile si rifletterebbe nel conto economico e, a sua volta, nelle quote di capitale prudenziale.

Non da ultimo, la regolamentazione sui fondi propri non dovrà, per quanto possibile, interferire con la contabilità finanziaria e la presentazione dei conti. Al riguardo, il disciplinamento di un metodo di valutazione concreto per le partecipazioni in filiali estere a fini prudenziali avrebbe avuto la funzione di un filtro prudenziale⁵¹. L'opzione corrispondente è pertanto stata respinta.

1.2.4 Aumento delle esigenze in materia di fondi propri mediante altre misure

Aumento della componente progressiva

Nell'ambito del rapporto sulla stabilità delle banche, il Consiglio federale ha esaminato la possibilità di un aumento della componente progressiva (supplementi di cui all'art. 129 OFoP). Anche la mozione Birrer-Heimo 21.3910 Esigenze in materia di fondi propri più elevate per le grandi banche attive a livello globale, adottata dal Consiglio nazionale nel maggio del 2023, chiede un aumento notevole della componente progressiva. Una tale misura avrebbe ulteriormente rafforzato il già esistente incentivo negativo riguardo alla crescita della quota di mercato in Svizzera, così come alla dimensione di una banca. Nella sua analisi il Consiglio federale è giunto alla conclusione che la componente progressiva esistente fissa già gli effetti incentivanti desiderati. A seguito delle modifiche dell'OFoP adottate dal Consiglio federale il 22 aprile 2026, la componente progressiva fa sì che, per UBS, le esigenze in materia di fondi propri ponderate in funzione del rischio aumenteranno presumibilmente di

⁵¹ Un filtro di questo tipo rettifica i valori della contabilità finanziaria per i calcoli prudenziali.

72 punti base a seguito dell'acquisizione di Credit Suisse⁵². Un ulteriore inasprimento di questa componente avrebbe aumentato ulteriormente le esigenze in materia di fondi propri per le attività di tutte le unità di una banca di rilevanza sistemica – comprese quelle del gruppo, della casa madre e della filiale svizzera. Dal momento che l'aumento della componente progressiva riguarderebbe anche la filiale svizzera e i relativi servizi finanziari sul territorio nazionale, sussisterebbe eventualmente il rischio di un rincaro dei crediti nazionali e degli altri servizi finanziari sul territorio svizzero, e quindi di un'eccessiva penalizzazione di UBS nella concorrenza internazionale. In vista di una regolamentazione mirata, che punti in particolare a eliminare le criticità identificate, si rinuncia a un aumento della componente progressiva.

Aumento generale delle esigenze relative al «leverage ratio»

Nell'ambito del rapporto sulla stabilità delle banche, il Consiglio federale ha esaminato anche un aumento generale del requisito relativo al «leverage ratio» per le SIB. L'esito di un aumento isolato di tale requisito (senza un contemporaneo aumento del requisito ponderato in funzione del rischio) potrebbe essere che, come reazione, una SIB trasferisca la propria attività in settori esposti a maggior rischio. Un tale approccio, inoltre, nella misura di almeno il 15 per cento, come richiesto nella mozione Birrer-Heimo 21.3910, adottata dal Consiglio nazionale nel maggio del 2023, non avrebbe eguali nel confronto internazionale. Analogamente a un aumento della componente progressiva, anche un innalzamento delle esigenze in materia di fondi propri attraverso un rialzo del «leverage ratio» avrebbe un effetto indistinto su tutte le unità di un gruppo bancario – ossia sull'intero gruppo, la casa madre e la filiale svizzera – senza risolvere in maniera mirata la criticità identificata nella casa madre. Per tali ragioni si rinuncia a un aumento dei requisiti relativi al «leverage ratio».

Aumento della copertura con fondi propri per le partecipazioni nazionali

È stata esaminata anche l'opzione che prevede una maggiore copertura con fondi propri per le partecipazioni nazionali. La probabilità di significative rettifiche di valore sulle partecipazioni in filiali nazionali a fronte di un'attività incentrata sulle funzioni nazionali di rilevanza sistemica (che equivalga, in particolare, a nessuna attività di «investment banking» su scala internazionale, nessuna attività di gestione patrimoniale di diritto estero, minori rischi legali e di trasferimento e minori rischi prudenziali) è considerata decisamente inferiore che non in presenza di partecipazioni in filiali estere. Inoltre, le ulteriori possibilità di crescita in Svizzera, contrariamente all'attività all'estero, sono limitate. Il Consiglio federale ha pertanto limitato l'inasprimento delle esigenze in materia di fondi propri soltanto alle partecipazioni in filiali estere. Rinunciando a un aumento delle esigenze relative alle partecipazioni in filiali nazionali, non si hanno ripercussioni dirette sulle esigenze in materia di fondi propri relative ai prodotti bancari nazionali, come crediti concessi alle imprese o ipoteche. Di conseguenza, le partecipazioni in filiali nazionali saranno coperte anche in futuro con fondi propri di base di qualità primaria per il 30 per cento circa (normativa pienamente in vigore dal 1° gennaio 2028).

⁵² Il supplemento delle esigenze in materia di fondi propri non ponderate (esigenza relativa al «leverage ratio») ammonterà presumibilmente a 25 punti base.

Complessivamente, la misura proposta è quindi mirata e orientata al rischio. Rispetto al rafforzamento della casa madre non rappresenta una variante massima, in quanto si limita a risolvere puntualmente una criticità prudenziale essenziale emersa durante la crisi di Credit Suisse.

1.2.5 Restrizioni fondamentali concernenti la struttura di gruppo delle banche

Nel rapporto sulla stabilità delle banche il Consiglio federale ha già esaminato eventuali restrizioni fondamentali concernenti la struttura di gruppo delle banche (p. es. struttura organizzativa piatta, «clean holding», sistema bancario separato o limitazione delle dimensioni) e le ha scartate per mancanza di proporzionalità; la misura proposta consente infatti di raggiungere gli obiettivi stabiliti con un intervento meno invasivo.

Introduzione di un'esigenza di «clean holding» per le banche di rilevanza sistemica

Una «clean holding» è una società holding che non esercita alcuna attività bancaria operativa. Il bilancio di questa «clean holding» consiste sul fronte delle passività soltanto di fondi in grado di assorbire le perdite («total loss absorbing capacity», TLAC), ovvero di fondi propri di base di qualità primaria e di obbligazioni AT1 emesse sul mercato nonché di «bail-in bond». Sul fronte degli attivi, una «clean holding» detiene unicamente le partecipazioni nelle filiali⁵³. Mentre UBS Group SA corrisponde già oggi praticamente a una «clean holding», con un'esigenza di questo tipo anche la casa madre attualmente operativa dovrebbe essere convertita in una «clean holding» non operativa, che detiene tutte le filiali.

Una riorganizzazione della struttura del gruppo in questo senso causerebbe un onere a livello operativo, giuridico, fiscale e finanziario di entità considerevole e inciderebbe in modo particolare sulla libertà economica. Per le holding non operative prive di licenza bancaria le prescrizioni in materia di fondi propri si applicano a livello consolidato, ma non a livello di singolo istituto. Tutte le partecipazioni della «clean holding» andrebbero quindi rifinanziate interamente con fondi propri di base di qualità primaria nonché con obbligazioni AT1 e «bail-in bond». Dal momento che andrebbero accumulati anche i fondi necessari per le partecipazioni nazionali, rispetto alla soluzione proposta il fabbisogno di capitale necessario potrebbe più che raddoppiare.

Poiché la deduzione integrale delle partecipazioni estere dai fondi propri di base di qualità primaria costituisce una misura più blanda e quindi più proporzionata, che agisce in modo mirato sulla criticità prudenziale individuata, il Consiglio federale rinuncia a misure strutturali quali l'esigenza di «clean holding».

Scorporo dell'attività statunitense dalle G-SIB svizzere

Come ulteriore variante è stato esaminato lo scorporo dell'attività statunitense dalle G-SIB svizzere. Gli attuali azionisti sarebbero in questo modo diventati azionisti an-

⁵³ Ulteriori spiegazioni sulla «clean holding» sono disponibili al n. 14.4.2 del rapporto sulla stabilità delle banche.

che della nuova banca costituita negli Stati Uniti a seguito dello scorporo. Anche questa variante garantirebbe che le perdite di valore e i rischi dell'attività statunitense non mettano in pericolo nessuna unità bancaria svizzera e non si ripercuotano sui contribuenti svizzeri. In questo modo verrebbe raggiunto anche l'obiettivo definito nel progetto.

Tuttavia, nell'attuazione questa variante andrebbe estesa alle SIB, poiché altrimenti si potrebbe verificare un circolo vizioso: una G-SIB che scorpora la propria filiale statunitense potrebbe diventare una banca di rilevanza sistemica non attiva a livello internazionale («domestic systemically important bank», D-SIB). Ciò significherebbe però che potrebbe ricostituire un'attività negli Stati Uniti. Per attuare la variante in esame, la legge sulle banche dovrebbe quindi vietare alle SIB svizzere di detenere filiali e di esercitare attività negli Stati Uniti. Una tale disposizione, che riguarderebbe soltanto un mercato estero specifico, quello degli Stati Uniti, richiederebbe considerazioni giuridiche accurate. Un divieto di questo tipo solleverebbe, tra l'altro, questioni relative alla garanzia della proprietà, alla libertà economica, alla neutralità concorrenziale e alla parità di trattamento e potrebbe essere contrario ai principi fondamentali o richiedere una modifica costituzionale⁵⁴. Inoltre, sarebbe estremamente difficile giustificare un divieto di detenere filiali o di esercitare attività in un solo Paese al mondo.

Gli interventi statali presuppongono inoltre che l'obiettivo non possa essere raggiunto con un intervento meno incisivo, in conformità con il principio di proporzionalità. Uno scorporo dell'attività statunitense sarebbe un'impresa complessa e finanziariamente più incisiva della nuova normativa proposta. Da un lato, la dissociazione integrale, in particolare dell'attività delle filiali e delle succursali statunitensi, e l'ampia riorganizzazione del gruppo comporterebbero costi operativi e. Dall'altro, anche le unità statunitensi andrebbero interamente finanziate con fondi propri di base di qualità primaria, obbligazioni AT1 e «bail-in bond». Per poter escludere effetti di contagio dall'attività statunitense al resto della banca, l'autonomia delle unità statunitensi andrebbe attuata molto estesamente non soltanto a livello finanziario, ma anche operativo e organizzativo. Non deve sussistere alcun obbligo di reciproca assistenza esplicito o effettivo tra le due unità operative. Una misura di questo tipo sarebbe quindi molto più costosa della deduzione integrale delle partecipazioni estere dai fondi propri di base di qualità primaria. Allo stesso tempo, andrebbe a modificare completamente il modello aziendale dell'unica G-SIB svizzera rimasta e ostacolerebbe l'accesso dell'economia svizzera al mercato dei capitali statunitense.

Dal momento che la nuova normativa proposta rappresenta una soluzione mirata e meno restrittiva, l'alternativa dello scorporo dell'attività statunitense viene scartata.

⁵⁴ Cfr. perizia giuridica della prof. dott. iur. Corinne Zellweger-Gutknecht «Rechtliche Kurzanalyse zu einem möglichen Verbot für systemrelevante Banken in der Schweiz, ein onshore US-Geschäft zu betreiben», 13 febbraio 2026, consultabile all'indirizzo: <https://www.efd.admin.ch/it/rapporti-esterni-tbtf>.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale

L'adozione del messaggio concernente la stabilità della piazza finanziaria svizzera è annunciata nel messaggio del 24 gennaio 2024⁵⁵ sul programma di legislatura 2023–2027 e nel decreto federale del 6 giugno 2024⁵⁶ sul programma di legislatura 2023–2027 (art. 8 n. 47). La presente modifica della LBCR prevede che le banche di rilevanza sistemica debbano in futuro dedurre integralmente il valore contabile delle filiali estere dai fondi propri di base di qualità primaria. Le altre modifiche per l'ulteriore sviluppo del dispositivo TBTF effettuate sulla base dei parametri di riferimento TBTF seguiranno in un secondo tempo con un messaggio separato. L'avvio della procedura di consultazione è previsto per l'estate del 2026. L'elaborazione di un progetto anticipato e distinto per la presente modifica della LBCR permette al Parlamento di deliberare rapidamente e di ridurre possibili incertezze per i mercati. Il presente progetto non ha alcuna ripercussione sulla pianificazione finanziaria della Confederazione. L'adozione del messaggio rientra nella strategia «Politica per una piazza finanziaria svizzera rivolta verso il futuro»⁵⁷.

2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

Il 6 giugno 2025 il Consiglio federale ha incaricato il DFF di elaborare, entro l'autunno del 2025, un avamprogetto di legge inteso a far sì che le rettifiche del valore contabile delle filiali estere di banche di rilevanza sistemica effettuate durante il normale andamento delle attività e, in particolare, durante la fase di stabilizzazione non si ripercuotano più sulla dotazione di capitale prudenziale della casa madre di banche di rilevanza sistemica con sede in Svizzera. L'obiettivo è ridurre le probabilità che queste banche entrino nella successiva fase di crisi, ovvero la fase di liquidazione. Allo stesso tempo, il DFF ha pubblicato due perizie esterne per stimare i costi previsti di questa misura (perizia del prof. dott. Heinz Zimmermann e perizia di Alvarez & Marsal)⁵⁸. Il 26 settembre 2025 è stata pubblicata un'ulteriore analisi esterna all'Amministrazione federale, commissionata dal DFF e condotta dalla società di consulenza BSS, sulle ripercussioni macroeconomiche delle misure TBTF nel loro complesso⁵⁹.

2.1 Riassunto dei risultati della procedura di consultazione

Il progetto è stato sottoposto a consultazione dal 26 settembre 2025 al 9 gennaio 2026, insieme alla modifica dell'OFoP resa necessaria dal progetto stesso. Nel complesso

⁵⁵ FF 2024 525, pagg. 74, 112 e 120

⁵⁶ FF 2024 1440

⁵⁷ Cfr. 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», consultabile all'indirizzo: <https://www.sif.admin.ch/it/piazza-finanziaria-svizzera-sostenibile>.

