



Berna, 12 agosto 2026

Modifica della legge sulle banche Attuazione delle misure definite nel rapporto del Consiglio federale sulla stabilità delle banche e del rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta

Rapporto esplicativo
per la procedura di consultazione



Indice

1	Situazione iniziale	5
1.1	Necessità di agire e obiettivi	5
1.1.1	Governo d'impresa	8
1.1.2	Vigilanza	11
1.1.3	Garanzia della liquidità durante la crisi	19
1.1.4	Piano di stabilizzazione e risoluzione	20
1.1.5	Protezione dei depositanti	21
1.1.6	Collaborazione tra le autorità per prevenire e gestire le crisi finanziarie ..	21
1.1.7	Esenzione dall'imposta preventiva	22
1.1.8	Valutazione della regolamentazione TBTF	23
1.1.9	Panoramica del progetto	24
1.2	Alternative esaminate e opzione scelta	28
1.2.1	Governo d'impresa	28
1.2.2	Vigilanza	30
1.2.3	Garanzia della liquidità durante la crisi	41
1.2.4	Piano di stabilizzazione e risoluzione	44
1.2.5	Protezione dei depositanti	48
1.2.6	Collaborazione tra le autorità per prevenire e gestire le crisi finanziarie ..	49
1.2.7	Esenzione dall'imposta preventiva	50
1.2.8	Valutazione della regolamentazione TBTF	50
1.3	Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale	51
1.4	Interventi parlamentari	51
1.4.1	Mozioni e postulati	51
1.4.2	Altre considerazioni	53
1.5	Elaborazione dell'avamprogetto	54
2	Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	55
2.1	Governo d'impresa	55
2.1.1	Regime di responsabilità	55
2.1.2	Retribuzioni	58
2.1.3	Requisiti generali in materia di governo d'impresa	61
2.2	Vigilanza	63
2.2.1	Intervento precoce	63
2.2.2	Strumenti di vigilanza	66
2.2.3	Limitazione degli allentamenti delle prescrizioni in materia di fondi propri e di liquidità	74
2.2.4	Attività di audit	75
2.2.5	Affari di grande portata	78
2.2.6	Esecuzione	80

2.3	Garanzia della liquidità durante la crisi	82
2.3.1	Differimento della comunicazione in caso di sostegno alla liquidità da parte di una banca centrale	82
2.3.2	Costituzione e realizzazione di garanzie in relazione con un sostegno alla liquidità concesso dalla Banca nazionale	84
2.4	Piano di stabilizzazione e risoluzione	84
2.4.1	Piano di stabilizzazione	84
2.4.2	Risoluzione	86
2.5	Protezione dei depositanti	88
2.6	Collaborazione tra le autorità per prevenire e gestire le crisi finanziarie	89
2.7	Esenzione dall'imposta preventiva	91
2.8	Valutazione della regolamentazione TBTF	92
3	Punti essenziali del progetto	92
3.1	La normativa proposta	92
3.1.1	Governo d'impresa	92
3.1.2	Vigilanza	95
3.1.3	Garanzia della liquidità durante la crisi	102
3.1.4	Piano di stabilizzazione e risoluzione	103
3.1.5	Protezione dei depositanti	104
3.1.6	Collaborazione tra le autorità per prevenire e gestire le crisi finanziarie	104
3.1.7	Esenzione dall'imposta preventiva	105
3.1.8	Valutazione della regolamentazione TBTF	105
3.2	Compatibilità tra i compiti e le finanze	105
3.3	Questioni attuative	106
3.4	Necessità di coordinamento con la modifica richiesta il 6 settembre 2023 della legge sulle banche	106
4	Commento ai singoli articoli	107
4.1	Legge sulle banche	107
4.2	Codice civile	189
4.3	Legge sulle obbligazioni fondiari	190
4.4	Legge sui revisori	190
4.5	Legge federale sull'imposta preventiva	196
4.6	Legge sulla Banca nazionale	196
4.7	Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari	196
4.8	Legge sull'infrastruttura finanziaria	242
4.9	Legge del 17 dicembre 2004 sulla sorveglianza degli assicuratori	243
5	Ripercussioni	243
5.1	Ripercussioni per la Confederazione	243
5.1.1	Ripercussioni finanziarie	243
5.1.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	244

5.1.3	Ripercussioni sui rischi della Confederazione	244
5.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le Città, gli agglomerati e le regioni di montagna	244
5.3	Ripercussioni sull'economia	244
5.3.1	Ripercussioni su banche e altri istituti finanziari	244
5.3.2	Ripercussioni per altre imprese	247
5.3.3	Ripercussioni su altri gruppi e attori economici	247
5.3.4	Ripercussioni sull'economia	247
5.4	Ripercussioni sulla società	248
5.5	Ripercussioni sull'ambiente	248
5.6	Ripercussioni sulla digitalizzazione	248
5.7	Sintesi e bilancio delle ripercussioni	248
6	Aspetti giuridici.....	249
6.1	Costituzionalità	249
6.1.1.	Esigenze particolari per le banche di rilevanza sistemica e le banche con un'organizzazione complessa.....	249
6.1.2.	Regolamentazione relativa alle prassi di retribuzione	250
6.1.3.	Regolamentazione relativa agli strumenti della FINMA	251
6.1.4.	Costituzione e realizzazione di garanzie in relazione a un sostegno alla liquidità concesso dalla BNS	254
6.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	256
6.3	Forma dell'atto.....	256
6.4	Delega di competenze legislative	256
6.5	Protezione dei dati e trasparenza	257

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

A seguito della crisi di Credit Suisse, scoppiata nel marzo del 2023, il 10 aprile 2024 il Consiglio federale ha adottato il rapporto sulla stabilità delle banche secondo l'articolo 52 della legge dell'8 novembre 1934¹ sulle banche (LBCR), proponendo un pacchetto di misure costituito da modifiche di leggi e di ordinanze per l'ulteriore sviluppo del dispositivo «too big to fail» (TBTF)². Nel proprio rapporto del 17 dicembre 2024, la Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) «Gestione delle autorità – fusione d'urgenza Credit Suisse», appositamente istituita, ha in seguito formulato ulteriori raccomandazioni e presentato diversi interventi³. Nei suoi parametri di riferimento per l'elaborazione di progetti a livello di legge e di ordinanza, definiti il 6 giugno 2025, il Consiglio federale ha presentato un pacchetto complessivo basato su questi due rapporti e su ulteriori interventi parlamentari trasmessi⁴. Questo pacchetto di misure per il rafforzamento del dispositivo TBTF serve per la più ampia realizzazione possibile degli obiettivi secondo l'articolo 7 capoverso 2 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 ed (3) evitare l'erogazione di aiuti statali. L'intento è quindi limitare i rischi per l'economia e i contribuenti.

Le misure proposte devono essere introdotte in modo mirato per le banche di rilevanza sistemica («systemically important bank», SIB) e, in parte, specificatamente per UBS in quanto unica banca di rilevanza sistemica globale («global systemically important bank», G-SIB) rimasta in Svizzera. Alcune misure riguardano però anche altre banche e istituti finanziari, nei casi in cui una limitazione alle banche di rilevanza sistemica non sia opportuna e risultasse difficilmente giustificabile sotto il profilo dell'uguaglianza giuridica. Tali misure sono strutturate in modo proporzionale, ove possibile, oppure interessano direttamente gli assoggettati alla vigilanza soltanto in caso di comportamenti scorretti o di violazioni del diritto in materia di vigilanza (v. n. 1.1.9).

Con il pacchetto di misure il Consiglio federale punta a rafforzare e sviluppare ulteriormente il dispositivo TBTF secondo tre linee di intervento:

¹ RS 952.0

² FF 2024 1023

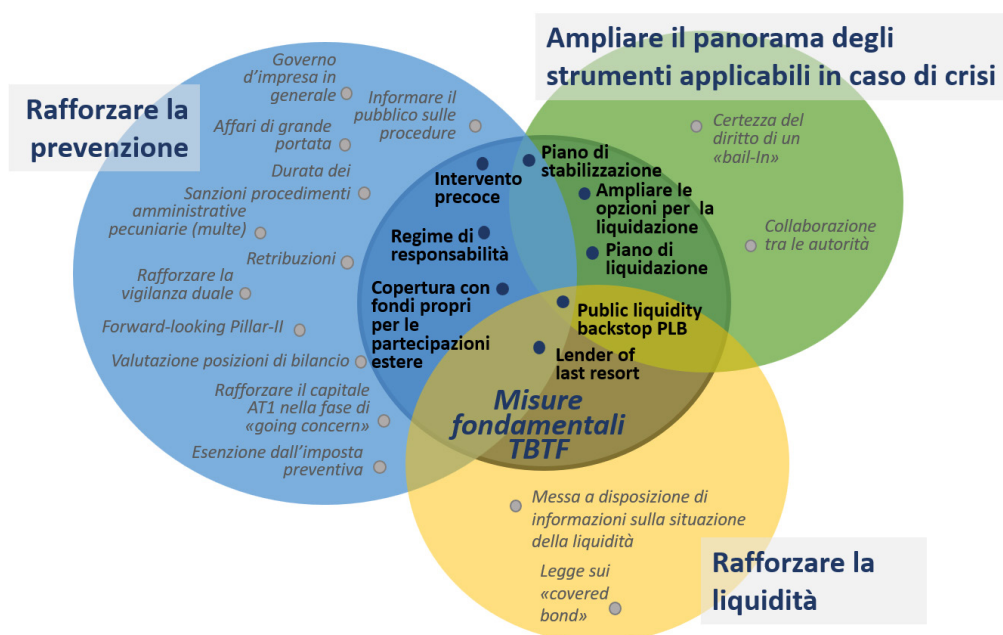
³ FF 2025 515 pagg. 615–624

⁴ www.efd.admin.ch > Piazza finanziaria > Too Big To Fail > Panoramica > Schede informative > Parametri di riferimento del Consiglio federale per la modifica della legge sulle banche.

- in primo luogo, la regolamentazione in materia di **prevenzione** deve essere rafforzata ancora di più al fine di ridurre ulteriormente la probabilità del verificarsi di una crisi bancaria. I requisiti imposti alle SIB e, laddove una limitazione non sia appropriata, anche agli altri istituti finanziari devono quindi essere inaspriti in modo mirato e la relativa applicazione migliorata;
- in secondo luogo, la **regolamentazione in materia di liquidità** deve essere ulteriormente rafforzata. Il caso di Credit Suisse ha sottolineato 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 risoluzione e la collaborazione tra le autorità.

In tutte e tre le linee di intervento sono presenti misure fondamentali per la realizzazione degli obiettivi (v. Figura 1). Al fine di disporre di una valutazione esterna dell'efficacia del pacchetto complessivo e delle ripercussioni sull'economia nazionale, con particolare riguardo alle misure fondamentali, è stata commissionata un'analisi⁵.

Figura 1: pacchetto di misure relativo al dispositivo TBTF, misure fondamentali e ulteriori misure⁶



⁵ www.efd.admin.ch > Piazza finanziaria > Too Big To Fail > Rapporto del Consiglio federale sulla stabilità delle banche > Documentazione > Perizie e rapporti esterni > Analisi condotta dalla società di consulenza BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG.

⁶ Fonte: Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SIF).

Gran parte delle misure, tra cui tutte le misure fondamentali, comporta adeguamenti a livello di legge⁷ che saranno trattati nel presente progetto, salvo due eccezioni. Tali eccezioni riguardano la copertura delle partecipazioni estere con fondi propri della casa madre di banche di rilevanza sistemica e l'introduzione di un «public liquidity backstop» (PLB) (misure 15 e 29, rispettivamente, del rapporto del Consiglio federale sulla stabilità delle banche [di seguito «rapporto sulla stabilità delle banche»]), per le quali il Consiglio federale ha già licenziato i relativi messaggi all'attenzione del Parlamento⁸.

Sono inoltre previste misure che possono essere attuate direttamente a livello di ordinanza, senza alcun adeguamento legislativo. Per quanto concerne il trattamento prudenziale di determinate posizioni di bilancio nell'ambito dei fondi propri (misura 18 del rapporto sulla stabilità delle banche) nonché i requisiti per la fornitura di informazioni nell'ambito della liquidità (misura 25 del rapporto sulla stabilità delle banche), il 22 aprile 2026 il Consiglio federale ha già approvato una modifica dell'ordinanza del 1° giugno 2012⁹ sui fondi propri (OFoP) e dell'ordinanza del 30 novembre 2012¹⁰ sulla liquidità (OLiq) ponendo in vigore entrambe le ordinanze al 1° gennaio 2027¹¹.

Inoltre, parallelamente al presente progetto, vengono poste in consultazione per l'attuazione a livello di ordinanza anche le esigenze che le banche devono soddisfare nei confronti del prestatore di ultima istanza nell'ambito della preparazione di garanzie per l'ottenimento di liquidità («lender of last resort, LoLR; misura 28 del rapporto sulla stabilità delle banche»). Tale misura è strettamente collegata al presente progetto.

L'elaborazione dei progetti a livello di legge e di ordinanza è avvenuta in linea con i parametri di riferimento del Consiglio federale del 6 giugno 2025. Rispetto ai parametri, nel presente progetto vengono apportate le modifiche esposte qui di seguito: il regime di responsabilità è introdotto soltanto per le banche con un numero di collaboratori pari o superiore a 250 collaboratori anziché per tutte le banche; per quanto riguarda le società di audit, si rinuncia all'obbligo di un'approvazione annuale, mentre l'obbligo di cambiare società è esteso da 10 a 14 anni – ciò ha lo scopo di garantire che l'onere derivante da tali misure risulti proporzionato; si intende inoltre procedere a un adeguamento del sistema della protezione dei depositanti (accesso ai depositi senza interruzioni) soltanto in una fase successiva, dal momento che non costituisce un elemento della regolamentazione TBTF in senso stretto; infine, il nuovo articolo concernente gli affari di grande portata sarà introdotto in aggiunta all'articolo già

⁷ www.efd.admin.ch > Piazza finanziaria > Too Big To Fail > Panoramica > Schede informative > Parametri di riferimento del Consiglio federale per la modifica della legge sulle banche.

⁸ FF 2023 2165; FF 2026 1177; www.efd.admin.ch > Piazza finanziaria > Too Big To Fail > Panoramica.

⁹ RS 952.03

¹⁰ RS 952.06

¹¹ www.efd.admin.ch > Piazza finanziaria > Too Big To Fail > Panoramica.

esistente nella legge del 22 giugno 2007¹² sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA) senza sostituirlo.

La necessità di intervento concreta e gli obiettivi delle singole misure sono illustrati di seguito.

1.1.1 Governo d'impresa

I requisiti relativi al buon governo d'impresa (corporate governance) mirano ad assicurare che le banche elaborino, mantengano e sviluppino principi, strutture e processi tali da garantire una gestione e un controllo efficaci della loro attività da parte degli organi preposti.

Il buon governo d'impresa è uno dei principi più efficaci per prevenire le crisi, in quanto assicura competenze chiare, una gestione efficiente dei rischi e una cultura manageriale responsabile.

Per anni l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) ha constatato le carenze del governo d'impresa di Credit Suisse, tra cui l'opacità delle responsabilità, la debolezza della cultura manageriale e le lacune nella gestione dei rischi nonché nella gestione dei conflitti di interesse e nella trasparenza nei confronti della FINMA. Malgrado le reiterate indicazioni della FINMA, non si è provveduto a risolvere tali irregolarità in via definitiva. L'analisi della crisi ha evidenziato che requisiti prudenziali più chiari in materia di governo d'impresa e maggiori poteri avrebbero permesso all'autorità di vigilanza di intervenire in modo più efficace¹³.

Conformemente al proprio rapporto sulla stabilità delle banche, il Consiglio federale intende promuovere tre aspetti fondamentali del governo d'impresa: la responsabilità individuale (regime di responsabilità), i requisiti dei sistemi di retribuzione e i criteri generali del governo d'impresa. I riscontri ottenuti dalla Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) hanno corroborato tale obiettivo.

Regime di responsabilità e obbligo di diligenza¹⁴

In generale, il caso Credit Suisse e la prassi di vigilanza della FINMA mostrano che spesso un buon governo d'impresa viene meno nel momento in cui, all'interno di una banca, le responsabilità non sono attribuite chiaramente ai soggetti che ne sono investiti oppure non sono reclamate in modo chiaro dalla direzione.

Il regime di responsabilità fa sì che a tale livello gerarchico le responsabilità siano chiare e che in caso di violazioni le stesse banche o la FINMA possano intervenire in modo mirato. Si rafforza così la responsabilità personale dei responsabili decisionali. Questo migliora la cultura aziendale e la cultura del rischio degli istituti interessati e

¹² RS 956.1

¹³ www.finma.ch > Media > Rapporto della FINMA – Insegnamenti tratti (lessons learned) dalla crisi di Credit Suisse, 19 dicembre 2023.

¹⁴ FF 2024 1023 pag. 253 segg.

favorisce un governo d'impresa responsabile. La priorità di questa misura non sta in un'eventuale sanzione, ma nella prevenzione. Considerato il suo peso nell'ambito della cultura del rischio e della responsabilità di una banca, si tratta di una misura fondamentale per rafforzare la stabilità delle banche.

L'esatta attribuzione delle responsabilità dovrebbe permettere di identificare in modo più semplice e giuridicamente più sicuro, rispetto a oggi, i responsabili di una violazione degli obblighi, che potrebbero quindi essere sanzionati dalla banca o dall'autorità di vigilanza. Il che, a sua volta, dovrebbe essere un forte incentivo per i responsabili a migliorare la gestione del rischio ed evitare violazioni degli obblighi nel loro ambito di responsabilità.

Nel caso delle banche più piccole con un modello di attività semplice e una struttura organizzativa chiara, l'attribuzione delle responsabilità è di più facile realizzazione. Pertanto, il regime di responsabilità deve essere introdotto soltanto per le banche con una struttura organizzativa complessa; saranno considerate tali le banche con un numero di collaboratori pari o superiore a 250 equivalenti a tempo pieno.

L'attuale LBCR non contiene disposizioni sul comportamento delle persone tenute a garantire un'attività irreprensibile (di seguito «garanti dell'irreprensibilità»). L'obbligo di diligenza di nuova introduzione specifica che i garanti dell'irreprensibilità devono provvedere al rispetto del diritto vigente e delle prescrizioni interne.

Retribuzioni¹⁵

Per quanto concerne le retribuzioni, il caso Credit Suisse ha messo in luce una discrepanza tra successo economico e politica di retribuzione. Tra il 2010 e il 2022, ai premi di prestazione, pari a 39,8 miliardi di franchi, facevano da contraltare perdite complessive per un totale di 33,7 miliardi di franchi¹⁶. È altrettanto vero che la FINMA è riuscita a influire con un discreto successo sull'entità delle retribuzioni. In Svizzera, tuttavia, non esistono ancora disposizioni a livello di legge o di ordinanza che disciplinino nello specifico l'elaborazione dei sistemi di retribuzione e quindi le possibilità di intervento della FINMA. Soltanto se a una SIB o alla sua società madre è accordato un aiuto statale con fondi della Confederazione, il Consiglio federale è tenuto a ordinare misure concernenti le retribuzioni (art. 10a LBCR). Requisiti generali sui sistemi di retribuzione dei fornitori di servizi finanziari sono altresì previsti dall'articolo 25 lettera e dell'ordinanza del 6 novembre 2019¹⁷ sui servizi finanziari (OSerFi). Inoltre, la FINMA ha emesso una circolare sui sistemi di remunerazione (2010/01)¹⁸ rivolta alle banche e agli altri titolari di un'autorizzazione, a partire da una

¹⁵ FF 2024 1023 pag. 260 segg.

¹⁶ FF 2025 515 pag. 113

¹⁷ RS 950.11

¹⁸ www.finma.ch > Documentazione > Circolari > 2010/01 Circolare FINMA Sistemi di remunerazione, Standard minimi per i sistemi di remunerazione negli istituti finanziari, ultima modifica 22.9.2016.

determinata dimensione, che prevede anche standard minimi. In futuro, anche per le banche svizzere devono essere introdotte a livello di legge regole generali vincolanti per ridurre i rischi ed evitare falsi incentivi nell'ambito delle retribuzioni, come prevedono gli standard internazionali e come avviene all'estero.

Queste regole devono puntare allo sviluppo positivo sostenibile e di lungo periodo di un istituto e contrastare l'assunzione di rischi che potrebbero compromettere tale sviluppo. L'obiettivo della misura è far sì che le banche interessate implementino il sistema di retribuzione in modo più mirato, al fine di gestire adeguatamente i rischi. La priorità deve essere il successo a lungo termine e non gli utili di breve periodo, i quali possono senz'altro tradursi in retribuzioni variabili elevate, ma spesso comportano rischi significativi che ostacolano il successo di lungo periodo. Al tempo stesso, la FINMA deve godere di una facoltà di intervento più chiara e incisiva.

Questi principi di carattere generale devono essere introdotti per tutte le banche. Requisiti concreti, come il differimento di retribuzioni variabili e clausole di restituzione («clawback»), devono invece essere applicabili soltanto alle SIB e più precisamente soltanto ai garanti dell'irreprensibilità e alle persone con una retribuzione complessiva elevata. Sono infatti in particolare queste persone a essere responsabili della gestione dei rischi, del rispetto delle prescrizioni prudenziali e dell'assunzione di rischi.

Requisiti generali in materia di governo d'impresa¹⁹

Rispetto alle più recenti leggi sui mercati finanziari (in particolare la legge federale del 15 giugno 2018²⁰ sugli istituti finanziari [LIsFi]), nelle condizioni di autorizzazione la LBCR definisce requisiti meno concreti in materia di governo d'impresa. Così, rispetto alla LIsFi, l'attuale LBCR non prevede alcun requisito esplicito nei confronti di una banca circa la definizione di regole adeguate di conduzione dell'impresa (art. 9 cpv. 1 LIsFi) oppure circa l'identificazione, la misurazione, la gestione e la sorveglianza dei rischi e l'istituzione di efficaci controlli interni (art. 9 cpv. 2 LIsFi). Per quanto concerne la precisazione e l'innalzamento del carattere giuridicamente vincolante dei requisiti in materia di governo d'impresa, le attuali disposizioni dell'ordinanza del 30 aprile 2014²¹ sulle banche e le casse di risparmio (OBCR; cfr. p. es. art. 12 OBCR), come pure quelle della circolare FINMA in materia di corporate governance, gestione del rischio e controlli interni presso le banche (2017/01)²², devono essere elevate a livello di legge e modernizzate con prudenza (art. 3 segg. AP-LBCR), rafforzando così le basi giuridiche in materia di governo d'impresa e la rispettiva vigilanza. Questo permetterebbe di tenere conto anche del fatto che le banche, contestualmente alla

¹⁹ FF 2024 1023 pag. 240 segg.

²⁰ RS 954.1

²¹ RS 952.02

²² www.finma.ch > Documentazione > Circolari > 2017/1 Circolare FINMA Corporate Governance – banche, Corporate governance, gestione del rischio e controlli interni presso le banche, ultima modifica 4.11.2020.

concomitanza delle autorizzazioni prevista dalla LIsFi, prevalgono su tutti gli altri istituti finanziari (art. 6 cpv. 1 LIsFi), anche sotto il profilo dei requisiti di legge.

1.1.2 Vigilanza

Secondo l'articolo 4 della legge del 22 giugno 2007 sulla vigilanza dei mercati finanziari²³ (LFINMA), la vigilanza della FINMA si prefigge la protezione dei creditori, degli investitori e degli assicurati, nonché la tutela della funzionalità dei mercati finanziari. Essa contribuisce in tal modo a rafforzare la reputazione e la concorrenzialità della piazza finanziaria svizzera, nonché la capacità di quest'ultima di affrontare le sfide future.

Dal rapporto del Consiglio federale del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche²⁴ e dal rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta del 17 dicembre 2024 sulla gestione delle autorità federali nel contesto della crisi di Credit Suisse²⁵ è emerso che la vigilanza della FINMA doveva essere rafforzata a livello di legge. Le misure proposte di seguito mirano quindi al rafforzamento della FINMA in diversi ambiti.

Intervento precoce

Al fine di evitare, per quanto possibile, che una banca precipiti in una situazione di crisi o che gli interessi dei clienti siano in altro modo minacciati, la FINMA dovrebbe poter intervenire con misure preventive a uno stadio precoce²⁶. Ciò è stato messo in luce in particolare dalla crisi di Credit Suisse, ma può riguardare tutte le banche. La FINMA dispone attualmente di alcuni strumenti specifici di intervento precoce²⁷. Questi devono essere precisati in riferimento alle misure che la FINMA potrà adottare nelle diverse situazioni, ad esempio per evitare il rischio d'insolvenza²⁸. È infatti risultato evidente che l'efficacia dell'intervento precoce dipende dal momento opportuno della sua adozione. L'analisi ha anche rilevato che la concessione dell'effetto sospensivo nell'ambito di un ricorso può ritardare in misura significativa l'attuazione delle misure²⁹ o compromettere il raggiungimento dei loro obiettivi.

Di conseguenza, si intende migliorare il sistema attuale chiarendo i criteri di intervento in funzione delle diverse situazioni e precisando le misure a disposizione della FINMA³⁰. Ciò riguarda le competenze della FINMA volte a ristabilire l'organizzazione

²³ RS 956.1

²⁴ FF 2024 1023

²⁵ FF 2025 515

²⁶ FF 2024 1023, pag. 184 segg.

²⁷ FF 2024 1023, pag. 177 segg..

²⁸ FF 2025 515, pag. 527 segg.

²⁹ FF 2025 515, pag. 526 segg.

³⁰ FF 2025 515, pag. 526

adeguata della banca e quelle intese a evitare un peggioramento della sua situazione economica o a proteggere gli interessi dei clienti. Sarà pertanto previsto un rafforzamento degli strumenti di intervento nel quadro della vigilanza continua in relazione al governo d'impresa, al fine di permettere alla FINMA di ordinare gli adeguamenti necessari all'interno dell'organizzazione della banca, in particolare quelli del regime di responsabilità se la FINMA constata che l'organizzazione della banca non consente una gestione adeguata dei rischi. Inoltre, sarà chiarito il sistema di intervento nel caso in cui una banca si trovi in una situazione di rischio elevato, sia se la sua situazione economica peggiora considerevolmente sia se rischia di peggiorare considerevolmente nel prossimo futuro o se gli interessi dei clienti sono in altro modo minacciati, al fine di rafforzare la certezza del diritto in merito alle misure a disposizione della FINMA. L'azione della FINMA ha lo scopo di evitare alla banca un peggioramento della sua situazione economica e il verificarsi del rischio d'insolvenza, nonché di proteggere gli interessi dei clienti. Sia per l'intervento legato all'organizzazione della banca sia per quello in caso di rischio elevato, la FINMA disporrà di criteri di intervento preventivi, per poter agire prima che le irregolarità organizzative o il peggioramento della situazione economica si materializzino. Queste modifiche creeranno maggiore certezza del diritto e favoriranno interventi proporzionati della FINMA al momento opportuno.

Inoltre, dato che tutte queste misure sono finalizzate a garantire una situazione conforme e la sopravvivenza economica della banca, nonché a ridurre rischi che potrebbero comportare ripercussioni importanti per i clienti o per la stabilità finanziaria, i ricorsi interposti contro queste misure saranno privati dell'effetto sospensivo. Tali misure avranno quindi immediata esecutività. Tuttavia, in caso di ricorso, la banca potrà chiedere al tribunale la concessione dell'effetto sospensivo.

Strumenti di vigilanza

Sia la crisi di Credit Suisse che il rapporto della CPI hanno mostrato i limiti degli strumenti esistenti della FINMA, in particolare nel quadro del trattamento di un istituto non disposto a collaborare con la FINMA. Alcuni strumenti di vigilanza a disposizione della FINMA dovranno quindi essere ampliati instaurando le condizioni necessarie affinché la FINMA possa assicurare l'applicazione efficace delle disposizioni legali in materia di vigilanza.

Ad esempio, la FINMA dovrebbe poter informare sistematicamente in merito alle decisioni finali di «enforcement» e indicare nominalmente gli istituti interessati, al fine di garantire la trasparenza, rafforzare la fiducia nell'autorità di vigilanza e nella funzionalità dei mercati, nonché prevenire le speculazioni e le incertezze che potrebbero compromettere la stabilità del sistema finanziario.

Inoltre, a fini di dissuasione pecuniaria diretta, sarà conferita alla FINMA la competenza di infliggere sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti delle persone giuridiche e delle società di persone in caso di gravi violazioni delle disposizioni legali in materia di vigilanza. La pubblicazione di tale sanzione fornisce un contributo sostanziale alla sua efficacia perché ha un impatto diretto e comprensibile sul mercato, sugli azionisti, sulla percezione dell'assoggettato da parte dei clienti e indurrà gli istituti a evitare le

violazioni gravi. Dato che questo tipo di sanzione può essere considerata un'accusa penale ai sensi della Convenzione del 4 novembre 1950³¹ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), sarà introdotta una disposizione per disciplinare l'obbligo di cooperazione durante tale procedimento. Questa disposizione preciserà le modalità della cooperazione e includerà il diritto di non autoincriminarsi nel procedimento sanzionatorio, conformemente al rapporto del Consiglio federale del 23 febbraio 2022 sulle sanzioni amministrative pecuniarie³².

Inoltre, dovrà essere introdotto anche lo strumento degli accordi amichevoli («settlement») che consentirà alla FINMA di concludere accordi con gli assoggettati alla vigilanza segnatamente sulle misure volte a ripristinare la situazione conforme. Sia per la FINMA sia per gli assoggettati alla vigilanza, tale meccanismo permetterà di accelerare notevolmente i procedimenti e di ridurre i costi.

È inoltre opportuno allineare le competenze dell'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) a quelle della FINMA conferendole la facoltà di infliggere sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti delle società di audit sotto sorveglianza statale, al fine di colmare una lacuna esistente tra l'ammonizione e la revoca dell'abilitazione e per migliorare così la qualità delle prestazioni di verifica, indispensabili ai fini della sorveglianza. Le basi legali relative all'obbligo di cooperazione e all'accordo amichevole saranno altresì previste quali strumenti strettamente connessi a questa nuova competenza sanzionatoria e necessari alla sua attuazione efficace.

Per migliorare la capacità della FINMA di far eseguire le sue decisioni nei confronti di assoggettati alla vigilanza poco cooperativi, deve essere introdotta la competenza di infliggere penalità di mora (all'estero chiamate comunemente «periodic penalty payment» [PPP]). Il loro scopo è di assicurare l'esecuzione rapida ed efficace delle misure ordinate, senza finalità repressiva. Prima di pronunciare una tale misura, la FINMA dovrà informare l'assoggettato alla vigilanza che l'inosservanza di una decisione esecutoria entro il termine impartito lo espone a una penalità di mora. In tal modo la FINMA sarà quindi portata a formalizzare maggiormente la sua attività.

Inoltre, l'articolo 29 capoverso 1 LFINMA sarà esteso ai collaboratori degli assoggettati alla vigilanza (inclusi gli organi e le persone tenute a garantire un'attività irrepreensibile), dato che l'assoggettato può di fatto agire solo tramite questi ultimi. Questa modifica allinea la legge alla pratica, rafforza la certezza del diritto e facilita l'accesso della FINMA alle informazioni rilevanti, anche al di fuori dei procedimenti.

L'articolo 29 capoverso 2 LFINMA viene altresì precisato al fine di sancire esplicitamente il carattere personale dell'obbligo di notifica per le persone tenute a garantire un'attività irrepreensibile.

³¹ RS 0.101

³² FF 2022 776

Gli obblighi delle persone fisiche previsti dall'articolo 29 LFINMA possono comportare un rischio di autoincriminazione in caso di trasmissione di informazioni alle autorità penali (art. 38 LFINMA). Sebbene gli obblighi d'informazione e di notifica siano essenziali all'esercizio della vigilanza da parte della FINMA, devono essere conciliati con le garanzie procedurali delle persone interessate. A tal fine, sarà introdotta una base legale specifica all'articolo 38a AP-LFINMA, prevedendo l'inutilizzabilità, in un procedimento penale, delle dichiarazioni autoincriminanti ottenute con la comminatoria di una sanzione penale nella procedura amministrativa. Tale soluzione consente di assicurare l'efficacia della vigilanza e al contempo di garantire il rispetto dei diritti fondamentali. Risponde inoltre al postulato Meier 24.3890 Dirimere il conflitto tra l'obbligo di collaborare e il diritto di non autoincriminarsi nei procedimenti della FINMA, che è stato adottato all'unanimità.

Inoltre, altre misure di vigilanza attualmente a disposizione della FINMA devono essere rafforzate, ossia il divieto di esercizio della professione (art. 33 LFINMA) e la confisca (art. 35 LFINMA)³³. Alcune modifiche renderanno questi strumenti più efficienti permettendo alla FINMA di pronunciare un divieto di esercizio della professione anche in caso di violazioni gravi di prescrizioni interne rilevanti sotto il profilo della legislazione in materia di vigilanza e di ordinare il divieto durevolmente in caso di recidiva, nonché di estendere la cerchia delle persone rientranti nella confisca a tutti i collaboratori dell'assoggettato alla vigilanza.

Infine, la FINMA deve talvolta far fronte a procedure di ricorso lunghe e complesse che ritardano considerevolmente l'esecuzione delle misure che ha ordinato³⁴. Questi aspetti procedurali possono comportare rischi per la stabilità della banca, per gli interessi dei clienti o per il sistema finanziario. La necessità di introdurre modifiche legislative per migliorare l'efficacia delle procedure è emersa anche dal rapporto della CPI (p. es. limitare i rimedi giuridici, abbreviare le procedure di ricorso ecc.)³⁵. È pertanto opportuno che i ricorsi relativi a determinate decisioni importanti, ossia in particolare riguardanti l'intervento precoce, siano privati di effetto sospensivo, per favorirne l'esecuzione immediata.

Poiché queste misure mirano principalmente a rafforzare l'autorità di vigilanza e assicurare la protezione dei clienti, sono attuate per tutti gli assoggettati alla vigilanza o tutte le banche, non solo per le SIB.

Limitazione degli allentamenti delle prescrizioni in materia di fondi propri e di liquidità

La base legale fondamentale per definire le esigenze in materia di fondi propri e di liquidità per le banche è costituita dall'articolo 4 LBCR. Il capoverso 2 attribuisce al Consiglio federale la facoltà di definire tali esigenze e autorizza la FINMA a emanare

³³ FF 2024 1023, pagg. 291–292

³⁴ FF 2024 1023, pag. 311 segg.

³⁵ FF 2025 515, pag. 528 segg.

le prescrizioni di esecuzione, la quale, conformemente al capoverso 3, può alleviare o inasprire le esigenze minime.

La CPI³⁶ ha analizzato fino a che punto ci si sia avvalsi di questa competenza nei confronti di Credit Suisse, in particolare contestualmente al filtro prudenziale e alle norme transitorie concernenti i requisiti patrimoniali. In particolare, la Commissione ha constatato che l'applicazione dell'articolo 4 capoverso 3 LBCR era giuridicamente ammissibile e che questa è avvenuta nell'ambito dei margini di manovra del diritto prudenziale. La CPI ha inoltre individuato un problema strutturale della regolamentazione: la forma estremamente aperta conferisce all'autorità di vigilanza una grande flessibilità, senza tuttavia assicurarne la trasparenza nei confronti della politica e della sfera pubblica circa il suo utilizzo. Per questa ragione, nelle mozioni 24.4530 e 24.4526 la CPI chiede che in futuro la concessione di allentamenti alle SIB sia trasparente, limitata nel tempo e corredata di un chiaro piano di abbandono graduale³⁷, sulla base dell'articolo 4 capoverso 3 LBCR.

Nel suo documento del 6 giugno 2025 sui parametri di riferimento per la modifica della legge sulle banche, il Consiglio federale fa propria tale richiesta e la unisce a una valutazione differenziata del margine di manovra della vigilanza³⁸, sottolineando che la precisazione non è in contrasto con l'obiettivo di rafforzare ulteriormente il panorama degli strumenti e le competenze della FINMA. L'autorità di vigilanza deve poter fruire anche in futuro di un margine di manovra sufficiente, che le consenta di reagire con flessibilità in particolari situazioni.

Alla luce di quanto precede, nella situazione iniziale circa l'attuazione delle mozioni appare altresì auspicabile riservare una particolare attenzione agli allentamenti a tempo indeterminato già concessi in passato.

Attività di audit³⁹

Secondo il vigente articolo 23 LBCR, la FINMA può effettuare verifiche dirette presso banche, gruppi bancari e conglomerati finanziari se ciò è necessario in considerazione della loro importanza economica, della complessità della fattispecie da chiarire o per il collaudo di modelli interni. Questa limitazione deve essere eliminata. Secondo altre leggi sui mercati finanziari, la FINMA può già adesso effettuare direttamente verifiche presso altri titolari di autorizzazione, in qualsiasi momento e senza limitazioni (cfr. p. es. art. 47 cpv. 1 della legge federale del 17 dicembre 2004⁴⁰ sulla sorveglianza degli assicuratori [LSA] per quanto concerne le imprese di assicurazione oppure art. 63

³⁶ FF 2025 515 pag. 510 segg.

³⁷ FF 2025 515 pag. 521

³⁸ www.efd.admin.ch > Piazza finanziaria > Too Big To Fail > Panoramica > Schede informative > Parametri di riferimento del Consiglio federale per la modifica della legge sulle banche, pag. 17.

³⁹ FF 2024 1023 pag. 302 segg.

⁴⁰ RS 961.01

cpv. 5 LIsFi per quanto concerne i gestori di patrimoni collettivi, le direzioni dei fondi e le società di intermediazione mobiliare). A livello internazionale è consuetudine che le autorità di vigilanza possano effettuare verifiche dirette presso gli assoggettati alla vigilanza in qualsiasi momento e senza limitazioni.

Gli assoggettati alla vigilanza incaricano e pagano le società di audit prudenziali. Questo modello di vigilanza duale non è esente da conflitti di interesse, che oggi vengono già mitigati con prescrizioni sull'indipendenza (cfr. art. 11 della legge del 16 dicembre 2005⁴¹ sui revisori [LSR], art. 728 del Codice delle obbligazioni [CO]⁴², art. 11 dell'ordinanza del 22 agosto 2007⁴³ sui revisori [OSRev]) e sull'incompatibilità con un mandato di verifica (cfr. art. 7 dell'ordinanza del 5 novembre 2014⁴⁴ sugli audit dei mercati finanziari [OA-FINMA], nm. 8 segg. circolare FINMA 2025/01 sull'attività di audit⁴⁵). In linea di principio, non si deve mettere in discussione il modello di vigilanza duale, ma rafforzare l'indipendenza delle società di audit, introducendo per esempio un obbligo di rotazione della società di audit dopo 14 anni oppure prevedendo l'obbligo per la FINMA di autorizzare la scelta e il cambiamento della società di audit. Considerati il ruolo fondamentale delle società di audit ai fini della vigilanza e le carenze rilevate nelle attuali disposizioni di legge, tali adeguamenti devono applicarsi non soltanto alle SIB, ma anche a tutti gli assoggettati alla vigilanza della FINMA. Questo permetterebbe di migliorare considerevolmente la qualità delle verifiche e consentirebbe alla FINMA di effettuare un controllo più accurato.

Affari di grande portata

Il consiglio di amministrazione è l'organo strategico della FINMA (art. 9 LFINMA). Ha i compiti che gli sono attribuiti dalla legge e che riguardano sia le questioni di vigilanza strategiche (con ripercussioni a livello esterno come p. es. l'emanazione di ordinanze delegate alla FINMA o l'adozione di circolari) sia le questioni strategiche inerenti le autorità (con ripercussioni a livello interno, come p. es. la sorveglianza della direzione). La direzione è l'organo operativo della FINMA (art. 10 LFINMA). Emana le decisioni conformemente al regolamento di organizzazione, elabora le basi decisionali del consiglio di amministrazione e gli fa regolarmente rapporto, senza indugio in caso di eventi speciali, e adempie tutti i compiti che non sono assegnati a un altro organo.

Quale organo strategico, il consiglio di amministrazione della FINMA decide in merito agli affari strategici e quindi anche in merito agli affari di grande portata (art. 9 cpv. 1 lett. b LFINMA). Nel proprio regolamento di organizzazione la FINMA ha definito gli «affari di grande portata» e quali affari rientrano in tale definizione, sulla base del

⁴¹ RS 221.302

⁴² RS 220

⁴³ RS 221.302.3

⁴⁴ RS 956.161

⁴⁵ www.finma.ch > Documentazione > Circolari > 2025/1 Circolare FINMA Attività di audit, in vigore dall'1.1.2025.

messaggio del 1° febbraio 2006⁴⁶ sulla legge federale concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (di seguito «messaggio LAUFIN»). Secondo tale definizione, sono affari di grande portata gli affari strategici (e non operativi) che hanno un peso significativo per la piazza finanziaria e per il conseguimento degli obiettivi della strategia stabilita dal consiglio di amministrazione. Secondo i principi del buon governo d'impresa generalmente riconosciuti, il consiglio di amministrazione, quale organo strategico, deve poter definire anche gli affari strategici in quanto tali. Nel regolamento di organizzazione FINMA del 18 dicembre 2008⁴⁷ la FINMA ha pertanto stabilito che spetta al consiglio di amministrazione decidere – tenendo conto della definizione e degli esempi – in singoli casi in merito ad affari di grande portata (art. 2^{bis}). L'eventuale assegnazione degli affari di grande portata a un organo operativo si tradurrebbe nella commistione tra aspetto operativo e strategico, rendendo complesso per il consiglio di amministrazione controllare la direzione.

Il Fondo monetario internazionale (FMI) sottopone periodicamente a verifica la governance della FINMA nell'ambito del «Financial Sector Assessment Program» (FSAP). Nella verifica del 2025 il FMI conferma l'implementazione di tutte le misure di governance da ormai 12 anni. Il FMI non ravvisa alcuna necessità di adeguamento della governance della FINMA, neanche per quanto concerne la gestione degli affari di grande portata.

In linea generale, l'attuale suddivisione dei compiti tra consiglio di amministrazione e direzione della FINMA è considerata ragionevole e risulta conforme anche a quella che la FINMA si aspetta dagli istituti assoggettati alla sua vigilanza nonché ai principi di corporate governance generalmente riconosciuti.

Nell'ambito della crisi di Credit Suisse, la CPI ha sottoposto a un attento esame la gestione delle autorità e quindi anche della FINMA. In tale occasione la CPI ha acquisito una visione completa degli iter e dei processi decisionali all'interno della FINMA. Neanche dall'analisi della CPI sono emerse indicazioni che mettessero in discussione l'attuale ripartizione dei compiti tra il consiglio di amministrazione e la direzione della FINMA.

Tuttavia, la CPI fa presente che, ai fini della certezza del diritto, l'articolo 9 capoverso 1 lettera b LFINMA andrebbe verificato, dopo che la FINMA aveva adeguato il proprio regolamento di organizzazione in tal senso già nel 2019. In quest'ottica la CPI ha invitato il Consiglio federale a esaminare come può essere modificata o eventualmente abrogata tale disposizione della LFINMA al fine di agevolare la governance della FINMA in riferimento ai rapporti di lavoro tra direzione e consiglio di amministrazione. In questo contesto il Consiglio federale deve anche esaminare se e in quali situazioni i procedimenti di «enforcement» nei confronti di banche di rilevanza sistemica debbano

⁴⁶ FF 2006 2625, in particolare 2635 e 2658

⁴⁷ www.finma.ch > FINMA > Organizzazione > Corporate governance > [Regolamento sull'organizzazione dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA](#).

essere considerati affari di grande portata (e quindi essere decisi dal consiglio di amministrazione).

L'adeguamento della disposizione di legge è finalizzato a rafforzare ulteriormente la certezza del diritto, dal momento che le disposizioni del regolamento di organizzazione FINMA sono elevate a livello di legge. L'adeguamento illustrato attua la misura 13 del rapporto sulla stabilità delle banche e adempie i postulati 24.4536 e 24.4542 della CPI.

Esecuzione

Con l'emanazione della LAUFIN sono state raggruppate le disposizioni di esecuzione allora contenute nelle diverse leggi sui mercati finanziari. L'AUFIN, pertanto, esegue la LAUFIN, le singole leggi sui mercati finanziari e le loro disposizioni di esecuzione, dal momento che prende i provvedimenti e le decisioni necessari per l'esecuzione⁴⁸.

In virtù del principio di opportunità, in particolare, le risorse dell'AUFIN devono essere impiegate innanzitutto in modo parsimonioso, il rapporto tra i costi e l'utilità deve essere adeguato, ai fini della realizzazione degli obiettivi della vigilanza dei mercati finanziari, e le uscite finanziarie devono esplicitare l'effetto desiderato⁴⁹. Nell'impiego delle risorse occorre accertarsi che le attività siano ordinate corrispondentemente all'importanza e all'urgenza (art. 11 lett. b dell'ordinanza del 25 novembre 1998⁵⁰ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [OLOGA]). Ciò permette non solo di definirne l'ordine di priorità, ma obbliga anche a renderle prioritarie (e per contro a postporre l'ordine) anche nell'esecuzione e fino all'attuazione («enforcement») della LFINMA e delle restanti leggi sui mercati finanziari.

Inoltre, in quanto autorità, la FINMA sottostà al principio di legalità (art. 5 cpv. 1 della Costituzione federale [Cost.]⁵¹) e, nell'ambito della propria attività di vigilanza (art. 6 cpv. 1 LFINMA), è tenuta a eseguire in modo uniforme e non arbitrario la LFINMA e le leggi sui mercati finanziari. Nella prassi possono tuttavia verificarsi situazioni isolate in cui l'esecuzione del diritto vigente non appare ragionevole o risulta contraddittoria. Al fine di evitare tale circostanza, con l'introduzione dei nuovi capoversi 2 e 3 nell'articolo 56 LFINMA si intende creare la base legale per un nuovo strumento di garanzia della sospensione dell'esecuzione («no-action letters»)⁵². Ciò doterebbe la FINMA di uno strumento, già in uso in altre giurisdizioni rilevanti per i mercati finanziari

⁴⁸ FF **2006** 2625, in particolare 2688

⁴⁹ FF **2006** 2625, in particolare 2654

⁵⁰ RS **172.010.1**

⁵¹ RS **101**

⁵² Occorre distinguere le agevolazioni prudenziali basate su disposizioni specifiche dalle garanzie di sospensione dell'esecuzione. L'art. 73f cpv. 1 della legge del 19 giugno 2015 sull'infrastruttura finanziaria (LInFi) attribuisce al Consiglio federale la competenza di prevedere agevolazioni a livello di ordinanza per cosiddetti piccoli sistemi di negoziazione TRD. Inoltre, secondo l'art. 4 cpv. 3 LBCR, in casi particolari la FINMA può alleviare o inasprire le esigenze minime in materia di fondi propri e di liquidità.

globali (v. n. 2.2.6), per sospendere, per un periodo di tempo limitato e per motivi di interesse pubblico, l'esecuzione del diritto vigente, compreso il diritto di esecuzione a livelli inferiori, qualora l'esecuzione risultasse sproporzionata o si traducesse in risultati inappropriati per ragioni di contraddittorietà. Le risorse acquisite possono dunque essere impiegate altrove in modo più consono per compiti più importanti o più urgenti. Lo strumento di garanzia della sospensione dell'esecuzione non ha invece lo scopo di garantire un controllo generale delle risorse della FINMA.

1.1.3 Garanzia della liquidità durante la crisi

Al fine di garantire sufficiente liquidità alle banche, l'attuale regolamentazione prevede due linee di difesa. Secondo la prima linea di difesa, le banche devono coprire il fabbisogno di liquidità prestabilito a livello prudenziale tramite i fondi liquidi in dotazione propria e tramite le fonti di liquidità reperibili sul mercato. Se le banche non possono più rifinanziarsi attraverso il mercato, nell'ambito della seconda linea di difesa la Banca nazionale svizzera (BNS), in funzione di LoLR, può mettere a loro disposizione la liquidità a titolo sussidiario a fronte di sufficienti garanzie. Inoltre, con il progetto di modifica della legge del 6 settembre 2023⁵³, attualmente in Parlamento, in futuro si potrà disporre di una terza linea di difesa per le SIB grazie al PLB.

Nell'autunno del 2022 e nella primavera del 2023 gli ingenti e rapidi deflussi di liquidità riscontrati presso Credit Suisse e diversi altri istituti negli Stati Uniti hanno raggiunto un'entità senza precedenti. La regolamentazione in materia di liquidità deve essere impostata, anche in una prospettiva futura, in maniera tale da far fronte a simili scenari estremi, non da ultimo in considerazione degli sviluppi del «digital banking» e della rapida diffusione delle informazioni, e da garantire, anche in caso di crisi, un adeguato approvvigionamento di liquidità delle banche attraverso le tre linee di difesa.

La modifica dell'OLiQ concernente le SIB entrata in vigore nel luglio 2022⁵⁴ tiene già conto di tali esigenze circa la prima linea di difesa. Per contro, anche il Consiglio federale nel suo rapporto sulla stabilità delle banche ravvisa una necessità di intervenire in materia di approvvigionamento di liquidità attraverso la BNS sotto forma di LoLR.

Il rafforzamento di questa seconda linea di difesa deve avvenire, da un lato, nell'ambito dell'OLiQ, formalizzando le esigenze relative alla preparazione di garanzie per l'ottenimento di un sostegno alla liquidità da parte di banche centrali⁵⁵. Dall'altro, sono previste a livello di legge le misure illustrate di seguito.

⁵³ FF 2023 2166

⁵⁴ RU 2022 359

⁵⁵ Cfr. consultazione concernente la modifica dell'ordinanza sulla liquidità (Esigenze relative alla preparazione di valori patrimoniali per l'ottenimento di un sostegno alla liquidità da banche centrali), che avviene contestualmente alla presente consultazione.

Differimento della comunicazione in caso di sostegno alla liquidità da parte di una banca centrale

Per ridurre l'effetto di stigmatizzazione che potrebbe verificarsi in caso di utilizzo di linee di liquidità delle banche centrali e far sì che le banche, anche in presenza di una grave crisi, evitino di ricorrere alle linee di liquidità delle banche centrali⁵⁶, occorre prevedere a livello di legge la possibilità di differire la pubblicazione della comunicazione *ad hoc* (differimento della comunicazione) relativa all'ottenimento di liquidità da parte di una banca centrale.

Costituzione e realizzazione di garanzie in relazione con un sostegno alla liquidità concesso dalla Banca nazionale

Al fine di agevolare il trasferimento di crediti dalle banche alla BNS e la costituzione di altre garanzie in favore di quest'ultima, in vista di un eventuale sostegno alla liquidità da parte sua, occorre in particolare creare una base legale che semplifichi la costituzione e la realizzazione di garanzie in favore della BNS e per le eccezioni al segreto bancario e alla protezione dei dati.

1.1.4 Piano di stabilizzazione e risoluzione

Nel piano di stabilizzazione la SIB illustra le misure con le quali intende stabilizzarsi durevolmente in caso di crisi in modo da poter mantenere la sua attività senza interventi da parte dello Stato (art. 64 OBCR). Nel caso di Credit Suisse è emerso che l'effetto del piano di stabilizzazione predisposto dalla banca non era sufficiente⁵⁷. Si rende quindi necessario migliorare il piano di stabilizzazione, rafforzando i requisiti per la sua elaborazione, in particolare per quanto concerne la portata e la fattibilità delle misure di stabilizzazione. Occorre inoltre creare una base legale che conferisca alla FINMA la competenza di ordinare misure in caso di eventuali carenze del piano di stabilizzazione (in particolare mediante fondi propri «going concern» o liquidità). In futuro, il piano di stabilizzazione per le SIB dovrà quindi essere ancorato nella legge (art. 9 AP-LBCR).

Per quanto concerne la risoluzione, la crisi di Credit Suisse ha evidenziato che le strategie di risoluzione flessibili e adatte a vari scenari influiscono fortemente sulle possibilità di successo e dunque sull'attuabilità di una risoluzione⁵⁸.

A tal fine occorre, da un lato, migliorare ulteriormente le capacità di risoluzione delle SIB innalzando il requisito del piano di risoluzione (art. 64 OBCR), che deve non solo essere ancorato nella legge, ma anche contemplare maggiormente i rischi per la stabilità finanziaria a livello nazionale e internazionale (art. 9 e 10 AP-LBCR), oltre al mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica in Svizzera.

⁵⁶ FF 2024 1023 pag. 148

⁵⁷ FF 2024 1023 pag. 176 segg.

⁵⁸ FF 2024 1023 pag. 185 segg.

Dall'altro, è necessario inasprire ulteriormente le condizioni quadro giuridiche previste in caso di risoluzione agli articoli 28 segg. AP-LBCR. Ai fini della distinzione nel diritto privato e dell'allineamento agli standard internazionali, il termine «risanamento» viene sostituito con il termine «risoluzione». Occorre inoltre garantire l'attuabilità delle diverse strategie di risoluzione come pure precisare ulteriormente a livello di legge l'applicabilità dei relativi strumenti (p. es. alienazione dell'attività d'impresa) in tutte le strategie di risoluzione.

Le suddette misure danno attuazione alle misure 23, 31, 32 e 33 del rapporto del Consiglio federale sulla stabilità delle banche del 10 aprile 2024⁵⁹, nonché alla raccomandazione 1 e alle mozioni 24.4529 e 24.4525 del rapporto della CPI del 17 dicembre 2024 sulla gestione delle autorità federali nel contesto della crisi di Credit Suisse⁶⁰.

1.1.5 Protezione dei depositanti

Il presente progetto attua in larga parte anche la mozione Hegglin 23.3604 Migliorare la protezione degli averi di libero passaggio e del pilastro 3a trasmessa dal Parlamento. A differenza dell'attuale regolamentazione prevista dalla LBCR (art. 37a), in futuro questi averi di previdenza dovranno essere pagati fuori dalla graduatoria. Inoltre, anche un importo eventualmente versato dal responsabile della garanzia dei depositi dovrà essere restituito al di fuori della procedura ordinaria relativa alla graduatoria se è garantito che tutti i depositi garantiti possono essere pagati. In questo modo si rafforza il sistema della garanzia dei depositi che dunque, dopo essere stata utilizzata, sarà riapplicabile in tempi rapidi nella sua totalità.

La modifica della LBCR adottata dal Consiglio federale il 23 novembre 2022 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2023 prevede un termine transitorio di cinque anni fino alla fine del 2027 per i lavori preparatori delle banche per l'allestimento dell'elenco dei depositanti⁶¹. La precisazione circa la compensazione (art. 37^{bis} LBCR) chiarisce il calcolo dell'ammontare dei depositi privilegiati e garantisce la parità di trattamento di tutti i depositanti nel processo di pagamento. Questo crea maggiore chiarezza per le banche in merito alla realizzazione dei lavori preparatori.

1.1.6 Collaborazione tra le autorità per prevenire e gestire le crisi finanziarie

La collaborazione tra il Dipartimento federale delle finanze (DFF), la FINMA e la BNS è disciplinata in un accordo congiunto concernente la collaborazione tripartita in materia di stabilità finanziaria e di regolamentazione dei mercati finanziari⁶². Sebbene

⁵⁹ FF 2024 1023, pag. 44 segg.

⁶⁰ FF 2025 515, pagg. 615–624

⁶¹ Cfr. disposizione transitoria della modifica del 17 dicembre 2021 della legge sulle banche, RU 2022 732.

⁶² www.sif.admin.ch > Documentazione > Informazioni specifiche > 2019 > DFF, FINMA e BNS rinnovano il MoU concernente la collaborazione tripartita > Memorandum of Understanding DFF, FINMA, BNS, 2 dicembre 2019.

tale accordo sia risultato sostanzialmente efficace nella gestione della crisi di Credit Suisse, in seguito il Consiglio federale ha constatato che le responsabilità e le competenze delle singole autorità dovrebbero essere definite in modo più chiaro e che la collaborazione tra di esse dovrebbe essere ottimizzata⁶³. Dal canto suo, la CPI ha riscontrato un potenziale di ottimizzazione dello scambio di informazioni nonché della trasmissione delle informazioni tra le autorità⁶⁴. I mandati legali delle istituzioni restano invariati, ma occorre precisare la collaborazione in tutte le fasi di promozione della stabilità della piazza finanziaria, definendo più chiaramente le competenze e le responsabilità. Si individuano i singoli compiti delle autorità, le interfacce e le interdipendenze reciproche e sono introdotti nuovi obblighi di informazione e, in parte, di consultazione. Queste disposizioni, benché riguardino principalmente la gestione delle crisi, permettono anche di migliorarne la prevenzione, grazie al fatto che nella collaborazione tra autorità viene introdotto l'obbligo di svolgere simulazioni di crisi e di discutere e sviluppare scenari di crisi, come pure gli elementi principali dei piani di risoluzione delle SIB. Sono create le basi legali a tale scopo.

Le modifiche qui riportate attuano la misura 37 del rapporto sulla stabilità delle banche nonché le raccomandazioni 10 (Migliorare lo scambio di informazioni sulle SIB tra il DFF e la BNS) e 12 (Migliorare la trasmissione di informazioni tra le autorità del Memorandum of Understanding) della CPI.

1.1.7 Esenzione dall'imposta preventiva

Oggi le banche hanno la possibilità di emettere determinati prestiti – cosiddetti strumenti TBTF – che, in caso di rischio d'insolvenza, possono essere convertiti in capitale proprio o ammortizzati⁶⁵. Fino a un'eventuale conversione o azzeramento, questi strumenti TBTF costituiscono in genere obbligazioni, i cui interessi sarebbero soggetti all'imposta preventiva. Tuttavia, nell'interesse della stabilità finanziaria, era assolutamente necessario che questi strumenti venissero emessi in Svizzera e assoggettati al diritto svizzero. Affinché le banche possano emettere gli strumenti TBTF dalla Svizzera a condizioni competitive, il Parlamento ha approvato a più riprese le disposizioni derogatorie contenute nella legge federale del 13 ottobre 1965⁶⁶ sull'imposta preventiva (LIP). Se gli strumenti TBTF fossero assoggettati all'imposta preventiva, per le banche sarebbe difficile e costoso acquisire fondi. Infatti, molti investitori internazionali non accettano la ritenuta dell'imposta preventiva e, pur potendo far valere il rimborso di tale imposta in virtù di una convenzione per evitare le doppie imposizioni, preferiscono altri prodotti se l'importo dell'imposta preventiva non è compensato da tassi d'interesse più elevati.

⁶³ FF **2024** 1023 pag. 316 segg.

⁶⁴ FF **2025** 515

⁶⁵ FF **2025** 1851 pagg. 4–7.

⁶⁶ RS **642.21**

Le vigenti disposizioni derogatorie nell'ambito dell'imposta preventiva per gli interessi derivanti da strumenti TBTF sono temporanee, sono state prorogate più volte da quando sono entrate in vigore per la prima volta il 1° gennaio 2013 e la loro prossima scadenza è prevista a fine 2031⁶⁷.

Il presente progetto intende prorogare a tempo indeterminato l'attuale disposizione derogatoria temporanea.

1.1.8 Valutazione della regolamentazione TBTF

Nella sua raccomandazione n. 1, la CPI chiede tra l'altro 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 TBTF⁶⁸. L'attuazione di questo obiettivo più ampio è prevista nella nuova versione dell'articolo 52 AP-LBCR. In considerazione delle maggiori esigenze di analisi che ne deriveranno e dell'orientamento strategico, in futuro il rapporto sarà stilato ogni quattro anni anziché ogni due.

Oltre alla valutazione della regolamentazione TBTF da parte del Consiglio federale all'indirizzo dell'Assemblea federale, nell'articolo 52b AP-LBCR occorre prevedere anche la presentazione regolare di rapporti da parte della FINMA all'attenzione dell'Assemblea federale. Infatti, ai fini del raggiungimento degli obiettivi perseguiti dal legislatore con la regolamentazione TBTF, secondo l'articolo 7 capoverso 2 AP-LBCR, ciò che conta non è soltanto l'articolazione sul piano giuridico, ma anche l'attuazione pratica di una regolamentazione. Ciò colloca nel contesto della funzione di alta vigilanza esercitata dall'Assemblea federale sulla FINMA (art. 21 cpv. 4 LFINMA), dei rischi derivanti dalla problematica TBTF e nell'ambito del rafforzamento del dispositivo TBTF perseguito con il presente progetto.

⁶⁷ Cfr. messaggio del 6 giugno 2025 concernente la modifica della legge federale sull'imposta preventiva, FF 2025 1851.

⁶⁸ FF 2025 515 pag. 495

1.1.9 Panoramica del progetto

La tabella 1 qui di seguito propone una sintesi delle misure ed è strutturata in base agli ambiti specificati nei parametri di riferimento⁶⁹ e nel rapporto sulla stabilità delle banche del 2024. È stata ripresa la stessa numerazione. In aggiunta, la tabella contiene indicazioni sul campo di applicazione delle singole misure, sul relativo contesto di applicazione e sulla loro attuazione a livello giuridico.

Tabella 1: misure attuate nel progetto⁷⁰ (FTE = «full-time equivalent», equivalenti a tempo pieno)

Ambito	N.	Mozioni, postulati e raccomandazioni	Misura	Campo di applicazione	Applicazione	Attuazione
Governo d'impresa	2	Mo. 24.4531, 24.4527 Po. 24.4544, 24.4538	Regime di responsabilità	SIB, altre banche a partire da 250 FTE	Operatività corrente	Art. 3d AP-LBCR
			Obbligo di diligenza	Tutte le banche		Art. 5b e 37n AP-LBCR
Governo d'impresa	3	Mo. 24.4531, 24.4527, 23.3452 Po. 24.4541, 24.4535	Strutturazione delle retribuzioni (principi)	Tutte le banche	Operatività corrente	Art. 5c AP-LBCR
			Ulteriori disposizioni sulle retribuzioni variabili (in particolare <i>malus</i> e «clawback»)	SIB	Operatività corrente / crisi	Art. 10b AP-LBCR
Governo d'impresa	1, 7		Requisiti relativi al governo d'impresa (già previsti da norme di rango inferiore)	Tutte le banche (analogament e alla	Operatività corrente	Art. 3 segg. AP-LBCR

⁶⁹ www.efd.admin.ch > Piazza finanziaria > Too Big To Fail > Panoramica > Schede informative > Parametri di riferimento del Consiglio federale per la modifica della legge sulle banche.

⁷⁰ Fonte: SFI; le caselle con sfondo blu contengono misure fondamentali.

				situazione attuale)		
Vigilanza	22	Mo. 24.4531, 24.4527	Intervento precoce	Tutte le banche	Operatività corrente / crisi	Art. 19 AP-LBCR Art. 24 AP-LBCR Art. 26 AP-LBCR
Vigilanza	4, 5, 6, 8	Mo. 24.4531, 24.4527 CPI, raccomandazione n. 3	Nuovi strumenti di vigilanza	Istituti finanziari	Violazione del diritto in materia di vigilanza	Art. 22 AP-LFINMA Art. 29 AP-LFINMA Art. 32a AP-LFINMA Art. 33 AP-LFINMA Art. 33a AP-LFINMA Art. 35 AP-LFINMA Art. 37a segg. AP-LFINMA Art. 38a AP-LFINMA Art. 43k segg. AP-LFINMA Art. 38a segg. AP-LSR
Vigilanza	9	Mo. 24.4531, 24.4527 CPI, raccomandazione n. 5	Riduzione della durata dei procedimenti	Tutte le banche	Operatività corrente / crisi	Art. 52f AP-LBCR
Vigilanza	-	Mo. 24.4530, 24.4526	Allentamenti delle prescrizioni in materia di fondi propri e di liquidità	SIB	Operatività corrente	Art. 4 AP-LBCR
Vigilanza	10	Mo. 24.4531, 24.4527 Po. 24.4539, 24.4533	Attività di audit	Tutte le banche e gli	Operatività corrente	Art. 23 AP-LBCR Art. 24 cpv. 6 AP-LFINMA

		Raccomandazione n. 18		istituti finanziari		Art. 28a segg. AP- LFINMA Art. 9a AP-LSR
Vigilanza	13	Po. 24.4542, 24.4536	Affari di grande portata	FINMA	Operatività corrente	Art. 9a AP-LFINMA
Garanzia della liquidità durante la crisi	28	Mo. 24.4532, 24.4528 Raccomandazione n. 9	Sostegno alla liquidità da parte di una banca centrale	Tutte le banche	Crisi	Art. 5a AP-LBCR Art. 17 segg. AP- LBCR Art. 865a AP-CC Progetto di modifica OLiq
Piano di stabilizzazio ne e risoluzione	23, 32	-	Intervento precoce e stabilizzazione	SIB	Operatività corrente	Art. 7 AP-LBCR Art. 9 seg. AP-LBCR
Piano di stabilizzazio ne e risoluzione	31, 33	Mo. 24.4529, 24.4525 Raccomandazione n. 1	Procedura di risoluzione	Tutte le banche	Risoluzione	Art. 2 ^{bis} AP-LBCR Art. 25 AP-LBCR Art. 28–32 AP-LBCR Art. 52c segg. AP- LBCR
Collaborazio ne	37	Raccomandazioni n. 10 e 12	Collaborazione tra le autorità in caso di crisi	FINMA, BNS e DFF	Operatività corrente / crisi	Art. 1 AP-LFINMA Art. 54a segg. AP- LFINMA
Collaborazio ne	-	CPI, raccomandazione n. 8	Convenzione di collaborazione	FINMA e ASR	Operatività corrente	Memorandum of Understanding

Altro	-	CPI, raccomandazione n. 1	Valutazione TBTF	Consiglio federale e FINMA	Operatività corrente	Art. 52 AP-LBCR Art. 52 <i>b</i> AP-LBCR
Altro	-	Mo. 23.3604	Protezione dei depositanti	Tutte le banche	Risoluzione	Art. 37 segg. AP- LBCR Art. 37 <i>h</i> segg. AP- LBCR
Altro			Esecuzione	Istituti finanziari	Operatività corrente	Art. 56 AP-LFINMA
Altro	21	-	Esenzione dall'imposta preventiva	Tutte le banche	Operatività corrente	Art. 5 AP-LIP

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

1.2.1 Governo d'impresa

Regime di responsabilità e obbligo di diligenza

Oltre alla soluzione scelta di un regime di responsabilità, è stata considerata la possibilità di creare un nuovo regime con requisiti indipendenti dal regime di garanzia. Per le banche questo comporterebbe una duplice gestione – due sistemi diversi con processi diversi ma con contenuti sovrapposti. Ne deriverebbero maggiori oneri amministrativi e incertezza del diritto, non giustificabili.