⁵⁸ Comunicato stampa del Consiglio federale, «Il Consiglio federale indice la consultazione sulla copertura delle partecipazioni estere con capitale proprio della casa madre di banche di rilevanza sistemica», 26 settembre 2025, consultabile all'indirizzo: <https://www.efd.admin.ch/it/newsb/iWZ3p3LmGWCEvP46a00yt>.

⁵⁹ Comunicato stampa del Consiglio federale (v. nota precedente)

sono pervenuti 73 pareri. In linea di massima, i partecipanti alla consultazione approvano l'obiettivo di rafforzare ulteriormente la stabilità finanziaria. Nello stesso tempo chiedono che sia salvaguardata la competitività internazionale delle banche di rilevanza sistemica. Circa un terzo dei partecipanti alla consultazione sostiene il progetto senza riserve, oppure chiede misure persino più ampie. Altri appoggiano i punti fondamentali del progetto, chiedendo però che vengano esaminati determinati adeguamenti. La maggioranza dei partiti si suddivide tra queste due posizioni. I rimanenti partecipanti respingono il progetto nella sua forma attuale, ritenendolo tendenzialmente troppo restrittivo per quanto riguarda la salvaguardia della competitività internazionale delle banche di rilevanza sistemica e temendo l'insorgere di costi per l'economia. Tra gli oppositori occorre menzionare diverse associazioni del mondo bancario ed economico, alcuni Cantoni nonché l'Unione democratica di centro (UDC) e il Partito verde liberale svizzero (pvl).

Singoli partecipanti considerano la possibilità di conferire mandati di verifica oppure propongono adeguamenti concreti, in particolare la deduzione integrale delle partecipazioni attraverso una copertura parziale con strumenti che presentano una qualità del capitale inferiore (obbligazioni AT1 con condizioni più severe, «bail-in bond», v. n. 1.2.1) nonché misure strutturali incisive (richiesta di una «clean holding» o dello scorporo dell'attività statunitense, v. n. 1.2.5).

Oltre alle singole misure, i partecipanti si sono espressi in molti casi anche sul pacchetto di misure TBTF nel suo complesso. I loro pareri confluiranno nell'elaborazione del progetto di modifica della legge sulle banche (Attuazione delle misure definite nel rapporto sulla stabilità delle banche e nel rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta) che sarà posto in consultazione nell'estate del 2026. Inoltre, diversi partecipanti deplorano l'assenza di una visione d'insieme corredata di un'analisi costi-benefici approfondita. Per il resto, si rimanda al rapporto sui risultati pubblicato separatamente⁶⁰.

2.2 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione

Il Consiglio federale prende atto del fatto che l'obiettivo della misura, così come la necessità di una modifica in tal senso, siano ampiamente riconosciuti. Le richieste di un'impostazione diversa – spesso volte ad agevolare la banca interessata, ma in parte anche a inasprire i requisiti – non sono state accolte. Dal punto di vista del Consiglio federale, la soluzione scelta è efficace ed equilibrata. A seguito della crisi di Credit Suisse, numerosi esponenti hanno chiesto un «leverage ratio» più elevato. Nel maggio del 2023 il Consiglio nazionale ha adottato la mozione Birrer-Heimo 21.3910, che richiede un «leverage ratio» del 15 per cento per le G-SIB svizzere⁶¹. Il presente pro-

⁶⁰ I risultati della procedura di consultazione sono disponibili all'indirizzo: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2025 > DFF > Modifica della legge sulle banche e dell'ordinanza sui fondi propri (copertura delle partecipazioni estere con fondi propri della casa madre di banche di rilevanza sistemica).

⁶¹ La mozione è attualmente pendente al Consiglio degli Stati.

getto prevede, per contro, un «leverage ratio» per UBS Group SA del 6 per cento circa. La mozione Birrer-Heimo auspica inoltre un netto aumento della componente progressiva, a cui il Consiglio federale rinuncia a favore del presente progetto, che ritiene più mirato (v. n. 1.2.4).

Si è rinunciato anche a una maggiore copertura con fondi propri per le partecipazioni nazionali (v. n. 1.2.4) e a interventi strutturali, quali una struttura di «clean holding», lo scorporo dell'attività statunitense dalle G-SIB svizzere o il sistema bancario separato (v. n. 1.2.5), poiché la misura proposta consente di raggiungere gli obiettivi stabiliti con un intervento meno invasivo. Il progetto non rappresenta quindi una variante massima.

Secondo il Consiglio federale, la competitività internazionale della piazza finanziaria svizzera continua ad essere di fondamentale importanza (v. n. 6.1.4). A questo proposito, è importante che le G-SIB possano influenzare notevolmente la propria quota CET1 attraverso decisioni a livello di direzione, come, per esempio, le decisioni concernenti l'ammontare dei cuscinetti di gestione o i rimpatri di capitale da filiali estere. Diversi analisti condividono questa visione⁶².

A fine 2025, l'aumento delle esigenze in materia di fondi propri secondo il presente progetto e l'OFoP modificata in parallelo ammonta a 20 miliardi di dollari americani. Secondo le stime delle autorità, la carenza di capitale effettiva, pari a 9 miliardi di dollari americani, è tuttavia nettamente inferiore (v. n. 6.1.2). Se non vengono riversati agli investitori sotto forma di rendimenti inferiori, eventualità del tutto plausibile in considerazione del rischio minore, i costi della misura (v. n. 6.4) dovranno essere compensati attraverso l'attività operativa. Nel caso della copertura con fondi propri per le partecipazioni in filiali estere, l'incremento dei costi di finanziamento è dovuto all'attività contabilizzata presso tali filiali, mentre le esigenze in materia di fondi propri per le attività svizzere non subiscono cambiamenti. Se ripartiti secondo il principio di causalità, come è consuetudine nel settore bancario, i costi di finanziamento più elevati andrebbero coperti in linea di principio tramite l'attività delle filiali estere. Un sovvenzionamento trasversale dell'attività delle filiali estere con entrate derivanti dall'attività creditizia in Svizzera contraddirebbe l'assunto di un mercato creditizio svizzero efficiente e competitivo e comporterebbe uno spostamento della quota di mercato.

In occasione dell'elaborazione del progetto di consultazione sono già state esaminate altre possibilità di configurazione, successivamente rivalutate e ampliate sulla base dei pareri pervenuti. Proposte quali la deduzione integrale nella misura del 50 per cento dai fondi propri di base di qualità primaria e del 50 per cento dai fondi propri di base supplementari, con riserva dell'inasprimento delle disposizioni relative alle obbligazioni AT1, sarebbero efficaci soltanto se la capacità di assorbimento delle perdite di queste obbligazioni nel normale andamento delle attività («going concern») venisse notevolmente aumentata e superasse nettamente lo standard internazionale per le obbligazioni AT1. Le obbligazioni AT1 emesse dalle banche svizzere, e non solo dalle SIB, diventerebbero di conseguenza strumenti di capitale particolarmente costosi. In assenza di tale inasprimento delle condizioni delle obbligazioni AT1, la proposta

62 V. nota 91

comporterebbe una maggiore disponibilità di fondi propri soltanto nella fase di liquidazione, che il presente progetto intende proprio evitare. Inoltre, non verrebbe raggiunto l'obiettivo dichiarato del Consiglio federale di impedire, per quanto possibile, un risanamento o una liquidazione in via fallimentare attraverso il rafforzamento della capacità delle banche di rilevanza sistemica di agire in modo responsabile durante la fase di stabilizzazione. Infine, il problema individuato dal progetto continuerebbe a sussistere.

Nel rapporto sulla stabilità delle banche e nei parametri di riferimento definiti il 6 giugno 2025 per le pertinenti modifiche di legge e di ordinanza, il Consiglio federale ha proposto una serie di misure che vanno intese come pacchetto complessivo e deciso una procedura graduale, confermata dal Parlamento (rigetto delle mozioni 25.3942 e 25.3942). La copertura con fondi propri delle partecipazioni in filiali estere di banche di rilevanza sistemica rappresenta una misura centrale per il rafforzamento del dispositivo TBTF, come confermato anche dalla BNS, dalla FINMA e dello studio della società di consulenza BBS (v. nota 59). È quindi importante che l'attuazione possa avvenire in tempi brevi e che il progetto sia trattato in modo prioritario. In questo modo la costituzione dei fondi propri avviene prima. Un iter parlamentare rapido garantisce inoltre a UBS e alle sue parti interessate sicurezza in termini di pianificazione, anche per quanto riguarda l'utilizzo del capitale di cui UBS dispone già oggi. Il lungo periodo transitorio di sette anni previsto dal Consiglio federale (v. n. 4.2.) tiene conto della potenziale portata della misura per UBS.

La modifica del 22 aprile 2026 dell'ordinanza sui fondi propri permette di valutare complessivamente le ripercussioni degli adeguamenti nell'ambito dei fondi propri (v. Figura 12). Nell'OfoP adottata, il Consiglio federale prevede determinate agevolazioni rispetto alla modifica dell'ordinanza sui fondi propri (Attuazione delle misure definite nel rapporto del Consiglio federale sulla stabilità delle banche e nel rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta) posta in consultazione. Per contro, non esistono praticamente interazioni con il progetto di attuazione delle rimanenti misure previste dai rapporti menzionati.

3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Il rischio che le unità operative bancarie subiscano un impatto negativo a causa delle perdite di valore delle partecipazioni può essere mitigato attraverso disposizioni strutturali o mediante la copertura delle partecipazioni con fondi propri. In una struttura in cui soltanto una holding non operativa detiene tutte le unità bancarie e che è finanziata esclusivamente con fondi propri di base di qualità primaria nonché con obbligazioni AT1 e «bail-in bond» («clean holding», v. n. 1.2.5), una struttura di rifinanziamento garantisce la copertura integrale delle partecipazioni con componenti del capitale corrispondenti. In una struttura di casa madre, come nel caso di UBS, in cui la casa madre operativa detiene tutte le filiali operative, la perdita di valore sulle partecipazioni può, tuttavia, compromettere l'attività operativa della casa madre. Un'analisi del diritto comparato non dovrebbe pertanto limitarsi al confronto delle esigenze relative alla copertura delle partecipazioni con fondi propri, ma tenere conto anche delle strutture e delle disposizioni strutturali esistenti. La conversione dell'attuale struttura di casa madre di UBS in una struttura di «clean holding»

comporterebbe, a fronte del rifinanziamento integrale delle partecipazioni con fondi propri di base di qualità primaria e con obbligazioni AT1 e «bail-in bond», un fabbisogno di fondi propri molto più elevato rispetto alla soluzione proposta (v. n. 1.2.5).

Di seguito viene illustrato in che modo gli standard internazionali concernenti la copertura con fondi propri⁶³ per le partecipazioni si ripercuotono a livello di singolo istituto e come sono disciplinati nelle altre giurisdizioni. In tal modo, viene adempiuto in quest'ambito anche il mandato derivante dall'articolo 52 LBCR, che impone di riferire all'Assemblea federale nel 2026 in merito alle disposizioni in questione, paragonando la loro attuazione con quella delle norme internazionali corrispondenti. Il resoconto sugli altri settori tematici del dispositivo TBTF (v. n. 1.1.1) sarà presentato separatamente l'anno successivo. Il confronto internazionale ai sensi dell'articolo 4 della legge del 29 settembre 2023⁶⁴ sullo sgravio delle imprese è possibile soltanto in misura limitata a causa delle diverse strutture del mercato finanziario e delle differenti disposizioni relative alle strutture dei gruppi finanziari. Si reputa che le esigenze prudenziali previste siano leggermente più severe rispetto alle regolamentazioni analoghe applicate all'estero. Ciò è giustificato dall'elevata rilevanza sistemica di UBS per l'economia nazionale svizzera rispetto ad altre giurisdizioni.

Il presente progetto segue pertanto la raccomandazione numero 1 della CPI, che esorta il Consiglio federale «a considerare adeguatamente le interdipendenze internazionali delle SIB e le dimensioni relativamente importanti della restante G-SIB svizzera nella futura impostazione della regolamentazione TBTF». Inoltre, si dovrà «dare maggior peso agli interessi della stabilità finanziaria e dell'economia nel suo complesso come anche ai pareri congiunti degli organi responsabili della stabilità finanziaria».

3.1 Standard internazionali

Gli standard minimi di Basilea si applicano a livello di gruppo consolidato e a livello di ogni sottogruppo consolidato. Per quanto concerne la dotazione di fondi propri a livello di singolo istituto non consolidato di gruppi bancari, essi chiedono alle autorità di vigilanza solamente di garantire una capitalizzazione adeguata⁶⁵. Di conseguenza, gli standard non si esprimono esplicitamente sulla copertura con fondi propri per le partecipazioni in filiali estere di case madri di gruppi bancari internazionali. Tuttavia, dai requisiti generali degli standard minimi di Basilea per il trattamento delle partecipazioni non consolidate è possibile desumere degli approcci relativamente al trattamento a livello di singolo istituto. In base a questi, i titoli di partecipazione (CET1, AT1 o «bail-in bond») in istituti finanziari devono in linea di massima essere dedotti dalla corrispondente componente di capitale della casa madre. Gli investimenti in quote azionarie di istituti finanziari non consolidati possono, in determinate circostanze, essere ponderati in funzione del rischio al 250 per cento fino a una soglia del 10 per cento dei fondi propri di base di qualità primaria (capitale di base)⁶⁶.

⁶³ Gli standard internazionali non prevedono disposizioni sulla struttura del gruppo.