Successivamente è stata valutata l'ipotesi di introdurre il regime di responsabilità soltanto per le SIB. Questa sarebbe una soluzione unica nel panorama globale: i comportamenti scorretti e una responsabilità dirigenziale carente possono mettere a rischio gli interessi dei clienti non solo nelle SIB, ma anche in altre banche, provocando così gravi danni alla reputazione e alla fiducia dell'intera piazza finanziaria. Talvolta, in particolare nel caso delle grandi banche, l'attribuzione delle responsabilità è opaca, per via della loro struttura organizzativa inevitabilmente più complessa.

Per contro, l'organizzazione delle banche più piccole è di minore complessità, l'attribuzione delle responsabilità è chiara e soprattutto possono essere facilmente ascrivibili in caso di comportamenti scorretti. Per quanto concerne quindi queste ultime banche, i vantaggi di un eventuale regime di responsabilità non sarebbero proporzionati ai costi. L'intenzione iniziale di introdurre il regime di responsabilità per tutte le banche è stata pertanto accantonata. Il regime di responsabilità deve quindi essere introdotto soltanto per le banche più complesse. Saranno considerate banche con una struttura organizzativa complessa quelle con almeno 250 equivalenti a tempo pieno.

Il regime di responsabilità è altresì avvalorato dall'obbligo di diligenza dei garanti dell'irreprensibilità per tutte le banche (art. 37ⁿ AP-LBCR). Il recepimento esplicito degli obblighi di diligenza nella legge sulle banche accresce la certezza del diritto e precisa che gli obblighi derivanti dal diritto societario in materia di gestione diligente e corretta valgono anche per i garanti dell'irreprensibilità delle banche. La regolamentazione assicura un parametro di diligenza uniforme per tutti coloro che sono responsabili dell'attività irreprensibile di una banca, a prescindere dalla rispettiva funzione di organo formale. Nello stesso tempo, questa disposizione ha anche un effetto preventivo: sottolinea la particolare responsabilità dei garanti dell'irreprensibilità nel settore bancario e promuove una cultura della gestione consapevole.

Le banche più piccole, con un numero di collaboratori equivalenti a tempo pieno inferiore a 250, non sono interessate dal regime di responsabilità. Ciò è conforme alla limitazione del campo di applicazione secondo i parametri di riferimento del Consiglio federale per la modifica della legge sulle banche. Pertanto, secondo l'articolo 4 della

legge del 29 settembre 2023⁷¹ sullo sgravio delle imprese (LSgrI), per questa è prevista una norma comportante costi inferiori. L'obbligo di diligenza vale per i garanti dell'irreprensibilità di tutte le banche. Limitare l'obbligo di diligenza a un gruppo di banche sarebbe un segnale errato, dal momento che l'adeguata diligenza deve essere attesa da tutti i garanti dell'irreprensibilità.

In risposta ai postulati 24.4544 del Consiglio nazionale e 24.4538 del Consiglio degli Stati (postulato n. 6 della CPI nel suo rapporto), il Consiglio federale ha valutato ulteriormente nell'ambito del governo d'impresa se fosse necessario integrare gli attuali criteri di garanzia riferiti alla persona candidata a posizioni dirigenziali oppure all'organo dell'istituto nel suo insieme, al fine di rafforzare la responsabilità degli organi direttivi nei confronti dell'economia svizzera. Il Consiglio federale non ritiene produttiva la misura citata nei postulati, circa l'obbligo di domicilio in Svizzera per la maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione. Già nel 2023 il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione 23.3455, che prevedeva l'obbligo del domicilio in Svizzera e della cittadinanza svizzera per la maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione. Il Consiglio nazionale l'ha respinta⁷². Inoltre, con decorrenza 1° gennaio 2008 è stato abolito l'articolo 708 CO che prevedeva l'obbligo di domicilio in Svizzera e la cittadinanza svizzera per la maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione⁷³, dal momento che, in un'economia sempre più internazionale, un simile requisito potrebbe creare uno svantaggio dovuto all'ubicazione e avere un effetto discriminante sulle persone che vivono in Svizzera con cittadinanza estera⁷⁴. Va inoltre tenuto presente che l'articolo 3e capoverso 1 AP-LBCR esige che la direzione effettiva della banca sia situata in Svizzera. Tale requisito è già previsto oggi dall'OBCR e con il presente progetto viene ora introdotto anche a livello di legge.

Retribuzioni

Il caso Credit Suisse ha messo in luce la necessità di intervenire sulle norme in materia di retribuzione nel caso di una SIB. Tuttavia, i problemi individuati, soprattutto nell'impostazione degli incentivi, non riguardano soltanto le SIB. Il presente progetto prevede pertanto anche principi minimi sulle retribuzioni, validi per tutte le banche ed essenzialmente conformi alla circolare FINMA sui sistemi di remunerazione (2010/01). L'alternativa esaminata, che consisteva nel prevedere i requisiti a livello di legge ma soltanto per le SIB, è stata accantonata. Infatti, anche le banche senza rilevanza sistemica possono essere esposte al rischio di falsi incentivi, che a loro volta generano svantaggi per la clientela, danneggiata dall'errata strutturazione dei sistemi di retribuzione. Tuttavia, le SIB sono assoggettate a norme più severe in materia di retribuzioni – con prescrizioni concrete sull'operazione di differimento e sulle clausole

⁷¹ RS 930.31

⁷² www.parlament.ch > Attività parlamentare > Curia-Vista > Oggetti > Titolo e numero dell'oggetto > 23.3455.

⁷³ RU 2007 4791, in particolare 4837

⁷⁴ FF 2002 2841, in particolare 2917

di restituzione – rispetto alle altre banche, per le quali trovano applicazione principi minimi nonché la semplificazione ai sensi dell'articolo 4 LSgrl.

Ulteriori requisiti del sistema di retribuzione riguardano esclusivamente le SIB e sono limitati ai garanti dell'irreprensibilità e alle persone con una retribuzione complessiva elevata. È stata valutata l'ipotesi di una loro applicazione anche ad altre categorie di collaboratori, che non siano garanti dell'irreprensibilità né persone con una retribuzione complessiva elevata, ma collocati ancora più in alto nella gerarchia di una banca. Norme simili esistono per esempio nell'UE o nel Regno Unito (v. n. 2.1.2). Le decisioni strategiche che determinano il profilo di rischio e quello delle attività di una banca sono assunte dai garanti dell'irreprensibilità e dalle persone con una retribuzione complessiva elevata. Un'ulteriore estensione dei requisiti legislativi implicherebbe un'eccessiva ingerenza nella libertà economica. Inoltre, il segnale proveniente da una retribuzione consapevole del rischio ai vertici di una banca favorirebbe una cultura di retribuzione responsabile in tutto l'istituto. Limitare ai garanti dell'irreprensibilità e alle persone con una retribuzione complessiva elevata l'estensione delle norme in materia di retribuzione è quindi opportuno in un'ottica di proporzionalità e accuratezza. Le banche hanno tuttavia la facoltà di adottare una regolamentazione più incisiva.

Requisiti generali in materia di governo d'impresa

Oggi i requisiti del diritto bancario in materia di governo d'impresa si applicano a tutte le banche. La precisazione auspicata delle norme a livello di legge non comporta quindi alcuna modifica dei contenuti. Alla luce di quanto precede, non sarebbe appropriato limitare l'applicabilità alle SIB. Un adeguamento prudente della struttura della LBCR – soprattutto per quanto concerne le condizioni di autorizzazione – permette la normazione trasparente e di facile applicazione dei principi del governo d'impresa a livello di legge. Un inserimento nell'attuale struttura (ossia nel vigente art. 3 LBCR) risulterebbe opaco e ne complicherebbe l'applicazione.

La LBCR non introduce dunque alcuna semplificazione ai sensi dell'articolo 4 LSgrl per le banche di piccole e medie dimensioni. Tali semplificazioni sono tuttavia previste nelle disposizioni di esecuzione a livello di ordinanza, nella misura in cui i requisiti sono differenziati per categorie di banche.

1.2.2 Vigilanza

Intervento precoce

Per quanto riguarda l'impostazione dell'intervento precoce, si è esaminato in quale misura fossero necessarie nuove norme e quali tra le norme esistenti dovessero essere rafforzate (norme decentralizzate). Sono stati inoltre valutati i criteri di intervento da prevedere, nonché la necessità di stabilire soglie d'intervento fisse.

Ne è emerso che una nuova norma centralizzata e formulata in senso ampio avrebbe il vantaggio di lasciare notevole discrezionalità alla FINMA, che si baserebbe principalmente sul principio di proporzionalità per intervenire. Tuttavia, l'attuazione di una norma centralizzata, comprendente sia misure legate agli inasprimenti delle esigenze in materia di fondi propri e di liquidità, sia misure associate al governo

d'impresa, sia misure di stabilizzazione, sarebbe complessa, poiché sarebbe difficile individuare misure appropriate per ogni situazione. Tale incertezza potrebbe di fatto favorire una tendenza all'inerzia e frenare l'intervento precoce.

Per tali motivi, si è optato per una soluzione decentralizzata, poiché i criteri d'intervento variano a seconda delle problematiche riscontrate (p. es. relative all'organizzazione o alla situazione economica). È stata scelta questa opzione per avvalersi delle norme esistenti ed evitare di creare ridondanze. Ad esempio, è previsto il rafforzamento delle norme vigenti relative ai fondi propri supplementari e alle misure di protezione in caso di rischio d'insolvenza. L'opzione proposta mira a creare due nuove norme all'interno della LBCR. Quest'analisi è altresì in linea con la richiesta della CPI di esaminare misure opportune da introdurre per accrescere la capacità di imporsi della FINMA, in particolare l'ampliamento della gamma di strumenti per intervenire precocemente mediante misure differenziate a seconda del momento in cui sono adottate (cfr. rapporto CPI, mozione n. 3). Pertanto, al fine di garantire la certezza del diritto e favorire l'intervento della FINMA al momento opportuno, sono precisate nella legge le tipologie di misure a disposizione della FINMA in funzione della situazione, ossia nell'ambito della vigilanza continua, di una situazione di rischio elevato o in caso di rischio d'insolvenza.

È stata inoltre valutata la questione della definizione di criteri e di soglie d'intervento alla luce dei dispositivi adottati da altri Stati. Diversamente da altri approcci, non si prevede di formalizzare un sistema di valutazione delle banche, poiché la FINMA dispone già di un proprio sistema di vigilanza e di valutazione. È altresì emerso dall'analisi che criteri quantitativi rigidi (p. es. il coefficiente di capitale) non consentirebbero alla FINMA di intervenire tempestivamente per prevenire una situazione di crisi e che sarebbero preferibili criteri sia quantitativi che qualitativi per permetterle di identificare i problemi specifici di una banca e agire abbastanza precocemente. È infatti essenziale che la sua vigilanza resti dinamica, poiché gli ambiti di rischio possono evolvere rapidamente (p. es. informatica ed esternalizzazione) e i criteri determinanti possono variare a seconda della situazione specifica (p. es. valutazione dei rischi informatici, di liquidità, di credito, di governance, nonché dei risultati delle analisi comparative, degli stress test, degli indicatori di mercato e delle agenzie di rating).

Nell'ambito della sua vigilanza, la FINMA deve rispettare i principi generali che regolano ogni attività amministrativa, il che implica in particolare il divieto di arbitrio, il rispetto della parità di trattamento, nonché i principi della proporzionalità e della buona fede. Essa informerà in merito agli elementi essenziali della sua prassi in materia di vigilanza e d'intervento precoce affinché le banche possano farvi riferimento.

Per quanto riguarda la cerchia delle banche interessate, si è valutato se l'intervento precoce dovesse essere limitato alle SIB. Tale opzione è stata scartata, poiché la FINMA dispone già di strumenti specifici d'intervento precoce che interessano tutte le

banche⁷⁵. Inoltre, le modifiche proposte nella LBCR hanno più l'obiettivo di chiarire le misure a disposizione della FINMA in funzione delle diverse situazioni per rafforzare la certezza del diritto, anziché quello di creare nuove competenze. Pertanto, una limitazione dei poteri d'intervento precoce della FINMA alle SIB costituirebbe un regresso rispetto alle sue attuali competenze e sarebbe in contrasto con l'obiettivo di rafforzamento della FINMA e di protezione degli interessi dei clienti.

Infine, questa misura comporta costi per la banca soltanto in caso di necessità d'intervento della FINMA per rafforzarne la resilienza. Tali costi sono dunque necessari per garantire la sopravvivenza della banca e hanno quindi un'utilità nel lungo periodo. Di conseguenza, non è opportuno prevedere per le piccole e medie imprese norme semplificate o comportanti costi inferiori ai sensi dell'articolo 4 LSgrl.

Strumenti di vigilanza

Informazione del pubblico

Per quanto attiene alla pubblicazione sistematica delle decisioni finali di «enforcement», si è analizzato se fosse preferibile pubblicarle al termine del procedimento di «enforcement» o posticipare l'informazione del pubblico al momento del passaggio in giudicato della decisione. Quest'ultima opzione è stata abbandonata perché avrebbe incentivato gli istituti interessati a interporre ricorso principalmente per ritardare la pubblicazione. Un tale incentivo procedurale provocherebbe un allungamento significativo della durata dei procedimenti, assorbirebbe risorse amministrative supplementari e comprometterebbe l'efficacia del dispositivo. Infine, sarebbe contrario all'obiettivo perseguito dalla misura 9 del Consiglio federale volta ad accelerare i procedimenti della FINMA.

Si è inoltre considerato se estendere la pubblicazione dei nominativi alle persone fisiche, analogamente a quanto avviene per le persone giuridiche. Questa possibilità è stata tuttavia scartata, al fine di garantire la tutela dei diritti della personalità degli individui interessati ed evitare un pregiudizio sproporzionato alla loro sfera privata qualora non vi sia alcuna necessità particolare, sul piano prudenziale, di indicare i nomi degli interessati.

Tale misura non comporta alcun onere, pertanto non è necessario prevedere norme semplificate per le piccole e medie imprese ai sensi dell'articolo 4 LSgrl.

Sanzioni amministrative pecuniarie

È stata esaminata la possibilità di limitare il campo di applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie alle SIB. Questa opzione è stata tuttavia respinta. Una tale restrizione indebolirebbe l'effetto preventivo della misura a causa della sua portata limitata e introdurrebbe in particolare una disparità di trattamento ingiustificata tra gli istituti. Infine, una disposizione di tale tipo sarebbe contraria all'obiettivo perseguito,

⁷⁵ FF 2024 1023, pag. 174 segg.

ossia il rafforzamento del ruolo della FINMA in quanto autorità di vigilanza e la garanzia di un esercizio coerente ed efficace delle sue competenze.

Accordo amichevole

Si è previsto di dotare la FINMA di una base legale formale per consentirle di concludere, a sua discrezione, accordi amichevoli (noti anche come «settlement» all'estero) una volta che i fatti sono sufficientemente accertati. La possibilità di rinunciare a una base legale esplicita è stata presa in considerazione, ma scartata. La sua assenza avrebbe comportato un rischio di disparità di trattamento tra gli assoggettati alla vigilanza, facendo dipendere la conclusione di un accordo amichevole da criteri impliciti e privandola di un quadro normativo chiaro. La formalizzazione legislativa mira invece a garantire trasparenza, prevedibilità e coerenza nell'applicazione dei procedimenti. La soluzione scelta assicura quindi un equilibrio tra certezza del diritto, efficacia procedurale e rigore della vigilanza.

Penalità di mora

Per quanto concerne l'introduzione dello strumento delle penalità di mora, si è considerato di riservarne l'applicazione esclusivamente alle SIB. Tuttavia, la loro limitazione alle SIB non appare opportuna, poiché la capacità della FINMA di far rispettare rapidamente i suoi ordini impartiti costituisce una sfida trasversale della vigilanza. La proporzionalità di tale strumento è inoltre garantita da un importo calcolato in funzione del reddito d'esercizio giornaliero dell'assoggettato alla vigilanza, consentendo un'applicazione mirata e modulata a tutti gli assoggettati, senza compromettere l'obiettivo perseguito.

In materia di sanzioni amministrative e di penalità di mora, l'importo da pagare è calcolato in funzione del reddito realizzato da ciascun assoggettato alla vigilanza. Questa disposizione ha l'effetto di contenere automaticamente i costi per le piccole e medie imprese conformemente all'articolo 4 LSgrl.

Obbligo d'informazione e di notifica

Quanto all'obbligo d'informazione e di notifica di cui all'articolo 29 LFINMA, la sola misura prevista per rafforzare il dovere di cooperazione consiste nell'introdurre, al capoverso 1, un obbligo esplicito d'informazione applicabile a tutti i collaboratori (inclusi gli organi e le altre persone tenute a garantire un'attività irreprendibile) e, in tale contesto, nel menzionare esplicitamente, al capoverso 2, le persone tenute a garantire un'attività irreprendibile (ivi compresi i membri degli organi).

Di fatto, data l'estensione dell'obbligo di cooperazione a dette persone fisiche e a seguito del postulato Meier 24.3890⁷⁶, si è ritenuto necessario disciplinare nella legge l'utilizzabilità da parte delle autorità penali delle dichiarazioni autoincriminanti rese sulla

⁷⁶ www.parlament.ch > Pagina iniziale > Attività parlamentare > Ricerca Curia Vista > Postulato 24.3890

base di tale disposizione. In relazione a questa problematica sono state studiate varie alternative.

Si è innanzitutto esclusa l'introduzione di un diritto di rifiutare di collaborare nei procedimenti amministrativi. Una tale soluzione avrebbe ristretto il flusso informativo non solo nei confronti delle autorità penali, ma soprattutto nei confronti della FINMA. Indubbiamente tale opzione avrebbe assicurato un'applicazione rigorosa del principio del *nemo tenetur*; tale principio si applica unicamente al procedimento penale e non a quello amministrativo. Tale soluzione avrebbe compromesso considerevolmente la raccolta di informazioni da parte della FINMA e ostacolato in modo inaccettabile l'adempimento dei suoi compiti di vigilanza considerato che non dispone degli stessi mezzi di coercizione delle autorità penali per la raccolta di informazioni. Un'altra soluzione esaminata e non accolta è stata quella della limitazione del flusso di informazioni trasmesse dalla FINMA alle autorità penali. La sua rinuncia è dovuta al fatto che la dissimulazione di stati di fatto che potrebbero ricadere nell'ambito del diritto penale da parte di un'autorità pubblica non è giustificabile e sarebbe contraria all'obbligo della FINMA di collaborare con le autorità penali previsto dall'articolo 38 LFINMA. Non è peraltro compito della FINMA assicurare la protezione degli assoggettati alla vigilanza in materia penale. Una tale misura avrebbe richiesto un esame minuzioso e sistematico del rispetto dei diritti penali degli assoggettati alla vigilanza da parte della FINMA prima della loro trasmissione alle autorità penali, il che avrebbe comportato un fabbisogno considerevole di risorse supplementari. Inoltre, il principio del *nemo tenetur* è già un principio di diritto penale e la sua valutazione non incombe quindi all'autorità amministrativa. La soluzione scelta codifica all'articolo 38a LFINMA l'essenza stessa della protezione fornita dal principio del *nemo tenetur*, ossia la garanzia dei diritti della difesa delle persone fisiche sottoposte a un procedimento penale, in linea con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Tale misura non comporta alcun onere, pertanto non è necessario prevedere norme semplificate per le piccole e medie imprese ai sensi dell'articolo 4 LSgrl.

Divieto di esercizio della professione e confisca

Nel quadro del suo rapporto sulla stabilità delle banche del 10 aprile 2024⁷⁷, il Consiglio federale ha valutato le possibilità a sua disposizione per rendere più efficaci gli strumenti del divieto di esercizio della professione (art. 33 LFINMA) e della confisca (art. 35 LFINMA).

Si è constatato che sussistono due differenze importanti tra il divieto di esercizio della professione (art. 33 LFINMA) e il divieto di esercizio dell'attività (art. 33a LFINMA) in riferimento alla portata delle norme sulla base di cui la FINMA può adottare tali misure e alla durata delle misure. Si è ritenuto necessario rimuovere queste due differenze.

Per quanto riguarda la confisca (art. 35 LFINMA), si è rilevato che la cerchia delle persone interessate da tale misura doveva essere estesa, al fine di consentire alla

⁷⁷ FF 2024 1023, pag. 287 segg. e pag. 291 segg.

FINMA di agire contro tutti i collaboratori dell'assoggettato alla vigilanza che abbiano realizzato utili o evitato perdite violando gravemente le disposizioni legali in materia di vigilanza.

Alla luce di tali constatazioni, non sono state esaminate altre alternative, poiché solo le modifiche proposte permetterebbero di rendere più efficaci tali strumenti.

Tali modifiche non comportano alcun onere per le banche, pertanto non è necessario prevedere norme semplificate per le piccole e medie imprese ai sensi dell'articolo 4 LSgrl.

Durata dei procedimenti

Per quanto riguarda la durata dei procedimenti, sono state valutate diverse alternative per renderli più efficaci, tra cui la possibilità di escludere determinati rimedi giuridici (p. es. esclusione della possibilità di ricorso al Tribunale federale), di limitare i motivi di ricorso (p. es. escludere dai ricorsi dinanzi al Tribunale amministrativo federale la possibilità di sollevare la censura dell'inadeguatezza), di esigere il rispetto del principio dell'allegazione, di imporre termini nella fase predecisionale o nella procedura di ricorso, di prevedere che i ricorsi debbano essere presentati dinanzi a un tribunale composto da esperti, nonché di stabilire che i ricorsi contro determinate decisioni della FINMA siano privati di effetto sospensivo⁷⁸. Per quest'ultima opzione, si è anche analizzato se l'effetto sospensivo dovesse, in caso di ricorso, poter essere concesso dal tribunale.

È stata inoltre analizzata la cerchia di applicazione. Inizialmente questa misura era incentrata sulle SIB per via dell'impatto potenziale sulla stabilità finanziaria⁷⁹. Tuttavia, è parso opportuno ampliare la cerchia a tutte le banche, poiché i ricorsi che sarebbero privati di effetto sospensivo riguarderebbero misure che si applicherebbero a tutte le banche (p. es. le misure di intervento precoce). Questa modifica procedurale dovrebbe quindi consentire alle misure interessate di produrre effetti più rapidamente e quindi di garantire una migliore protezione degli interessi di tutti i clienti e della funzionalità dei mercati finanziari. Inoltre, questa modifica è essenziale anche per le altre banche, dato che queste misure mirano ad assicurare una loro organizzazione adeguata e la loro stabilità.

Di conseguenza, la soluzione proposta è di prevedere che non abbiano effetto sospensivo i ricorsi contro determinate decisioni della FINMA, ossia le decisioni intese a inasprire le esigenze minime in materia di fondi propri e di liquidità, a preparare la stabilizzazione di una SIB, a garantire un'organizzazione adeguata e a mitigare una situazione di rischi elevati (art. 55 cpv. 5 della legge federale del 20 dicembre 1968⁸⁰ sulla procedura amministrativa [PA]). Al fine di preservare efficacemente la garanzia

⁷⁸ FF 2024 1023, pag. 313 segg.

⁷⁹ FF 2024 1023, pag. 313 segg.

⁸⁰ RS 172.021

della via giudiziaria, è mantenuta la possibilità per la banca di richiedere l'effetto sospensivo al tribunale. Tuttavia, dato che si tratta di misure volte ad attenuare i rischi che devono peraltro essere attuate rapidamente, la possibilità lasciata al tribunale di accordare l'effetto sospensivo dovrà essere esercitata con moderazione.

Questa misura non comporterà alcun onere supplementare per le banche, poiché un'esecuzione più rapida delle decisioni eviterà costi più elevati successivamente, pertanto non è necessario prevedere norme semplificate per le piccole e medie imprese ai sensi dell'articolo 4 LSgrl.

Limitazione degli allentamenti delle prescrizioni in materia di fondi propri e di liquidità

Per precisare le basi legali in vista della concessione di allentamenti delle esigenze in materia di fondi propri e di liquidità, è stata valutata in prima istanza l'ipotesi di un'attuazione estremamente rigorosa delle mozioni, che prevede la limitazione temporale obbligatoria di tutti gli allentamenti per le SIB, senza tenere conto dell'eventuale antefatto e della motivazione alla base degli allentamenti concessi. Al riguardo è stata condotta un'analisi d'impatto della regolamentazione, secondo cui diverse SIB beneficiano di allentamenti concessi a tempo indeterminato. In particolare, data la loro particolare struttura, alle SIB vengono concessi da molti anni allentamenti mirati in materia di fondi propri e di liquidità; una limitazione temporale di tali allentamenti avrebbe notevoli ripercussioni sia sulle stesse SIB sia sulla rispettiva vigilanza. Qualora venissero meno gli allentamenti, si dovrebbe esigere l'attuazione di tutti i requisiti direttamente fino a livello di singolo istituto. Per la FINMA questo vorrebbe dire dover sottoporre a vigilanza in futuro, singolarmente e approfonditamente, ogni istituto del gruppo bancario interessato. Le conseguenze per il gruppo bancario sarebbero di ampia portata, fino a coinvolgere l'organizzazione del gruppo e forse anche il modello operativo. Per quanto concerne gli elevati costi che deriverebbero da un'attuazione rigorosa delle mozioni e che presumibilmente non erano auspicati dalle mozioni della CPI, sono state valutate diverse alternative.

La successiva alternativa esaminata consisteva quindi nell'introdurre un'esplicita disposizione derogatoria, specifica per il caso concreto summenzionato, nell'ambito dell'articolo 4 capoverso 3 LBCR. L'alternativa è stata esaminata visto che tale SIB sarebbe particolarmente interessata da un'attuazione rigorosa delle mozioni; tuttavia, non è stata ulteriormente presa in considerazione. Una disposizione di legge che privilegiasse espressamente una singola ipotesi si configurerebbe inevitabilmente come selettiva. Un disciplinamento di questo tipo si discosterebbe dall'impostazione della regolamentazione bancaria basata su principi, limitando inutilmente il necessario margine di manovra della vigilanza. Per di più, in tal modo si esporrebbero a variazioni dinamiche sia le condizioni quadro di base sia le contingenze di rischio concrete. Una formalizzazione rigida a livello di legge potrebbe quindi rendere più complessa una valutazione successiva, qualora si rendesse necessaria.

Come seconda alternativa è stata valutata la possibilità di prevedere, oltre agli allentamenti temporanei, un'ulteriore categoria di eccezioni, da applicarsi a fatti particolari con un effetto duraturo di attenuazione del rischio. Un tale approccio avrebbe consentito alla vigilanza di tenere conto a livello prudenziale di configurazioni

istituzionali o strutturali distinte, associate a un'elevata resilienza alle crisi, prevedendo a tal fine anche allentamenti a tempo indeterminato. Anche questa alternativa è stata respinta. Introdurre una tale categoria astratta contrasterebbe con lo scopo dell'adeguamento legislativo di strutturare in modo più trasparente l'approccio agli allentamenti e di assicurare in linea di principio una limitazione temporale.

La soluzione proposta rinuncia all'introduzione di ulteriori eccezioni di carattere legislativo o di nuove categorie di allentamenti. Per contro, si precisa il quadro giuridico vigente e vi si introducono obblighi di trasparenza e verifica aggiuntivi.

A tal fine nell'articolo 4 LBCR viene introdotto un nuovo capoverso che disciplina la concessione di allentamenti alle SIB. In futuro, gli allentamenti concessi alle SIB dovranno essere limitati nel tempo, resi pubblici e più precisamente, in caso di allentamenti già preesistenti, essere costantemente verificati. Ciò è disciplinato nelle disposizioni transitorie relative all'articolo 4 capoverso 3^{bis} AP-LBCR. Per le banche senza rilevanza sistemica resta invariata la regolamentazione attuale.

Attività di audit

Nei suoi parametri di riferimento il Consiglio federale ha scartato la possibilità di abolire il sistema di vigilanza duale per le SIB, dato l'elevato fabbisogno supplementare di risorse che comporterebbe per la FINMA. Sono state respinte le misure alternative tese a rafforzare la vigilanza, che prevedevano il conferimento diretto dei mandati delle società di audit da parte della FINMA nonché l'approvazione annuale delle società di audit da parte della FINMA, quest'ultima contemplata anche nei parametri di riferimento del Consiglio federale per la modifica della legge sulle banche. L'analisi d'impatto della regolamentazione eseguita per tali misure mostra che il conferimento diretto dei mandati, assoggettato al diritto in materia di appalti pubblici, genererebbe oneri sproporzionati, e anche l'approvazione annuale comporterebbe oneri aggiuntivi per gli istituti interessati. Inoltre, una tale norma sarebbe in conflitto con l'attuale articolo 28a capoverso 2 LFINMA, che permette alla FINMA, in casi motivati, di esigere che sia cambiata la società di audit. Anziché un'approvazione annuale, dovrebbe essere introdotta una norma che consenta alla FINMA di proibire agli assoggettati alla vigilanza di cambiare la società di audit, qualora questo avvenga al fine di sottrarsi alla vigilanza. Si pensi, per esempio, a un cambiamento finalizzato a evitare la verifica accurata e severa da parte della società di audit. Si stabilisce inoltre che in futuro la scelta di una nuova società di audit deve essere approvata dalla FINMA. Attualmente è previsto un obbligo di informazione al momento della designazione di una società di audit (art. 25 cpv. 2 LFINMA; art. 13 cpv. 1 AP-FINMA).

È stata inoltre valutata l'ipotesi di un obbligo di cambiare la società di audit dopo dieci anni, per garantire una maggiore indipendenza di quest'ultima, come già previsto nei parametri di riferimento del Consiglio federale per la modifica della legge sulle banche. Dall'analisi d'impatto della regolamentazione è emerso che molti assoggettati alla vigilanza ritengono che dieci anni sia un periodo troppo breve e che i costi derivanti da un simile obbligo siano elevati. Si propone quindi di spostare la rotazione a 14 anni. In tal modo i costi sostenuti per raccogliere le offerte e per il periodo di introduzione della nuova società di audit, successivamente al cambio, verrebbero ripartiti su più anni

e quindi diminuirebbero. Al contempo, in un periodo di 14 anni rientrano due interi mandati dell'auditor responsabile, che può infatti esercitare il proprio mandato per sette anni al massimo (cfr. art. 730a cpv. 2 CO).

Nell'ambito dei lavori di analisi è stato valutato se le diverse misure concernenti l'attività di audit siano da applicarsi esclusivamente alle SIB. Considerato che gli adeguamenti previsti sono fondamentali per la vigilanza e in particolare per una maggiore indipendenza delle società di audit, e quindi per il rafforzamento della FINMA nonché del mercato della revisione, è utile attuare le misure per tutti gli assoggettati alla vigilanza.

La raccomandazione n. 18 della CPI invita il Consiglio federale a valutare se la vigilanza della revisione sulle SIB possa essere conferita alla sola FINMA. L'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) esercita la sorveglianza sulle imprese di revisione secondo la LSR. Sono assoggettate alla sorveglianza dell'ASR le imprese di revisione che forniscono i servizi di revisione conformemente alla LSR. Tali servizi comprendono le verifiche ai sensi delle leggi sui mercati finanziari e le verifiche che devono essere effettuate secondo il diritto federale (in particolare la verifica dei conti annuali). L'ASR esercita la sorveglianza sulle imprese di revisione nel loro complesso, indipendentemente dal tipo di servizi che queste forniscono e dal tipo di banca (SIB o banche senza rilevanza sistemica) che verificano. Conferire la vigilanza della revisione sulle SIB soltanto alla FINMA aumenterebbe il lavoro di coordinamento tra la FINMA e l'ASR, in quanto la prima provvederebbe soltanto alla vigilanza prudenziale delle SIB e non alle restanti attività di verifica (in particolare la verifica dei conti annuali). L'ASR a sua volta continuerebbe a essere competente per la sorveglianza sulla verifica dei conti annuali delle SIB e per le attività di verifica delle banche senza rilevanza sistemica. Nel complesso, la vigilanza sulle imprese di revisione sarebbe insufficiente. Il Memorandum of Understanding (v. n. 1.4.2) mette in risalto l'attuale ripartizione dei compiti tra la FINMA e l'ASR e rafforza la collaborazione. Pertanto, al momento non è opportuno trasferire la vigilanza dall'ASR alla FINMA.

Gli adeguamenti nell'ambito delle attività di audit non prevedono norme semplificate o comportanti costi inferiori per le banche di piccole e medie dimensioni ai sensi dell'articolo 4 LSgrl.

Affari di grande portata

La CPI e il Parlamento hanno incaricato il Consiglio federale di esaminare come la disposizione della LFINMA concernente affari di grande portata possa essere modificata, estesa o eventualmente abrogata per agevolare la governance della FINMA in riferimento ai rapporti di lavoro tra direzione e consiglio di amministrazione.

Con l'abrogazione della disposizione di cui all'articolo 9 capoverso 1 lettera b LFINMA risulterebbe fortemente limitato il ruolo del consiglio di amministrazione quale organo strategico della FINMA, previsto dalla legge, sebbene continuerebbe a essere competente per la sorveglianza della direzione (art. 9 cpv. 1 lett. d LFINMA). Proprio nelle decisioni che hanno massima valenza strategica per la piazza finanziaria e che quindi comportano ampie ripercussioni, l'eventuale abrogazione della disposizione di

cui all'articolo 9 capoverso 1 lettera b LFINMA annullerebbe il sistema «checks and balances». Il che sarebbe in contrasto con i principi del buon governo. L'abrogazione della disposizione non contribuirebbe a chiarire l'ordinamento delle competenze, come auspicato, ma creerebbe piuttosto una commistione di competenze e responsabilità. Ciò finirebbe per accrescere l'incertezza giuridica anziché ridurla.