⁶⁴ RS **930.31**

⁶⁵ BIS, Basel Framework, *Scope and definitions*, SCO 10

⁶⁶ BIS, Basel Framework, *Definition of Capital*, CAP 30.30

Per evitare il doppio conteggio del capitale proprio, il FSB prevede a sua volta una deduzione degli strumenti TLAC interni o un approccio in materia di vigilanza altrettanto rigoroso per le case madri di gruppi bancari internazionali, e raccomanda una deduzione di capitale per le partecipazioni in filiali⁶⁷. Né il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (BCBS) né l'FSB si esprimono concretamente in merito alla copertura con fondi propri per le partecipazioni in filiali estere a livello di singolo istituto. Tuttavia, da entrambe le raccomandazioni prudenziali si desume per analogia una deduzione di capitale per le partecipazioni in filiali.

3.2 Giurisdizioni comparabili

3.2.1 Stati Uniti

Né la struttura delle banche statunitensi né l'importanza del mercato estero delle banche statunitensi sono comparabili alle banche svizzere. La maggior parte delle G-SIB statunitensi non ha case madri equivalenti alle banche svizzere o alle banche dell'UE. Nelle grandi banche statunitensi diverse unità operative sono spesso direttamente subordinate a una holding non operativa (priva di licenza bancaria indipendente). Solitamente non esiste quindi, come per la casa madre di UBS, un'unità operativa centrale che, oltre alla propria attività bancaria, comprenda direttamente o indirettamente tutte le unità operative. Spesso alcune attività nel settore degli investimenti e del commercio vengono svolte da una società sorella della casa madre. Per tali ragioni, la prospettiva del singolo istituto negli Stati Uniti riveste un'importanza secondaria ai fini del confronto diretto. A ciò si aggiunge il fatto che le attività estere delle banche statunitensi sono relativamente modeste rispetto a quelle sul mercato interno. Inoltre, le case madri delle banche statunitensi non sono tenute a pubblicare in maniera dettagliata rendiconti finanziari prudenziali o dati relativi ai fondi propri.

3.2.2 Unione europea

Contrariamente alle G-SIB americane, anche determinate G-SIB europee dispongono di case madri con attività operativa propria equiparabili alle G-SIB svizzere. In questi casi, le norme prudenziali in materia di copertura con fondi propri, nella fattispecie il regolamento sui requisiti patrimoniali («Capital Requirements Regulation», CRR), si applicano sia a livello di gruppo consolidato sia a livello di singolo istituto⁶⁸. Tuttavia, le autorità competenti possono rinunciare alla sorveglianza individuale, purché sia

⁶⁷ FSB, *Guiding Principles on the Internal Total Loss-absorbing Capacity of G-SIBs («Internal TLAC»)*, 6 luglio 2017, pag. 13, «principle 10»: «To avoid possible double counting, authorities should consider applying an internal TLAC deduction approach or an equivalently robust supervisory approach», consultabile all'indirizzo: www.fsb.org/uploads/P060717-1.pdf.

⁶⁸ Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 1), art. 6 par. 1.

garantita una ripartizione adeguata dei fondi propri tra la casa madre e le filiali⁶⁹. In tal caso le esigenze previste dal CRR sono applicabili soltanto a livello di gruppo consolidato.

In linea di principio il CRR prevede che le partecipazioni significative (investimenti significativi) siano dedotte dai fondi propri computabili (capitale ammissibile)⁷⁰. Secondo l'articolo 49 paragrafo 2 CRR gli enti soggetti a vigilanza su base consolidata non devono detrarre dai fondi propri di base di qualità primaria (CET1) gli strumenti di capitale proprio detenuti emessi da soggetti del settore finanziario inclusi nella vigilanza su base consolidata, salvo che le autorità competenti stabiliscano che tali detrazioni sono necessarie per fini specifici, in particolare ai fini della separazione strutturale delle attività bancarie e della programmazione delle risoluzioni. Secondo il paragrafo 4, le partecipazioni per cui non sono effettuate detrazioni sono considerate esposizioni e, secondo l'articolo 133 paragrafo 2 CRR, è loro assegnato un fattore di ponderazione del rischio in misura di almeno⁷¹ il 100 per cento.

In sintesi, le case madri delle G-SIB europee possono essere subordinate anche a esigenze su base individuale. Le autorità possono a propria discrezione (art. 7 par. 3 CRR) decidere se è necessario dedurre le partecipazioni dai fondi propri di base di qualità primaria o se applicare una ponderazione per il rischio in misura almeno del 100 per cento. Se tuttavia la detrazione delle partecipazioni appare necessaria per una separazione strutturale e per la programmazione delle risoluzioni, anche nell'UE le partecipazioni sono dedotte integralmente dai fondi propri computabili. Nella normativa UE non è esplicitamente prevista una diversificazione generale tra partecipazioni in filiali nazionali e partecipazioni in filiali estere né, in particolare, un trattamento più rigoroso per queste ultime. Non sono disponibili dati dettagliati sui requisiti strutturali o sulle esigenze e le agevolazioni in materia di fondi propri che le case madri di banche europee sono tenute a soddisfare. Gli istituti nell'UE non devono pubblicare la situazione dei fondi propri delle case madri.

3.2.3 Regno Unito

Le strutture di gruppo delle G-SIB presenti nel Regno Unito sono paragonabili soltanto in parte a quelle delle G-SIB svizzere. Contrariamente alla Svizzera, la regolamentazione nel Regno Unito impartisce alle banche disposizioni esplicite per quanto riguarda la loro struttura. In base alla cosiddetta regola di «ring-fencing»⁷², le

⁶⁹ Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 1), art. 7.

⁷⁰ Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 1), art. 36, par. 1, lett. i.

⁷¹ In presenza di un rischio particolarmente elevato, il fattore di ponderazione del rischio può essere anche maggiore.

⁷² PRA, *Supervisory Statement SS8/16: Ring-fenced bodies (RFBs)*, dicembre 2017, consultabile all'indirizzo: www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2016/ring-fenced-bodies-ss.

banche di rilevanza sistemica presenti nel Regno Unito devono esternalizzare le loro funzioni di rilevanza sistemica verso una società sorella della casa madre. UBS, invece, può esercitare le proprie funzioni di rilevanza sistemica in una filiale della casa madre, il che richiede nettamente meno fondi propri rispetto alla regola di «ring-fencing» applicata nel Regno Unito.

Per le rimanenti partecipazioni detenute dalla casa madre, nel Regno Unito si applicano le regole in materia di copertura con fondi propri previste dal PRA Rulebook⁷³. In linea di principio, anche il PRA Rulebook prevede che le partecipazioni significative vengano dedotte integralmente dai fondi propri computabili⁷⁴. In tal caso si applica il cosiddetto regime di deduzione con riferimento a una franchigia⁷⁵. Tuttavia, le autorità competenti possono accordare agevolazioni. Il quadro normativo del Regno Unito non prevede una differenziazione esplicita tra partecipazioni in filiali nazionali e partecipazioni in filiali estere. Gli istituti nel Regno Unito non devono pubblicare la situazione dei fondi propri né le ripercussioni delle agevolazioni prudenziali.

3.2.4 Conclusione

Sebbene gli standard internazionali non prevedano una regolamentazione esplicita in materia di fondi propri a livello di singolo istituto non consolidato, la variante di deduzione proposta è sostanzialmente in linea con le raccomandazioni degli enti internazionali che fissano standard (BCBS e FSB) e nel suo principio fondamentale è paragonabile all'approccio adottato nel Regno Unito. A causa delle differenze nelle strutture dei gruppi, tale regolamentazione non ha la stessa rilevanza nelle varie giurisdizioni ed è pertanto difficilmente comparabile. In alcune giurisdizioni, come per esempio gli Stati Uniti o il Regno Unito, esistono disposizioni relative alla struttura delle banche che trattano, perlomeno in parte, la problematica in questione. Come illustrato al numero 1.2.5, l'introduzione di un'esigenza di «clean holding» in Svizzera comporterebbe un fabbisogno di fondi propri nettamente maggiore rispetto alla soluzione proposta. Nell'UE alcune banche operano come UBS, ovvero con una casa madre centrale che detiene anche partecipazioni rilevanti in filiali al di fuori dell'UE. La normativa proposta in Svizzera è più trasparente e probabilmente anche più rigorosa di quella prevista per queste banche europee. In considerazione dell'elevata rilevanza sistemica di UBS per l'economia nazionale, risulta tuttavia adeguato avere regole particolarmente trasparenti e chiare per la normativa svizzera.

⁷³ PRA Rulebook, Definition of Capital 1.1A

⁷⁴ PRA Rulebook, Own Funds and Eligible Liabilities (CRR), art. 36 cpv.1 lett. I («Deductions from Common Equity Tier 1 Items»), consultabile all'indirizzo: www.prarulebook.co.uk > CRR: Capital Requirement Regulation firms > Own Funds (CRR).

⁷⁵ In altri termini, con questo approccio i valori contabili pari al 10 % dei fondi propri di base di qualità primaria della casa madre possono essere ponderati in funzione del rischio al 250 %. I volumi eccedenti devono essere dedotti dai fondi propri di base di qualità primaria.

4 Punti essenziali del progetto

4.1 La normativa proposta

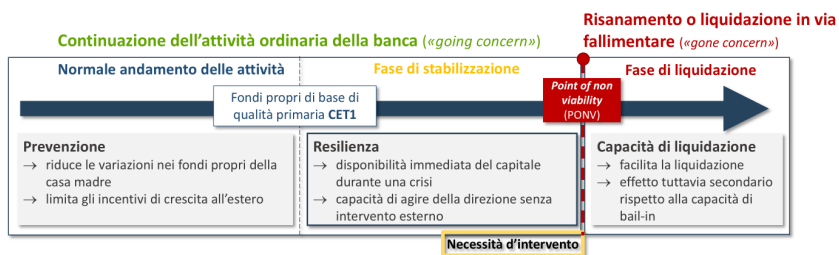
La crisi di Credit Suisse ha mostrato chiaramente come la capitalizzazione della casa madre svizzera rappresenti una criticità nella fase di stabilizzazione. È quindi necessario aumentare in maniera mirata le esigenze in materia di fondi propri per le partecipazioni in filiali estere di banche di rilevanza sistemica. Affinché le perdite sulle valutazioni di filiali estere non possano più avere ricadute dirette sulla dotazione di capitale prudenziale della casa madre con sede in Svizzera, in attuazione della misura 15 del rapporto sulla stabilità delle banche conformemente ai parametri di riferimento TBTF, in futuro le banche di rilevanza sistemica⁷⁶ dovranno dedurre integralmente il valore contabile delle partecipazioni in filiali estere dai fondi propri di base di qualità primaria (deduzione delle partecipazioni). Questa misura equivale a una copertura integrale con fondi propri di base di qualità primaria.

A tal fine il progetto prevede l'introduzione di un nuovo numero 1^{bis} nell'articolo 9 capoverso 2 lettera a LBCR, integrando in tal modo la base legale per quanto riguarda le esigenze particolari relative alle banche di rilevanza sistemica. Il numero 1^{bis} concretizza i due principi fondamentali: primo, le partecipazioni in filiali estere devono essere interamente coperte con fondi propri; secondo, questi devono essere fondi propri di base di qualità primaria.

Un tale inasprimento della copertura con fondi propri effettuata con fondi propri di base di qualità primaria esplica effetti positivi in tutte le fasi: durante il normale andamento delle attività, nella fase di stabilizzazione e in quella di liquidazione (v. Figura 11). Durante il normale andamento delle attività, la copertura più elevata riduce le oscillazioni nel capitale proprio della casa madre dovute a perdite sulla valutazione di filiali estere, ma il suo beneficio principale emerge nella fase di stabilizzazione. In questa fase critica, nella quale una banca può operare ancora in autonomia, questa deve avere la possibilità di alienare tutte le filiali estere o parti di esse senza conseguenze negative sulla dotazione di capitale della casa madre. Si vuole in tal modo evitare l'ingresso nella successiva fase di crisi, ovvero il risanamento della banca o la sua liquidazione in via fallimentare (cosiddetta fase di liquidazione), che resteranno sempre l'estremo rimedio.

Figura 11: Rilevanza della resilienza del singolo istituto nella fase di stabilizzazione

⁷⁶ Le rettifiche dei valori contabili di filiali estere possono avere effetti sulla dotazione di capitale di banche con una casa madre che non hanno rilevanza sistemica. Tuttavia, la nuova regolamentazione ha soltanto l'obiettivo di contribuire al rafforzamento del dispositivo TBTF. Per tale ragione, in questo momento si rinuncia a una corrispondente regolamentazione per tutte le banche.



Fonte: SFI

La nuova regolamentazione garantisce quindi che una rettifica del valore contabile delle filiali estere, dovuta per esempio a prospettive incerte, a misure di riorientamento strategico o ristrutturazioni durante il normale andamento delle attività e, in particolare, durante una fase di stabilizzazione, non si ripercuota sulla dotazione di capitale prudenziale della casa madre con sede in Svizzera. In tal modo, dopo la rettifica di valore, tutti i fondi propri prudenziali computabili della casa madre sono disponibili per la copertura di rischi derivanti dall'attività operativa propria. Se una banca decide, per esempio sulla base di prospettive di crescita, di versare capitale supplementare nella filiale estera, o se deve compensare perdite nelle unità estere mediante aumenti di capitale nelle medesime unità, l'intero capitale a tal fine necessario per la filiale estera dovrà essere messo interamente a disposizione con fondi propri di base di qualità primaria della casa madre. A tal fine la banca potrà acquisire esternamente nuovo capitale proprio, trattenere gli utili o ridurre il fabbisogno di capitale in altre attività. Inoltre, i fondi propri prudenziali della casa madre sono protetti dai rischi presenti nei modelli di valutazione. Data la loro complessità e il gran numero di ipotesi su cui si basano, tali valutazioni sono associate a elevate incertezze.