Per «affari di grande portata» si intendono gli affari con ampie ripercussioni sull'insieme dei creditori, degli investitori, degli assicurati o gli affari che riguardano in larga misura la funzionalità dei mercati finanziari. Tali affari hanno come oggetto questioni fondamentali e pregiudicano una serie di decisioni successive. Le decisioni prese sono dunque decisioni strategiche che vanno al di là dell'attività quotidiana di un'autorità di vigilanza. Appare pertanto auspicabile e in linea con i principi basilari del governo d'impresa, che tali decisioni spettino al consiglio di amministrazione quale organo strategico della FINMA (art. 9 cpv. 1 LFINMA). Si rinuncia quindi alla proposta alternativa di abrogare l'articolo 9 capoverso 1 lettera b LFINMA.

Si è altresì valutata l'ipotesi di adeguare la disposizione contenuta nella LFINMA nel senso di attribuire al consiglio di amministrazione della FINMA la competenza per decidere su un elenco conclusivo di categorie di affari, definendo così in via definitiva il concetto di «affari di grande portata» al fine di garantire la massima certezza del diritto. Tale soluzione delimiterebbe chiaramente già a livello di legge le competenze del consiglio di amministrazione e della direzione. Introdurre un elenco conclusivo a livello di legge equivarrebbe a porre l'enfasi non sugli effetti derivanti da un affare, bensì unicamente sul criterio del tipo di affare. Il che si configurerebbe come un cambio di rotta rispetto all'approccio attuale previsto dal messaggio LAUFIN, che è invece incentrato sulla portata di un affare. A un cambio di rotta in questo contesto conseguirebbe che il consiglio di amministrazione, da un lato, dovrebbe decidere in merito ad attività operative prive di portata strategica e, dall'altro, non potrebbe decidere sugli affari che hanno portata strategica se non figurano nell'elenco conclusivo. Questo aspetto assume particolare rilievo nel caso dei supplementi o degli allentamenti in materia di fondi propri e di liquidità: quelli di entità limitata devono essere decisi a livello operativo. Soltanto i supplementi e gli allentamenti significativi raggiungono l'entità di una decisione strategica ai sensi del capoverso 1. Un elenco finale che sgombri il campo dalla discrezionalità della FINMA sarebbe dunque in conflitto con la funzione del consiglio di amministrazione quale organo strategico e con quella della direzione quale organo operativo. Per questa ragione si rinuncia a tale alternativa.

Conformemente al mandato della CPI è stato inoltre valutato se o in quali configurazioni i procedimenti di «enforcement» contro le banche di rilevanza sistemica siano da considerarsi affari di grande portata. La valutazione conclude che, in linea di principio, un procedimento di «enforcement» è un'attività operativa, non funzionale alla rappresentazione o alla concretizzazione della definizione di «affari di grande portata». Secondo la soluzione scelta, il consiglio di amministrazione della FINMA può stabilire caso per caso se un procedimento di «enforcement» sia o no di grande portata (la direzione della FINMA identifica costantemente affari che potrebbero potenzialmente sfociare in un affare di grande portata e avvisa il consiglio di amministrazione al riguardo [art. 13 cpv. 4 regolamento di organizzazione FINMA]).

Considerati i rispettivi vantaggi e svantaggi delle alternative valutate, l'adeguamento della disposizione della LFINMA, che si basa sullo *status quo*, appare la soluzione più utile per consolidare ulteriormente la certezza del diritto e perfezionare a livello di legge la governance comprovata della FINMA. In qualità di organo strategico, il consiglio di amministrazione deve poter decidere in un'ottica di «checks and balances» circa gli affari di grande portata, come previsto nel messaggio LAUFIN⁸¹. Dato che gli affari di grande portata non possono essere stabiliti in via preliminare, la discrezionalità è appropriata. Anche la CPI prende atto che un certo margine di manovra organizzativo tra il consiglio di amministrazione e la direzione permane in quanto inerente al sistema stesso, a prescindere dall'istituzione FINMA⁸². L'adeguamento deve pertanto disciplinare nella LFINMA l'attuale disposizione del regolamento di organizzazione FINMA, precisarla e chiarire che i soggetti interessati non possono far scaturire alcun diritto dall'ordinamento delle competenze (v. n. 3.1.2).

Esecuzione

Grazie allo strumento delle garanzie della sospensione dell'esecuzione («no-action letters»), la soluzione scelta permette alla FINMA di attribuire una priorità inferiore a determinate attività in caso di esecuzione sproporzionata o contraddittoria e quindi di agire temporaneamente in deroga in determinati settori, in particolare rispetto all'applicazione del diritto. Questo doterebbe la FINMA di uno strumento per sospendere, per un periodo di tempo limitato e per motivi di interesse pubblico, l'esecuzione del diritto vigente, comprese le disposizioni di esecuzione di rango inferiore, qualora l'esecuzione risultasse sproporzionata o si traducesse in risultati inappropriati per ragioni di contraddittorietà.

Senza tale strumento non sarebbe possibile affrontare simili contraddizioni e potrebbero verificarsi situazioni sporadiche in cui la FINMA sarebbe costretta a eseguire il diritto vigente contro il pubblico interesse, anche qualora l'esecuzione non apparisse ragionevole. L'aspetto importante è che la decisione di un'eventuale sospensione temporanea è a sola discrezione della FINMA. Un'ipotetica soluzione, in base alla quale la FINMA su richiesta, per esempio del Consiglio federale, potrebbe lasciarsi temporaneamente dispensare dall'esecuzione di una data norma, sarebbe incompatibile con il requisito dell'indipendenza di cui all'articolo 21 LFINMA e quindi non rappresenterebbe un'alternativa.

⁸¹ FF 2006 2625, in particolare 2635

⁸² FF 2025 515 pag. 530

1.2.3 Garanzia della liquidità durante la crisi

Differimento della comunicazione in caso di sostegno alla liquidità da parte di una banca centrale

Per quanto concerne la stigmatizzazione del sostegno alla liquidità da parte di una banca centrale, come possibile approccio alternativo è stata analizzata la regolamentazione dell'Unione europea (UE). Tuttavia, per motivi di praticabilità, il recepimento in Svizzera della norma di cui all'articolo 17 (5) del regolamento sugli abusi di mercato (MAR)⁸³ è stato respinto, poiché, secondo l'articolo citato, il differimento della comunicazione necessita dell'autorizzazione da parte di un'autorità. L'avamprogetto prevede esplicitamente la possibilità di un differimento della comunicazione contestualmente a un sostegno alla liquidità da parte di una banca centrale, nell'interesse e sotto la responsabilità dell'emittente, senza alcun coinvolgimento dell'autorità di vigilanza. Ciò si applica purché sia possibile garantire la tutela del segreto di tale informazione privilegiata. La soluzione scelta nell'articolo 5a AP-LBCR si riallaccia alla vigente autodisciplina delle borse, rafforzando la certezza del diritto e la flessibilità per la banca interessata. Per di più, gli articoli 24 capoverso 2 e 26 capoverso 2 AP-LBCR concedono espressamente alla FINMA la possibilità di disporre un differimento della comunicazione in caso di misure di intervento precoce e di protezione.

La possibilità di differire la comunicazione secondo l'articolo 5a AP-LBCR riguarda sostanzialmente tutte le banche quotate in borsa. Le banche (quotate) di piccole e medie dimensioni non hanno alcuna necessità di una norma semplificata e comportante costi inferiori ai sensi dell'articolo 4 LSgrl.

Trasferimento agevolato di crediti nonché costituzione e realizzazione agevolate di garanzie in relazione con un sostegno alla liquidità concesso dalla Banca nazionale

Sono state valutate diverse ipotesi di adeguamento sul piano legislativo che potrebbero agevolare il trasferimento delle garanzie alla BNS per il sostegno alla liquidità concesso da quest'ultima.

Approccio basato sul registro dei pegni

L'iniziativa parlamentare Meier Andreas 25.411 propone «una normativa per il trasferimento di garanzie nell'ambito dei programmi della BNS (ELA/LFGI) volti al sostegno di liquidità a favore delle banche in situazione di crisi» che si ispiri alla legge del 25 giugno 1930⁸⁴ sulle obbligazioni fondiari (LOF). Secondo questa alternativa, le banche potrebbero costituire in pegno le proprie garanzie ipotecarie iscrivendosi in un futuro registro, rendendo superfluo il trasferimento delle garanzie.

⁸³ Regolamento (UE) n. 596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativo agli abusi di mercato (regolamento sugli abusi di mercato) e che abroga la direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e le direttive 2003/124/CE, 2003/125/CE e 2004/72/CE della Commissione, GU L 173 pag. 1 del 12.6.2014.

⁸⁴ RS 211.423.4

Le ragioni per le quali questa iniziativa non ha avuto seguito sono molteplici. Da un lato, l'attuale approccio basato sul registro dei pegni secondo la LOF non è direttamente trasferibile alla BNS, ma dovrebbe essere rielaborato da zero ed essere adeguato su una base legale completa del tutto nuova. Il consenso dei clienti di una banca, mediante l'inserimento di clausole di trasferimento nei contratti di credito ipotecario in essere, continuerebbe comunque a essere necessario anche secondo un approccio basato sul registro dei pegni, tra l'altro per evitare di violare il segreto bancario. Oltre a ciò, un simile registro dei pegni di ultima generazione dovrebbe essere allestito da zero, con conseguente grande dispendio di tempo e di risorse sia per le banche sia per la BNS. Anche l'operatività corrente risulterebbe onerosa. Per contro, in ambito ipotecario è già operativo il programma della BNS «Liquidità a fronte di garanzie ipotecarie» (LFGI), che con la soluzione scelta, descritta più avanti, sarà ulteriormente rafforzato in modo mirato e con misure legislative meno pervasive. L'attuale programma «Liquidità a fronte di garanzie ipotecarie»⁸⁵ si basa su concetti noti del diritto generale in materia di obbligazioni e dei diritti reali, che trovano ampia applicazione nella prassi economica. Il fatto che la BNS utilizzi ancora soluzioni esistenti, note e comprovate (giurisprudenza consolidata) di diritto privato per garantire il proprio sostegno alla liquidità è un aspetto che va a favore della certezza del diritto.

Floating charge

La cosiddetta «floating charge» («garanzia rotativa») è una particolare garanzia prevista da alcuni ordinamenti giuridici di common law (p. es. Regno Unito, Australia, Hong Kong e Singapore). Per garantire un credito, il mutuatario (p. es. una banca) ordina una «garanzia rotativa», gravando il suo intero patrimonio, attuale e futuro, o parte di esso, a favore del creditore (p. es. una banca centrale). Una «floating charge» si crea generalmente stipulando un contratto di garanzia e mediante l'iscrizione in un registro pubblico. La «garanzia rotativa» non è limitata a valori patrimoniali determinati e identificati in modo specifico. Gli oggetti che fungono da garanzia sono delimitati in via generale. Il mutuatario resta poi il proprietario dei beni gravati. Al mutuatario resta anche la proprietà o il potere di disposizione. Questa alternativa non ha avuto seguito per varie ragioni.

Il concetto in questione è in contraddizione con il principio di specialità, fortemente radicato nel diritto svizzero (principio di determinatezza), e con il principio di pubblicità. Ne consegue che generalmente i diritti di ottenere provvedimenti conservativi sono ammissibili limitatamente a singoli beni e diritti personalizzati e devono essere visibili a terzi. Per introdurre una «floating charge» ai fini della garanzia della liquidità delle banche, bisognerebbe quindi creare una regolamentazione completa, basata su leggi speciali, e al contempo escludere il restante regime delle garanzie di diritto privato. Alla luce di quanto precede è evidente che l'adeguamento della LBCR non sarebbe sufficiente per poter introdurre il concetto di «floating charge». Per creare un simile istituto giuridico ci si dovrebbe discostare dagli attuali principi dei diritti reali svizzeri. La necessità di adeguamento sarebbe di ampia portata, al pari delle conseguenti incertezze sul piano giuridico e reale. Per di più, una tale ingerenza non è né necessaria

⁸⁵ Cfr. a tale proposito anche i commenti alle rispettive disposizioni delle proposte di soluzione scelte nella legge sulle banche (v. n. 4.1).

né proporzionata, in quanto con la soluzione scelta, che prevede adeguamenti mirati del diritto attuale, è comunque possibile promuovere l'estensione del potenziale necessario per l'approvvigionamento di liquidità attraverso la BNS.

Esclusione del diritto di compensazione legale

Al fine di accrescere il potenziale del possibile sostegno alla liquidità da parte della BNS, è stata valutata l'ipotesi di escludere il diritto di compensazione, previsto dalla legge (art. 120 CO⁸⁶), della clientela bancaria sia sotto forma di un'esclusione generale del diritto di compensazione previsto dalla legge sia sotto forma di una giustiziabilità (talvolta nelle Considerazioni generali) della rinuncia alla compensazione concordata. La formalizzazione a livello di legge di un'esclusione del diritto di compensazione farebbe aumentare il valore computabile dei crediti, che sono ceduti alla BNS nell'ambito del trasferimento di garanzie. Il che, a sua volta, accrescerebbe il potenziale di possibili sostegni alla liquidità da parte della BNS. Tale alternativa implicherebbe tuttavia un forte deterioramento della posizione giuridica della clientela bancaria, in quanto quest'ultima, in caso di utilizzo dei corrispondenti crediti a garanzia del sostegno alla liquidità concesso dalla BNS, non potrebbe più disporre del proprio diritto di compensazione, un diritto di garanzia reale previsto dalla legge. Tale diritto di garanzia reale è particolarmente rilevante per la clientela bancaria con depositi non privilegiati (ossia volumi di deposito superiori a 100 000 franchi svizzeri). Alla luce di ciò, l'alternativa non ha avuto seguito.

Per contro, la soluzione scelta dovrebbe contemplare misure legislative mirate che agevolino l'utilizzo dei crediti da parte delle banche al fine di garantire il sostegno alla liquidità concesso dalla BNS. In particolare, si mira a creare una base legale per trasferire in modo giuridicamente sicuro i crediti quali garanzie a favore della BNS nonché costituire altre garanzie a suo favore, anche quando i contratti di credito non contengono clausole contrattuali che lo prevedano, o quando quelle contenute sono insufficienti (cosiddette clausole di trasferimento, di transfer o di cartolarizzazione, secondo le quali il cliente della banca o il debitore del credito accetta che il credito possa essere utilizzato dalla banca come garanzia delle operazioni di rifinanziamento). Nei contratti di credito stipulati di recente, le banche hanno la possibilità di inserire disposizioni contrattuali corrispondenti. Devono essere esclusi l'obbligo di cooperazione e/o il consenso del debitore all'utilizzo del credito quale garanzia nonché divieti di cessione contrari. In questo modo si intende dunque evitare di dover modificare eventualmente a posteriori i contratti di credito in essere, con un notevole onere amministrativo, per inserire le clausole di trasferimento («repapering»). Oltre a ciò, sarebbe opportuno prevedere allentamenti in relazione a eventuali obblighi contrattuali o legali contrastanti circa la tutela del segreto (p. es. il segreto bancario) e la protezione dei dati a favore della banca cedente.

Questi allentamenti devono applicarsi anche quando i crediti sono trasferiti o costituiti in pegno dalla banca – p. es. nell'ambito di cosiddetti «asset backed securities» o «covered bond» – a favore di una società veicolo costituita a tale scopo a garanzia dei

⁸⁶ RS 220

titoli di credito, nella misura in cui tali titoli di credito siano utilizzati dalla banca esclusivamente al fine di garantire il sostegno alla liquidità concesso dalla BNS. Infine, sono altresì previsti allentamenti sia per quanto concerne la predisposizione delle cartelle ipotecarie necessarie quali garanzie per il sostegno alla liquidità concesso dalla BNS (soluzioni di subcustodia), sia circa la trasformazione semplificata delle cartelle ipotecarie documentali iscritte nel registro fondiario in cartelle ipotecarie registrali.

In generale, lo scopo degli adeguamenti di carattere giuridico è ridurre eventuali ostacoli come pure i costi che le banche dovrebbero sostenere per l'ottenimento del sostegno alla liquidità concesso dalla BNS. Una maggiore semplificazione o una variante comportante costi inferiori per le banche di piccole e medie dimensioni ai sensi dell'articolo 4 LSgrl non è possibile.

1.2.4 Piano di stabilizzazione e risoluzione

Per migliorare ulteriormente la certezza del diritto in caso di «bail-in» è stata esaminata la possibilità di introdurre esplicitamente obiettivi di risoluzione. In linea di principio, all'interno dell'UE per una banca in stato di insolvibilità imminente («point of non-viability», PONV) è prevista la dichiarazione di fallimento, tranne qualora sussista un interesse pubblico (p. es. garanzia della stabilità finanziaria) a favore di una procedura di risoluzione (cfr. art. 32 della direttiva 2014/59/EU [«Bank Recovery and Resolution Directive», BRRD])⁸⁷. In Svizzera, per contro, per tutte le banche è previsto il risanamento (ora risoluzione) se vi è una prospettiva di riuscita, che viene verificata dalla FINMA prima dell'apertura della procedura di fallimento (art. 33 cpv. 1 LBCR). Né la CPI né il Consiglio federale hanno considerato la possibilità di limitare l'applicabilità di una risoluzione alle banche più grandi. Si è pertanto rinunciato all'introduzione di un approccio secondo l'UE. Ora si introducono però nuovi obiettivi (cfr. art. 28 cpv. 2 AP-LBCR), articolati in modo tale da lasciare comunque aperta la strada della risoluzione per tutte le banche. Per di più tali obiettivi non sono orientati all'apertura di una procedura di risoluzione, bensì alla concezione e all'esecuzione della risoluzione stessa.

Per garantire che nell'ambito di una risoluzione siano applicabili diverse opzioni, occorre rendere più sicura sotto il profilo giuridico l'opzione di un'uscita ordinata dal mercato. In tale contesto è stata respinta una variante minima, secondo cui nell'articolo 28 LBCR sarebbe stato introdotto soltanto il concetto di «uscita ordinata dal mercato». Per contro sono stati effettuati diversi adeguamenti puntuali, dal momento che l'uscita ordinata dal mercato si distingue nettamente da una «ristrutturazione e continuazione». Il quadro giuridico deve quindi garantire che, in caso di uscita ordinata dal mercato, la procedura di risoluzione possa protrarsi più a lungo e

⁸⁷ Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L 173 pag. 190 del 12.6.2014.

che gli strumenti di trasferimento siano utilizzabili per qualsiasi opzione di risoluzione (art. 30 cpv. 1 AP-LBCR e relativi commenti).

Nell'ambito del ricalcolo della compensazione per gli azionisti in caso di «bail-in» (art. 31c LBCR), è stato valutato anche l'approccio secondo l'UE. In caso di «bail-in», all'interno dell'UE è possibile rinunciare all'ammortamento del capitale sociale ed effettuare la diluizione azionaria convertendo le obbligazioni «bail-in» in nuove azioni (art. 47 cpv. 1 BRRD). Si è tuttavia riscontrato che la valutazione corrispondente non si tradurrebbe in un calcolo più semplice, come auspicato, rispetto all'attuale regolamentazione. L'approccio secondo l'UE è stato quindi respinto e la compensazione è ora quindi limitata al dividendo (art. 30b^{bis} AP-LBCR).

In tale contesto è stato altresì analizzato l'approccio di valutazione applicato all'interno dell'UE, secondo cui nel fine settimana di risoluzione è effettuata una valutazione provvisoria, mentre la valutazione definitiva avviene solo in un momento successivo. Alla luce della scarsa finalità delle decisioni e della conseguente incertezza sul piano giuridico ed economico, si è optato per conservare l'approccio svizzero, cosicché le rispettive valutazioni continuano ad avvenire nel fine settimana di risoluzione. Tutte le disposizioni concernenti la valutazione sono state precisate e riunite in un articolo centrale (cfr. art. 29a AP-LBCR).

Per quanto riguarda il piano di stabilizzazione e il piano di risoluzione, nel caso specifico sono sufficienti le prescrizioni della CPI e del Consiglio federale. Non sono quindi state considerate altre alternative.

Le disposizioni concernenti il sistema di risoluzione si riferiscono a tutte le banche, ma trovano applicazione solo in caso di crisi grave. Per le banche senza rilevanza sistemica ciò non comporta alcun onere nell'ambito dell'operatività corrente. Il piano di stabilizzazione e risoluzione riguarda soltanto le SIB. Non sono pertanto interessate le banche di piccole e medie dimensioni, per le quali vi sono norme comportanti costi inferiori conformemente all'articolo 4 LSgrl.

TPO

Nell'ambito degli adeguamenti degli strumenti di trasferimento, si è inoltre valutato se nel quadro giuridico svizzero debba essere prevista la possibilità che un organo statale acquisisca temporaneamente una banca o parte di essa («temporary public ownership», TPO). Una verifica dell'eventuale istituzione di una TPO è stata richiesta anche dal Parlamento (postulato 25.4184).

Secondo il «Financial Stability Board» (FSB)⁸⁸ e stando agli esempi contemplati nel quadro giuridico delle singole giurisdizioni, per TPO si intende il regime in cui lo Stato diventa, per un periodo di tempo limitato, proprietario unico o parziale di un istituto finanziario o di alcune sue unità (in particolare quelle con funzioni di rilevanza sistemica), quale misura sussidiaria assolutamente necessaria da adottare come

⁸⁸ www.fsb.org > FSB > Publications > Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, 25 aprile 2024, pag. 13.

ultima ratio per preservare la stabilità finanziaria e l'economia nazionale. La TPO non è uno strumento di risoluzione in senso stretto, poiché viene applicata quale misura da adottare quale *ultima ratio* soltanto quando non vi sono prospettive di risoluzione o quando questa è fallita.

Da un esame di quanto avviene all'estero⁸⁹, emerge che i principi chiave del FSB («key attributes»⁹⁰) citano la TPO quale misura da adottare come *ultima ratio* per preservare la stabilità finanziaria, ma la propongono, diversamente dalle altre misure, non ai fini dell'attuazione, bensì della verifica da parte dei singoli Stati. Gli Stati Uniti, il Regno Unito e l'UE prevedono esplicitamente una TPO, mentre in 14 Paesi dell'UE⁹¹ è anche sancita a livello di legge. In tutte e tre queste giurisdizioni, sono tenute all'emissione di strumenti di «bail-in» anche le banche senza rilevanza sistemica. È altresì presente un fondo di risoluzione.

L'introduzione di una TPO comporta grandi rischi e falsi incentivi. Introdurla espressamente nel diritto svizzero vorrebbe dire creare falsi incentivi e distorsioni del mercato. L'aspettativa che, in caso di crisi, un ente statale intervenga in qualità di proprietario di una banca, proteggendo dalle perdite determinati gruppi di creditori e clienti, crea falsi incentivi e si traduce in vantaggi concorrenziali per le banche interessate. I falsi incentivi si creano anche nel momento in cui, a fronte delle possibilità di ricorrere a una TPO, gli standard dei piani di risoluzione degli istituti finanziari e/o delle autorità di risoluzione vengono ridotti, al pari della loro qualità. Inoltre, nel caso di una TPO, l'ente statale si assume tutti i rischi della banca ed è esposto a rischi di responsabilità molto grandi e spesso ignoti nel momento in cui li assume. Tra questi figurano i rischi derivanti dal bilancio della banca acquisita, i rischi derivanti dai procedimenti giudiziari esistenti e futuri oppure i rischi di reputazione (p. es. a causa di precedenti violazioni della legge da parte della banca a livello nazionale e internazionale). Ciò vuol dire che di fatto, successivamente a una TPO, l'ente statale in qualità di proprietario della banca acquisita deve rispondere di precedenti violazioni di legge commesse dalla banca (p. es. in caso di multe). Sussiste inoltre il rischio che la banca rimanga di proprietà dell'ente statale per un periodo di tempo prolungato, come dimostrano le esperienze all'estero. Vi è quindi il rischio che una TPO si possa trasformare *de facto* in una soluzione permanente, segnatamente nel caso in cui non si individui alcun compratore per la banca acquisita. Ne sono un esempio la tedesca Commerzbank e le banche inglesi Northern Rock e Royal Bank of Scotland⁹². Altri rischi riguardano l'incorporazione operativa e la gestione della banca, l'occupazione degli organi direttivi da parte dell'ente statale o la determinazione del prezzo di acquisizione.

⁸⁹ Per un raffronto dettagliato, si veda il rapporto sulla stabilità delle banche, FF 2024 1023.

⁹⁰ www.fsb.org > FSB > Publications > Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, 25 aprile 2024.

⁹¹ www.fsb.org > FSB > Publications > Second Thematic Review on Resolution Regimes, 18 marzo 2016.

⁹² Per informazioni dettagliate su questi tre casi concreti, si veda il rapporto sulla stabilità delle banche, FF 2024 1023 pag. 212.

Se si volesse sancire una TPO nel diritto svizzero, questi rischi e falsi incentivi andrebbero necessariamente ridotti con misure di accompagnamento. Innanzitutto, bisognerebbe rafforzare ulteriormente la capacità di risoluzione delle banche, onde evitare, ove possibile, di dover ricorrere a una TPO. Il Consiglio federale propone nel presente progetto e con l'introduzione di un PLB miglioramenti in tal senso. La questione dei falsi incentivi sussiste anche nell'ambito del PLB; tuttavia, trattandosi di un sostegno alla liquidità e non di un'acquisizione, la questione ha una portata molto meno significativa. Nel caso dell'introduzione di una TPO, sarebbero quindi necessarie ulteriori misure oltre a quelle contemplate dal presente progetto. Tra queste figura la costituzione di un fondo di risoluzione, analogamente a quanto previsto in altre giurisdizioni rilevanti che hanno inserito la TPO nel proprio quadro normativo. Un simile fondo può aumentare ulteriormente le probabilità di successo di una risoluzione e ridurre la probabilità di dover ricorrere a una TPO, visto che fornisce per esempio le garanzie per una banca in risoluzione o paga gli indennizzi sulla base del concordato. Ne verrebbe agevolato anche l'utilizzo di strumenti di trasferimento nell'ambito di una risoluzione, per esempio nel caso di una società transitoria o di una società veicolo. Questo fondo di risoluzione dovrebbe essere alimentato dalle banche *ex ante*; in alternativa sarebbe possibile ripartire i costi insorti sul settore bancario *ex post*. Entrambe le varianti comporterebbero costi significativi per le banche. Data la forte concentrazione del mercato bancario svizzero, la sua implementazione rappresenta una sfida. Tuttavia, è un elemento obbligatorio al fine di ridurre i rischi e i falsi incentivi citati. Così facendo si contrasta l'incentivo per cui in presenza di una TPO diminuiscono la qualità del piano di risoluzione e le probabilità stesse di effettuare una risoluzione. Il fondo garantisce, inoltre, che sia anzitutto il settore bancario a dare un contributo finanziario, prima di poter ricorrere a una TPO, con i relativi rischi per i contribuenti. Affinché possa produrre gli effetti auspicati in caso di crisi, il fondo di risoluzione deve disporre di risorse sufficienti. Ipotizzando quindi che, analogamente a quanto previsto nell'UE, il fondo sia dotato di risorse pari all'1 per cento dei depositi garantiti, il volume risultante del fondo sarebbe di circa 5 miliardi di franchi. Considerate le dimensioni delle SIB in Svizzera, questo importo è decisamente troppo basso e occorrerebbe prevedere contributi maggiori da parte delle banche rispetto a quelli previsti nell'UE.

Occorre altresì chiarire che, prima dell'applicazione di una TPO, gli azionisti e i creditori della banca interessata devono farsi carico delle perdite. In particolare, come condizione preliminare per una TPO, sono previsti l'azzeramento del capitale azionario, degli strumenti AT1 e degli strumenti di «bail-in». Va considerato che, ad oggi, le banche senza rilevanza sistemica non hanno alcun obbligo di emettere strumenti di «bail-in». Il postulato 25.4184 non limita il campo di applicazione di un'ipotetica TPO alle SIB. L'introduzione di una TPO anche per le banche senza rilevanza sistemica comporterebbe misure drastiche per queste ultime (p. es., come requisito, la necessità di prepararsi a una crisi e di emettere strumenti di «bail-in»). In tale contesto si porrebbe inoltre la questione se introdurre un PLB anche per altre banche. In caso di applicazione di una TPO, la Confederazione dovrebbe poi poter ripartire gli eventuali costi su ulteriori creditori della banca o sul restante sistema finanziario.

Sul piano giuridico si pone la questione della costituzionalità di una TPO da parte della Confederazione. Quanto più è limitata la durata temporale di una TPO e quanto più

l'enfasi è posta su una misura di crisi di *ultima ratio*, tanto maggiore potrebbe essere il margine di manovra per un'impostazione della TPO conforme alla Costituzione.

Il postulato 25.4184 chiede inoltre di collegare alla TPO meccanismi di responsabilità sia civile che penale. Il diritto vigente prevede già un quadro completo in tal senso. Infatti il diritto civile sancisce la responsabilità degli organi (art. 717 e 754 CO), laddove gli azionisti godono del diritto di agire in giudizio a favore della società, al di fuori di una procedura fallimentare nei confronti della stessa (art. 756 CO), mentre nel diritto penale i comportamenti in questione sono trattati in particolare dall'articolo 158 (amministrazione infedele) del Codice penale (CP)⁹³, dagli articoli 163–165 CP (crimini o delitti nel fallimento e nell'esecuzione per debiti) e dall'articolo 166 CP (omissione della contabilità). Il presente progetto di legge prevede inoltre misure mirate per rafforzare la conduzione dell'impresa. Tra queste figurano l'introduzione di un regime di responsabilità e di meccanismi di riduzione, perdita e restituzione delle retribuzioni (*malus* e «clawback»), che vanno oltre gli organi delle banche, nonché sanzioni amministrative pecuniarie a carico degli istituti. Essendo associato a comportamenti scorretti, l'avvio di queste misure rappresenta un forte incentivo e ha un importante effetto preventivo. Per contro, una TPO in quanto misura di *ultima ratio* non costituirebbe alcun incentivo e sarebbe pertanto un punto di riferimento inadeguato per eventuali meccanismi di responsabilità.

Riassumendo, anche il Consiglio federale è del parere che la TPO non sia uno strumento di risoluzione e che quindi non possa contribuire al buon esito delle liquidazioni. Al contrario, la ritiene un'evidente misura di *ultima ratio*, da introdurre qualora la risoluzione non sia possibile o abbia avuto un esito negativo. Considerati i grandi rischi e i falsi incentivi, la TPO dovrebbe essere corredata di diverse misure drastiche, tra cui, in particolare, un fondo di risoluzione finanziato dalle banche. Il Consiglio federale aveva respinto l'introduzione di una TPO e di un fondo di risoluzione nel proprio rapporto sulla stabilità delle banche e giunge alla medesima conclusione nell'ambito dell'ulteriore valutazione scaturita dal postulato 25.4184. Questa alternativa non ha pertanto avuto seguito.

1.2.5 Protezione dei depositanti

Nel rapporto sulla stabilità delle banche sono state verificate e valutate le seguenti misure alternative⁹⁴. L'aiuto statale per la garanzia dei depositi è stato respinto, poiché sarebbe di entità eccessiva e non in linea con l'obiettivo TBTF. Anche l'innalzamento dell'importo massimo individuale è stato respinto, dal momento che crea falsi incentivi, e un limite più elevato, come ad esempio negli Stati Uniti, non sarebbe tranquillizzante in caso di crisi.

⁹³ RS 311.0

⁹⁴ FF 2024 1023 pagg. 168–169

Gli accertamenti avvenuti nell'ambito del mandato di verifica della CPI⁹⁵ hanno evidenziato una necessità di intervenire sul termine di pagamento. Secondo l'articolo 37j capoverso 3 LBCR l'incaricato dell'inchiesta, l'incaricato del risanamento o il liquidatore del fallimento provvede affinché i depositi garantiti siano pagati immediatamente ai depositanti, ma al più tardi il settimo giorno lavorativo successivo al ricevimento delle istruzioni. In una società sempre più senza contanti, l'attuale termine legale di sette giorni lavorativi non permetterebbe più di assicurare che il depositante disponga di mezzi sufficienti per coprire il costo della vita corrente. Ecco perché un accesso ai depositi possibilmente senza interruzioni sarebbe fondamentale per la fiducia nella protezione dei depositanti, come stabilito anche nei parametri di riferimento del Consiglio federale per la modifica della legge sulle banche. Le opzioni di intervento e le proposte concrete da queste derivanti per la modifica della LBCR sono in fase di elaborazione e saranno presentate in un secondo tempo, tanto più che non costituiscono un elemento chiave del dispositivo TBTF.

La mozione Hegglin 23.3604 Migliorare la protezione degli averi di libero passaggio e del pilastro 3a è attuata in larga misura. Considerata la complessità dei contenuti e la diversa configurazione delle persone giuridiche che operano nell'ambito della previdenza, non è possibile attuare integralmente la parte che recita «inoltre deve essere previsto un meccanismo per l'assunzione o la ripartizione dei costi di risanamento o di risoluzione delle fondazioni di previdenza interessate» e pertanto vi si rinuncia. La mozione è inoltre attuata per quanto concerne l'abolizione dell'importo massimo fissato per i depositi privilegiati degli averi di libero passaggio e del pilastro 3a nonché il pagamento dell'avere di previdenza fuori dalla graduatoria.

In linea di principio, le misure concernenti la protezione dei depositanti mediante l'attuazione della mozione Hegglin 23.3604 Migliorare la protezione degli averi di libero passaggio e del pilastro 3a riguardano sostanzialmente tutte le banche, dal momento che i depositanti devono tutti sottostare alle stesse regole. Per le banche di piccole dimensioni non sussiste quindi alcuna norma semplificata o comportante costi inferiori ai sensi dell'articolo 4 LSgrl.

1.2.6 Collaborazione tra le autorità per prevenire e gestire le crisi finanziarie

Si rinuncia all'adeguamento delle competenze del DFF, della FINMA e della BNS nell'ambito della vigilanza sui mercati finanziari nonché della prevenzione e della gestione delle crisi finanziarie in Svizzera, anche in considerazione della portata eccezionale delle conseguenze di un tale adeguamento e alla luce del rapporto della CPI, secondo cui in questo ambito non sussiste necessità di intervenire. Le nuove proposte di adeguamento introducono tuttavia obblighi di informazione e di consultazione reciproci nonché il disciplinamento a livello di legge della collaborazione tra le diverse autorità per prevenire e gestire future crisi finanziarie in Svizzera. In tal modo sono attuate le raccomandazioni del Consiglio federale e della CPI.

⁹⁵ FF 2024 515 pag. 702

In concreto, sono definiti con chiarezza i singoli ruoli e le responsabilità all'interno delle diverse autorità, ivi comprese le rispettive interfacce. Per quanto concerne la collaborazione e lo scambio di informazioni chiave, sono create le basi legali per poterle mettere a disposizione reciprocamente. Gli obblighi di consultazione assicureranno le interdipendenze reciproche, rafforzando la collaborazione nel suo complesso. Anche la preparazione alla crisi sarà intensificata grazie all'obbligo di lavori preparatori concreti, compreso lo svolgimento di esercitazioni di crisi con la partecipazione delle autorità interessate in caso di risoluzione di una banca di rilevanza sistemica. Al fine di illustrare il mandato ampliato dell'attuale organo direttivo e dell'attuale comitato per le crisi finanziarie, questi organi saranno trasformati in un consiglio per la stabilità finanziaria e in un comitato per la stabilità finanziaria.

1.2.7 Esenzione dall'imposta preventiva

L'abrogazione dell'esenzione dall'imposta preventiva non è ritenuta opportuna, in quanto l'effetto dell'imposta preventiva sull'attrattiva degli strumenti TBTF per gli investitori internazionali è tuttora considerato negativo e rilevante. Una forte limitazione agli investitori in Svizzera si tradurrebbe in una concentrazione dei rischi a livello nazionale, in una minore concorrenza e quindi in costi maggiori per le banche.

Negli ultimi 12 anni l'argomentazione a sostegno delle disposizioni derogatorie temporanee è sempre stata la medesima ed è sempre partita dal presupposto secondo cui, anche nei prossimi anni, per gli strumenti TBTF la situazione di mercato non registrerà grandi variazioni rispetto all'imposta preventiva. Si ritiene pertanto opportuno modificare le disposizioni temporanee in disposizioni a tempo indeterminato. Non si ravvisano motivi per mantenere un'esenzione temporanea.

L'opzione che proponeva di estendere l'esenzione ad altri istituti finanziari, in particolare alle imprese di assicurazione che emettono obbligazioni corrispondenti agli strumenti TBTF, è stata respinta. L'esenzione degli strumenti TBTF è correlata al dispositivo TBTF, secondo il quale soltanto le banche possono essere classificate di rilevanza sistemica da parte della BNS. L'estensione generalizzata dell'esenzione degli interessi da obbligazioni non è conforme neanche alla volontà popolare: nella votazione del 25 settembre 2022, i cittadini svizzeri hanno respinto la modifica della LIP, che avrebbe esentato tutte le obbligazioni dall'imposta preventiva⁹⁶.

L'esenzione dall'imposta preventiva vale per tutte le banche che emettono tali strumenti. Per le banche di piccole e medie dimensioni non sussiste quindi alcuna norma semplificata o comportante costi inferiori ai sensi dell'articolo 4 LSgrl.

1.2.8 Valutazione della regolamentazione TBTF

Il contenuto della raccomandazione della CPI è chiaro e comprensibile, ragione per cui in tal caso non sono state valutate alternative. L'obiettivo strategico adeguato e più completo rispetto all'obbligo di riferire di cui all'articolo 52 LBCR prevede di adeguare la frequenza da due a quattro anni. Alla luce del nuovo orientamento strategico il

⁹⁶ FF 2023 486

guadagno aggiuntivo in termini di conoscenze risulterebbe piuttosto limitato se si mantenesse una rendicontazione con cadenza biennale. Negli altri anni il flusso di informazioni circa i risultati intermedi o le questioni urgenti all'attenzione del Parlamento continua a essere demandato alle commissioni competenti attraverso i canali consueti. A tal fine è disponibile il rapporto annuale allestito in virtù dell'articolo 52*b* AP-LBCR.

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 2024⁹⁷ sul programma di legislatura 2023–2027 e nel decreto federale del 6 giugno 2024⁹⁸ sul programma di legislatura 2023–2027 (art. 8 n. 47). Il presente progetto propone modifiche legislative mirate per l'ulteriore sviluppo del dispositivo TBTF secondo i parametri di riferimento pubblicati dal Consiglio federale il 6 giugno 2025 per la consultazione.

1.4 Interventi parlamentari

1.4.1 Mozioni e postulati

Nel futuro messaggio si richiede lo stralcio dal ruolo di molteplici mozioni e postulati.

Mozione Stark 23.3452

La mozione 23.3452 è attuata conformemente ai numeri 1.1.1 e 3.1.1 nonché 4.1 in merito agli articoli 5*c* e 10*b* AP-LBCR.

Mozione Hegglin 23.3604

L'attuazione della mozione 23.3604 è illustrata nei numeri 1.1.5 e 3.1.5. Non è possibile attuare uniformemente la parte che recita «inoltre deve essere previsto un meccanismo per l'assunzione o la ripartizione dei costi di risanamento o di liquidazione delle fondazioni di previdenza interessate» e pertanto vi si rinuncia (v. n. 1.2.5). Per il resto alla mozione è dato seguito in questa sede.

Mozioni della CPI 24.4525 e 24.4529

L'attuazione delle mozioni 24.4525 e 24.4529 avviene secondo il numero 4.1 attraverso l'estensione degli obiettivi TBTF (art. 7 AP-LBCR) e l'estensione dell'attuale pianificazione d'emergenza a un nuovo e più ampio piano di risoluzione (art. 9 e 10 AP-LBCR).

Mozioni della CPI 24.4526 e 24.4530

Per quanto riguarda le mozioni 24.4526 e 24.4530, la modalità di attuazione proposta è esposta nel dettaglio ai numeri 1.1.2, 1.2.2 e 3.1.2, ovvero rigorosa per gli

⁹⁷ FF 2024 525 pagg. 74, 112 e 120

⁹⁸ FF 2024 1440

allentamenti concessi dopo l'entrata in vigore del presente progetto e, per quelli concessi prima della sua entrata in vigore, la possibilità del loro mantenimento, a determinate condizioni, per una durata indeterminata.

Mozioni della CPI 24.4527 e 24.4531

Sulla base delle mozioni 24.4527 e 24.4531, le misure esaminate per accrescere la capacità di imporsi della FINMA e le misure proposte sono illustrate nel dettaglio ai numeri 1.1.2, 1.2.2 e 3.1.2. Il Consiglio federale ha considerato diverse misure volte ad accrescere la capacità di imporsi della FINMA nei confronti delle SIB, in particolare per quanto riguarda la competenza di infliggere multe nei confronti sia delle SIB sia di privati. Tuttavia, limitare una tale sanzione alle sole SIB comporterebbe una distorsione della concorrenza e si è quindi ritenuto preferibile destinare questo strumento agli assoggettati alla vigilanza. Lo strumento è stato tuttavia limitato agli assoggettati costituiti sotto forma di persone giuridiche o di società di persone, al fine di evitare di complicare e appesantire i procedimenti della FINMA, considerato che le persone fisiche beneficiano di una maggiore protezione dei diritti fondamentali.

Mozioni della CPI 24.4528 e 24.4532

Per quanto concerne le mozioni 24.4528 e 24.4532, le esigenze di preparazione prudenziali per l'ottenimento di un sostegno alla liquidità da parte delle banche centrali e le relative competenze della FINMA e della BNS sono sancite a livello di ordinanza nella OLiQ. L'attuazione della misura richiesta nelle mozioni contro la stigmatizzazione dell'ottenimento di un sostegno alla liquidità da parte delle banche centrali è illustrata nei numeri 1.1.3 e 3.1.3 e avviene a livello di legge.

Postulato Meier Andreas 24.3890

In relazione all'articolo 38a AP-LFINMA, i numeri 1.1.2, 1.2.2, 3.1.2 e 4.7 espongono nel dettaglio l'attuazione del postulato 24.3890.

Postulati della CPI 24.4533 e 24.4539

Le proposte di adeguamento delle attività di audit attuano i postulati 24.4533 e 24.4539 della CPI (v. n. 1.1.2 e 3.1.2). Le alternative che non hanno avuto seguito (in particolare il conferimento diretto dei mandati) sono illustrate nel numero 1.2.2.

Postulati della CPI 24.4535 e 24.4541

Le proposte riguardanti le esigenze relative alle retribuzioni attuano i postulati 24.4535 e 24.4541 della CPI (v. n. 1.1.1 e 3.1.1 nonché 4.1 in merito agli art. 5c e 10b AP-LBCR, insieme alla mozione 23.3452).

Postulati della CPI 24.4538 e 24.4544

In risposta ai postulati 24.4538 e 24.4544, il Consiglio federale analizza la misura relativa a un obbligo di domicilio della maggioranza dei membri dell'organo preposto all'alta direzione delle SIB (v. n. 1.2.1), ma non ne propone l'attuazione nel progetto. Il Consiglio federale reputa per contro ragionevole il requisito secondo cui l'organo preposto all'alta direzione debba disporre di conoscenze adeguate riguardo alla

Svizzera (v. n. 4.1 in merito all'art. 3c cpv. 2 AP-LBCR). L'obbligo di diligenza per i garanti dell'irreprensibilità prevede che questi abbiano familiarità con il diritto prudenziale svizzero (v. n. 4.1 in merito all'art. 5b AP-LBCR). Il Consiglio federale assicura in tal modo che vi sia una maggiore assunzione di responsabilità nei confronti dell'economia svizzera tanto a livello individuale, quanto a livello collettivo da parte dell'organo preposto all'alta direzione.

Postulato Rieder 25.4184

Nel numero 1.2.4 viene ripresa la richiesta oggetto del postulato 25.4184.

1.4.2 Altre considerazioni

Raccomandazione n. 1 della CPI

La considerazione delle interdipendenze internazionali di cui alla raccomandazione n. 1 della CPI è attuata in analogia alle mozioni 24.4525 e 24.4529 della CPI negli articoli 7, 9 e 10 AP-LBCR. L'analisi più strategica dell'ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF è considerata nel riveduto articolo 52 AP-LBCR (v. n. 4.1).

Raccomandazione n. 3 della CPI

La raccomandazione n. 3 della CPI relativa all'articolo 22 capoverso 2 LFINMA rientra nell'ambito della misura 5 del Consiglio federale ed è stata pertanto attuata all'articolo 22 AP-LFINMA.

Raccomandazione n. 5 della CPI

La raccomandazione n. 5 della CPI relativa alla limitazione dei rimedi giuridici e all'abbreviazione delle procedure di ricorso contro le decisioni prudenziali della FINMA è collegata alla misura 9 del Consiglio federale. Al numero 1.2.2 è esposto nel dettaglio per quali motivi si è perseguita l'opzione della modifica del regime dell'effetto sospensivo.

Raccomandazione n. 8 della CPI

La raccomandazione n. 8 della CPI auspica un migliore coordinamento della collaborazione e dello scambio di informazioni tra la FINMA e l'ASR. In risposta a tale raccomandazione, il 10 dicembre 2025 le due autorità hanno firmato un Memorandum of Understanding⁹⁹.

Raccomandazione n. 9 della CPI

Con la raccomandazione n. 9 della CPI, il Consiglio federale è invitato a verificare quali misure concertate a livello internazionale ed efficaci possono essere adottate nel caso di una corsa agli sportelli («bank run») digitale. Data la stretta correlazione tematica,

⁹⁹ Memorandum of Understanding tra l'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) e l'Autorità di vigilanza sui mercati finanziari FINMA del 10 dicembre 2025, consultabile all'indirizzo: www.rab-asr.ch > Sorveglianza > Collaborazione con la FINMA e www.finma.ch > Applicazione > Assistenza amministrativa > Collaborazione con le autorità svizzere.

l'attuazione di questa raccomandazione avviene con le stesse misure illustrate in relazione alle mozioni 24.4528 e 24.4532.

Raccomandazioni n. 10 e 12 della CPI

I numeri 1.1.6 e 3.1.6 (art. 54a segg. AP-LFINMA) trattano l'attuazione delle raccomandazioni n. 10 e 12 della CPI sullo scambio di informazioni, rispettivamente, tra il DFF e la BNS sulle SIB e tra il DFF, la BNS e la FINMA.

Raccomandazione n. 18 della CPI

Il numero 1.2.2 spiega che il Consiglio federale ha valutato la raccomandazione n. 18 della CPI, che però non ha avuto seguito.

Iniziativa parlamentare Meier Andreas 25.411

Secondo questa iniziativa parlamentare, all'Assemblea federale dovrebbe essere sottoposta «una normativa per il trasferimento di garanzie nell'ambito dei programmi della BNS (ELA/LFGI) volti al sostegno di liquidità a favore delle banche in situazione di crisi», che dovrebbe ispirarsi alla LOF. La soluzione scelta non si basa sulla LOF per le ragioni illustrate al numero 1.2.3. L'obiettivo principale dell'iniziativa parlamentare, che consiste nel ridurre gli ostacoli e i costi della partecipazione delle banche ai programmi della BNS, può essere raggiunto anche attuando la misura descritta nei numeri 1.1.3 e 3.1.3, nei quali sono illustrati gli allentamenti previsti per la costituzione e la realizzazione di garanzie in relazione con un sostegno alla liquidità concesso dalla BNS.

1.5 Elaborazione dell'avamprogetto

Durante l'elaborazione dell'avamprogetto sull'adeguamento del diritto federale, l'Amministrazione si è avvalsa del parere di esperti riconosciuti provenienti dal mondo scientifico e da quello pratico, con i quali si è consultata in occasione di vari colloqui tematici.

Per il governo d'impresa e la vigilanza (in ordine alfabetico):

- Rashid Bahar, Prof. Dr., LL.M., avvocato, professore ordinario presso la Facoltà di diritto dell'Università di Ginevra e socio di Advestra AG
- Dominique Biedermann, Dr. rer. pol., esperto di governo d'impresa, fondatore della fondazione Ethos nonché suo ex direttore e presidente
- Susan Emmenegger, Prof. Dr. Dr. h.c., LL.M., avvocatessa, professoressa presso l'Università di Berna
- Ernst Fehr, Prof. Dr. rer. pol., economo, professore presso l'Università di Zurigo
- Carlo Lombardini, Prof. Dr., avvocato, professore associato presso la Facoltà di diritto e scienze criminali dell'Università di Losanna e socio di Poncet Turrettini
- Nina Reiser, Prof. Dr., LL.M., avvocatessa, professoressa associata presso l'Università di San Gallo
- David Wyss, Dr. iur., LL.M., avvocato, fondatore di Wyss FinanzmarktRecht

- Corinne Zellweger-Gutknecht, Prof. Dr. iur., avvocat, professoressa presso l'Università di Basilea

Per il piano di stabilizzazione e di risoluzione:

- Mirjam Eggen, Prof. Dr. iur., LL.M., avvocat, professoressa ordinaria presso l'Università di Berna
- Seraina Grünwald, Prof. Dr. iur, avvocat, professoressa presso l'Università San Gallo, professoressa a tempo parziale presso lo «European University Institute» (EUI)

Per la protezione dei depositanti:

- Daniel Staehelin, Prof. Dr. iur., avvocat, professore titolare presso l'Università di Basilea

2 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

2.1 Governo d'impresa

2.1.1 Regime di responsabilità

Principi internazionali

A livello internazionale si osserva una decisa tendenza a favore di una maggiore responsabilità individuale. Nel luglio 2015 il «Basel Committee on Banking Supervision» (BCBS) ha pubblicato le linee guida sul governo d'impresa delle banche («Corporate Governance Principles for Banks»)¹⁰⁰, che contengono aspettative chiare in materia di responsabilità dell'alta dirigenza, in particolare dell'organo preposto all'alta direzione («Board of Directors») e dell'organo di gestione («Senior Management»). Le linee guida sono state adottate da diversi Paesi come riferimento per lo sviluppo di un regime di responsabilità.

Nel 2018 il FSB ha pubblicato una guida («toolkit») intesa a rafforzare le disposizioni quadro sulla governance per ridurre il rischio di comportamenti scorretti¹⁰¹. La guida è destinata agli istituti finanziari e alle autorità di vigilanza e chiede, tra le altre cose, che le aziende migliorino le procedure di attribuzione delle responsabilità individuali e che le autorità di vigilanza le attuino. Nel 2023 il FSB ha condotto una «peer review» in Svizzera, nel corso della quale ha esaminato l'approccio svizzero alla problematica TBTF e formulato una serie di raccomandazioni. Una di queste era l'introduzione di un

¹⁰⁰ Basel Committee on Banking Supervision, Guidelines - Corporate governance principles for banks, luglio 2015, consultabile all'indirizzo: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d328.pdf>.

¹⁰¹ FSB, Strengthening Governance Frameworks to Mitigate Misconduct Risk: A Toolkit for Firms and Supervisors, 20 aprile 2018, consultabile all'indirizzo: <https://www.fsb.org/uploads/P200418.pdf>.

regime di responsabilità¹⁰². Nella sua ultima valutazione sulla stabilità del sistema finanziario svizzero («Financial System Stability Assessment»), il FMI ha consigliato alla Svizzera di istituire un regime di responsabilità per tutte le banche¹⁰³.

UE

Con la Direttiva sui requisiti patrimoniali VI (CRD VI, direttiva 2024/1619/UE¹⁰⁴), l'UE ha emanato una nuova normativa, secondo cui gli istituti registrati devono disporre per i responsabili (i membri dell'organo direttivo, della direzione generale e i titolari di funzioni chiave) delle dichiarazioni individuali di responsabilità in merito ai rispettivi ruoli. Gli istituti devono inoltre allestire una panoramica dei compiti, dei rapporti gerarchici e degli ambiti di responsabilità dei responsabili e aggiornarla regolarmente. L'attuazione delle novità è ben avviata. Indipendentemente dalla CRD VI, l'Irlanda ha già introdotto un regime di responsabilità, molto simile a quello del Regno Unito, che si applica non solo alle banche, ma anche ad altri istituti finanziari¹⁰⁵.

Regno Unito

Nel panorama globale, il «Senior Managers Regime» del Regno Unito (SMR)¹⁰⁶ vanta un ruolo di precursore tra i regimi di responsabilità. Istituito nel 2016 per le banche, e successivamente esteso ad altri istituti finanziari, il SMR definisce i ruoli contemplati in tale regime («senior management function», p. es. «chief executive officer», «chief finance officer», «chief risk officer», «chief operations officer», «chief compliance officer»). Le persone che svolgono una «senior management function» devono prima disporre dell'autorizzazione da parte delle autorità di vigilanza e superare un controllo cosiddetto «fit and proper», simile alla verifica della garanzia di un'attività irreprensibile (di seguito «verifica dell'irreprensibilità») in Svizzera. Per gli individui che svolgono tali funzioni, gli istituti devono rilasciare una «statement of responsibilities», nella quale sono riportate le responsabilità individuali. Gli istituti devono inoltre esporre in una cosiddetta «management responsibilities map» le regole dell'istituto relative al governo d'impresa, la struttura organizzativa e l'attribuzione delle responsabilità. Il SMR prevede altresì le cosiddette «conduct rules», in base alle quali i responsabili devono intraprendere tutte le misure che ragionevolmente ci si attende da essi per impedire comportamenti scorretti e irregolarità. Ai «senior manager» si applica un «duty of responsibility»: il «senior manager» ha l'obbligo di garantire che i settori aziendali di cui

¹⁰² FSB, Peer Review of Switzerland, 29 febbraio 2024, consultabile all'indirizzo: <https://www.fsb.org/uploads/P290224.pdf>.

¹⁰³ International Monetary Fund, Switzerland: Financial System Stability Assessment, IMF Country Report No. 25/266, pag. 9, consultabile all'indirizzo: <https://www.imf.org/-/media/files/publications/cr/2025/english/1cheea2025003-source-pdf.pdf>.

¹⁰⁴ Direttiva (UE) 2024/1619 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2024, che modifica la direttiva 2013/36/UE per quanto riguarda i poteri di vigilanza, le sanzioni, le succursali di paesi terzi e i rischi ambientali, sociali e di governance, GU L 2024/1619 del 19.6.2024.

¹⁰⁵ www.centralbank.ie > Regulation > How We Regulate - Individual Accountability Framework.

¹⁰⁶ Per una panoramica dettagliata dei regimi del Regno Unito e di altri Paesi, cfr. Financial Stability Institute, FSI Insights on policy implementation No 48, When the music stops – holding bank executives accountable for misconduct, febbraio 2023, consultabile all'indirizzo: <https://www.bis.org/fsi/publ/insights48.pdf>.

è responsabile siano gestiti in modo conforme. A tale scopo deve, in particolare, adottare misure adeguate per impedire la violazione delle norme o per porvi fine. Il «senior manager» ha pertanto una responsabilità prudenziale personale.

Oltre al SMR, il Regno Unito dispone anche di un «Certification Regime» (CR), nel quale sono registrate le persone che, pur non essendo «senior manager», hanno un'influenza significativa sui rischi di un istituto (p. es. i cosiddetti «material risk taker»). Queste persone devono superare il controllo «fit and proper», al quale provvede l'istituto stesso. La certificazione deve essere rinnovata ogni anno.

Nel luglio 2025 il ministero delle finanze del Regno Unito («HM Treasury») ha avviato una consultazione sulla riforma del «Senior Managers and Certification Regime» (SM&CR)¹⁰⁷. Contestualmente la «Prudential Regulation Authority» (PRA) e la «Financial Conduct Authority» (FCA) hanno avviato le proprie consultazioni in vista delle riforme^{108, 109}. Uno dei riscontri più significativi emersi dalle precedenti consultazioni era che entrambi i regimi comportano oneri amministrativi elevati per gli istituti interessati. L'ambito dei ruoli da questi interessati è percepito come troppo esteso e poco commisurato al rischio. Inoltre, per quanto concerne il SMR, le autorità di vigilanza hanno espresso critiche sui ritardi nelle ammissioni. Le tre autorità hanno quindi proposto riforme complete che riducano gli oneri amministrativi, senza tuttavia compromettere l'obiettivo vero e proprio. Esse propongono in particolare di ridurre il numero di ruoli in entrambi i regimi e di garantire alle autorità di vigilanza maggiore flessibilità nell'applicazione dei regimi. La consultazione si è conclusa il 7 ottobre 2025. L'«HM Treasury» ne ha pubblicato i risultati il 22 aprile 2026¹¹⁰. Le riforme proposte hanno riscosso ampio consenso. Dai riscontri emerge che il SM&CR gode di un certo sostegno, ma che al tempo stesso andrebbe snellito al fine di ridurre l'onere amministrativo. I necessari adeguamenti di legge sono ora in fase di preparazione in vista delle deliberazioni parlamentari. La prima fase della riforma del SM&CR prevede che la FCA e la PRA allentino diversi requisiti al fine di ridurre l'onere amministrativo e i costi di compliance per gli istituti finanziari, senza rinunciare al principio della

¹⁰⁷ HM Treasury, Reforming the Senior Managers & Certification Regime – Consultation, luglio 2025, consultabile all'indirizzo: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/687635c0352c290d20dcae75/Reforming_the_Senior_Managers_Certification_Regime_Consultation_2025.pdf.

¹⁰⁸ PRA, CP18/25 – Review of the Senior Managers and Certification Regime (SM&CR), luglio 2025, consultabile all'indirizzo: <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2025/july/review-of-the-senior-managers-and-certification-regime-consultation-paper..>

¹⁰⁹ FCA, CP25/21: Senior Managers and Certification Regime review, luglio 2025, consultabile all'indirizzo: <https://www.fca.org.uk/publications/consultation-papers/cp25-21-senior-managers-certification-regime-review>.

¹¹⁰ HM Treasury, Consultation outcome, Reforming the Senior Managers & Certification Regime: Consultation Response, 22 aprile 2026, consultabile all'indirizzo: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/69e7a190606c20d4121631ee/Reforming_the_Senior_Managers_Certification_Regime_Consultation_Response.pdf.

responsabilità individuale; tra questi figurano in particolare termini più lunghi, procedure semplificate di certificazione e comunicazione nonché soglie più elevate per requisiti più rigorosi¹¹¹, ¹¹². La seconda fase della riforma interesserà l'attuazione delle modifiche a livello legislativo.

Stati Uniti

Dopo la crisi finanziaria gli Stati Uniti hanno scelto di non introdurre un regime di responsabilità. La decisione è stata dettata dal fatto che le autorità statunitensi competenti a livello federale e statale possiedono già ampi poteri per intraprendere azioni dirette contro le persone sospettate di comportamento scorretto, indipendentemente dal loro livello gerarchico all'interno dell'istituto.

Altre giurisdizioni che prevedono regimi di responsabilità

Oltre a quelle già menzionate, diverse altre giurisdizioni dispongono di regimi secondo cui alle persone responsabili all'interno delle banche e, talvolta, di altri settori finanziari devono essere attribuite responsabilità chiare e per cui queste persone possono essere chiamate a rispondere in caso di comportamento scorretto. A tale proposito si menzionano in particolare Singapore, Hong Kong e Australia. Tutti e tre questi Paesi perseguono in linea di principio gli stessi obiettivi dell'approccio del Regno Unito o dell'UE. La responsabilità individuale delle persone deve essere rafforzata al fine di ridurre i comportamenti scorretti e migliorare la cultura del rischio e il governo d'impresa.

Swiss finish

Non esiste alcuno «swiss finish» ai sensi dell'articolo 4 LSgrl.

2.1.2 Retribuzioni

Principi internazionali

A livello internazionale il FSB ha pubblicato linee guida sul governo d'impresa. Nel quadro dei lavori volti a ridurre il rischio di comportamenti scorretti, nel 2018 il FSB ha pubblicato una guida supplementare relativa all'uso degli strumenti di compensazione per contrastare il rischio di comportamenti scorretti, a integrazione dei principi retributivi esistenti¹¹³ del 2009¹¹⁴. Nella guida supplementare viene stabilito che il consiglio di

¹¹¹ PRA, PS12/26 – Review of the Senior Managers and Certification Regime (SM&CR) – Phase 1, 22 aprile 2026, consultabile all'indirizzo: <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2026/april/review-of-the-smcr-phase-1-policy-statement>.

¹¹² FCA, PS26/6 – Senior Managers and Certification Regime review, 22 aprile 2026, consultabile all'indirizzo: <https://www.fca.org.uk/publication/policy/ps26-6.pdf>.

¹¹³ Financial Stability Forum, FSF Principles for Sound Compensation Practices, 2 aprile 2009, consultabile all'indirizzo: https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_0904b.pdf.

¹¹⁴ FSB, Supplementary Guidance to the FSB Principles and Standards on Sound Compensation Practices, The use of compensation tools to address misconduct risk, 9 marzo 2018, consultabile all'indirizzo: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P090318-1.pdf>.

amministrazione è responsabile del sistema di retribuzione e della relativa sorveglianza, mentre la direzione è responsabile dell'attuazione.

Il consiglio di amministrazione assicura che la direzione si assuma la responsabilità dell'elaborazione e dell'attuazione di un programma di retribuzione che contribuisca efficacemente a contrastare ed eliminare i comportamenti scorretti. I criteri di valutazione non finanziari (p. es. qualità della gestione dei rischi, rispetto del codice di condotta aziendale) mirano a garantire che sul lungo periodo il personale si comporti in linea con la strategia, i valori e la cultura aziendale.

Al verificarsi di un comportamento scorretto, le misure concrete comprendono non solo la riduzione o la perdita della retribuzione variabile (differita; *malus*), ma anche la restituzione della retribuzione già versata («clawback»). Il FSB propone criteri chiari al riguardo.

UE

L'UE disciplina le retribuzioni nella CRD IV (direttiva 2013/36/UE)¹¹⁵, la quale stabilisce che la retribuzione variabile non può superare il 100 per cento di quella fissa. Gli azionisti dell'istituto possono aumentarla fino al 200 per cento. Inoltre, una parte della retribuzione variabile deve essere differita («deferral»). Le regole per il differimento variano anche in base alla rilevanza sistemica dell'istituto, all'ammontare della retribuzione complessiva e alla posizione gerarchica dei collaboratori. Le retribuzioni variabili devono dunque essere differite per quattro o cinque anni del 40–60 per cento. Le componenti retributive differite possono decadere (*malus*). Può essere richiesta la restituzione delle retribuzioni variabili già versate («clawback»).

Regno Unito

In sostanza, il Regno Unito ha ripreso le regole di retribuzione dell'UE, apportandovi alcuni adeguamenti. Inizialmente, quindi, per i singoli collaboratori («senior manager») il differimento delle retribuzioni variabili poteva arrivare fino a sette anni. Nel 2023 le autorità di vigilanza (PRA e FCA) hanno innalzato il limite delle retribuzioni variabili¹¹⁶,¹¹⁷, sostenendo che non esistevano riferimenti attendibili del fatto che limitando la retribuzione variabile sarebbe diminuita anche l'assunzione di rischi e che per arginare l'assunzione di rischi eccessivi sono disponibili altri strumenti. Tra questi, in particolare

¹¹⁵ Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, GU L 176 pag. 338 del 27.6.2013.

¹¹⁶ Bank of England, Remuneration: Ratio between fixed and variable components of total remuneration ('bonus cap'), 24 ottobre 2023, consultabile all'indirizzo: <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2023/october/remuneration-ratio-between-fixed-and-variable-components-of-total-remuneration>.

¹¹⁷ Financial Conduct Authority, Remuneration: Ratio between fixed and variable components of total remuneration, 24 ottobre 2023, consultabile all'indirizzo: https://www.fca.org.uk/publications/policy-statements/ps23-15-remuneration-ratio-between-fixed-and-variable-components-total-remuneration?utm_source=chatgpt.com.

il «Senior Manager Regime», che prevede una maggiore responsabilizzazione dei responsabili. Si ritiene inoltre che limitando la retribuzione variabile si generi un aumento delle retribuzioni fisse. Non da ultimo, tale limitazione rappresenterebbe un ostacolo alla competitività del mercato finanziario britannico. Nell'ottobre 2025 il PRA e il FCA hanno inoltre comunicato un allentamento delle regole di retribuzione per «senior manager» e altri collaboratori^{118, 119}. In particolare, la durata minima del differimento a livello prudenziale è stata uniformata a quattro anni. Ora, inoltre, a partire dall'attribuzione, il versamento delle retribuzioni variabili differite avviene in modo proporzionale (ossia *pro rata*) per la durata del differimento, anziché dopo un dato periodo di attesa di tre anni previsto per determinati collaboratori. Questa e altre semplificazioni hanno lo scopo di ridurre la complessità del sistema di regole applicato alle retribuzioni.

Stati Uniti

Negli Stati Uniti non esiste una regolamentazione vera e propria in materia di retribuzioni nel settore bancario, bensì linee guida delle autorità di vigilanza che ne riflettono le aspettative.

Il «Sarbanes Oxley Act» statunitense del 2002 ha introdotto per tutte le società quotate in borsa una clausola di restituzione obbligatoria, benché restrittiva, secondo cui è possibile chiedere la restituzione delle retribuzioni corrisposte soltanto al presidente o al presidente di direzione generale (CEO) oppure al direttore finanziario (CFO), nei casi in cui nel rapporto di gestione sia stato necessario adeguare gli indicatori finanziari a causa di un comportamento scorretto¹²⁰. L'applicazione di tale clausola compete all'autorità di vigilanza «Securities Exchange Commission» (SEC) e non alla rispettiva impresa. Nell'ambito del «Dodd Frank Acts» del 2010¹²¹ era stato proposto un obbligo di restituzione più ampio, basato sulle prestazioni, da applicare a tutti i dirigenti e che non presupponeva un comportamento scorretto. Tuttavia, fino ad oggi non sono ancora entrate in vigore le disposizioni attuative di questo ampio obbligo di restituzione.

¹¹⁸ Bank of England, Remuneration Reform, 15 ottobre 2025, consultabile all'indirizzo: <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2025/october/ps2125-remuneration-reform>, consultabile all'indirizzo: <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2025/october/ps2125-remuneration-reform>.

¹¹⁹ Financial Conduct Authority, Remuneration Reform, 15 ottobre 2025, consultabile all'indirizzo: <https://www.fca.org.uk/publications/policy-statements/ps25-15-remuneration-reform>.

¹²⁰ www.law.cornell.edu > LII > e-CFR > Title 15 > Chapter 98 > Subchapter III > § 7243 Forfeiture of certain bonuses and profits, consultabile all'indirizzo: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/7243>.

¹²¹ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Pub. L. No. 111-203, § 954 (2010); SEC, Release No. 34-75342, *Listing Standards for Recovery of Erroneously Awarded Compensation*, 1° luglio 2015, consultabile all'indirizzo: <https://www.congress.gov/111/plaws/publ203/PLAW-111publ203.pdf>.