Al tempo stesso, la nuova regolamentazione impedisce anche che la casa madre possa ricorrere a capitale di terzi per finanziare partecipazioni in filiali estere («double leverage»). La casa madre dovrà in futuro rifinanziare interamente il capitale proprio all'interno del gruppo con fondi propri di base di qualità primaria. Se per esempio, a causa di esigenze prudenziali più elevate previste per la filiale estera, la casa madre deve versare capitale proprio supplementare nella filiale pari a 1 miliardo di dollari americani, in futuro la casa madre dovrà mettere a disposizione l'intero miliardo di dollari americani con fondi propri di base di qualità primaria anziché 0,45 miliardi di dollari americani previsti dalla regolamentazione vigente⁷⁷. Si riducono in tal modo gli incentivi prudenziali a crescere in misura sproporzionata in filiali estere o a collocare settori di attività in filiali estere anziché nella casa madre. La nuova regolamentazione può comportare la riallocazione di determinati settori di attività all'interno del gruppo e l'eliminazione di interrelazioni interne, aumentando le probabilità di suc-

⁷⁷ Le maggiori esigenze possono però essere finanziate anche mediante riduzione dei cuscinetti di gestione interni alla filiale, capitalizzazione degli utili o riduzione del rischio.

cesso di un intervento di risanamento. Inoltre, la regolamentazione crea incentivi⁷⁸ a rimpatriare nella casa madre il capitale proprio eccedente disponibile nelle filiali estere, rafforzando le quote di capitale dell'unità svizzera centrale e garantendo così una ripartizione del capitale più equa all'interno del gruppo.

4.2 Attuazione

La modifica proposta della LBCR si ripercuote anche sull'OFoP. Contestualmente alla modifica di legge, il Consiglio federale porrà infatti in vigore anche una revisione dell'OFoP, che definisce, tra l'altro, le partecipazioni ai sensi della legge e come distinguere tra partecipazioni in filiali nazionali e partecipazioni in filiali estere. Precisa, inoltre, che la ponderazione delle partecipazioni in filiali estere in funzione del rischio sancita nell'OFoP non è più applicabile alle banche di rilevanza sistemica.

Essendo necessarie disposizioni tecniche a livello dell'OFoP per definire un termine di transizione adeguato, il Consiglio federale, nell'ambito della sua competenza relativamente alla definizione delle esigenze minime in materia di fondi propri di cui agli articoli 4 capoverso 2 e 10 capoverso 4 LBCR, concederà alle banche di rilevanza sistemica, a livello di ordinanza, sufficiente tempo per la costituzione graduale dei fondi propri richiesti. In concreto, il Consiglio federale intende introdurre la disposizione su sette anni. Secondo la disposizione proposta, la deduzione dai fondi propri di base di qualità primaria sarà pari al 65 per cento all'entrata in vigore, per aumentare poi del 5 per cento all'anno e giungere al 100 per cento. La progressione proposta si basa sull'assunto che non vi saranno ritardi nel corso delle delibere parlamentari; all'occorrenza si procederebbe a un suo adeguamento. Nella disposizione transitoria sarà inoltre previsto che la percentuale del valore contabile non dedotta durante il periodo di transizione non sarà soggetta ad alcuna ponderazione in funzione del rischio; essa sarà inoltre esclusa dall'esposizione totale del «leverage ratio» e dalla posizione complessiva nell'ambito della ripartizione dei rischi. La disposizione transitoria sarà infine limitata al valore contabile delle partecipazioni in filiali estere in essere al momento dell'entrata in vigore della modifica.

Dopo la scadenza della disposizione transitoria, il Consiglio federale valuterà, nel quadro del rapporto all'attenzione dell'Assemblea federale conformemente all'articolo 52 LBCR, l'attuazione dell'articolo 9 capoverso 2 lettera a numero 1^{bis} e presenterà eventuali necessità di adeguamento.

⁷⁸ Un rimpatrio di USD 10 mia. di capitale da una filiale estera determina attualmente un calo del valore contabile della partecipazione di 10 mia. I fondi propri prudenziali così svincolati a livello di casa madre corrispondono tuttavia soltanto a circa USD 4,5 mia. di fondi propri di base di qualità primaria. Per contro, un rimpatrio di USD 10 mia. con la deduzione integrale del valore contabile della partecipazione dai fondi propri di base di qualità primaria comporta anch'esso una riduzione del valore contabile della partecipazione ma, al tempo stesso, a livello di casa madre vengono svincolati fondi propri di base di qualità primaria pari a USD 10 mia.

5 Commento ai singoli articoli

Art. 9 cpv. 2 lett. a n. 1^{bis}

Dal 2011 l'articolo 7 LBCR definisce le «banche di rilevanza sistemica» come banche il cui dissesto danneggerebbe notevolmente l'economia svizzera e il sistema finanziario svizzero. Dopo aver consultato la FINMA, la BNS decide quali banche e quali delle funzioni svolte da questi istituti sono da considerare di rilevanza sistemica (art. 8 cpv. 3 LBCR). In virtù dell'articolo 9 LBCR, per le banche di rilevanza sistemica si applicano esigenze particolari, segnatamente in materia di fondi propri.

Secondo l'articolo 10 capoverso 4 LBCR, il Consiglio federale è di principio incaricato di concretizzare a livello di ordinanza le esigenze particolari di cui all'articolo 9 capoverso 2. La copertura con fondi propri di partecipazioni in filiali estere rappresenta una misura centrale per il rafforzamento del dispositivo TBTF e riveste importanza fondamentale sia per la stabilità finanziaria sia per l'economia svizzera. Nel suo rapporto⁷⁹ anche la CPI si è occupata di questa problematica. Il Consiglio federale ritiene dunque opportuno, non da ultimo per questo motivo, disciplinare in linea di principio a livello di legge la misura della copertura con fondi propri per le partecipazioni in filiali estere, al fine di garantire un'adeguata legittimazione democratica anche in vista della rilevanza politica di questa problematica.

Il Consiglio federale provvederà anche in questo contesto all'elaborazione di prescrizioni a livello di ordinanza, in conformità con l'attuale ripartizione delle competenze (cfr. le disposizioni di delega di cui all'art. 4 cpv. 2 e all'art. 10 cpv. 4 LBCR). Per il resto, l'attuale ripartizione delle competenze tra Parlamento e Consiglio federale resta invariata.

Nel messaggio del 2011 concernente la modifica della legge sulle banche (progetto TBTF originario), l'articolo 9 capoverso 2 lettera a numero 1 è stato così spiegato: «L'articolo 9 capoverso 2 lettera a LBCR impone alle banche di rilevanza sistemica l'osservanza di esigenze particolari relative ai fondi propri affinché esse possano disporre di una più solida dotazione di capitale rispetto alle altre banche (art. 9 cpv. 2 lett. a n. 1 LBCR). I maggiori costi di un potenziale fallimento devono andar di pari passo con una probabilità di fallimento minore in modo da ridurre i costi economici attesi. Ammortizzatori più consistenti sotto forma di fondi propri meglio capaci di sopportare le perdite consentono alle banche di assorbire passività anche ingenti senza mettere in pericolo la loro capacità di funzionamento e la fiducia in esse riposta»⁸⁰. In base a questa definizione è opportuno integrare il principio della copertura con fondi propri delle partecipazioni in filiali estere, previsto dalla presente regolamentazione, nell'articolo 9 capoverso 2 LBCR come nuovo numero 1^{bis}.

La copertura di tali partecipazioni con fondi propri è fondamentale soprattutto nella fase di stabilizzazione, vale a dire prima di un eventuale intervento di risanamento o di liquidazione in via fallimentare. In questa fase critica, nella quale la banca in questione può continuare ad agire in autonomia, essa deve essere in grado di alienare filiali estere, interamente o in parte, o di adeguare la propria strategia aziendale all'estero senza con ciò penalizzare la dotazione di capitale della casa madre svizzera.

⁷⁹ Rapporto della CPI, 17 dicembre 2024, FF 2025 515

⁸⁰ FF 2011 4211, in particolare 4244

Si intende in tal modo consentire una stabilizzazione, evitando l'ingresso nella successiva fase di crisi, ovvero il risanamento della banca o la sua liquidazione in via fallimentare (cosiddetta fase di liquidazione), che rimarrà sempre l'estremo rimedio.

Ai sensi della LBCR, le partecipazioni in imprese (filiali) con sede all'estero attive nel settore finanziario e appartenenti allo stesso gruppo finanziario delle banche di rilevanza sistemica sono tutte strumenti di capitale proprio dei fondi propri di base di tali unità. Di conseguenza includono tutti i titoli di partecipazione (p. es. azioni) e gli strumenti AT1 (p. es. obbligazioni AT1) detenuti dalla casa madre ed emessi dalle filiali con sede all'estero. Il concetto di «gruppo finanziario» è definito nell'articolo 3c LBCR. La nuova regolamentazione non riguarda in linea di principio le partecipazioni nel settore delle assicurazioni e gli investimenti collettivi di capitale, giacché di regola questi non vengono consolidati. Nell'ambito della sua attuale competenza per l'elaborazione di prescrizioni a livello di ordinanza, il Consiglio federale preciserà la definizione di partecipazioni a imprese con sede all'estero attive nel settore finanziario e appartenenti allo stesso gruppo finanziario delle banche di rilevanza sistemica nonché la detenzione diretta o indiretta di partecipazioni a tali imprese, insieme a ulteriori prescrizioni necessarie.

Il numero 1^{bis} concretizza due principi fondamentali: primo, le partecipazioni in filiali estere devono essere interamente coperte con fondi propri; secondo, questi devono essere fondi propri di base di qualità primaria. Di conseguenza il numero 1^{bis} stabilisce che le banche di rilevanza sistemica devono disporre di fondi propri in misura sufficiente per coprire potenziali perdite di valutazione su partecipazioni a imprese finanziarie estere. La deduzione integrale di queste partecipazioni dai fondi propri di base di qualità primaria su base individuale assicura che la capitalizzazione della casa madre svizzera non sia penalizzata da eventuali perdite di valore delle filiali estere. Pertanto, secondo il numero 1^{bis} il valore contabile delle partecipazioni deve essere dedotto direttamente dai fondi propri di base di qualità primaria computabili.

Altri strumenti di capitale come i prestiti obbligatoriamente convertibili o i prestiti con rinuncia al credito di cui all'articolo 11 capoverso 4 LBCR non consentono di assorbire direttamente tali perdite, dal momento che hanno effetto solo nell'ambito di una conversione di capitale di terzi in capitale proprio o in caso di rinuncia al credito. Secondo l'articolo 4 capoverso 1 LBCR, le esigenze in materia di fondi propri devono essere adempiute non solo a livello consolidato – ossia a livello di gruppo o di conglomerato – bensì anche a livello di singolo istituto.

Nel quadro della ripartizione delle competenze tra Parlamento e Consiglio federale compete a quest'ultimo, secondo l'articolo 4 capoverso 2 LBCR, definire gli elementi dei fondi propri e, secondo l'articolo 10 capoverso 4 LBCR, disciplinare le esigenze particolari di cui all'articolo 9 capoverso 2 LBCR. Nell'esercizio di tali competenze, il Consiglio federale concretizza a livello di ordinanza, oltre ai punti summenzionati, in particolare i fondi propri computabili e quindi le definizioni di fondi propri di base di qualità primaria, fondi propri di base supplementari, fondi propri complementari e fondi supplementari in grado di assorbire le perdite. Essendo necessario anche un termine di transizione adeguato con disposizioni tecniche a livello di OFoP, il Consiglio federale, nell'ambito della sua competenza concernente la definizione delle esigenze minime in materia di fondi propri di cui agli articoli 4 capoverso 2 e 10 capoverso 4

LBCR, concederà alle banche di rilevanza sistemica, a livello di ordinanza, sufficiente tempo per la costituzione graduale dei fondi propri richiesti (v. n. 4.2).

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni sulle SIB, in particolare su UBS

La nuova regolamentazione riguarda esclusivamente banche di rilevanza sistemica con partecipazioni in filiali estere. Si tratta attualmente di UBS, della Banca cantonale di Zurigo (ZBK) e di Raiffeisen⁸¹. I valori contabili delle partecipazioni estere di ZBK sono esigui rispetto ai fondi propri di base di qualità primaria. Le ripercussioni della nuova regolamentazione per ZKB sono di conseguenza marginali. Raiffeisen ha soltanto una filiale estera per l'emissione di prodotti strutturati. A questa si applica un trattamento individuale del capitale⁸². La nuova regolamentazione non comporta pertanto alcun fabbisogno supplementare di capitale per Raiffeisen. Ne consegue che, di fatto, la normativa proposta riguarda attualmente solo UBS.

6.1.1 Beneficio della nuova regolamentazione

L'inasprimento della copertura delle partecipazioni in filiali estere con fondi propri rafforza la capacità di resistenza delle banche di rilevanza sistemica attive su scala internazionale – in concreto UBS – migliorando le loro possibilità di adottare misure di riorientamento strategico in autonomia nella fase di stabilizzazione di una crisi, senza mettere a repentaglio la dotazione di fondi propri prescritta per la casa madre svizzera. In tal modo si vuole evitare l'ingresso nella successiva fase di crisi, quella più grave, ovvero la fase di liquidazione, che rimarrà sempre l'*ultima ratio*. Dal momento che la nuova regolamentazione rafforza la dotazione di fondi propri della casa madre svizzera rispetto allo *status quo*, dovrebbe consolidare la fiducia dei suoi creditori e depositanti. Questo punto è stato confermato l'11 luglio 2025 dall'agenzia di rating Moody's, che in tale data ha elevato l'outlook del rating di credito a lungo termine per titoli di debito senior non garantiti di UBS Group SA portandolo da negativo a stabile, tra l'altro adducendo la motivazione secondo cui la nuova regolamentazione rafforzerà la dotazione di capitale di UBS Group SA⁸³. Inoltre, una maggiore dotazione di fondi propri può rappresentare anche un vantaggio competitivo

⁸¹ PostFinance non ha partecipazioni in filiali estere.