Swiss finish

Non esiste alcuno «swiss finish» ai sensi dell'articolo 4 LSgrl.

2.1.3 Requisiti generali in materia di governo d'impresa

Principi internazionali

Nel 2018 il FSB ha pubblicato un documento inteso a fornire alle aziende e alle autorità di vigilanza una serie di strumenti per rafforzare i sistemi di governance e ridurre il rischio di comportamenti scorretti («Toolkit Strengthening Governance Frameworks to Mitigate Misconduct Risk»)¹²². Oltre a multe e sanzioni, che solitamente sono comminate all'istituto finanziario e non alla singola persona, per prevenire *ex ante* possibili comportamenti scorretti, devono essere imposti requisiti più severi in materia di governance.

Al riguardo si sottolinea l'importanza della cultura aziendale. L'alta dirigenza dovrebbe avviare un cambiamento di atteggiamento, per esempio mediante sistemi di incentivazione adeguati. Il FSB affida alle autorità di vigilanza il compito di controllare i fattori pertinenti del governo d'impresa. Inoltre, le imprese dovrebbero rafforzare la responsabilità individuale, aspetto che a sua volta dovrebbe essere monitorato dalle autorità di vigilanza.

Infine, il FSB reputa che i principi di governo d'impresa dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE)¹²³ siano essenziali per un sistema finanziario solido¹²⁴.

Nel 2015 il BCBS ha pubblicato linee guida sul governo d'impresa delle banche¹²⁵. Secondo tali linee guida, un governo d'impresa efficace è fondamentale per garantire il corretto funzionamento del settore bancario e dell'economia nel suo complesso nonché, in particolare per quanto concerne le banche di rilevanza sistemica, per la stabilità finanziaria. Questi principi sono rivolti soprattutto al consiglio di amministrazione delle banche, che rappresenta il principale responsabile del governo d'impresa, della cultura del rischio e della cultura aziendale. Inoltre, il BCBS conferisce un ruolo centrale alla gestione dei rischi e alla revisione interna e sottolinea l'importanza di una prassi di retribuzione che promuova il governo d'impresa e la gestione dei rischi. Infine, ritiene che le autorità di vigilanza debbano

¹²² FSB, Strengthening Governance Frameworks to Mitigate Misconduct Risk: A Toolkit for Firms and Supervisors, 20 aprile 2018, consultabile all'indirizzo: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P200418.pdf>.

¹²³ OECD, G20/OECD Principles of Corporate Governance, 11 settembre 2023, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/g20-oecd-principles-of-corporate-governance-2023_ed750b30-en.

¹²⁴ FSB, Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, 15 ottobre 2014, consultabile all'indirizzo: https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_141015.pdf.

¹²⁵ BIZ, Corporate governance principles for banks, 8 luglio 2015, consultabile all'indirizzo: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d328.htm>.

sorvegliare il governo d'impresa delle banche e, se necessario, intervenire per correggerlo.

UE

L'Autorità bancaria europea (ABE) ha emanato direttive vincolanti in materia di governance interna¹²⁶, che in linea di principio si applicano a tutti gli istituti assoggettati alla direttiva europea sui requisiti patrimoniali¹²⁷. A seguito della crisi finanziaria del 2007–2008 l'UE ha riconosciuto che un governo d'impresa ben chiaro è fondamentale per il successo degli istituti, per un comportamento corretto delle singole persone e per il buon funzionamento del sistema bancario nel suo complesso. In particolare, sottolinea l'importanza di competenze chiare per gli organi direttivi, della loro sorveglianza e dell'esistenza di una cultura del rischio.

Regno Unito

In un documento applicabile agli istituti soggetti alla sua vigilanza, la PRA riporta le responsabilità dell'organo preposto all'alta direzione, che ritiene particolarmente rilevanti in relazione al governo d'impresa¹²⁸. L'organo preposto all'alta direzione è tra l'altro responsabile della cultura della consapevolezza del rischio e di un comportamento etico in tutta l'azienda. La PRA sottolinea l'importanza del «tone from the top» in relazione alla cultura aziendale.

Stati Uniti

Negli Stati Uniti il buon governo d'impresa delle banche è incentrato sull'interazione tra prescrizioni legali, standard prudenziali e prassi di mercato consolidate. In particolare, i principi fondamentali sono quelli del «Sarbanes-Oxley Act» e del «Dodd-Frank Act», che stabiliscono requisiti più stringenti in materia di trasparenza, controlli, sistemi di retribuzione e sorveglianza dei rischi. A titolo complementare, le autorità di vigilanza, come la «Federal Reserve», l'«Office of the Comptroller of the Currency» (OCC) e la «Federal Deposit Insurance Corporation» (FDIC), precisano le aspettative concernenti le strutture di governance delle banche. L'accento è posto sull'indipendenza e sulle qualifiche tecniche del consiglio di amministrazione, con funzioni di vigilanza definite in modo chiaro, sulla separazione efficiente tra direzione strategica e direzione generale operativa nonché su una gestione del rischio completa, con una definizione chiara della propensione al rischio e funzioni di controllo indipendenti. Sono inoltre previsti obblighi di pubblicazione trasparenti, solidi sistemi di controllo interni e modelli retributivi che non promuovano un'eccessiva tolleranza del rischio. Nel complesso, la normativa

¹²⁶ Comunicato stampa dell'EBA, EBA publishes its final Guidelines on internal governance, 2 luglio 2021, consultabile all'indirizzo: <https://www.eba.europa.eu/eba-publishes-its-final-guidelines-internal-governance>.

¹²⁷ Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, GU L 176 pag. 338 del 27.6.2013.

¹²⁸ Bank of England, Corporate governance: Board responsibilities, Supervisory Statement 5/16, 31 marzo 2016, consultabile all'indirizzo: <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2016/corporate-governance-board-responsibilities-ss>.

statunitense punta a garantire la stabilità del sistema finanziario attraverso un governo d'impresa responsabile, una sorveglianza dei rischi efficace e responsabilità chiare.

Swiss finish

Non esiste alcuno «swiss finish» ai sensi dell'articolo 4 LSgrl.

2.2 Vigilanza

2.2.1 Intervento precoce

Principi internazionali

Nel marzo 2018 il BCBS ha pubblicato un quadro di riferimento per l'intervento precoce¹²⁹ fondato sulla capacità delle autorità di vigilanza di individuare le debolezze prima che diventino irreparabili sulla base di un'analisi prospettica dei rischi che integra nelle valutazioni elementi sia quantitativi (p. es. il modello «Statistical CAMELS Off-site Rating») che qualitativi (p. es. analisi del modello di attività, delle strutture di governance e della gestione dei rischi). Gli indicatori comprendono in genere le variazioni del capitale prudenziale, i livelli di liquidità, i risultati degli stress test, le debolezze nella gestione dei rischi e nella governance nonché gli indicatori di mercato. Uno degli elementi essenziali di tale strumento è un quadro chiaro su cui potersi basare per valutare quando debbano essere intraprese azioni. Il momento dell'intervento e le misure possibili variano tra autorità di vigilanza. Spesso, più la situazione di un istituto si degrada, più incisive sono le misure che le autorità di vigilanza possono adottare¹³⁰.

UE

L'UE dispone dell'articolo 27 della direttiva BRRD in materia di misure di intervento precoce. L'articolo 27 BRRD disciplina in particolare i casi in cui i requisiti regolamentari sono violati o rischiano di essere violati nel prossimo futuro. L'Autorità bancaria europea (ABE) ha pubblicato un rapporto sui criteri di intervento¹³¹, nonché orientamenti concernenti l'applicazione dell'articolo 27 BRRD¹³². In virtù di tale disposizione, un intervento può basarsi sia su criteri quantitativi che qualitativi. I criteri quantitativi riguardano principalmente il punteggio della banca, ossia un punteggio da 1 a 4 attribuito sulla base del processo di revisione e valutazione prudenziale («supervisory review and evaluation process», SREP). Il punteggio SREP analizza in

¹²⁹ www.bis.org > Committees & associations > Basel Committee on Banking supervision > Publications > Framework for early supervisory intervention.

¹³⁰ www.bis.org > Committees & associations > Basel Committee on Banking supervision > Publications > Framework for early supervisory intervention, p. 5-15.

¹³¹ www.eba.europa.eu > Activities > Single Rulebook > Recovery > Guidelines > Final report Guidelines on triggers for use of early intervention measures pursuant to article 27(4) of Directive 2014/59/EU.

¹³² www.eba.europa.eu > Sites > Document library > Publications > Reports > 2021 > Report on the application of early intervention measures in the European Union in accordance with articles 27-29 of the BRRD.

particolare il modello e la strategia imprenditoriale, la governance, il capitale e la liquidità. Un intervento può basarsi anche sugli indicatori fondamentali di rischio («key risk indicators», KRI), ossia sui cambiamenti sostanziali o sulle anomalie rilevati durante il monitoraggio degli indicatori utilizzati nello SREP. Oltre che su questi criteri essenzialmente quantitativi, un intervento può basarsi anche su criteri più qualitativi, ovvero su altri cambiamenti significativi (p. es. un rischio operativo rilevante)¹³³. Se i criteri di intervento sono soddisfatti, l'autorità deve chiarire la situazione e decidere se applicare o meno le misure di intervento precoce, documentando la propria scelta¹³⁴. L'autorità ha a disposizione vaste misure di intervento: può in particolare ordinare che vengano attuate le misure previste nel piano di stabilizzazione (denominato «piano di risanamento» nell'UE), convocare un'assemblea generale, richiedere cambiamenti nella strategia aziendale dell'ente, richiedere la rimozione o la sostituzione di uno o più membri dell'organo di amministrazione (art. 27 par. 1 lett. a, c, d ed f BRRD). La normativa europea in materia di vigilanza e di intervento precoce comporta tuttavia alcune ridondanze, poiché alcune misure simili figurano in diverse leggi con criteri di applicazione diversi (p. es. art. 27 par. 1 BRRD, art. 104 par. 1 CRD e art. 16 par. 2 SSMR¹³⁵). Di fatto, parallelamente alla norma relativa all'intervento precoce (art. 27 BRRD), le autorità di vigilanza possono intervenire nell'ambito dell'ordinaria attività di vigilanza sulla base di criteri quantitativi e qualitativi (art. 102 par. 1 CRD e art. 16 par. 1 SSMR) con un ampio ventaglio di misure. Ad esempio, possono esigere che gli enti detengano fondi propri aggiuntivi, che applichino una politica di accantonamenti specifica alle voci dell'attivo o che limitino le attività (art. 16 par. 2 lett. a, d ed e SSMR). Sono in corso alcuni progetti per chiarire gli strumenti a disposizione, ridurre i doppioni¹³⁶ e semplificare la regolamentazione (p. es. vigilanza maggiormente fondata sui rischi e la riforma dello SREP)¹³⁷. In tale quadro, nel 2026 sono stati modificati l'articolo 104 CRD e l'articolo 27 BRRD, al fine di precisare i diversi criteri di intervento

¹³³ www.eba.europa.eu > Sites > Document library > Publications > Reports > 2021 > Report on the application of early intervention measures in the European Union in accordance with articles 27-29 of the BRRD, page 9.

¹³⁴ www.eba.europa.eu > Sites > Document library > Publications > Reports > 2021 > Report on the application of early intervention measures in the European Union in accordance with articles 27-29 of the BRRD, page 11.
www.bis.org > About > Financial Stability Institute > Publications > FSI Insights No 6, 03.04.2018, p. 34-36.

¹³⁵ Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi.

¹³⁶ www.eba.europa.eu > Sites > Document library > Publications > Reports > 2021 > Report on the application of early intervention measures in the European Union in accordance with articles 27-29 of the BRRD, page 30.

¹³⁷ www.ecb.europa.eu > Press > Publication > 2025 > Simplification of the European prudential regulatory, supervisory and reporting framework for banks.

(p. es. la gestione adeguata dei rischi) nonché i livelli di escalation delle misure dal CRD al BRRD¹³⁸.

Regno Unito

Nel Regno Unito il sistema è simile a quello dell'UE, poiché la PRA o la FCA dispongono di misure di intervento precoce analoghe a quelle dell'articolo 27 BRRD. Sulla base delle disposizioni BRRD vigenti nel Regno Unito (BRRD UK), le autorità possono in particolare ordinare l'attuazione di misure previste nel piano di stabilizzazione, convocare un'assemblea generale, rimuovere persone dalle loro funzioni se non soddisfano più i requisiti di idoneità («fit and proper»), nonché esigere modifiche della strategia aziendale della banca¹³⁹. Quanto ai criteri di intervento, il sistema del Regno Unito è meno stringente rispetto a quello dell'UE, poiché i criteri e le soglie di intervento sono definiti meno chiaramente, in particolare, non esiste uno SREP formalizzato equivalente. La PRA e la FCA dispongono quindi di un maggiore margine di apprezzamento per determinare quali situazioni giustifichino un intervento¹⁴⁰.

Stati Uniti

Negli Stati Uniti si applica la «prompt corrective action» (PCA), che definisce la categoria di appartenenza per ogni banca sulla base di indicatori quantitativi legati al capitale (p. es. la quota di capitale)¹⁴¹. Le cinque categorie sono le seguenti: ben capitalizzate («well capitalized»), adeguatamente capitalizzate («adequately capitalized»), sottocapitalizzate («undercapitalized»), significativamente sottocapitalizzate («significantly undercapitalized») e criticamente sottocapitalizzate («critically undercapitalized»). Iniziano ad applicarsi automaticamente restrizioni non appena la banca è classificata come adeguatamente capitalizzata (p. es. la banca non può versare interessi che superino in misura significativa il tasso di mercato nell'area geografica in questione) e le restrizioni diventano sempre più stringenti man mano che la banca è riclassificata in categorie di capitalizzazione inferiori¹⁴². Ad esempio, se la banca è significativamente sottocapitalizzata («significantly undercapitalized»), le

¹³⁸ Direttiva (UE) 2026/806 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2026, che modifica la direttiva 2014/59/UE per quanto riguarda le misure di intervento precoce, le condizioni per la risoluzione e il finanziamento dell'azione di risoluzione e la direttiva 2014/24/UE per quanto riguarda i servizi di valutazione nel quadro della risoluzione.

¹³⁹ www.legislation.gov.uk > Explore our collections > Different legislatures of the UK > United Kingdom > UK Statutory Instruments > 2014 > 3300-3399 > The Bank Recovery and Resolution (No. 2) Order 2014 > Part. 8 > Chapter 1 > 107.
www.legislation.gov.uk > Explore our collections > Different legislatures of the UK > United Kingdom > UK Public General Acts > Financial Services and Markets Act 2000 > Part V > Approval > Section 63.

¹⁴⁰ www.legislation.gov.uk > Explore our collections > Different legislatures of the UK > United Kingdom > UK Statutory Instruments > 2014 > 3300-3399 > The Bank Recovery and Resolution (No. 2) Order 2014 > Part. 8 > Chapter 1 > 108.

¹⁴¹ www.law.cornell.edu > Get the Law > C.F.R. > Title 12 > Chapter XVII > Subchapter A > Part 704 > § 704.4 Prompt corrective action.

¹⁴² www.bis.org > About > Financial Stability Institute > Publications > FSI Insights No 6, 03.04.2018, p. 19.

autorità di vigilanza possono adottare misure più incisive, come in particolare limitare il pagamento di bonus ai dirigenti¹⁴³.

Swiss finish

Non si crea alcun «swiss finish» ai sensi dell'articolo 4 LSgrl.

2.2.2 Strumenti di vigilanza

Principi internazionali

I principi fondamentali¹⁴⁴ 1 e 11 del BCBS prevedono che le autorità di vigilanza dispongano di processi trasparenti e coerenti e che siano in grado di adottare rapidamente misure correttive per ripristinare la situazione conforme. Il principio 11 sottolinea anche che le autorità di vigilanza devono poter imporre sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive in caso di violazione, in particolare sanzioni finanziarie.

L'Organizzazione internazionale delle Autorità di controllo dei mercati finanziari («International Organization of Securities Commissions», IOSCO) precisa nel suo principio 4¹⁴⁵ che l'autorità di regolamentazione, nell'esercizio dei suoi poteri, deve adottare processi coerenti, comprensibili e trasparenti per il pubblico, giusti ed equi. In tale quadro, la pubblicazione di decisioni finali risponde a tali esigenze garantendo la parità di trattamento degli assoggettati alla vigilanza. I principi 3 e 11 stabiliscono inoltre che l'autorità di regolamentazione deve disporre di poteri adeguati per esercitare le sue funzioni di «enforcement», in particolare di un potere di sanzione amministrativa che le consenta di imporre una serie di misure efficaci e proporzionate in caso di inadempienza e di richiedere tutti i documenti, i registri o le informazioni utili per le sue indagini.

Il Gruppo d'azione finanziaria¹⁴⁶ (GAFI) non prevede espressamente un obbligo di pubblicazione sistematica delle decisioni né un quadro normativo per gli accordi amichevoli o le penalità di mora. Per contro, la sua raccomandazione 35 stabilisce che le autorità competenti possano infliggere una serie di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, ivi incluse multe amministrative nei confronti di persone giuridiche e fisiche. La raccomandazione 27 prevede che le autorità di vigilanza abbiano il potere di controllare e assicurare la conformità, obbligando gli istituti finanziari a cooperare appieno e a fornire ogni informazione necessaria, sotto comminatoria di sanzioni. Sebbene le penalità di mora non siano menzionate espressamente, il requisito di

¹⁴³ www.law.cornell.edu > Get the Law > C.F.R. > Title 12 > Chapter XVII > Subchapter A > Part 704 > § 704.4 Prompt corrective action > § 704.4 (k) (iii) (A) (1).

¹⁴⁴ www.bis.org > financial stability institute > Publication > Core principles for effective banking supervision.

¹⁴⁵ www.iosco.org > About > Assessment Committee > Capacity Building for Self-Assessments > IOSCO Objectives and Principles of Securities Regulation and the IOSCO Assessment Methodology > IOSCO Assessment Methodology.

¹⁴⁶ <https://fatf-gafi.org> > Accueil > Publications > Les Recommandations du GAFI.

misure coercitive efficaci apre la possibilità di ricorrervi come strumento di ripristino della conformità¹⁴⁷.

Non esiste inoltre alcuno standard internazionale particolare in materia di obbligo d'informazione e di notifica degli assoggettati nei confronti delle autorità di vigilanza. Di fatto, il BCBS non si pronuncia nello specifico su tale obbligo, sebbene sia implicitamente sancito¹⁴⁸ dal principio 29, secondo cui le banche devono disporre di politiche e di processi adeguati in materia di frode e informare le autorità di vigilanza. La IOSCO, invece, si limita a sancire la cooperazione e la condivisione di informazioni pubbliche e non pubbliche tra autorità di regolamentazione e le loro omologhe nazionali ed estere (principi 13–15)¹⁴⁹.

UE

Per quanto riguarda l'informazione del pubblico, la Banca centrale europea (BCE) pubblica tutte le sue decisioni in materia di sanzioni, impugnate o meno¹⁵⁰. Dispone della possibilità di rinunciare a tale pubblicazione qualora sia suscettibile di compromettere la stabilità dei mercati finanziari o un'indagine penale in corso ovvero di provocare danni sproporzionati al soggetto vigilato interessato¹⁵¹. Per le decisioni di altro tipo, la BCE può decidere di pubblicarle¹⁵². In Francia, l'autorità dei mercati finanziari («Autorité des marchés financiers», AMF) pubblica le decisioni in materia di sanzioni e dispone della possibilità di posticipare o anonimizzare la pubblicazione in determinate circostanze¹⁵³. In Germania, la situazione è simile: l'autorità di vigilanza sui mercati finanziari («Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht», BaFin) pubblica le sue decisioni in materia di misure e di sanzioni¹⁵⁴.

Per quanto attiene alle sanzioni amministrative pecuniarie, sia la BCE che le autorità nazionali dispongono della competenza di pronunciare sanzioni amministrative

¹⁴⁷ <https://fatf-gafi.org> > Accueil > Publications > Les Recommandations du GAFI > Recommandation > 27 e 35.

¹⁴⁸ www.bis.org > BCBS > publications > Basel Committee on Banking Supervision Core - Principles for effective banking supervision, zuletzt geändert 06.2023.

¹⁴⁹ www.bis.org > FSI > Financial Stability Institute - Overview > FSI Connect - IOSCO Principles – Executive Summary, zuletzt geändert 04.2024.

¹⁵⁰ www.eur-lex.eu > Regolamento (UE) n. 1024/2013 > articolo 18 (6)

¹⁵¹ www.eur-lex.eu > Regolamento (UE) n. 468/2014 (MSU) > articolo 132

¹⁵² www.eur-lex.europa.eu > Trattato sul funzionamento dell'Unione europea > articolo 132 (2)

¹⁵³ www.legifrance.gouv.fr > Droit national en vigueur > Codes > Code monétaire et financier > Sous-section 5 : Sanctions (Articles L621-15 à L621-17-1-1).

¹⁵⁴ www.gesetze-im-internet.de > Kreditwesengesetz > 60.

pecuniarie. La BCE può infliggere multe¹⁵⁵ se una banca viola direttamente il diritto dell'UE, per un massimo pari al 10 per cento della sua cifra d'affari complessiva annua. Sono interessate solo le persone giuridiche; per le persone fisiche la competenza spetta agli Stati membri. L'AMF può quindi ordinare sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti di persone giuridiche e fisiche. Per le persone giuridiche, può infliggere sanzioni fino al 15 per cento¹⁵⁶ della cifra d'affari complessiva annua. Anche la BaFin può pronunciare sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti di persone fisiche o giuridiche, il cui importo può ammontare fino al 10 per cento della cifra d'affari annua oppure a 5 milioni di euro per le persone giuridiche¹⁵⁷.

Quanto all'accordo amichevole, nell'UE questo strumento non esiste in materia di vigilanza bancaria a livello centrale. Tuttavia, alcune autorità nazionali dispongono di meccanismi simili, in particolare per gli abusi di mercato. Ad esempio, in Francia l'AMF può avvalersi di un processo di «composizione amministrativa» previsto dal Codice monetario e finanziario («Code monétaire et financier»¹⁵⁸) che le consente di proporre la conclusione di un accordo. In Italia, la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) dispone altresì di uno strumento analogo, ossia la procedura degli «impegni», che le permette di rendere obbligatori gli impegni assunti dall'assoggettato con una possibilità di riapertura del procedimento sanzionatorio in caso di inadempimento¹⁵⁹.

Per quanto riguarda le penalità di mora, la BCE dispone della competenza di imporre in virtù del Meccanismo di vigilanza unico¹⁶⁰ e del regolamento sul potere della BCE di irrogare sanzioni¹⁶¹. In Francia, il Codice di giustizia amministrativa («Code de justice administrative») prevede le penalità di mora¹⁶² quale strumento di esecuzione. In Germania, la BaFin può fare applicare le decisioni prese nel quadro delle sue competenze legali con misure coercitive conformemente alle disposizioni della legge sull'esecuzione amministrativa. L'importo della misura può raggiungere 2 500 000 euro¹⁶³.

Per quanto concerne l'obbligo d'informazione e di notifica all'interno dell'UE, le persone giuridiche sono tenute a informare e notificare, mentre le persone fisiche possono essere obbligate a cooperare¹⁶⁴. Questo dovere è delimitato dai diritti fondamentali e convenzionali, quali il diritto di non autoincriminarsi, il diritto al silenzio, il principio di

¹⁵⁵ www.bankingsupervision.europa.eu > Activities > Sanctions

¹⁵⁶ www.legifrance.gouv.fr > Droit national en vigueur > Codes > Code monétaire et financier > Sous-section 5 : Sanctions (articles L621-15 à L621-17-1-1).

¹⁵⁷ www.gesetze-im-internet.de > Kreditwesengesetz > 56.

¹⁵⁸ www.legifrance.gouv.fr > Droit national en vigueur > Codes > Code monétaire et financier > Sous-section 4^{bis} : Composition administrative (Article L621-14-1).

¹⁵⁹ www.brocard.it > Fonti > Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria > Parte V-Sanuzioni > Titolo II bis-Disposizioni comuni > Articolo 196 ter.

¹⁶⁰ <https://eur-lex.europa.eu> > EUROPA > Eur-Lex home > Regolamento - 1024/2013 – IT - ssm regulation – EUR- Lex > Articolo 18 (7).

¹⁶¹ <https://eur-lex.europa.eu> > EUROPA > Eur-Lex home > Regolamento – 2532/98 – IT – EUR-Lex > Articolo 2.

¹⁶² www.legifrance.gouv.fr > Droit national en vigueur > Codes > Code de justice administrative > Titre Ier : Principes (Articles L911-1 à L911-10>Article L911-7.

¹⁶³ www.gesetze-im-internet.de > Findag > 17 (1).

¹⁶⁴ Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE Testo rilevante ai fini del SEE.

proporzionalità¹⁶⁵, nonché da altre normative, come il segreto professionale dell'avvocato¹⁶⁶. Nel diritto francese, gli obblighi di cooperazione previsti dal Codice monetario e finanziario sono esercitati nel rispetto delle garanzie costituzionali e amministrative¹⁶⁷. Inoltre, l'articolo 9 della dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino («Déclaration des droits de l'homme et du citoyen») del 1789 sancisce il diritto dell'assoggettato di tacere¹⁶⁸. In materia finanziaria, il diritto di tacere non si applica al momento del controllo, bensì soltanto una volta che il controllo è terminato e viene aperto un procedimento dinanzi alla commissione delle sanzioni («Commission des sanctions»)¹⁶⁹. In Germania, gli istituti devono ottemperare a obblighi d'informazione e di notifica. In presenza di determinate circostanze, la BaFin riceve un'ampia documentazione su fatti rilevanti in termini di vigilanza al fine di verificare quelli che necessitano di chiarimenti¹⁷⁰. Sul territorio tedesco, la BaFin può richiedere agli istituti assoggettati, ai membri dei relativi organi e ai collaboratori di fornire informazioni su ogni aspetto dell'attività e di presentare i libri contabili e altri documenti.

Riguardo al divieto di esercizio della professione e alla confisca, in Germania la BaFin può emanare nei confronti di qualsiasi persona un divieto di rivestire una funzione dirigenziale all'interno di un istituto in caso di grave violazione delle disposizioni legali in materia di vigilanza, in particolare se la persona in questione persiste nel comportamento scorretto malgrado un avvertimento. A seconda della gravità delle violazioni commesse, soprattutto in caso di recidiva, il divieto di esercizio della professione può essere ordinato durevolmente¹⁷¹. Per quanto concerne la confisca, la BaFin non ha un potere specifico di confisca in materia di vigilanza, tuttavia ha la facoltà di infliggere multe amministrative¹⁷².

Per quanto riguarda la durata dei procedimenti, in Francia le decisioni dell'AMF sono immediatamente esecutive. In caso di ricorso, il tribunale può accordare l'effetto sospensivo se la decisione contestata può comportare conseguenze manifestamente

¹⁶⁵ Charta der Grundrechte der europäischen Union 2016, ABl. C 202 vom 7. Juni 2016.

¹⁶⁶ Sancito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) (causa C-550/07; P, Akzo Nobel Chemicals Ltd, sentenza del 14 settembre 2010) e dalle legislazioni nazionali dei Paesi membri.

¹⁶⁷ www.legifrance.gouv.fr > Droit national en vigueur > Codes > Code monétaire et financier.

¹⁶⁸ www.legifrance.gouv.fr > Droit national en vigueur > Codes > Constitution > Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

¹⁶⁹ www.legifrance.gouv.fr > Publications officielles > Journal officiel > Décision n° 2025-1164 QPC du 26 septembre 2025.

¹⁷⁰ www.gesetze-im-internet.de > Kreditwesengesetz > § 44-44c KWG nella versione pubblicata nella comunicazione del 9 settembre 1998 (BGBl. I pag. 2776), modificata dall'art. 12 della legge del 22 febbraio 2023 (BGBl. 2023 I n° 51).

¹⁷¹ www.gesetze-im-internet.de > Gesetze / Verordnungen > Gesetz über das Kreditwesen > Art. 36 et 36a.

¹⁷² www.gesetze-im-internet.de > Gesetze / Verordnungen > Gesetz über das Kreditwesen > Art. 56ss.

eccessive¹⁷³. In Germania, le decisioni della BaFin sono direttamente esecutive. Tuttavia, il tribunale può accordare l'effetto sospensivo a determinate condizioni¹⁷⁴.

Regno Unito

Per quanto attiene all'informazione del pubblico, la FCA e la PRA hanno l'obbligo di pubblicare sistematicamente determinate decisioni («decision» o «final notice»), salvo deroga, in particolare se tale pubblicazione mette in pericolo la stabilità finanziaria o un'inchiesta in corso¹⁷⁵.

Quanto alle sanzioni amministrative pecuniarie, sia la FCA che la PRA hanno la facoltà di pronunciare sanzioni amministrative pecuniarie contro persone giuridiche e persone fisiche per numerose violazioni del diritto dei mercati finanziari. Il «Financial Services and Markets Act 2000» non stabilisce alcun massimale¹⁷⁶.

Gli accordi amichevoli non sono previsti nella legge, bensì nei regolamenti interni sull'«enforcement» della FCA¹⁷⁷ e della PRA¹⁷⁸. Questi accordi amichevoli consentono una riduzione fino al 50 per cento dell'importo della multa e il livello della riduzione è rigorosamente codificato in un regime di sconti («discount scheme»). Essi sono inoltre soggetti a pubblicazione obbligatoria e sono ampiamente utilizzati.

Riguardo allo strumento delle penalità di mora, la FCA può imporle contro gli amministratori e i contributori di indici sulla base della normativa «UK Benchmarks Regulation». Tale strumento è utilizzato come leva coercitiva per imporre la messa in conformità degli indici entro un termine breve e garantire che l'indice continui a essere calcolato correttamente e in modo affidabile.

Per quanto concerne l'obbligo d'informazione e di notifica nel Regno Unito, la FCA e la PRA possono esigere dagli assoggettati alla vigilanza che cooperino, fornendo informazioni, documenti, libri contabili o altri dati necessari alla vigilanza, conformemente all'articolo 165 del «Financial Services and Markets Act» (FSMA)¹⁷⁹. Gli alti dirigenti («senior manager») degli istituti finanziari sono in particolare tenuti a fornire alla FCA e alla PRA tutte le informazioni che queste ultime si aspetterebbero

¹⁷³ www.legifrance.gouv.fr > Droit national en vigueur > Codes > Code monétaire et financier > Partie législative (Articles L111-1 à L785-16) > Section 6 : Voies de recours > Article L621-30.

¹⁷⁴ www.gesetze-im-internet.de > VWGO > Art. 80.

¹⁷⁵ <https://www.legislation.gov.uk> > UK Public General Acts > 2000 c. 8 > Part XXVI > Publication > 391 (4).

¹⁷⁶ <https://www.legislation.gov.uk> > UK Public General Acts > 2000 c. 8 > Part XIV > Disciplinary Measures > 206.

¹⁷⁷ www.handbook.fca.org.uk > Home > FCA Handbook > EG > EG 5 > EG 5.1 Settlement and the FCA – an overview.

¹⁷⁸ <https://www.bankofengland.co.uk> > Prudential regulation > Publication > 2023 > May > Enforcement; p. 59.

¹⁷⁹ www.legislation.gov.uk > Explore our collections > Different legislatures of the UK > United Kingdom > UK Public General Acts > 2000 > Financial Services and Markets Act 2000.

ragionevolmente di ricevere¹⁸⁰. Quest'obbligo è delimitato dai diritti fondamentali (protezione contro l'autoincriminazione, tutela dei dati personali e confidenziali, diritto a un equo processo), nonché dalla legislazione in materia finanziaria (FSMA, PRA Handbook) e procedurale¹⁸¹. A titolo illustrativo, sono sancite le seguenti regole: la limitazione temporale, la limitazione delle informazioni richieste, il divieto di domande abusive o ancora le regole attinenti al segreto professionale dell'avvocato.

Rispetto al divieto di esercizio della professione e alla confisca, nel Regno Unito il divieto di esercizio è strettamente collegato al quadro normativo «Senior Managers and Certification Regime», poiché il divieto può essere emesso dalla FCA o dalla PRA se risulta che una persona soggetta a tale regime non soddisfa più i requisiti di idoneità («fit and proper»). L'autorità può imporre tale misura per una durata indeterminata e modificarla o revocarla in qualsiasi momento¹⁸². Riguardo alla confisca, la FCA o la PRA possono ordinare la confisca nei confronti di istituti o persone se hanno beneficiato finanziariamente della violazione delle disposizioni legali in materia di vigilanza. Per determinare l'importo da confiscare, le autorità dispongono di un certo margine di discrezionalità, poiché nel calcolo vengono presi in considerazione diversi elementi, ossia segnatamente il comportamento scorretto intenzionale o negligente, nonché la durata e la frequenza della violazione¹⁸³.

Quanto alla durata dei procedimenti, se viene interposto ricorso contro le decisioni della FCA o della PRA l'effetto sospensivo deve essere richiesto dinanzi al tribunale, poiché non è accordato d'ufficio per la durata della procedura di ricorso¹⁸⁴. Il tribunale potrà accordare l'effetto sospensivo se non è pregiudizievole, in particolare per gli interessi di altre persone, la funzionalità dei mercati o la stabilità del sistema finanziario¹⁸⁵. Per quanto attiene alle decisioni legate a misure pre-risoluzione, il regime dell'effetto

¹⁸⁰ www.handbook.fca.org.uk > High Level Standards > COCON Code of Conduct > COCON 2 Individual conduct rules > COCON 2.2.4.