⁸² Secondo l'art. 10 cpv. 3 OFoP, la FINMA può consentire a una banca di consolidare già a livello di singolo istituto (consolidamento singolo) società del gruppo attive nel settore finanziario, in considerazione della loro relazione particolarmente stretta con la banca. La filiale estera di Raiffeisen è consolidata secondo il metodo del consolidamento singolo (cfr. pag. 5 del rapporto sul terzo pilastro consultabile all'indirizzo: www.raiffeisen.ch > Chi siamo > Gruppo Raiffeisen > Rapporti di gestione > Area Download > Archivio > Nel 2024 > Informativa al pubblico (consultato da ultimo il: 10.12.2025).

⁸³ Moody's Ratings, 11 luglio 2025: «The Swiss Federal Council announced a legislative package in June 2025, aimed at strengthening the Swiss Too-Big-To-Fail (TBTF) regime. If fully implemented the package will require UBS Group to hold more core capital, and it will improve regulatory oversight and crisis preparedness, enhancing market confidence in UBS Group's long-term stability.», pag. 4, consultabile all'indirizzo: www.ubs.com/global > About us > Investor Relations > Investors > Bondholder information > Long- and short-term ratings > Latest Rating Agency Reports.

nell'acquisizione di una clientela attenta alla sicurezza, segnatamente nel settore della gestione patrimoniale. Tali fondi propri contribuiscono però in misura sostanziale anche a ridurre la probabilità di una perdita di fiducia e, in caso di crisi, a continuare a garantire la solvenza, presupposto imperativo per la concessione di mutui a sostegno della liquidità da parte della BNS (seconda linea di difesa).

Riguardo all'efficacia del pacchetto complessivo delle misure TBTF è stata richiesta anche una valutazione esterna⁸⁴ presso la società di consulenza BSS. Secondo la stima realizzata dalla società, le misure volte ad aumentare le esigenze in materia di fondi propri costituiscono l'elemento centrale del pacchetto TBTF. Unitamente alle misure previste dal progetto di ordinanza del 6 giugno 2025⁸⁵, la deduzione integrale delle partecipazioni in filiali estere dai fondi propri di base di qualità primaria della casa madre fornisce infatti il massimo contributo al raggiungimento degli obiettivi del dispositivo TBTF. Anche con l'attuazione di questa misura la quota di capitale di UBS continuerebbe a essere di gran lunga inferiore al valore che un gran numero di esperti ha richiesto nei colloqui specialistici condotti da BSS.

6.1.2 Fabbisogno supplementare di fondi propri

Riguardo alle ripercussioni, occorre differenziare tra l'entità dell'aumento delle esigenze prudenziali e l'entità del capitale supplementare che dovrà essere costituito rispetto a oggi («carezza di capitale effettiva»). Sia le esigenze supplementari in materia di fondi propri sia il fabbisogno supplementare di fondi propri dipendono dagli sviluppi futuri e dalle decisioni strategiche della banca, per esempio dai cuscinetti e dai limiti stabiliti dalla direzione, dalle dimensioni e dalla struttura di UBS, dal modello aziendale, dalla futura estensione dell'attività estera, dalla valutazione delle partecipazioni in filiali estere o dal fabbisogno di capitale di queste ultime, che può consentire di rimpatriare capitale.

La deduzione integrale delle partecipazioni in filiali estere dai fondi propri di base di qualità primaria della casa madre svizzera innalza l'esigenza CET1 della casa madre di UBS (UBS SA) di circa 19 miliardi di dollari americani⁸⁶. Insieme alle misure in materia di fondi propri a livello di ordinanza, che il Consiglio federale ha adottato il 22 aprile 2026, l'esigenza CET1 della casa madre UBS (UBS SA) aumenta all'incirca

⁸⁴ BSS Volkswirtschaftliche Beratung, 11 settembre 2025: «Beitrag zur Regulierungsfolgenabschätzung. Auswirkungen der TBTF-Regulierung», consultabile all'indirizzo: https://www.sif.admin.ch/dam/de/sd-web/TRICM3yp1Ycr/bss_bericht_auswirkungen_tbtft.pdf.

⁸⁵ Procedura di consultazione 2025/45, consultabile all'indirizzo: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2025 > DFF > Modifica dell'ordinanza sui fondi propri

⁸⁶ In base ai dati pubblicamente disponibili riportati nel Rapporto sulla trasparenza di UBS al 4° trimestre 2025. Le cifre differiscono dalle precedenti stime delle autorità, poiché, alla fine del 4° trimestre 2025, UBS aveva rimpatriato più capitale di quanto annunciato e, inoltre, intende rimpatriare ulteriori USD 5 mia. dalle filiali estere entro il 2028.

di 20 miliardi di dollari americani. Nello stesso tempo, le misure permettono di ridurre⁸⁷ le obbligazioni AT1 fino a 6 miliardi di dollari americani⁸⁸.

Il seguente calcolo pro forma⁸⁹ della carenza di capitale CET1 effettiva si basa sui dati pubblicamente disponibili riportati nel Rapporto sulla trasparenza di UBS al 4° trimestre 2025. Rappresenta un calcolo statistico delle ripercussioni e riflette la situazione di capitale e diversi altri parametri (p. es. corsi di cambio) in quel momento. Tiene conto del fatto che la casa madre di UBS, oltre alle esigenze di capitale vere e proprie, detiene un cuscinetto relativo alla gestione adeguato dal punto di vista della banca. Tale calcolo pro forma non permette di anticipare tutti gli sviluppi e tutte le decisioni della direzione sopracitati. Le ripercussioni effettive all'entrata in vigore della misura possono quindi differire da questo calcolo pro forma.

Secondo il calcolo pro forma, la carenza di capitale CET1 effettiva che si viene a creare nella casa madre a fine 2025 è di circa 9 miliardi di dollari americani (v. Figura 12). In questo contesto, i pagamenti di dividendi e i riscatti di azioni pianificati da UBS e già rinviati verrebbero effettuati senza limitazioni. Secondo gli analisti, UBS può ridurre ulteriormente tale carenza⁹⁰.

I calcoli riportati nella Figura 12 non tengono ancora conto delle riserve di distribuzione, pari a 9 miliardi di dollari americani, disponibili nella casa madre a fine 2025.

⁸⁷ La riduzione del fabbisogno di AT1 è dovuta al fatto che gli RWA diminuiscono in seguito alla deduzione delle partecipazioni in filiali estere. Essa corrisponde al 4,3 % degli RWA dedotti.

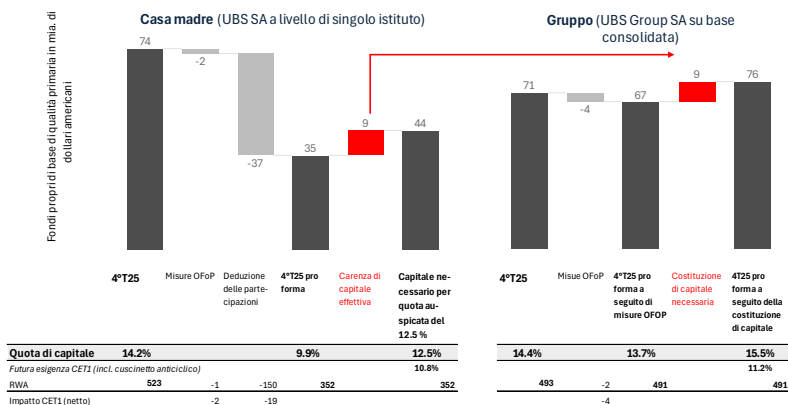
⁸⁸ A fine 2025 la casa madre deteneva partecipazioni in filiali estere pari a circa USD 42 mia., che passeranno a circa USD 37 mia. a seguito dei rimpatri di capitale della filiale nel Regno Unito e negli Stati Uniti annunciati da UBS. Con un obiettivo relativo alla quota CET1 di UBS del 12,5 %, le partecipazioni richiedono una copertura fino al 50 % (fattore di ponderazione del rischio del $400 \% \times 12,5 \%$). La differenza rispetto a una copertura integrale corrisponde quindi a USD 19 mia. Inoltre, le misure previste dal progetto di ordinanza comportano un fabbisogno supplementare di capitale CET1 pari a circa USD 2 mia. a livello di casa madre. Di conseguenza, le esigenze CET1 aumentano complessivamente di circa USD 20 mia. Questi dati sono validi solo in una prospettiva statica, ovvero presupponendo, per esempio, che non vi siano variazioni del volume del bilancio e degli RWA, adeguamenti delle valutazioni delle partecipazioni, modifiche del cuscinetto relativo alla gestione, ulteriori rimpatri di capitale o adeguamenti strutturali, variazioni dei corsi di cambio rilevanti e altri adeguamenti delle esigenze prudenziali.

⁸⁹ Il calcolo mostra le ripercussioni sul capitale CET1 se la nuova regolamentazione fosse stata introdotta a fine 2025 e se i rimpatri annunciati di USD 5 mia. fossero già avvenuti.

⁹⁰ Morgan Stanley Research, *Awaiting capital news in the spring*, 5 febbraio 2026, pag. 1: «Upstreaming from subs carried out in 4Q25, plus planned upstreaming by 2028, reduces the capital impact from the backing of foreign subs from ~\$24bn to 10bn. Assuming that double leverage can mitigate another ~7bn at least (bringing double leverage to around 115 percent), the capital impact from the backing of foreign subs has been largely mitigated.»

Se questo importo non fosse distribuito al gruppo, le esigenze future della casa madre sarebbero già interamente soddisfatte⁹¹.

Figura 12: Calcolo pro forma della carenza di capitale CET1 effettiva⁹²



Fonte: Calcoli SFI, basati sul Rapporto sulla trasparenza e sulla presentazione di UBS al 4° trimestre 2025 nonché sul documento «Assessment of the impact of the proposed Swiss regulatory capital measures on UBS» del 6 giugno 2025

A livello di gruppo, le misure in materia di fondi propri a livello di ordinanza, che il Consiglio federale ha adottato il 22 aprile 2026⁹³, riducono la quota CET1 in un primo tempo a circa il 13,7 per cento (v. Figura 12). La quota CET1 del gruppo aumenta al 15,5 per cento una volta che il gruppo ha coperto il fabbisogno di capitale pari a 9 miliardi di dollari americani venutosi a creare nella casa madre a seguito della nuova regolamentazione⁹⁴. Gli analisti ritengono che, attraverso decisioni prese dalla direzione – come, per esempio, le decisioni concernenti l’ammontare dei cuscineti di ge-

⁹¹ UBS ha costituito nella casa madre (UBS SA) riserve di capitale per le distribuzioni di dividendi a favore del gruppo (UBS Group SA) per un totale di USD 9 mia. Questo importo è stato già dedotto a fine 2025 dai fondi propri di base di qualità primaria. Se UBS dovesse decidere di rinunciare a una parte di tali distribuzioni, i fondi propri di base di qualità primaria della casa madre aumenterebbero di conseguenza. In caso di scioglimento completo della riserva, a fine 2025, secondo il calcolo pro forma, UBS SA raggiungerebbe già l’obiettivo di capitale (quota di fondi propri di base di qualità primaria del 12,5 %). Consultabile all’indirizzo: www.ubs.com/global > About us > Investor Relations > Financial information > Quarterly reporting > Quarterly reporting archive > 4th quarter > Earnings call remarks and Analyst Q&A > pag. 25 (consultato da ultimo il: 3.3.2026).

⁹² Questo calcolo pro forma della carenza di capitale CET1 effettiva poggia sui dati pubblici relativi al capitale della casa madre e del gruppo a fine 2025. Tiene conto del rimpatrio di USD 5 mia. dalle filiali estere entro il 2028 annunciato dalla banca. Con tale importo gli RWA diminuirebbero di USD 20 mia.

⁹³ Si veda la nota 4.

⁹⁴ In base ai dati pubblici relativi al capitale della casa madre e del gruppo a fine 2025.

stione – UBS potrà ridurre questa quota⁹⁵. Anche in questo caso il gruppo presenterà comunque quote di capitale più elevate rispetto a quelle necessarie in base alle esigenze prudenziali consolidate, superando in definitiva l'attuale obiettivo di capitale di UBS del 14 per cento a livello di gruppo.

La costituzione del capitale necessario alla copertura delle esigenze supplementari in materia di fondi propri potrà avvenire senza l'acquisizione di capitale da parte di terzi, senza una forte limitazione della crescita organica e senza una riduzione sproporzionata dei dividendi, se sarà concesso un termine transitorio sufficientemente lungo (v. n. 4.2). Gli analisti prevedono che a partire dal 2028 UBS registrerà un utile annuo superiore a 13 miliardi di dollari americani⁹⁶.

6.1.3 Costi di finanziamento

Esigenze più rigide in materia di fondi propri comportano un maggior volume di tali fondi che, a parità di bilancio, per una banca significa una riduzione del capitale di terzi. Il capitale proprio supplementare sostituisce in quanto fonte di finanziamento per le operazioni attive il capitale di terzi sotto forma di obbligazioni, tra cui in gran parte obbligazioni AT1 con una remunerazione maggiore rispetto ai depositi della clientela e che, di conseguenza, non dovranno più essere remunerate. Diminuiscono così i costi del capitale di terzi⁹⁷.

Poiché il rendimento atteso dagli azionisti sul capitale proprio è di principio maggiore rispetto alla remunerazione del capitale di terzi, inasprendo le esigenze in materia di fondi propri aumentano i costi annui complessivi di finanziamento, vale a dire i costi complessivi di finanziamento del capitale proprio e del capitale di terzi. L'atteso aumento dei costi complessivi di finanziamento viene però attenuato dal fatto che, aumentando i fondi propri diminuiscono i rischi sia per gli azionisti sia per i fornitori di capitale di terzi, e ciò a sua volta può smorzare i rendimenti attesi e quindi i costi complessivi di finanziamento.

Per stimare i costi di finanziamento della misura, il DFF ha commissionato due perizie esterne (perizia del professor Heinz Zimmermann e perizia Alvarez & Marsal). La perizia del professor Heinz Zimmermann stima l'impatto che una dotazione di fondi propri più elevata avrebbe sui costi medi ponderati del capitale, indipendentemente dalla causa dell'incremento. La perizia Alvarez & Marsal valuta nel concreto la deduzione integrale delle partecipazioni in filiali estere (senza gli adeguamenti dell'OFoP adottati dal Consiglio federale il 22.4.2026⁹⁸) e cerca di stimare le possibili conseguenze per UBS (la necessaria costituzione di capitale e i relativi costi) sulla base dei dati pubblicati e ricorrendo a diversi approcci.

⁹⁵ Cfr. p. es. Autonomous Research, *UBS Staring into the kaleidoscope*, 4 luglio 2025, pag. 13: «if capital rules are implemented as proposed, we believe UBS would eventually target a CET1 ratio of 14,5-15 percent.»

⁹⁶ UBS, *Consensus Report*, UBS Investor Relations, 17 febbraio 2026

⁹⁷ A loro volta gli effetti fiscali attenuano leggermente questo effetto positivo, essendo inferiori i costi del capitale di terzi che la banca può dedurre dalle imposte.

⁹⁸ Si veda la nota 4.

Secondo la perizia del professor Heinz Zimmermann, un aumento dei fondi propri di base di qualità primaria di 20 miliardi di dollari americani, per esempio, determina un incremento dei costi medi annui complessivi di finanziamento di 0,64 miliardi di dollari americani circa, tenendo conto della scalabilità lineare dei costi in relazione al fabbisogno di capitale proprio. La perizia Alvarez & Marsal stima a 0,8–1,3 miliardi di dollari americani i costi annui complessivi di finanziamento dei già menzionati fondi necessari alla copertura di filiali estere con fondi propri in base ai requisiti più rigorosi (USD 14,7–23,3 mia.). La perizia indica le conseguenze in alcuni intervalli e mostra, tra i vari risultati, che i costi complessivi di finanziamento con esigenze più severe in materia di fondi propri possono essere influenzati in maniera significativa da decisioni a livello di direzione. Le diverse stime sono, ad esempio, dovute al fatto che, secondo il professor Heinz Zimmermann, una dotazione più elevata di fondi propri ridurrebbe i rischi per gli azionisti e i fornitori di capitale di terzi nonché le loro aspettative circa il rendimento. Nel far questo fa riferimento a studi empirici relativi al mercato svizzero dei capitali.

Nella loro perizia, Alvarez & Marsal ipotizzano invece aspettative di rendimento costanti sul capitale proprio e sul capitale di terzi. Per quanto riguarda i costi per il capitale di terzi, Alvarez & Marsal adducono il rating di credito già elevato di UBS, che potrebbe essere in parte ricondotto alla percezione sul mercato della banca quale beneficiaria di una garanzia statale implicita. Partendo da questa ipotesi, i fornitori di capitale di terzi avrebbero messo in conto l'ulteriore sicurezza di cui beneficerebbero con l'aumento del capitale proprio, avendo fino a quel momento presunto l'esistenza di una garanzia statale implicita. Allo stesso tempo, questo assunto implicherebbe tuttavia che finora una parte del rischio non sia stata compensata dai fornitori di capitale di terzi, ma sia stata sostenuta dallo Stato. La perizia mostra inoltre che l'aumento degli ulteriori costi annui complessivi di finanziamento sarà inferiore se la banca riduce il fabbisogno di capitale per le filiali estere adottando adeguamenti strategici e operativi.

Nel suo rapporto del 17 dicembre 2024, la CPI ha puntualizzato la necessità di soppesare i costi supplementari per le SIB rispetto agli eventuali costi di un sostegno da parte dello Stato⁹⁹. La nuova regolamentazione tiene conto di questa raccomandazione, garantendo più efficacemente che i rischi vengano internalizzati o assunti dagli investitori.

6.1.4 Confronto delle quote di capitale

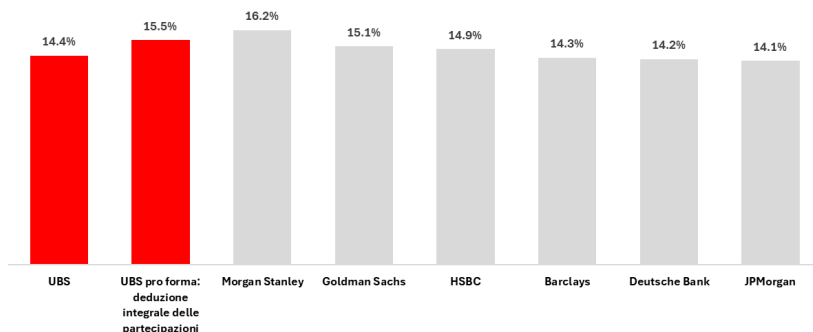
La Figura 13 mette a confronto la quota attuale di fondi propri di base di qualità primaria (quota CET1) del gruppo UBS e la possibile quota CET1 futura, basata sul calcolo pro forma, a seguito dell'attuazione di tutte le misure a livello di legge e ordinanza con le quote CET1 di altre G-SIB al 4° trimestre 2025. A causa di diversi standard di presentazione dei conti, un diverso grado di attuazione degli standard internazionali e di metodi di calcolo interni differenti, un confronto diretto tra le quote di fondi propri delle banche è possibile soltanto in misura limitata. Tuttavia, comparare tali dati è prassi comune poiché mancano parametri di misura più uniformi.

⁹⁹ Rapporto della CPI, 17 dicembre 2024, FF 2025 515, pag. 495

Sulla base del calcolo pro forma della carenza di capitale CET1 effettiva indicato al numero 6.1.2, la quota CET1 di UBS a livello di gruppo ammonterebbe al 15,5 per cento dopo l'attuazione della misura prevista; sarebbe quindi superiore alla quota attuale e rientrerebbe nella fascia della quota CET1 degli istituti omologhi a livello internazionale. Se ci si limita però alla concorrenza nel «global wealth management», gli analisti concludono che, con una quota CET1 media del 20 per cento, gli istituti omologhi a livello internazionale risultano addirittura meglio capitalizzati. I concorrenti rilevanti sul territorio nazionale presentano invece una quota CET1 media del 17,6 per cento¹⁰⁰. A quanto ammonterà effettivamente la quota CET1 a livello di gruppo dipenderà dagli sviluppi futuri e dalle decisioni strategiche della banca (v. n. 6.1.2).

¹⁰⁰ Autonomous Research, *UBS. The last stage of grief: acceptance*, 26 agosto 2025, pag. 12: «It is also worth bearing in mind that the North American and European G-SIBs chosen by UBS in its peer group benchmark are not necessarily the relevant competitors in all markets. In Switzerland, the local competitors that matter to UBS run with an average CET1 ratio of 17,6 percent (see Chart 3). In global wealth management, competitors are even better capitalised at 20 percent on average (see Chart 4). Even a listed US wealth manager such as Raymond James has a very high CET1 ratio of 22,6 percent and the Singaporean banks sit in a range of 15,5-17 percent.»

Figura 13: Quote di fondi propri di base di qualità primaria nel confronto internazionale¹⁰¹



Fonte: SFI; Rapporto sulla trasparenza delle banche al 4° trimestre 2025

6.1.5 Azionisti e crescita

Chi dovrà sostenere i maggiori costi di finanziamento dovuti all'inasprimento delle esigenze in materia di fondi propri dipende in misura sostanziale dalle decisioni prese dalla banca in questione nonché dalle strutture di mercato (p. es. intensità della concorrenza sul mercato creditizio). Ciò vale anche per le ripercussioni sugli azionisti e sulla crescita dell'attività.

Secondo la stima delle autorità, il pagamento dei dividendi e la crescita organica dovrebbero continuare a essere possibili, in presenza di termini di transizione adeguati e con la prevista generazione continua di utili. Per gli azionisti, tuttavia, la misura può temporaneamente comportare da parte di UBS un minor numero di programmi di riacquisto azionario e un indice di redditività del capitale proprio («return-on-equity», ROE) leggermente inferiore, accompagnato da un rischio più basso. La riduzione

¹⁰¹ Se per il confronto internazionale si considerano come riferimento le esigenze CET1 esplicite, l'esigenza CET1 esplicita di UBS sarà in futuro presumibilmente pari all'11,2 %. Secondo la presa di posizione di UBS del 9.1.2026 presentata nell'ambito della procedura di consultazione, le esigenze CET1 medie dei concorrenti sono pari al 11,5 %. Di questi non è noto quali fondi propri oltre le esigenze CET1 esplicite sono cuscinetti di gestione e quali sono cuscinetti del pilastro 2 o derivano da caratteristiche strutturali (analogamente a UBS). Possono pertanto servire per un confronto «oggettivo» unicamente le quote CET1 effettivamente riportate. Consultabile all'indirizzo: <https://www.admin.ch> > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2025 > DFF > Modifica della legge sulle banche e dell'ordinanza sui fondi propri (copertura delle partecipazioni estere con fondi propri della casa madre di banche di rilevanza sistemica) > Pareri > Stellungnahme von UBS vom 9. Januar 2026.

dell'indice di redditività del capitale proprio dovuta alla maggiore dotazione di fondi propri (denominatore) sarà in parte compensata da minori costi del capitale di terzi dovuti alla sua sostituzione con capitale proprio, con conseguente aumento dell'utile e quindi del numeratore dell'indice di redditività del capitale proprio. Una volta costituito il capitale con gli utili non distribuiti, aumenterà il valore intrinseco delle azioni e calerà il rischio di un annacquamento di capitale dovuto ad aumenti del capitale azionario in caso di eventi di perdita. Per fornire un quadro esaustivo delle prospettive a lungo termine di una banca, oltre all'indice ROE, devono inoltre essere considerati altri indicatori. Gli indicatori rilevanti per gli azionisti costituiti dal rapporto tra utile e totale di bilancio («return on assets», ROA) o dal rapporto tra costi e ricavi netti («cost-income ratio») dovrebbero migliorare, tenendo conto dei minori costi di finanziamento del capitale di terzi.

Le banche svizzere di rilevanza sistemica potranno continuare a crescere in filiali estere o attraverso l'acquisizione di società estere, ma i fondi propri a tal fine necessari dovranno in futuro essere interamente finanziati con fondi propri della casa madre svizzera computabili ai fondi propri di base di qualità primaria. Se una banca svizzera di rilevanza sistemica vorrà investire fondi propri supplementari in filiali estere, il conseguente incremento di valore delle sue partecipazioni in tali filiali dovrà essere in futuro interamente coperto con fondi propri di base di qualità primaria. L'esito della misura sarà che la crescita in filiali estere richiederà più fondi propri e, con il suo effetto incentivante, integrerà in modo mirato le esigenze in materia di fondi propri per l'intero gruppo bancario, che con la crescita aumenteranno progressivamente.

6.2 Ripercussioni per la Confederazione

6.2.1 Ripercussioni finanziarie

Le ripercussioni fiscali per la Confederazione dipendono da numerose decisioni prese dalla banca nell'ambito dell'attuazione della misura e sono difficilmente quantificabili a priori. La misura può generare tanto maggiori quanto minori entrate fiscali.

Come illustrato al numero 6.1.3, da un lato, con la normativa proposta UBS avrà un minor fabbisogno di capitale di terzi, ferme restando le altre condizioni. Ne deriverà una diminuzione dei relativi oneri finanziari, il che farà aumentare l'utile imponibile. Ne consegue che la nuova regolamentazione può comportare maggiori entrate fiscali per la Confederazione. Come indicato al numero 6.1.2, con il progetto il necessario capitale di terzi potrà essere ridotto *ceteris paribus* in misura corrispondente alla costituzione di capitale. In particolare, anche la disponibilità di strumenti AT1, soggetti a una remunerazione particolarmente elevata, potrà essere ridotta di circa 6 miliardi di dollari americani. Il minor fabbisogno di capitale di terzi consentirà di risparmiare complessivamente costi di finanziamento annui fino a mezzo miliardo di dollari americani¹⁰². Con un'aliquota d'imposta mondiale media di circa il 25 per cento, le entrate fiscali in Svizzera e negli altri Paesi interessati aumenterebbero complessivamente di circa 125 milioni di dollari americani. In base alle regole della

¹⁰² Supponendo, in forma semplificata, che la banca abbia un minor fabbisogno di capitale di terzi per USD 10 mia. e che questo sia remunerato al 5 %.

ripartizione fiscale internazionale, una parte di queste maggiori entrate fiscali andrebbe a vantaggio della Confederazione. Qualora, a causa della minore probabilità di fallimento del gruppo, anche i costi legati ai restanti strumenti di capitale di terzi dovessero diminuire, tale effetto potrebbe essere ancora più significativo. Le corrispondenti stime sono incerte e dipendono da diversi fattori oggi sconosciuti, come quelli di cui al numero 6.1.

Dall'altro lato, le decisioni della direzione di UBS nell'ambito dell'attuazione della misura possono però determinare anche minori entrate per i poteri pubblici, per esempio a seguito di una riduzione di determinate attività. Quantunque per le imprese e le economie domestiche si prevedano costi tutt'al più contenuti (v. 6.4), nondimeno resta vero che tali costi possono determinare un'esigua riduzione delle entrate fiscali per la Confederazione (imposte sull'utile, imposte sul reddito). Non è possibile stimare queste ripercussioni finanziarie indirette per la Confederazione.

6.2.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Per la Confederazione non si prevedono ripercussioni sull'effettivo del personale.