¹⁸¹ www.prarulebook.co.uk > PRA, Handbook.

¹⁸² www.legislation.gov.uk > Explore our collections > Different legislatures of the UK > United Kingdom > UK Public General Acts > 2000 > Financial Services and Markets Act 2000 > Part V > 56.

¹⁸³ www.legislation.gov.uk > Explore our collections > Different legislatures of the UK > United Kingdom > UK Public General Acts > Financial Services and Markets Act 2000 > Part 12B > 192 Y.
www.bankofengland.co.uk > Topics > Prudential regulation > Our statutory and enforcement powers > The Bank's approach to enforcement: statutory statements of policy and procedure > Statement of policy- The Bank of England's approach to enforcement: statements of policy and procedure (January 2024) > 4.12., p. 42.

¹⁸⁴ www.legislation.gov.uk > Explore our collections > Different legislatures of the UK > United Kingdom > UK Public General Acts > 2000 > Financial Services and Markets Act 2000 > Part IX > Section 133.

¹⁸⁵ www.legislation.gov.uk > Explore our collections > Different legislatures of the UK > United Kingdom > UK Statutory Instruments > 2008 > 2600-2699 > [The Tribunal Procedure \(Upper Tribunal\) Rules 2008](#) > Part 2 > Rule 5.

sospensivo è diverso, e per determinati ricorsi la concessione dell'effetto sospensivo non è possibile¹⁸⁶.

Stati Uniti

Per quanto riguarda l'informazione del pubblico, la Fed informa in modo completo sulle misure di «enforcement» attuate nei confronti di banche e singole persone¹⁸⁷. Un approccio analogo viene adottato anche dall'agenzia di sorveglianza americana («Office of the Controller of the Currency», OCC)¹⁸⁸ e dalla FDIC.

Relativamente alle sanzioni amministrative pecuniarie, negli Stati Uniti intervengono diverse autorità di vigilanza (Fed, «Commodities Futures Trading Commission» [CFTC], SEC). In caso di violazioni delle disposizioni di diritto amministrativo, le autorità responsabili nella loro area di competenza possono infliggere sanzioni («civil sanction», «administrative sanction») nei confronti di persone fisiche e giuridiche. Al riguardo, il diritto statunitense contiene una distinzione procedurale importante: il privilegio contro l'autoincriminazione garantito dal 5° emendamento («amendment») della Costituzione protegge unicamente le persone fisiche. Le persone giuridiche non possono avvalersene e beneficiano soltanto della garanzia generale del giusto processo («due process») previsto dal 14° emendamento, che non comprende un diritto equivalente. Questi strumenti includono multe di natura penale («civil money penalty», «civil fine») come pure sanzioni pecuniarie prive di natura penale (restituzione del profitto illecito o «disgorgement»)¹⁸⁹. La facoltà di pronunciare sanzioni di diritto penale («criminal sanction») spetta alle autorità di perseguimento penale come, ad esempio, il Ministero della giustizia («Department of Justice»). Degno di particolare nota è l'«Office of Whistleblower», presente negli Stati Uniti, che ricompensa gli informatori in misura del 10–30 per cento dell'ammontare complessivo delle sanzioni per le segnalazioni che conducono a un esito positivo del procedimento di «enforcement»¹⁹⁰. Le autorità di vigilanza hanno inoltre la possibilità di stipulare accordi di differimento dell'azione penale («deferred prosecution agreement», DPA) con le imprese e di concludere il procedimento di «enforcement» giungendo a un'intesa¹⁹¹. Si precisa altresì che la prassi in materia di multe adottata negli Stati Uniti nei confronti

¹⁸⁶ www.legislation.gov.uk > Explore our collections > Different legislatures of the UK > United Kingdom > UK Public General Acts > 2009 > [Banking Act 2009](#) > Part 1 > Chapter 2 > Section 3B.

¹⁸⁷ www.federalreserve.gov > Supervision & Regulation > Enforcement action & Legal Developments.

¹⁸⁸ <https://apps.gov> > Enforcement Actions Search.

¹⁸⁹ www.cftc.gov > News & Events > Press Releases > p. 5 > Release Number 9011-24.

¹⁹⁰ www.sec.gov > Whistleblower > Press Releases.

¹⁹¹ www.millerchevalier.com > Publication > FCPA Spring Review 2024 > SAP SE Settles with DOJ, SEC, and South African Authorities For Alleged Corruption.

delle imprese vanifica lo scopo effettivo dei procedimenti penali di dissuadere coloro che hanno il potere di decidere se commettere o meno un reato.

Quanto agli accordi amichevoli, negli Stati Uniti sono molto utilizzati tra autorità e amministratori. Le parti possono proporre un accordo («informal settlement») alla Fed¹⁹² sapendo che le offerte di accordo formulate in questo contesto non possono essere utilizzate successivamente in un procedimento. Le parti dispongono della stessa possibilità con l'OCC¹⁹³. Inoltre, sia la SEC¹⁹⁴ che la CFTC¹⁹⁵ possono altresì concludere accordi con gli amministratori, che hanno facoltà di domandare l'avvio di tale procedimento. Tuttavia, l'eventuale riduzione della sanzione non è codificata ed è esaminata caso per caso a discrezione dell'autorità.

Per quanto concerne le penalità di mora, negli Stati Uniti non esiste un regime di mora giornaliera, ma le autorità hanno la possibilità di adire un tribunale per fare eseguire le loro decisioni e ottenere un'ordinanza per oltraggio («contempt order») in cui il giudice può imporre multe coercitive giornaliere finché la decisione non è rispettata¹⁹⁶.

Riguardo all'obbligo d'informazione e di notifica previsto negli Stati Uniti, gli assoggettati alla vigilanza hanno l'obbligo di fornire informazioni alle autorità di regolamento dei mercati finanziari. Tale obbligo figura in diversi testi di legge che disciplinano i mercati finanziari¹⁹⁷. È delimitato da vincoli costituzionali, in particolare il 5° e il 14° emendamento della Costituzione americana (diritto di non autoincriminarsi e diritto a un equo processo), e da limiti di legge (protezione dei dati, diritti derivanti dal procedimento giudiziario)¹⁹⁸.

Per quanto attiene al divieto di esercizio della professione e alla confisca, negli Stati Uniti una persona che è stata condannata per aver commesso gravi violazioni delle disposizioni legali in materia di vigilanza deve ottenere specificamente l'autorizzazione della FDIC per poter partecipare di nuovo alla conduzione degli affari dell'istituto. Per alcune violazioni, la durata minima del divieto di esercizio è fissata a dieci anni¹⁹⁹. Per la confisca, le autorità possono imporre penali («civil penalty») se una persona ottiene guadagni derivanti da una violazione di determinate disposizioni legali in materia di

¹⁹² www.ecfr.gov > Title 12 > Chapter II > Subchapter A > Part 263.

¹⁹³ www.ecfr.gov > Title 12 > Chapter I > Part 19.

¹⁹⁴ www.ecfr.gov > Title 17 > Chapter II > Part 201 > Subpart D > Initiation of Proceedings and Prehearing Rules > §201.240.

¹⁹⁵ www.ecfr.gov > Title 17 > Chapter I > Part 10.

¹⁹⁶ www.law.cornell.edu > LII > U.S. Code > Title 18 > Part I > Chapter 21 > §401; www.sec.gov > Home > Enforcement and litigation > Litigation Releases > Online-Registries, Inc. and David Stern.

¹⁹⁷ www.law.cornell.edu > Bank Holding Company Act.

¹⁹⁸ www.gpo.gov > constitution.

¹⁹⁹ www.law.cornell.edu > LII > U.S. Code > Title 12 > Chapter 16 > § 1829.

vigilanza. Le attività di perseguimento e di confisca sono attribuite a un pubblico ministero²⁰⁰.

Rispetto alla durata dei procedimenti, se viene interposto ricorso contro le decisioni delle autorità di vigilanza, ad esempio l'OCC o la FDIC, la banca deve richiedere la concessione dell'effetto sospensivo presso il tribunale, in particolare se l'esecuzione della decisione le causerebbe un pregiudizio irreparabile, poiché l'effetto sospensivo non è accordato d'ufficio per la durata della procedura di ricorso²⁰¹.

Swiss finish

Non si crea alcuno «swiss finish» ai sensi dell'articolo 4 LSgrl.

2.2.3 Limitazione degli allentamenti delle prescrizioni in materia di fondi propri e di liquidità

Principi internazionali

Gli standard internazionali elaborati dal BCBS sono incentrati sulle esigenze minime, sul rafforzamento della resilienza bancaria e sulla tutela della stabilità finanziaria anziché su eventuali allentamenti delle esigenze in materia di fondi propri o liquidità²⁰². Il BCBS non prevede alcuno standard di allentamento. Regola principalmente le misure di rafforzamento, ad esempio l'imposizione di un secondo pilastro²⁰³. Tuttavia, al riguardo, le autorità di vigilanza dispongono di un certo margine di discrezionalità quanto al livello delle esigenze da fissare per ogni banca. Tale margine di discrezionalità si fonda su un'analisi regolare dei rischi specifici di una banca²⁰⁴ e la decisione relativa al livello adeguato è generalmente comunicata soltanto alla banca interessata²⁰⁵.

UE

Nel diritto europeo, alle banche possono essere concessi alcuni allentamenti rispetto ai requisiti normativi. Il diritto europeo prevede esplicitamente la possibilità di concedere allentamenti, segnatamente in virtù di configurazioni strutturali. Ad esempio, le autorità di vigilanza possono derogare, in tutto o in parte, all'applicazione dei requisiti

²⁰⁰ www.law.cornell.edu > LII > U.S. Code > Title 12 > Chapter 16 > § 1833a.

²⁰¹ www.law.cornell.edu > LII > U.S. Code > Title 5 > Part I > Chapter 7 > § 705.

²⁰² www.bis.org > Committees & associations > BCBS > Basel Framework.

www.bis.org > Committees & associations > BCBS > Basel III.

²⁰³ www.bis.org > Committees & associations > BCBS > Basel Framework > SRP - Supervisory review process.

²⁰⁴ www.bis.org > Committees & associations > BCBS > Research & publications > BCBS > June 2019 > Overview of Pillar 2 supervisory review practices and approaches > 2.2 Risk assessments.

²⁰⁵ www.bis.org > Committees & associations > BCBS > Research & publications > BCBS > June 2019 > Overview of Pillar 2 supervisory review practices and approaches > 2.6 Transparency and disclosure.

a una o più banche affiliate in modo permanente a un organismo centrale, purché gli obblighi assunti dall'organismo centrale e dagli enti a esso affiliati siano garantiti in solido²⁰⁶.

Regno Unito

Il diritto del Regno Unito contiene norme simili a quelle dell'UE in materia di allentamenti. Dispone anch'esso di un quadro che autorizza la concessione di allentamenti rispetto ai requisiti prudenziali. Queste deroghe possono essere accordate soltanto se la banca dimostra che l'applicazione dei requisiti in questione sarebbe eccessivamente vincolante o impedirebbe di conseguire gli obiettivi per cui sono stati concepiti, stante il rispetto delle finalità della vigilanza²⁰⁷. Tuttavia, alcune disposizioni non possono essere oggetto di allentamenti, ad esempio i requisiti relativi alle regole di condotta²⁰⁸.

Stati Uniti

Negli Stati Uniti, diversamente dall'UE e dal Regno Unito, il sistema non prevede un regime di deroga. Ad esempio, anche se una banca beneficia di una responsabilità in solido in virtù della sua struttura all'interno di un gruppo, essa non può essere esentata dalle esigenze in materia di fondi propri a titolo individuale. Inoltre, il gruppo può essere tenuto a sostenere finanziariamente la banca in difficoltà²⁰⁹. Il sistema statunitense è quindi più stringente rispetto ai regimi dell'UE e del Regno Unito per quanto concerne l'osservanza continua delle esigenze.

Swiss Finish

Non si crea alcuno «swiss finish» ai sensi dell'articolo 4 LSgrl.

2.2.4 Attività di audit

Principi internazionali

A livello internazionale si sono sviluppati diversi standard riconosciuti che contestualmente al ricorso alle società di revisione per la verifica dei conti annuali definiscono un requisito minimo coerente e comparabile dell'indipendenza delle società di audit. Il quadro di riferimento determinante è il codice etico dell'«International Ethics Standards Board for Accountants» (IESBA). Tale codice, che contiene sia i principi fondamentali etico-professionali sia prescrizioni specifiche sull'indipendenza in materia di revisione contabile, definisce in particolare le condizioni che possono pregiudicare le relazioni finanziarie, personali o commerciali nonché le prestazioni di consulenza e le misure necessarie a tutela dell'indipendenza. Gli standard internazionali per l'audit

²⁰⁶ 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 Testo rilevante ai fini del SEE.

²⁰⁷ www.legislation.gov.uk > UK Public General Acts > 2000 c. 8 > Part 9A > Chapter 2 > Section 138A (4).

²⁰⁸ www.legislation.gov.uk > UK Public General Acts > 2000 c. 8 > Part 9A > Chapter 2 > Section 138A (2).

²⁰⁹ www.law.cornell.edu > LII > U.S. Code > Title 12 > Chapter 16 > § 1831o-1 (a).

(«International Standards on Auditing», ISA) emanati dall'«International Auditing and Assurance Standards Board» (IAASB) integrano tali requisiti e prevedono l'obbligo per le società di audit di istituire un sistema di gestione della qualità efficace, che garantisca correntemente il rispetto delle prescrizioni in materia di indipendenza. Le società di revisione in Svizzera si attengono a tali standard. Nessuno standard internazionale prevede la rotazione dei revisori²¹⁰.

UE

Il regolamento europeo sulla revisione (Regolamento [UE] n. 537/2014)²¹¹ contiene diversi requisiti, segnatamente obblighi di rotazione (art. 17), divieto di servizi diversi dalla revisione contabile (p. es. consulenza fiscale e legale, art. 5) e limitazioni (in particolare limitazioni dei corrispettivi) in caso di servizi diversi dalla revisione contabile ammissibili (art. 4). I servizi diversi dalla revisione contabile ammissibili sono limitati al 70 per cento dell'onorario. Inoltre, la durata massima dell'incarico dei revisori è di dieci anni e può essere prolungata di altri dieci anni se dopo i primi dieci anni si svolge una gara d'appalto pubblica, nell'ambito della quale è nuovamente selezionato il revisore attuale. In caso di cosiddetti «joint audit» (due revisori verificano la stessa azienda), la durata massima può essere di 24 anni. Le prescrizioni sull'obbligo di rotazione non sono attuate in modo uniforme all'interno dell'UE: diversi Paesi hanno attuato le prescrizioni conformemente al regolamento UE in materia (gara d'appalto pubblica dopo dieci anni con la possibilità di prorogare il mandato dell'attuale società di audit), mentre altri Paesi chiedono un cambio diretto dopo nove (Italia) o dieci anni (p. es. Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Spagna).

Per quanto concerne le sanzioni amministrative pecuniarie non è previsto un importo massimo uniforme a livello europeo. La direttiva europea sulla revisione contabile (2006/43/CE) obbliga gli Stati membri esclusivamente a prevedere pene pecuniarie. In Germania l'importo massimo delle sanzioni contro le società di revisione contabile previsto dalla legge sugli esperti contabili (§ 68 Gesetz über eine Berufsordnung der Wirtschaftsprüfer, WPO) è di un milione di euro. In Francia sono previste pene pecuniarie a carico delle persone giuridiche fino a un importo massimo di un milione di euro oppure pari all'ammontare medio dei corrispettivi degli ultimi tre anni; tale importo può raddoppiare in caso di reiterazione del reato (Code de commerce, art. L821-71).

Regno Unito

Il Regno Unito ha ripreso sostanzialmente la regolamentazione UE in materia di obbligo di rotazione delle società di revisione (massimo 20 anni, con gara d'appalto pubblica dopo dieci anni). Per quanto concerne i servizi diversi dalla revisione contabile, il Regno Unito ha adottato un approccio leggermente diverso: non ha introdotto un catalogo di

²¹⁰ Cfr. p. es. OECD, OECD Corporate Governance Factbook 2023, 2023, pag. 176 segg., consultabile all'indirizzo: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/09/oecd-corporate-governance-factbook-2023_6bae0258/6d912314-en.pdf.

²¹¹ Regolamento (UE) n. 537/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, sui requisiti specifici relativi alla revisione legale dei conti di enti di interesse pubblico e che abroga la decisione 2005/909/CE della Commissione, GU L 158 pag. 77 del 27.5.2014.

quelli vietati, bensì di quelli consentiti. Come per l'UE, gli onorari per questi servizi sono limitati al 70 per cento dell'onorario per i servizi di revisione.

Nel Regno Unito il «Financial Reporting Council» commina sanzioni amministrative pecuniarie ai revisori contabili sulla base dell'autorizzazione legale di cui allo «Statutory Auditors and Third Country Auditors Regulations 2016» (SATCAR), secondo una procedura strutturata che tuttavia non prevede vincoli in materia di tariffe. L'ammontare della sanzione è determinato in base alla gravità della violazione, alle circostanze del singolo caso nonché ai fattori aggravanti o attenuanti, deve essere proporzionato e avere un effetto sufficientemente dissuasivo.

Stati Uniti

Negli Stati Uniti l'obbligo di rotazione non è previsto per le società di revisione, bensì per l'auditor responsabile (cinque anni)²¹². Presso la «Securities and Exchange Commission» (SEC) è disponibile il catalogo dei servizi che un revisore contabile non è autorizzato a fornire oppure per i quali deve prima disporre di un permesso della SEC²¹³.

Per quanto concerne le sanzioni amministrative pecuniarie, negli Stati Uniti esistono limiti massimi chiari, indicizzati all'inflazione: da gennaio 2025, in caso di atto volontario, possono arrivare fino a 26,1 milioni di dollari (fr. 20,4 mio.). Le sanzioni sono stabilite dal «Public Company Accounting Oversight Board» sulla base di una prassi sanzionatoria propria.

Swiss finish

Generalmente le autorità di vigilanza estere verificano direttamente l'osservanza delle prescrizioni in materia di vigilanza e si avvalgono di società di audit esterne soltanto in casi sporadici. Nel confronto con le principali giurisdizioni, anche dopo l'attuazione delle misure proposte, il modello prudenziale svizzero evidenzia comunque un maggiore ricorso alle società di audit. Le misure in sé non costituiscono pertanto alcuno «swiss finish» ai sensi dell'articolo 4 LSgrl. Per quanto concerne la proposta di rotazione obbligatoria delle società di audit dopo 14 anni, gli altri Paesi non prevedono alcuna regolamentazione analoga (p. es. USA) oppure prevedono una durata del mandato più lunga (massimo 20 anni con gara d'appalto dopo 10 anni, p. es. UE, Regno Unito, Lussemburgo, Danimarca) o più corta (p. es. Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Spagna).

²¹² United States Securities and Exchange Commission, Final Rule No. 33-8183, 'Strengthening the Commission's Requirements Regarding Auditor Independence', emanato sulla base della Section 203 del Sarbanes-Oxley Act of 2002, consultabile all'indirizzo: <https://www.sec.gov/files/rules/final/33-8183.htm>.

²¹³ United States Securities and Exchange Commission (SEC), Regulation S-X, Rule 2-01 'Qualifications of Accountants', 17 CFR § 210.2-01, consultabile all'indirizzo: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/17/210.2-01>.

2.2.5 Affari di grande portata

Principi internazionali e giurisdizioni comparabili

Nel confronto giuridico con l'estero occorre tenere presente che l'assetto istituzionale della vigilanza, comprese le rispettive competenze e i poteri associati tra vigilanza, banca centrale e ministeri delle finanze, può talvolta differire molto da un Paese all'altro. Cosicché, per esempio, le autorità di vigilanza prudenziale che sul piano organizzativo sono associate alle banche centrali devono essere distinte dalle autorità di vigilanza sui valori mobiliari e/o dalle autorità di vigilanza sui mercati finanziari integrate. Oltre a ciò, il confronto sul piano politico e del diritto pubblico delle condizioni vigenti all'estero è possibile solo in parte.

Per un confronto appropriato si dovrebbero innanzitutto prendere in considerazione autorità di vigilanza con sfere di competenza analoghe. La FINMA è un'autorità di vigilanza integrata, che copre un settore finanziario diversificato e le cui decisioni possono essere di grande portata, sia a livello internazionale, per via della valenza della piazza finanziaria svizzera, sia a livello nazionale, per via del peso rispetto al PIL. Delle 12 autorità di vigilanza integrate a livello globale, nove prevedono una struttura di governance con un consiglio di amministrazione e una direzione generale²¹⁴. Le decisioni strategiche sono di competenza del consiglio di amministrazione, come stabilito dai principi del buon governo d'impresa riconosciuti a livello internazionale. In linea di massima la denominazione adottata per tali decisioni è «strategicamente rilevante».

Inoltre, i settori finanziari dei diversi Paesi o il mandato di vigilanza delle rispettive autorità sono molto diversi da quelli della Svizzera. Il modello di vigilanza di Gran Bretagna e Canada adotta un approccio cosiddetto «twin peaks model», secondo cui un'autorità esercita la vigilanza prudenziale e le altre la vigilanza sulla condotta. Tale modello non è paragonabile a quello vigente in Svizzera, dove la FINMA esercita sia la vigilanza prudenziale sia la vigilanza sulla condotta. Negli Stati Uniti la vigilanza sul mercato finanziario è esercitata da una molteplicità di autorità nazionali e federali. Neanche il modello di vigilanza statunitense è quindi paragonabile a quello svizzero. A Singapore la vigilanza è assicurata dalla «Monetary Authority of Singapore» (MAS), che esercita sia la vigilanza prudenziale sia la vigilanza sulla condotta. Tuttavia, la MAS è anche la banca centrale, che quindi decide la politica monetaria di Singapore. Nemmeno il modello di vigilanza adottato da Singapore è pertanto paragonabile a

²¹⁴ I seguenti 12 Paesi adottano una vigilanza integrata: Austria, Colombia, Corea, Danimarca, Germania, Estonia, Finlandia, Giappone, Norvegia, Polonia, Svezia e Svizzera (Financial Stability Institute, FSI: «Financial supervisory architecture: what has changed after the crisis?», aprile 2018, pag. 36, consultabile all'indirizzo: <https://www.bis.org/fsi/publ/insights8.htm>). Attualmente l'Islanda e la Lettonia non dispongono più di un'autorità di vigilanza integrata, a differenza di quanto rilevato dallo studio condotto dal FSI nel 2018. I tre Paesi in cui non è previsto il consiglio di amministrazione sono: Colombia, Corea del Sud e Giappone. Secondo uno studio del FMI sull'indipendenza delle autorità di vigilanza sui mercati finanziari, le autorità di vigilanza integrate che dispongono di un consiglio di amministrazione e di una direzione generale hanno in media un rating di indipendenza superiore rispetto a quelle sprovviste di un consiglio di amministrazione (cfr. IMF Working Paper: «Financial Supervisory Independence and Accountability—Exploring the Determinants», giugno 2008, pag. 8, consultabile all'indirizzo: <https://www.imf.org/en/publications/wp/issues/2016/12/31/financial-supervisory-independence-and-accountabilityexploring-the-determinants-22004>).

quello della Svizzera, dove la politica monetaria è stabilita dalla BNS e la vigilanza sui mercati finanziari è esercitata dalla FINMA.

Similmente, anche la Germania è un'eccezione: malgrado l'autorità di vigilanza integrata («Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht», BaFin), i controlli periferici sono effettuati principalmente dalla Bundesbank, oltre che dalla BaFin. La Bundesbank non ha tuttavia alcuna competenza di «enforcement» diretta, cosicché la BaFin è competente soprattutto in materia di «enforcement» (che nel caso della FINMA rappresenta soltanto una delle otto divisioni). Inoltre, da quando la Banca centrale europea (BCE) esercita la vigilanza su ampie porzioni del settore bancario privato, la BaFin si concentra principalmente sul settore statale delle casse di risparmio. Ne consegue che la BaFin è strettamente collegata al ministero delle finanze tedesco: la legge stabilisce infatti che la BaFin sia assoggettata alla vigilanza del ministero. A tale proposito, la «Financial System Stability Assessment» condotta dal FMI nel 2022 constata un margine di miglioramento dell'indipendenza operativa della BaFin²¹⁵.

Svizzera

Il modello di governance della FINMA segue quello di altre unità amministrative dell'Amministrazione federale decentralizzata in Svizzera. In linea di principio, le commissioni orientate al mercato nonché le corporazioni, gli istituti e le fondazioni resi autonomi sul piano giuridico dispongono di una struttura di governance articolata in un consiglio di amministrazione o di fondazione e in una direzione generale. In particolare, in alcuni casi, oltre alle consuete competenze strategiche, al consiglio di amministrazione o di fondazione sono talvolta riservate ulteriori decisioni «significative». La Commissione di alta vigilanza della previdenza professionale (CAV) parla, per esempio, di «affari di notevole importanza», mentre la Commissione della concorrenza (COMCO) parla di questioni giuridiche «di importanza fondamentale». Per quanto concerne l'ASR, nel messaggio concernente la modifica della legge sulle banche («Public Liquidity Backstop») il Consiglio federale propone inoltre di sancire a livello di legge l'attuale disposizione del regolamento di organizzazione, che stabilisce che in caso di affari di grande portata il consiglio di amministrazione deve essere consultato in via preliminare dalla direzione generale²¹⁶.

Swiss finish

Data la scarsa comparabilità dei compiti istituzionali delle autorità di vigilanza, le prescrizioni concernenti gli affari di grande portata sono una peculiarità svizzera. Tale misura riguarda unicamente la FINMA, quale autorità. Non sussiste pertanto alcuno «swiss finish» ai sensi dell'articolo 4 LSgrl.

²¹⁵ Fondo monetario internazionale: «Country Report No. 22/231: Germany. Financial System Stability Assessment», luglio 2022, pag. 8, consultabile all'indirizzo: <https://www.imf.org/en/publications/cr/issues/2022/07/19/germany-financial-system-stability-assessment-521034>.

²¹⁶ FF 2023 2165

2.2.6 Esecuzione

Principi internazionali

Non disponibili.

UE

Il diritto dell'UE disciplina a livello di legge le lettere in caso di inerzia²¹⁷. Pertanto, le «European Supervisory Authorities» (ESA) – in particolare la EBA, la «European Securities and Markets Authority» (ESMA) e la «European Insurance and Occupational Pensions Authority» (EIOPA) – possono formulare raccomandazioni all'attenzione delle autorità di vigilanza nazionali, nelle quali si indica di non definire la priorità di determinate attività e quindi di non tenere temporaneamente conto dell'applicazione del diritto in ambiti specifici. Un tale meccanismo punta ad armonizzare l'applicazione del diritto europeo, favorendo un'applicazione coordinata, non contraddittoria e giuridicamente equa da parte delle diverse autorità di vigilanza nazionali. La soluzione scelta poggia sul meccanismo esistente all'interno dell'UE, benché se ne differenzi.

Stati Uniti

La «U.S. Securities and Exchange Commission» (SEC) può emanare lettere in caso di inerzia («no-action letters») a fronte di una richiesta formale. Anche se tali lettere in caso di inerzia sono codificate dalla norma 14a-8 SEC²¹⁸, l'autorizzazione scaturisce dal potere discrezionale di «enforcement» dell'autorità. In tale contesto, in caso di dubbi i soggetti interessati possono inoltrare una domanda per chiarire se un determinato comportamento oppure determinati servizi o prodotti possano rappresentare una violazione del diritto vigente. Nell'ambito della concessione delle lettere in caso di inerzia è consigliabile non adottare misure prudenziali nei confronti della persona che ha formulato la richiesta. Le lettere in caso di inerzia si riferiscono ai fatti e alle circostanze esposti nella richiesta e valgono sostanzialmente soltanto per la persona che ha formulato la richiesta. In casi specifici, anche i terzi possono basarsi sugli effetti

²¹⁷ Art. 9c Regolamento (UE) n. 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/78/CE della Commissione, GU L 331 pag. 12 del 15.12.2010; art. 9a Regolamento (UE) n. 1095/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/77/CE della Commissione, GU L 331 pag. 84 del 15.12.2010; art. 9a Regolamento (UE) n. 1094/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/79/CE della Commissione, GU L 331 pag. 48 del 15.12.2010.

²¹⁸ www.sec.gov > Rules, Enforcement, & Compliance > Statutes and Regulations > Shareholder Proposals > Reference Materials > Rule 14a-8.

delle lettere in caso di inerzia, nella misura in cui i rispettivi fatti e circostanze presentino similarità sostanziali, posto che la SEC abbia dato il suo permesso in tal senso²¹⁹.

Australia

Secondo il sistema giuridico australiano, la «Australian Securities and Investments Commission» (ASIC) può emanare lettere in caso di inerzia («no-action letters»), fermo restando che l'ASIC trae il proprio potere di adottare decisioni discrezionali finalizzate all'adempimento di questi obiettivi dalle disposizioni sullo scopo dell'«Australian Securities and Investments Commission Act 2001»²²⁰ e ne illustra la prassi nella «Regulatory Guide 108»²²¹. In particolare, l'ASIC dichiara di non adottare misure prudenziali nei confronti di una persona a causa di un determinato fatto o comportamento in un dato momento. Questo può riferirsi a un comportamento passato, attuale o futuro, fermo restando che la lettera in caso di inerzia è revocabile. Oltre alle lettere in caso di inerzia tradizionali, indirizzate a una persona specifica, esistono anche le cosiddette «class no-action positions», emanate per una categoria di persone o di prodotti. I soggetti interessati possono pertanto inoltrare formale richiesta di emissione di una lettera in caso di inerzia, benché l'emissione di quest'ultima possa avvenire anche su iniziativa diretta dell'ASIC. Le lettere in caso di inerzia emanate possono essere pubblicate²²².

Nuova Zelanda

La «Financial Markets Authority» dispone degli strumenti di «no-action approach» e/o «no-action relief», che consentono al «Disciplinary Committee» ai sensi dell'articolo 46 paragrafo 3 lettera h del «Financial Markets Conduct Act» di non intraprendere azioni in caso di violazione della legge, in linea con le disposizioni sullo scopo tese a evitare inutili costi di compliance o promuovere mercati finanziari flessibili e innovativi²²³. In particolare, le autorità comunicano l'intenzione di non applicare temporaneamente determinate direttive e che, di conseguenza, in caso di una violazione degli obblighi giuridici o prudenziali, non saranno adottate misure prudenziali, come accaduto per esempio nel novembre 2025 a seguito di una riforma pianificata in materia di rendicontazione climatica («clima reporting»)²²⁴.

²¹⁹ www.investor.gov > Introduction to Investing > Investing Basics > Glossary > No Action Letters.

²²⁰ www.legislation.gov.au > Search for > Australian Securities and Investments Commission Act 2001 > art. 1.

²²¹ www.asic.gov.au > Regulatory resources > Regulatory resources search > I am looking for ... > RG 108 > RG 108 No-action letters.

²²² www.asic.gov.au > Regulatory resources > Regulatory resources search > I am looking for ... > RG 108 > RG 108 No-action letters, pag. 9.

²²³ www.legislation.govt.nz > Search in-force Acts and secondary legislation... > Financial Markets Conduct Act 2013 > Contents > 69 > art. 3 e 4; www.fma.govt.nz > News and Insights > All releases > Media releases > Enter keywords > Entities affected by climate reporting changes granted "no action" relief.

²²⁴ www.fma.govt.nz > News and Insights > All releases > Media releases > Enter keywords > Entities affected by climate reporting changes granted "no action" relief.

Swiss finish

Non esiste alcuno «swiss finish» ai sensi dell'articolo 4 LSgrl.

2.3 Garanzia della liquidità durante la crisi

2.3.1 Differimento della comunicazione in caso di sostegno alla liquidità da parte di una banca centrale

Principi internazionali

Contestualmente al buon esito delle misure di risoluzione, gli elementi chiave («key attributes»)²²⁵ del FSB raccomandano la deroga in via transitoria degli obblighi di pubblicazione oppure il differimento delle pubblicazioni attese dall'azienda per salvaguardare la fiducia nel mercato. Ciò può avvenire, per esempio, nel quadro della stesura dei rapporti sui mercati, delle disposizioni in materia di acquisizione e delle disposizioni in materia di ammissione in borsa.

UE

Secondo l'articolo 17 (4) del regolamento sugli abusi di mercato (MAR)²²⁶, all'interno dell'UE un emittente sul mercato delle quote di emissioni può differire sotto la propria responsabilità la comunicazione al pubblico di informazioni privilegiate, posto che la comunicazione immediata possa pregiudicare i suoi legittimi interessi, che tale differimento non induca in errore la sfera pubblica e che sia garantita la tutela del segreto delle informazioni. L'articolo 17 (5) MAR disciplina il caso speciale per istituti di credito e finanziari. Pertanto, sotto la responsabilità dell'emittente, è possibile differire qualsiasi informazione privilegiata la cui divulgazione metta a rischio la stabilità dell'emittente e del sistema finanziario. A titolo di esempio – quando è possibile presupporre il legittimo interesse al differimento della pubblicazione *ad hoc* – si cita il sostegno alla liquidità temporaneo da parte di una banca centrale. Il differimento della comunicazione deve corrispondere al pubblico interesse e la tutela del segreto deve essere garantita dall'emittente. L'istituto di credito o finanziario richiede il differimento della comunicazione presso l'autorità competente, la quale autorizza il differimento, a condizione che siano soddisfatti i requisiti, ed effettua una verifica almeno con cadenza settimanale. Se un istituto di credito o finanziario richiede un differimento della comunicazione ai sensi dell'articolo 17 (5) MAR e l'autorità di vigilanza respinge la richiesta, l'emittente deve immediatamente pubblicare l'informazione privilegiata ai

²²⁵ www.fsb.org > FSB > Publications > Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, 25 aprile 2024, 5.6.