6.2.3 Ripercussioni sulla situazione della Confederazione in materia di rischi

Il presente progetto mira al rafforzamento e all'ulteriore sviluppo del dispositivo TBTF. La nuova regolamentazione riduce le probabilità che si verifichi l'interruzione di funzioni importanti delle banche di rilevanza sistemica dal punto di vista economico e, con essa, i rischi per la stabilità del sistema finanziario svizzero. Il suo obiettivo è quindi evitare l'erogazione di aiuti statali, come il ricorso a sostegni alla liquidità mediante una garanzia statale («public liquidity backstop») ¹⁰³. La nuova regolamentazione è pertanto in linea con l'obiettivo della regolamentazione TBTF (art. 7 LBCR). L'interruzione di funzioni importanti dal punto di vista economico e le relative ripercussioni sulla stabilità finanziaria danneggerebbero notevolmente l'economia nel suo complesso e si tradurrebbero in una massiccia diminuzione delle entrate fiscali per la Confederazione (costi indiretti). Gli aiuti statali possono comportare costi diretti significativi per la Confederazione. Nel caso estremo, attraverso gli aiuti statali una crisi bancaria può comportare un aumento dell'indebitamento statale. Esistono numerosi Paesi ¹⁰⁴ il cui indebitamento pubblico è aumentato in misura massiccia a seguito della crisi finanziaria ed economica globale degli anni 2007–2008. Il progetto riduce il volume atteso dei costi diretti e indiretti per la Confederazione.

¹⁰³ Il 6 settembre 2023 il Consiglio federale ha licenziato il pertinente messaggio concernente la modifica della legge sulle banche (introduzione di una garanzia statale della liquidità per banche di rilevanza sistemica), FF **2023** 2165.

¹⁰⁴ In particolare, USA, Irlanda, Regno Unito, Spagna, Germania, Portogallo e Francia.

6.2.4 Altre ripercussioni

Non si prevedono altre ripercussioni per la Confederazione.

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

Anche qui le stime relative alle ripercussioni a lungo termine sono associate a notevoli incertezze. Tuttavia, come sopra illustrato la nuova regolamentazione può comportare maggiori entrate fiscali. In base alle regole della ripartizione fiscale internazionale, una parte di queste maggiori entrate fiscali andrebbe anche a vantaggio dei Cantoni e dei Comuni. Qualora anche i costi legati ai restanti strumenti di capitale di terzi dovessero diminuire a causa della minore probabilità di fallimento, tale effetto potrebbe persino essere più significativo. Viceversa, a seconda delle decisioni a livello di direzione che la banca interessata adotterà a seguito della misura, potrebbero risultare anche minori entrate per gli enti pubblici (v. n. 6.2.1).

Il rafforzamento e l'ulteriore sviluppo del dispositivo TBTF ottenuti con il progetto comportano vantaggi per i Cantoni e i Comuni, in quanto riducono i rischi per il sistema finanziario svizzero, rafforzano le funzioni economicamente importanti delle banche di rilevanza sistemica ed evitano l'erogazione di aiuti statali. Ripercussioni negative sul sistema finanziario o l'interruzione di funzioni economiche comprometterebbero l'economia nel suo complesso e si tradurrebbero in una massiccia diminuzione delle entrate fiscali per i Cantoni e i Comuni. Il progetto riduce il volume atteso di tali costi per i Cantoni e i Comuni.

6.4 Ripercussioni sull'economia

Una maggiore resilienza delle banche di rilevanza sistemica in caso di crisi comporta benefici economici. Nel caso di una crisi futura, eventuali ricadute negative sull'economia svizzera potrebbero essere attenuate perché, nella fase di stabilizzazione, le banche di rilevanza sistemica dispongono di più opzioni che consentiranno loro presumibilmente di evitare una crisi di grave portata.

6.4.1 Ripercussioni per la clientela bancaria svizzera

Maggiori fondi propri per le banche di rilevanza sistemica possono anche comportare costi economici. Chi dovrà sostenere i costi di finanziamento dovuti ai maggiori fondi propri dipende in misura sostanziale dalle decisioni che la banca in questione prenderà. Se non saranno trasferiti agli investitori in forma di rendimenti più bassi, i costi dovranno essere compensati con l'attività operativa. Nel caso della copertura con fondi propri per le partecipazioni in filiali estere, l'incremento dei costi di finanziamento è dovuto all'attività contabilizzata presso tali filiali, mentre le esigenze in materia di fondi propri per le attività svizzere non subiscono cambiamenti. Se ripartiti secondo il principio di causalità, come è consuetudine nel settore bancario, i costi di finanziamento più elevati andrebbero coperti in linea di principio tramite l'attività delle filiali estere. Un sovvenzionamento trasversale dell'attività delle filiali estere con entrate derivanti dall'attività creditizia in Svizzera contraddirebbe l'assunto di un

mercato creditizio svizzero efficiente e competitivo e comporterebbe uno spostamento della quota di mercato.

6.4.2 Ripercussioni sull'economia nel suo complesso

Il trasferimento secondo il principio di causalità dei maggiori costi economici generati dalla disponibilità più elevata di fondi propri¹⁰⁵ e la concorrenza efficace sul mercato creditizio interno non dovrebbero in linea di massima comportare ripercussioni dirette sull'approvvigionamento creditizio dell'economia svizzera.

Di conseguenza, non si prevedono nemmeno ripercussioni dirette per i lavoratori in Svizzera. Per contro, un settore bancario stabile sul lungo termine rafforza anche la sicurezza del posto di lavoro¹⁰⁶.

6.5 Ripercussioni sulla società

Non si prevedono ripercussioni sulla società.

6.6 Ripercussioni sull'ambiente

Non si prevedono ripercussioni sull'ambiente.

6.7 Ripercussioni sulla digitalizzazione

Le presenti disposizioni sono concepite in modo neutrale sotto il profilo della tecnologia e la loro attuazione non osta alla digitalizzazione.

6.8 Sintesi e bilancio delle ripercussioni

Il presente progetto fa parte del pacchetto complessivo di misure per il rafforzamento e l'ulteriore sviluppo del dispositivo TBTF. Le crisi delle banche e soprattutto delle SIB possono comportare costi molto elevati per l'economia. Riducendo ulteriormente le probabilità del verificarsi di tali crisi, si ottengono vantaggi per l'economia nel suo complesso e per lo Stato. Il Consiglio federale, la BNS e la FINMA concordano sull'utilità e la necessità della misura proposta; ritengono inoltre che sia mirata e

¹⁰⁵ Come riportato nei numeri 5.2 e 5.3, i costi contabili per UBS non aumentano ma, a parità di condizioni (*ceteris paribus*), calerebbero di circa USD 0,5 mia. I maggiori costi economici qui indicati si riferiscono a possibili costi opportunità, che possono derivare dal fatto che gli ulteriori fondi propri investiti non ottengono i rendimenti attesi dal mercato.

¹⁰⁶ La statistica bancaria della BNS indica un calo considerevole degli effettivi di personale dopo le crisi ma non dopo gli adeguamenti normativi. Consultabile all'indirizzo: www.snb.ch > Portale di dati > Banche > Personalbestand nach In- und Ausland und Geschlecht – Jährlich.

attuabile da parte di UBS¹⁰⁷. Anche la società di consulenza BSS e gli analisti condividono questa opinione¹⁰⁸.

I proprietari e i dirigenti degli istituti interessati avranno la possibilità di rispondere con ulteriori misure alla regolamentazione proposta in questa sede, che è sostanzialmente di chiara applicabilità. Dato che rientrano esclusivamente nella loro potestà decisionale, tali misure non vengono né preannunciate né approfondite nel presente rapporto.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

La modifica dell'articolo 9 capoverso 2 lettera A LBCR si basa sull'articolo 98 della Costituzione federale (Cost.)¹⁰⁹.

La soluzione proposta è rivolta solo alle banche di rilevanza sistemica. Sorge l'interrogativo se sia ammissibile prevedere tale differenziazione e diversità di trattamento rispetto alle altre banche, dal momento che queste ultime sono escluse dal meccanismo proposto. La questione è rilevante soprattutto in relazione ai principi dell'uguaglianza giuridica (art. 8 Cost.) e della libertà economica (art. 27 in combinato disposto con l'art. 94 Cost.). Sulla base di questi diritti fondamentali, i concorrenti diretti dovrebbero ricevere lo stesso trattamento.

Secondo l'articolo 98 capoverso 1 Cost., la Confederazione ha contemporaneamente il diritto e il dovere di emanare prescrizioni sulle banche e sulle borse. Secondo l'opinione generalmente ammessa ciò serve non soltanto a tutelare i classici beni di polizia (p. es. tutela dei creditori) ma segnatamente anche a tutelare la funzionalità dei mercati finanziari e del sistema bancario (tutela del sistema e della funzionalità, cfr. art. 4 LFINMA sugli obiettivi della vigilanza).

Già oggi la legge sulle banche stabilisce esigenze diverse per le banche di rilevanza sistemica e per quelle che non hanno rilevanza sistemica (cfr. art. 7 segg. LBCR). Alle SIB si applicano esigenze specifiche, segnatamente per quanto riguarda fondi propri, liquidità, ripartizione dei rischi e pianificazione d'emergenza. Questa differenziazione fondamentale tra SIB e non SIB è già stata introdotta insieme al disegno originario di modifica della legge sulle banche in relazione alla problematica TBTF¹¹⁰ per rafforzare la stabilità nel settore finanziario. Oggi come allora è evidente che il

¹⁰⁷ Comunicato stampa della FINMA, scheda informativa «Copertura tramite fondi propri di partecipazioni estere», 6 giugno 2025, pag. 3, consultabile all'indirizzo: www.finma.ch/it/news/2025/06/20250606-mm-finma-tbtf/, e comunicato stampa della BNS, Informazioni di fondo e valutazioni in merito alla copertura delle partecipazioni estere con fondi propri, 6 giugno 2025, pag. 4, consultabile all'indirizzo: www.snb.ch/it/publications/communication/press-releases-restricted/pre_20250606.

¹⁰⁸ Autonomous Research, *UBS. The last stage of grief: acceptance*, 26 agosto 2025, pag. 14: «We would also emphasise again that capital is only one competitive dimension. UBS enjoys tremendous market power in its Swiss business and leading scale in global wealth management markets outside the US. These advantages should put it in a good position to cope with some capital-related competitive headwinds.»

¹⁰⁹ RS 101

¹¹⁰ FF 2011 4211

dissesto di una SIB danneggerebbe notevolmente l'economia svizzera e il sistema finanziario svizzero (cfr. art. 7 cpv. 1 LBCR) La crisi di Credit Suisse, una ex G-SIB, ha fatto emergere una chiara necessità d'intervento nell'attuale dispositivo prudenziale a livello di copertura con fondi propri delle partecipazioni in filiali estere (v. n. 1.1.2).

Anche in futuro si possono verificare situazioni nelle quali le esigenze legali proposte nel presente progetto, secondo cui le banche di rilevanza sistemica dovranno dedurre integralmente il valore contabile di filiali estere dai fondi propri di base di qualità primaria, saranno necessarie per garantire i fondi propri di una banca di rilevanza sistemica, in particolare nella fase di stabilizzazione, al fine di scongiurare un grave pregiudizio dell'economia svizzera e del sistema finanziario svizzero¹¹¹. Ne consegue che la proposta introduzione nell'articolo 9 capoverso 2 lettera a di un nuovo numero 1^{bis} concernente la copertura delle partecipazioni in filiali estere con fondi propri adempie il mandato assegnato nell'articolo 98 Cost. di garanzia della tutela della funzionalità e del sistema, in quanto supporterà il funzionamento del mercato in situazioni di crisi. La differenziazione che stabilisce l'applicabilità della regolamentazione proposta unicamente alle banche di rilevanza sistemica secondo l'articolo 7 LBCR è quindi in linea di principio consentita. La limitazione è legata al criterio della rilevanza sistemica e quindi oggettivamente giustificata. Per quanto riguarda l'uguaglianza giuridica (art. 8 Cost.) e la libertà economica (art. 27 in combinato disposto con l'art. 94 Cost.), che dovrebbe tutelare anche dalle distorsioni della concorrenza, la disparità di trattamento non deve però superare la misura strettamente necessaria a tutelare l'interesse pubblico. Questo è garantito dalla normativa proposta, tanto più che le criticità individuate nella crisi di Credit Suisse vengono risolte in maniera mirata¹¹².

Alla luce di ciò, la limitazione della libertà economica mediante la soluzione proposta, che prevede la copertura con fondi propri delle partecipazioni in filiali estere detenute da banche di rilevanza sistemica è conforme ai requisiti costituzionali.

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

In questo ambito la Svizzera non ha impegni internazionali da rispettare che si oppongono al presente progetto.

7.3 Forma dell'atto

La copertura con fondi propri per le partecipazioni in filiali estere di banche di rilevanza sistemica, essenziale per il rafforzamento del dispositivo TBTF, dovrà essere attuata a livello di legge tenendo conto dell'importanza che riveste per la stabilità finanziaria e per l'economia, da un lato, e delle constatazioni della CPI, dall'altro, anche

¹¹¹ V. n. 1.1.2

¹¹² V. capitolo *Rilevanza nella crisi di Credit Suisse*.

in considerazione della garanzia di una legittimazione democratica adeguata di questa problematica.

7.4 Delega di competenze legislative

Il presente progetto non prevede una nuova delega di competenze legislative. Le modifiche per l'attuazione dell'articolo 9 capoverso 2 lettera a numero 1^{bis} LBCR sono attuate nell'OFoP sulla base degli articoli 4 capoverso 1, 10 capoverso 4 e 56 LBCR.

7.5 Protezione dei dati

Il presente progetto non riguarda questioni concernenti la protezione dei dati. La modifica dell'articolo 9 LBCR non comporta alcun trattamento di dati personali.

Elenco delle abbreviazioni

AT1	Fondi propri di base supplementari («Additional Tier 1»)
BCBS	Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (Basel Committee on Banking Supervision)
BNS	Banca nazionale svizzera
BRI	Banca dei regolamenti internazionali (Bank for International Settlements)
CET1	Fondi propri di base di qualità primaria («Common Equity Tier 1»)
CRR	Regolamento sui requisiti patrimoniali, regolamento (UE) n. 575/2013 (Capital Requirements Regulation)
D-SIB	Banca di rilevanza sistemica non attiva a livello internazionale («domestic systemically important bank»)
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
G-SIB	Banca di rilevanza sistemica globale («global systemically important bank»)
LBCR	Legge dell'8 novembre 1934 sulle banche; RS 952.0
LFINMA	Legge del 22 giugno 2007 sulla vigilanza dei mercati finanziari; RS 956.1
OFoP	Ordinanza del 1° giugno 2012 sui fondi propri; RS 952.03
PIL	Prodotto interno lordo
PLB	«Public liquidity backstop»
PRA	Prudential Regulation Authority
RWA	Attivi ponderati in funzione del rischio («risk-weighted assets»)
SFI	Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali
TBTF	Too big to fail
UE	Unione europea

Tabella riassuntiva dei dati utilizzati nel messaggio

Pagina / Nota di riferimento, citazione	Fonte, metodo di calcolo, ipotesi	Ultimo aggiornamento	Osservazioni
<p>Pag. 2: «ogni perdita di valore pari a 1 dollaro americano registrata sulle valutazioni delle filiali estere comporta per la casa madre una diminuzione dei fondi propri di base di qualità primaria della stessa entità. Dal momento che, secondo la regolamentazione attuale, la casa madre detiene per questo rischio solo circa 0,45 dollari americani di fondi propri di base di qualità primaria, vengono erosi 0,55 dollari americani di fondi di questo tipo»</p> <p>Pag. 14: «La vigente regolamentazione concernente la copertura soltanto parziale con fondi propri stabilisce che eventuali rettifiche del valore contabile di partecipazioni in filiali estere si ripercuotono direttamente sulla dotazione di capitale prudenziale della casa madre con sede in Svizzera in misura pari al 55 per cento circa (v. Figura 5).»</p> <p>Pag. 14. Il segnalibro non è definito.4: «una diminuzione dei fondi propri di base di qualità primaria della casa madre pari a 1 dollaro americano. Ma dal momento che nella casa madre sono riservati per questo rischio solo circa 0,45 dollari americani per ogni dollaro americano del valore contabile, vengono erosi 0,55 dollari americani di fondi</p>	DFF, calcoli interni	2025	

propri di base di qualità primaria [...]»

Pag. 14: «Una perdita sulle valutazioni di filiali estere di 10 miliardi di dollari americani, per esempio, determina di conseguenza un calo di circa 5,5 miliardi di dollari americani di fondi propri di base di qualità primaria disponibili nella casa madre svizzera.»

Pag. 29, nota 45: «La rivalutazione delle partecipazioni aumenta al 100 % i fondi propri di base di qualità primaria attraverso la plusvalenza. Per contro, le esigenze relative ai fondi propri di base di qualità primaria aumentano in maniera meno marcata, fino al 45 % circa secondo l'attuale regolamentazione. L'ecedenza di capitale, in questo caso pari al 55 % circa, fa aumentare la quota CET1 e può essere distribuita.»

Pag. 46. Il segnalibro non è definito.: «Se per esempio, a causa di esigenze prudenziali più elevate previste per la filiale estera, la casa madre deve versare capitale proprio supplementare nella filiale pari a 1 miliardo di dollari americani, in futuro la casa madre dovrà mettere a disposizione l'intero miliardo di dollari americani con fondi propri di base di qualità primaria anziché 0,45 miliardi di dollari americani come previsto dalla regolamentazione vigente.»

<p>Pag. 47. Il segnalibro non è definito.7Errore. Il segnalibro non è definito., nota 78: «Un rimpatrio di USD 10 mia. di capitale da una filiale estera determina attualmente un calo del valore contabile della partecipazione di 10 mia. I fondi propri prudenziali così svincolati a livello di casa madre corrispondono tuttavia soltanto a circa USD 4,5 mia. di fondi propri di base di qualità primaria. Per contro, un rimpatrio di USD 10 mia. con la deduzione integrale del valore contabile della partecipazione dai fondi propri di base di qualità primaria comporta anch'esso una riduzione del valore contabile della partecipazione ma, al tempo stesso, a livello di casa madre vengono svincolati fondi propri di base di qualità primaria pari a USD 10 mia.»</p>			
<p>Pag. 9: «la cui somma di bilancio consolidata supera ampiamente il prodotto interno lordo (PIL) della giurisdizione (167 % del PIL, v. Figura 2).»</p>	<p>BNS, Rapporto sulla stabilità finanziaria</p>	<p>2025</p>	
<p>Pag. 10, nota 9: BNS, <i>Rapporto sulla stabilità finanziaria 2024</i>, pag. 23: «a fine 2022 UBS deteneva all'estero circa il 60 % di tutti i suoi crediti nei confronti di controparti.»</p>	<p>BNS, Rapporto sulla stabilità finanziaria</p>	<p>2024</p>	<p>Pag. 23</p>
<p>Pag. 10: Figura 2</p>	<p>BNS, Rapporto sulla stabilità finanziaria</p>	<p>2025</p>	
<p>Pag. 11: Figura 4</p>	<p>Calcoli del DFF basati sul Rapporto sulla trasparenza di UBS del 4° trimestre</p>	<p>2026</p>	

	<p>stre 2025, calcolo delle partecipazioni estere mediante ponderazione dei RWA in funzione del rischio sia a regime («fully phased-in») sia in fase introduttiva («phased-in»; pag. 103) USD 169,6 mia. / 4 = USD 42,4 mia. e delle partecipazioni nazionali: USD 97,4 mia. / 2,5 = USD 39 mia.</p>		
<p>Pag. 13: «che, in assenza di agevolazioni, [...] avrebbe di fatto comportato, nel caso di Credit Suisse, un'esigenza in materia di fondi propri del 26 per cento delle posizioni ponderate in funzione del rischio e, nel caso di UBS, del 23 per cento.»</p>	<p>NZZ, Schöchli Hansueli</p>	<p>2011</p>	
<p>Pag. 14: «Secondo le vigenti prescrizioni in materia di fondi propri, [...] le SIB devono coprire le proprie partecipazioni in filiali estere con fondi propri «going concern» (fondi propri di base di qualità primaria [«Common Equity Tier 1», CET1] e fondi propri di base supplementari [«Additional Tier 1», AT1]) della casa madre soltanto in misura pari al 60 per cento circa»</p>	<p>DFE, calcoli interni, v. nota 19</p>	<p>2025</p>	
<p>Pag. 16: «Tra il 3° trimestre del 2021 e il 3° trimestre del 2022 le rettifiche di valore sulle partecipazioni in filiali estere sono state dell'ordine del 60 per cento del valore contabile originario e hanno continuato a indebolire la situazione patrimoniale della casa madre (v. Figura 6).</p>	<p>BNS, Rapporto sulla stabilità finanziaria</p>	<p>2024</p>	<p>Pag. 35</p>

<p>Nell'arco di un anno la quota CET1 di Credit Suisse SA (casa madre) è così passata dal 13,4 per cento nel 3° trimestre del 2021 al 9,7 per cento nel 3° trimestre del 2022.»</p> <p>Pag. 16: Figura 6</p>			
<p>Pag. 18: «[...] scenderebbe al di sotto della futura esigenza CET1 prudenziale prevista del 10,8 per cento, e non solo nel caso di una perdita di valore completa.»</p>	DFF, calcoli interni	2025	
<p>Pag. 18, nota 28: «Nel corso della crisi finanziaria, UBS ha subito perdite per circa CHF 40 mia. in condizioni di continuità aziendale (nella cosiddetta fase «going concern»).»</p>	Rapporti trimestrali di UBS, 2° trimestre 2007–3° trimestre 2009	2007-2009	
<p>Pag. 17, nota 29: «[...] ha prospettato una quota CET1 della casa madre pari al 12,5 %.»</p>	Trascrizione della chiamata sugli utili («earnings call») di UBS del 4 febbraio 2025.	2025	
<p>Pag. 19: Figura 7</p>	DFF, calcoli interni in base al Rapporto sulla trasparenza di UBS del 4° trimestre 2025	2026	
<p>Pag. 21: Figura 8</p>	DFF, calcoli interni in base al Rapporto sulla trasparenza di UBS del 4° trimestre 2025	2026	
<p>Pag. 29: nota 46: «Supponendo un'esigenza di fondi propri di base del 15 %, sarebbe stata necessaria una ponderazione in funzione del rischio del 666 % per ottenere una copertura integrale con fondi propri «going concern.»</p>	DFF, calcoli interni	2026	

<p>Pag. 34: «A seguito delle modifiche dell'OFoP adottate dal Consiglio federale il 22 aprile 2026, la componente progressiva fa sì che, per UBS, le esigenze in materia di fondi propri ponderate in funzione del rischio aumenteranno presumibilmente di 72 punti base a seguito dell'acquisizione di Credit Suisse.»</p>	<p>Rapporto sulla trasparenza di UBS del 4° trimestre 2025 e commento del 22 aprile 2026 concernente la modifica dell'ordinanza sui fondi propri</p>		<p>Pagg. 3 e 25</p>
<p>Pag. 39: «Di conseguenza, le partecipazioni in filiali nazionali saranno coperte anche in futuro con fondi propri di base di qualità primaria per il 30 per cento circa»</p>	<p>DFF, calcoli interni</p>	<p>2025</p>	
<p>Pag. 399: «A fine 2025, l'aumento delle esigenze in materia di fondi propri secondo il presente progetto e l'OFoP modificata in parallelo ammonta a 20 miliardi di dollari americani. Secondo le stime delle autorità, la carenza di capitale effettiva, pari a 9 miliardi di dollari americani, è tuttavia nettamente inferiore (v. n. 6.1.2).»</p> <p>Pag. 51: «innalza l'esigenza CET1 della casa madre di UBS (UBS SA) di circa 19 miliardi di dollari americani.»</p> <p>«l'esigenza CET1 della casa madre UBS (UBS SA) aumenta all'incirca di 20 miliardi di dollari americani.»</p>	<p>DFF, calcoli interni</p>	<p>2026</p>	<p>Secondo le note 87 e 88</p>
<p>Pag. 52: «Secondo il calcolo pro forma, la carenza di capitale CET1 effettiva che si viene a creare nella casa madre a fine 2025 è di circa 9 miliardi di dollari americani (v. Figura 12).»</p>	<p>DFF, calcoli interni</p>	<p>2026</p>	

<p>Pag. 52: «I calcoli riportati nella Figura 12 non tengono conto delle riserve di distribuzione, pari a 9 miliardi di dollari americani, disponibili nella casa madre a fine 2025.»</p> <p>Pag. 53, nota 91: «UBS ha costituito nella casa madre (UBS SA) riserve di capitale per le distribuzioni di dividendi a favore del gruppo (UBS Group SA) per un totale di USD 9 mia.»</p>	<p>Rapporto sulla trasparenza di UBS del 4° trimestre 2025, Earnings call remarks and Analyst Q&A, pag. 25</p>	<p>2026</p>	
<p>Pag. 53: «A livello di gruppo, le misure in materia di fondi propri a livello di ordinanza, che il Consiglio federale ha adottato il 22 aprile 2026, riducono la quota CET1 in un primo tempo a circa il 13,7 per cento (v. Figura 12). La quota CET1 del gruppo aumenta al 15,5 per cento una volta che il gruppo ha coperto il fabbisogno di capitale pari a 9 miliardi di dollari americani venutosi a creare nella casa madre a seguito della nuova regolamentazione.»</p> <p>Pag. 56: «la quota CET1 di UBS a livello di gruppo ammonterebbe al 15,5 per cento dopo l'attuazione della misura prevista»</p>	<p>DFE, calcoli interni</p>	<p>2026</p>	
<p>Pag. 53, nota 93: «Tiene conto del rimpatrio di USD 5 mia. dalle filiali estere entro il 2028 annunciato dalla banca. Con tale importo gli RWA diminuiranno di USD 20 mia.»</p>	<p>Rapporto sulla trasparenza di UBS del 4° trimestre 2025, Earnings call remarks and Analyst Q&A, pag. 3</p>	<p>2026</p>	
<p>Pag. 54: «Gli analisti prevedono che a partire dal 2028 UBS registrerà un utile annuo superiore a 13 miliardi di dollari americani.»</p>	<p>Consensus Report, UBS Investor Relations, 17 febbraio 2026.</p>	<p>2026</p>	

Pag. 53: Figura 12	DFF, calcoli interni, in base al Rapporto sulla trasparenza e alla presentazione di UBS per il 4° trimestre 2025 nonché al documento «Assessment of the impact of the proposed Swiss regulatory capital measures on UBS» del 6 giugno 2025.	2026	
Pag. 54: «Secondo la perizia del professor Heinz Zimmermann, un aumento dei fondi propri di base di qualità primaria di 20 miliardi di dollari americani, per esempio, determina un incremento dei costi medi annui complessivi di finanziamento di 0,64 miliardi di dollari americani circa»	DFF, calcoli interni sulla base della perizia del professor Heinz Zimmermann	2025	
Pag. 55: «[...] stima a 0,8–1,3 miliardi di dollari americani [...] menzionati fondi necessari alla copertura di filiali estere con fondi propri in base ai requisiti più rigorosi (USD 14,7–23,3 mia.)»	Perizia Alvarez & Marsal	2025	
Pag. 56: «che, con una quota CET1 media del 20 per cento [...] risultano addirittura meglio capitalizzati. I concorrenti rilevanti sul territorio nazionale presentano invece una quota CET1 media del 17,6 per cento.»	Autonomous Research, UBS. The last stage of grief: acceptance, 26 agosto 2025, pag. 12	2025	
Pag. 58: «Il minor fabbisogno di capitale di terzi consentirà di risparmiare complessivamente costi di finanziamento annui fino a mezzo miliardo di dollari ameri-	DFF, calcoli interni in base al Rapporto sulla trasparenza di UBS del 4° trimestre 2025	2026	v. nota 102

cani. Con un'aliquota d'imposta mondiale media di circa il 25 per cento, le entrate fiscali in Svizzera e negli altri Paesi interessati aumenterebbero complessivamente di circa 125 milioni di dollari americani.»

--	--	--