²²⁶ Regolamento (UE) n. 596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativo agli abusi di mercato (regolamento sugli abusi di mercato) e che abroga la direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e le direttive 2003/124/CE, 2003/125/CE e 2004/72/CE della Commissione, GU L 173 pag. 1 del 12.6.2014.

sensi dell'articolo 17 (6) MAR. In tal caso, non è più possibile procedere al differimento della comunicazione secondo l'articolo 17 (4) MAR²²⁷.

Regno Unito

La regolamentazione dell'articolo 17 MAR è stata recepita dal Regno Unito successivamente all'uscita dall'UE senza alcun adeguamento materiale²²⁸.

Stati Uniti

La giurisdizione statunitense non prevede alcun differimento delle comunicazioni *ad hoc* paragonabile a quello dell'UE o del Regno Unito. Negli Stati Uniti le fattispecie di cui alla sezione 13 in combinato disposto con la sezione 12 del «Securities Exchange Act of 1934» («Rule» 13a -11) devono essere pubblicate con il modulo 8-K²²⁹. Molto probabilmente l'ottenimento del sostegno alla liquidità dalla banca centrale deve essere sottoposto al modulo 8-K previsto dal SEC²³⁰, il quale, a tale proposito, non prevede alcun differimento della pubblicazione. Gli emittenti esteri non sono interessati dagli obblighi di pubblicazione secondo il modulo 8-K e utilizzano il modulo 6-K, che non prevede la fattispecie summenzionata. La pubblicazione deve avvenire secondo il modulo 6-K, se i) devono essere pubblicate informazioni corrispondenti conformemente alla giurisdizione della sede, ii) devono essere presentate presso una borsa che poi le pubblicherà oppure iii) si tratta di informazioni che devono essere distribuite ai titolari degli strumenti finanziari²³¹. Inoltre, la sezione 243 del regolamento «Fair Disclosure» (FD)²³² stabilisce che la pubblicazione di informazioni privilegiate («material nonpublic information») ai partecipanti al mercato debba avvenire in via simultanea. Secondo quanto previsto dal regolamento FD («selective disclosures»), le informazioni privilegiate non devono necessariamente essere pubblicate nell'immediato, in quanto prevalgono la tutela del segreto e la parità di trattamento dei partecipanti al mercato. Se le informazioni privilegiate devono essere trasmesse a terzi, allora è necessario renderle note pubblicamente. La trasmissione di informazioni a terzi è quindi possibile senza la contestuale pubblicazione in caso di persone (p. es. avvocati, revisori contabili) assoggettate a un accordo di riservatezza.

I requisiti dettagliati concernenti la pubblicazione *ad hoc* risultano inoltre dalle condizioni di quotazione della rispettiva borsa. In quest'ottica, ci si aspetta che le

²²⁷ www.esma.europa.eu < News & Publications < Questions and Answers on the Market Abuse Regulation (ESMA70-145-111), 25.11.2022, Q5.5.

²²⁸ www.legislation.gov.uk > Title: > European Union (Withdrawal) Act 2018; www.fca.org.uk/markets/market-abuse.

²²⁹ www.sec.gov > Rules, Enforcement, & Compliance > Statutes & Regulations > Securities Exchange Act of 1934.

²³⁰ www.sec.gov > Files > Form 8-K. Articolo 2.03 «to disclose the creation of a direct financial obligation or an obligation under an off-balance sheet arrangement of a registrant»

²³¹ www.sec.gov > Files > Form 6-K.

²³² www.sec.gov > Rules, Enforcement, & Compliance > Rules & Regulations > [Selective Disclosure and Insider Trading](#).

informazioni privilegiate che influiscono sul valore dei titoli di credito o sulle decisioni degli investitori debbano essere divulgate immediatamente dall'emittente²³³. In casi straordinari è tuttavia possibile differire la comunicazione. Per stabilire se un ottenimento di liquidità può essere classificato come straordinario, occorre un'analisi dettagliata delle condizioni di quotazione. Qualora la FED, in caso di concessione di sostegno alla liquidità a una banca, stabilisca una maggiore tutela del segreto nei confronti del Congresso ai sensi della «Section 1101 del Dodd-Frank-Act in Section 13»²³⁴, è plausibile che sussista una circostanza straordinaria, che la divulgazione sia differita e che possa essere informata soltanto una cerchia molto ristretta di destinatari all'interno del Congresso.

Swiss finish

La soluzione scelta si basa sulla vigente autodisciplina delle borse svizzere e si inserisce pertanto nella relativa regolamentazione. Per questa ragione non è stato possibile perseguire alcun approccio analogo di altri ordinamenti giuridici²³⁵.

2.3.2 Costituzione e realizzazione di garanzie in relazione con un sostegno alla liquidità concesso dalla Banca nazionale

Il Consiglio federale non è a conoscenza dell'esistenza, negli ordinamenti giuridici esteri, di un approccio paragonabile alla soluzione scelta per semplificare il trasferimento di crediti nonché la costituzione e la realizzazione di garanzie per il sostegno alla liquidità da parte delle banche centrali.

2.4 Piano di stabilizzazione e risoluzione

2.4.1 Piano di stabilizzazione

Principi internazionali

Nel 2011 e nel 2014 il FSB ha elaborato linee guida per la stabilizzazione e la risoluzione di imprese finanziarie di rilevanza sistemica. Nel documento sugli elementi chiave («key attributes»), ad esempio, è previsto che le SIB dispongano di un piano di stabilizzazione²³⁶, il quale deve profilare misure attendibili per diversi scenari di crisi, nonché elaborare una selezione di misure adeguate e rapidamente attuabili per rispondere segnatamente a un possibile fabbisogno di capitale e liquidità. Questo

²³³ Cfr. in merito www.nyse.wolterskluwer.cloud > Listed Company Manual > Section 202.05 NYSE Listed Company Manual; oppure www.listeningcenter.nasdaq.com > Rulebook > Section IM-5250-1 The Nasdaq Stock Market LLC Rules.

²³⁴ www.govinfo.gov > Search > [Public law 111-203, July 21, 2010](https://www.govinfo.gov/public-law/111-203).

²³⁵ Per il concetto di «floating charge», si veda il n. 1.2.3.

²³⁶ Cfr. FSB, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, 15 ottobre 2014 e FSB, *I-Annex 4:Essential Elements of Recovery and Resolution Plans*, 4 novembre 2011.

requisito generico è ulteriormente precisato nell'ambito di raccomandazioni («guidance») del FSB.

Unione europea

L'articolo 9 e seguenti della direttiva BRRD²³⁷ definiscono requisiti concreti relativi al piano di stabilizzazione (denominato «piano di risanamento» nell'UE), descrivono i criteri per il relativo controllo da parte delle autorità competenti e prescrivono che la banca deve disporre di adeguati indicatori quantitativi e qualitativi al di sotto dei quali è necessario attivare misure concrete. L'ABE ha precisato tali indicatori²³⁸.

Regno Unito

Nel Regno Unito, i requisiti in materia di stabilizzazione («recovery») sono disciplinati dal «Financial Services and Markets Act 2000»²³⁹ che è stato completato dopo la crisi, dalla regolamentazione della PRA e da una serie di normative europee che sono state recepite nel diritto nazionale (ad es. gli orientamenti dell'ABE). Gli istituti di rilevanza sistemica devono elaborare piani di stabilizzazione dettagliando misure credibili per far fronte a scenari di grave stress, in particolare in materia di capitale e liquidità. Questi piani sono esaminati dalla PRA, che esige l'identificazione di una serie di indicatori quantitativi e qualitativi («trigger») il cui deterioramento impone la rapida attivazione di misure di stabilizzazione.

Stati Uniti

Negli Stati Uniti, gli interventi precoci e i piani di stabilizzazione rientrano tutti nelle cosiddette «prompt corrective actions»²⁴⁰. Le autorità di vigilanza suddividono le banche deboli in tre categorie, in base al grado di sottocapitalizzazione (segnatamente: «undercapitalized», «significantly undercapitalized» e «critically undercapitalized»). A seconda della categoria, sono disponibili misure diverse. Le banche sottocapitalizzate («undercapitalized»), ad esempio, sono tenute a presentare un piano sulle loro modalità di ricapitalizzazione. Inoltre, possono subire delle limitazioni nell'accesso alla finestra di sconto della Fed («Fed's discount window») oppure a livello di crescita. Nel caso in cui una banca sia significativamente sottocapitalizzata («significantly undercapitalized»), è possibile imporre un divieto di pagamento di bonus e sospendere il pagamento delle cedole sui prestiti subordinati o limitare le attività ad alto rischio. Le banche criticamente sottocapitalizzate («critically undercapitalized») devono essere poste fondamentalmente in un regime di assistenza giuridica («conservatorship») o di liquidazione coatta amministrativa («receivership»). A tal proposito si fa una distinzione tra misure discrezionali e obbligatorie.

²³⁷ <https://eur-lex.europa.eu> > Document 32014L0059.

²³⁸ www.eba.europa.eu > Publications and Media > Guidelines > 9 november 2021 > Guidelines on recovery plan indicators under Article 9 of directive 2014/59/EU.

²³⁹ www.legislation.gov.uk > UK Public General Acts > 2000 c. 8

²⁴⁰ www.fdic.gov > Regulations > Examinations > Enforcement Actions > Chapter 5.

Swiss finish

Non si crea alcuno «swiss finish» ai sensi dell'articolo 4 LSgrl. Le modifiche costituiscono un allineamento concettuale e funzionale con le migliori prassi riconosciute a livello internazionale.

2.4.2 Risoluzione

Principi internazionali

Sul piano internazionale, il quadro di riferimento in materia di risoluzione bancaria è costituito dai «key attributes»²⁴¹. Questi principi definiscono gli elementi essenziali che devono essere ricompresi in un regime di risoluzione: l'esistenza di un'autorità di risoluzione indipendente, con poteri ampi e rapidi; la possibilità di ricorso al «bail-in» per imporre perdite agli azionisti e ai creditori; l'obbligo per le grandi banche di preparare piani di risanamento e risoluzione («living wills»); nonché meccanismi di finanziamento *ex ante* da parte del settore. I «key attributes» prevedono quindi la possibilità di procedere a una liquidazione ordinata dell'istituto, garantendo al tempo stesso la continuità delle sue funzioni critiche. A tal fine sono menzionati diversi strumenti: la creazione di un ente-ponte («bridge institution») per assicurare temporaneamente il proseguimento delle attività essenziali; la cessione di attività («sale of business tool») o il trasferimento di attivi e passivi a un terzo; l'istituzione di una struttura di separazione degli attivi («asset separation tool») volta a isolare gli attivi problematici; e infine l'applicazione del salvataggio interno («bail-in tool»), che consente di ricapitalizzare l'ente insolvente facendo assorbire le perdite ai suoi azionisti e creditori. Tutti questi strumenti sono intesi ad assicurare la risoluzione di una banca senza ricorso a un sostegno pubblico eccezionale, proteggendo al tempo stesso la stabilità del sistema finanziario.

Unione europea

Nell'UE, il regime della risoluzione bancaria è fondato sulla direttiva BRRD²⁴² e, per la zona euro, sul regolamento (UE) n. 806/2014 che istituisce il meccanismo di risoluzione unico («single resolution mechanism» [SRM])²⁴³. Quando una banca è giudicata in dissesto o a rischio di dissesto, la decisione di risoluzione è presa congiuntamente dal Comitato di risoluzione unico («Single Resolution Board» [SRB]) e dalle autorità nazionali di risoluzione in caso di interesse pubblico. Il principio di fondo è di organizzare una risoluzione ordinata evitando il ricorso a fondi pubblici. A tal fine, sono

²⁴¹ www.fsb.org > Publications > Policy Documents > Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions.

²⁴² www.eur-lex.europa.eu > Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 648/2012, of the European Parliament and of the Council Text with EEA relevance.

²⁴³ www.eur-lex.europa.eu > Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014, che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010.

previsti diversi strumenti. Il «bail-in» è centrale, poiché impone agli azionisti e ai creditori l'obbligo di assorbire le perdite mediante conversione o cancellazione dei loro titoli. Esistono anche altri strumenti, quali la cessione dell'attività («sale of business»), la creazione di una banca-ponte («bridge institution») per mantenere le funzioni critiche, o ancora la separazione degli attivi («asset separation tool») per isolare i crediti deteriorati. L'attuazione di questi strumenti è finanziata, se necessario, dal fondo di risoluzione unico («single resolution fund» [SRF]), alimentato *ex ante* dai contributi degli enti creditizi. Questo dispositivo mira ad assicurare la continuità dei servizi essenziali, a proteggere la stabilità finanziaria e a ridurre al minimo i costi per i contribuenti.

Regno Unito

Nel Regno Unito, il quadro di risoluzione bancaria riposa principalmente sul Banking Act 2009, che istituisce lo «special resolution regime» (SRR)²⁴⁴, completato dalle riforme successive alla crisi finanziaria in linea con i principi dei «key attributes» del FSB. Se un istituto è giudicato in dissesto o a rischio di dissesto, la decisione di avvio della procedura di risoluzione spetta alla Bank of England, che agisce in qualità di autorità di risoluzione, in coordinamento con la PRA e il Tesoro britannico (HM Treasury). L'obiettivo è giungere a una risoluzione ordinata che consenta di assicurare la continuità delle funzioni critiche senza ricorrere a un sostegno pubblico eccezionale. A tal fine, il regime britannico prevede una serie di strumenti analoghi a quelli in uso a livello internazionale. Il salvataggio interno («bail-in») vi occupa un ruolo centrale, consentendo di imporre perdite agli azionisti e ai creditori mediante conversione o cancellazione dei loro crediti. Altri strumenti possono essere altresì attivati, quali la cessione dell'attività dell'intera banca o di alcuni settori di attività («sale of business»), la creazione di una banca-ponte quale filiale della Bank of England («bridge bank») o ancora la separazione degli attivi («asset separation tool») al fine di isolare gli attivi problematici. L'attuazione di questi strumenti si basa in parte sulla previa disponibilità di mezzi di assorbimento delle perdite (MREL), o ne presuppone la disponibilità; essi sono richiesti *ex ante* dagli enti che hanno adottato la strategia di risoluzione del «bail-in». Inoltre, dal gennaio 2025 esiste un meccanismo di ricapitalizzazione per le banche (in particolare di piccole e medie dimensioni) che non hanno emesso strumenti di salvataggio interni né altri fondi propri supplementari in grado di assorbire le perdite (fondi «gone concern»). Questo meccanismo si avvale del sistema della garanzia dei depositi («financial services compensation scheme» [FSCS]) e può essere utilizzato come meccanismo di finanziamento per la risoluzione ordinata della banca in dissesto, se ciò consente di garantire meglio gli obiettivi della risoluzione rispetto a un fallimento con rimborso dei depositi. Gli eventuali costi in tale contesto sono richiesti al settore dal FSCS dopo una crisi. Le banche di maggiori dimensioni che hanno adottato una strategia di risoluzione «bail-in» o «cessione di attività» devono dimostrare l'effettiva possibilità della risoluzione nel quadro del «Resolvability Assessment Framework»

²⁴⁴ <http://www.gov.uk> > Home > Business and industry > Financial services > Banking act 2009 : special resolution regime code of practice (revised July 2025).

(RAF). L'intero sistema mira a garantire una liquidazione ordinata, a preservare la stabilità finanziaria e a evitare il ricorso a fondi pubblici.

Stati Uniti

Negli Stati Uniti la risoluzione bancaria si fonda sul Titolo II del «Dodd-Frank Act»²⁴⁵ («Orderly Liquidation Authority»). Quando un'istituzione finanziaria di rilevanza sistemica si trova in situazione di dissesto, la FDIC è designata come autorità di risoluzione («receiver»). La strategia adottata mira a evitare un salvataggio pubblico («bail-out») e a organizzare una liquidazione ordinata («orderly liquidation») preservando al tempo stesso la stabilità finanziaria. A tal fine la FDIC dispone di diversi strumenti. Può trasferire in toto o in parte attivi e passivi verso una banca-ponte («bridge financial company»), procedere alla vendita di attivi sani o applicare un meccanismo di salvataggio interno («bail-in») mediante conversione o cancellazione di debiti. Lo strumento del «bail-in» costituisce l'essenza del dispositivo, poiché permette di ricapitalizzare l'ente in dissesto facendo gravare le perdite sugli azionisti e sui creditori non garantiti. Per finanziare la transizione, la FDIC può ricorrere all'«orderly liquidation fund», una linea di credito presso il Tesoro statunitense rimborsata a posteriori tramite i contributi del settore. Il complesso di queste misure è inteso a garantire che le funzioni critiche continuino a essere assicurate, evitando al tempo stesso un ricorso immediato a fondi pubblici.

Swiss finish

Non si crea alcuno «swiss finish» ai sensi dell'articolo 4 LSgrl. Le modifiche costituiscono un allineamento concettuale e funzionale con le migliori prassi riconosciute a livello internazionale.

2.5 Protezione dei depositanti

Principi internazionali

I «principles»²⁴⁶ dell'*International Association of Deposit Insurers* (IADI) non contengono principi in materia di riscossione dei fondi previdenziali.

Unione europea, Regno Unito e Stati Uniti

Nell'Unione europea²⁴⁷, nel Regno Unito²⁴⁸ e negli Stati Uniti non esistono regolamentazioni in materia di riscossione dei fondi previdenziali.

²⁴⁵ www.law.cornell.edu > LII > U.S. Code > Title 12 > Chapter 53 > Subchapter II > § 5381.

²⁴⁶ www.iadi.org > What we do > Policy > Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems (November 2014).

²⁴⁷ Direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (rifusione), articolo 8.

²⁴⁸ www.prarulebook.co.uk > Depositor Protection.

Swiss finish

Le misure non si riferiscono quindi al contesto internazionale. Nel raffronto con le giurisdizioni esaminate in questa sede, queste esistono soltanto in Svizzera e non rappresentano pertanto alcuno *swiss finish* ai sensi dell'articolo 4 LSgrl.

2.6 Collaborazione tra le autorità per prevenire e gestire le crisi finanziarie

Principi internazionali

Nel 2016 il FMI, il FSB e la Banca dei Regolamenti Internazionali (BRI) hanno valutato la configurazione specifica per singolo Paese delle competenze istituzionali nel settore della stabilità finanziaria. In particolare, sono state individuate diverse caratteristiche e prassi di una politica macroprudenziale efficace²⁴⁹, per la quale, stando agli studi effettuati, è fondamentale disporre di un quadro istituzionale adeguato. Altrettanto essenziali sono i meccanismi che promuovono una collaborazione effettiva tra le singole autorità coinvolte – come la delimitazione dei compiti, la creazione di adeguate piattaforme di discussione, meccanismi di decisione chiari e la promozione o la garanzia dello scambio di informazioni.

Unione europea

Il *Comitato europeo per il rischio sistemico* (CERS) vigila sul sistema finanziario europeo, ha il compito di evitare e ridurre i rischi sistemici e in qualità di organo può formulare avvertimenti e raccomandazioni all'indirizzo degli Stati membri e delle autorità dell'UE nonché effettuare le proprie rilevazioni e analisi delle informazioni. È supportato da una segreteria propria e pubblica un rapporto annuale. I suoi membri sono la Banca centrale europea (presidente) e le autorità europee di vigilanza, le autorità di vigilanza degli Stati membri, la Commissione europea, i consulenti scientifici e altre autorità²⁵⁰.

Francia

L'*Haut Conseil de stabilité financière* vigila sulla stabilità finanziaria e agevola, come da mandato, la collaborazione e lo scambio di informazioni tra le diverse autorità. Può divulgare pubblicamente stime e raccomandazioni (p. es. in materia di attivazione di riserve di capitale anticicliche, supplementi di fondi propri del «pillar 1» o condizioni per la concessione dei crediti), posto che i suoi membri, la banca centrale francese (Banque de France), il ministero dell'economia e delle finanze e le autorità di vigilanza siano concordi. Il Consiglio, che ogni anno trasmette un rendiconto al Parlamento e alla

²⁴⁹ www.fsb.org > uploads > IMF/FSB/BIS (2016): Elements of Effective Macroprudential Policies – Lessons from International Experience.

²⁵⁰ <https://www.esrb.europa.eu/about/orga/html/index.en.html>.

sfera pubblica, è coadiuvato da una comune segreteria del ministero e della banca centrale²⁵¹.

Regno Unito

Il *Framework for Financial Crisis Management*, basato su un Memorandum of Understanding, definisce la ripartizione dei ruoli tra il ministero delle finanze e la banca centrale (*Bank of England*), che nel Regno Unito è responsabile anche della vigilanza macroprudenziale. Esso disciplina le competenze in particolare in caso di rischi per la stabilità finanziaria, quando si rende necessario adottare misure di stabilizzazione o ricorrere ai fondi pubblici²⁵². Le competenze restano di principio presso le rispettive autorità. Le altre autorità di vigilanza (in part. la *Financial Conduct Authority*) sono coinvolte in caso di necessità. Non vi è alcuna segreteria comune e neanche un obbligo di rendiconto comune.

Stati Uniti

I compiti del *Financial Stability Oversight Council* consistono nell'individuare e nel reagire ai rischi di stabilità finanziaria per gli Stati Uniti nonché nel promuovere la disciplina nel mercato e l'intensificazione della collaborazione tra autorità. Nel raffronto internazionale, il panorama statunitense della vigilanza sui mercati finanziari appare molto frammentato, in quanto le diverse autorità di vigilanza tematiche, federali e nazionali operano talvolta in ambiti di responsabilità che si sovrappongono. Una banca può quindi essere sottoposta contemporaneamente alla vigilanza di autorità di vigilanza diverse sul piano geografico e tematico, il che rende ancora più necessaria una collaborazione efficiente tra le diverse autorità. Il consiglio non ha poteri di regolamentazione o di impartire istruzioni, ma può emanare raccomandazioni alle autorità membri o al potere giudiziario statunitense, se ritiene che la stabilità finanziaria sia in pericolo. I suoi membri sono il ministero delle finanze, la banca centrale (*Federal Reserve*) e le più importanti autorità di vigilanza sui mercati finanziari statunitensi nonché altre autorità, che tuttavia non hanno diritto di voto. Le decisioni sono assunte con maggioranza semplice o qualificata, in base alla rispettiva categoria di affari; le decisioni e i verbali delle sedute sono pubblici e viene pubblicato un rapporto annuale. Il consiglio è coadiuvato da una segreteria, che all'occorrenza può richiedere il sostegno di ministeri e autorità²⁵³.

Inquadramento

Le competenze nell'ambito della stabilità finanziaria (vigilanza micro- e macroprudenziale, risanamento e risoluzione, LoLR) sono strutturate in maniera diversa nelle singole giurisdizioni. Non esiste una soluzione uniforme e il modello

²⁵¹ <https://annuaire.service-public.gouv.fr> > Accueil > Annuaire > Ministères > Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle, énergétique et numérique > Haut Conseil de stabilité financière > Secrétariat du Haut Conseil de stabilité financière.

²⁵² <https://www.gov.uk/government/publications/memorandum-of-understanding-on-financial-crisis-management/memorandum-of-understanding-on-financial-crisis-management>.

²⁵³ <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/4173/text> (Subtitle A—Financial Stability Oversight Council).

istituzionale della ripartizione delle competenze e della collaborazione non si basa su standard internazionali. Gli organi svizzeri di nuova istituzione per la collaborazione – il consiglio per la stabilità finanziaria e il comitato per la stabilità finanziaria – sono paragonabili agli approcci adottati all'estero, benché meno formali, dotati di meno competenze e sprovvisti sia di un sostegno operativo sia di una rendicontazione comune. L'assetto istituzionale svizzero è dunque più snello, privo di doppioni e rispettoso dell'indipendenza della FINMA e della BNS.

Swiss finish

Non sussiste alcuno *swiss finish* ai sensi dell'articolo 4 LSgrl, in quanto le misure riguardano soltanto le stesse autorità.

In tale ambito non si rende necessario verificare la LSgrl, dato che questa regolamentazione non riguarda direttamente l'economia o le imprese.

2.7 Esenzione dall'imposta preventiva²⁵⁴

UE (Germania e Francia)

L'Unione europea non ha emanato alcuna regolamentazione in tale ambito.

La Germania preleva un'imposta alla fonte sugli interessi di obbligazioni convertibili, obbligazioni con partecipazione agli utili, mutui parziari, partecipazioni tipiche a titolo di socio occulto, proventi da diritti di godimento nonché sugli interessi di determinate obbligazioni (incl. obbligazioni societarie e titoli di Stato). È dunque evidente che anche gli strumenti TBTF, sicuramente i più vicini alle obbligazioni convertibili, sono tassati alla fonte. Non è nota alcuna deroga.

In linea di principio la Francia non preleva alcuna imposta alla fonte sui ricavi a titolo di interessi a favore delle persone private residenti e delle persone giuridiche. È tuttavia prelevata un'imposta alla fonte temporanea sui ricavi a titolo di interessi a favore delle persone private residenti, fermo restando che l'imposta alla fonte è computata sull'imposta sul reddito dovuta. I ricavi a titolo di interessi a favore di persone non residenti sono tassati unicamente alla fonte se vengono corrisposti a un soggetto residente in uno Stato/territorio non cooperativo. Tuttavia, anche in questo caso l'imposta non è prelevata se la persona non residente dimostra che i pagamenti non avvengono a scopo di elusione fiscale. Di conseguenza, in Francia gli strumenti TBTF non sono tassati alla fonte, tranne qualora il pagamento avvenga a favore di un destinatario in un Paese non cooperativo e questo non possa documentare l'assenza di un intento di elusione fiscale.

²⁵⁴ In merito all'intera sezione: www.ibfd.org, International Bureau of Fiscal Documentation.

Regno Unito

Di principio il Regno Unito preleva un'imposta alla fonte sugli interessi corrisposti da un mutuatario britannico a un creditore non britannico. Gli interessi sui titoli di Stato britannici nonché sugli eurobond quotati in borsa indicati sono esenti da imposta (corrisposti a investitori non residenti). In linea di massima le CoCo bond, le cosiddette «write-down bond» e le obbligazioni *bail-in* non sono assoggettate all'imposta alla fonte, se emesse in modo tradizionale (vale a dire come eurobond quotati). L'imposta alla fonte standard può essere prelevata soltanto su strumenti o emissioni inusuali, non quotati o privati.

Stati Uniti

Gli Stati Uniti non prelevano di norma alcuna imposta alla fonte sul pagamento di dividendi e interessi a cittadini e persone statunitensi con domicilio negli Stati Uniti. Sottostanno invece in linea di principio all'imposta alla fonte statunitense gli interessi provenienti da fonti statunitensi corrisposti a persone private e imprese estere non residenti. Sono previste diverse deroghe.

Swiss finish

L'esenzione dall'imposta preventiva per gli strumenti TBTF non costituisce alcuno *swiss finish* ai sensi dell'articolo 4 LSgrl.

2.8 Valutazione della regolamentazione TBTF

La valutazione secondo l'articolo 52 LBCR consiste in un obbligo del Consiglio federale di riferire introdotto dal Parlamento e deve essere armonizzato con la raccomandazione n. 1 della CPI. La verifica puntuale della regolamentazione TBTF, che tenga conto degli interessi della stabilità finanziaria, della competitività dell'economia nazionale e degli sviluppi prudenziali a livello internazionale, costituisce uno strumento specifico per la Svizzera. Questo vale altresì per il rapporto di cui all'articolo 52b AP-LBCR. Alla luce di quanto precede, non è necessario procedere a un confronto giuridico.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

3.1.1 Governo d'impresa

Regime di responsabilità e obbligo di diligenza

Il regime di responsabilità si applicherà alle banche con un'organizzazione complessa. Saranno considerate tali quelle banche con un numero di collaboratori pari o superiore a 250 equivalenti a tempo pieno. Il Consiglio federale definirà a livello di ordinanza il concetto di organizzazione complessa. La FINMA può inoltre designare altre banche da assoggettare al regime di responsabilità (cfr. art. 19 lett. b AP-LBCR). Il regime di responsabilità si basa sul regime di garanzia (attuale art. 3 cpv. 2 LBCR), che già oggi prevede requisiti in termini di *fitness* (idoneità tecnica) e *propriety* (onestà, integrità

personale) delle persone interessate. La garanzia di irrepreensibilità è necessaria affinché la banca possa ottenere e mantenere un'autorizzazione. Le condizioni di autorizzazione devono essere adempiute in via permanente. Il regime di responsabilità comprende gli elementi illustrati di seguito:

- cerchia di persone interessate: tutti i garanti, che sono persone incaricate dell'amministrazione e gestione (come oggi, cfr. art. 3c cpv. 1 AP-LBCR) e persone che occupano una posizione chiave (art. 3c cpv. 2 AP-LBCR);
- obbligo di autorizzazione: le banche devono disporre dell'autorizzazione della FINMA prima della nomina definitiva di un garante (art. 3 cpv. 3 AP-LBCR);
- obblighi di documentazione: attribuzione di responsabilità con una panoramica delle responsabilità e una dichiarazione delle responsabilità (art. 3d cpv. 1 e 2 AP-LBCR).

In molte banche il regime di garanzia interessa già oggi le persone più importanti che esercitano un'influenza significativa. Questo spiega perché, per molte banche, l'ampliamento della cerchia di persone interessate sarà estremamente limitato. È altresì previsto che una persona possa svolgere più funzioni, a condizione che sia rispettata la separazione delle funzioni: le singole persone non potranno svolgere funzioni che si sovrappongono della prima linea di difesa (p. es. gestione patrimoniale) e della seconda linea di difesa (p. es. controllo dei rischi). In particolare, nel caso di una banca di rilevanza sistemica globale («global systemically important bank», G-SIB²⁵⁵) la cerchia di garanti dell'irrepreensibilità deve essere estesa alle persone direttamente subordinate a un membro della direzione, fermo restando che sono ammesse deroghe.

Gli obblighi di documentazione devono valere per tutte le banche assoggettate a tale regime. Attraverso la panoramica delle responsabilità e la rispettiva dichiarazione, le banche attestano le responsabilità attribuite a ciascun garante.

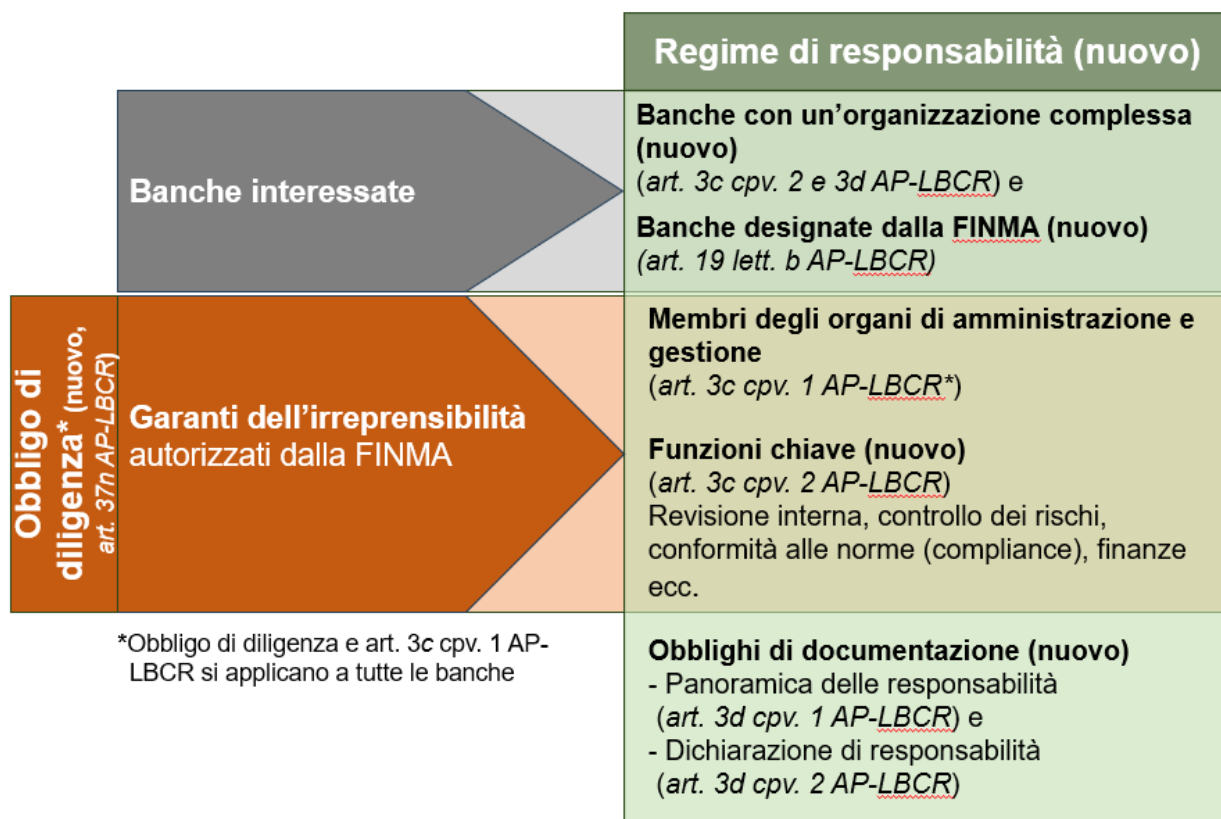
I garanti dell'irrepreensibilità assoggettati al regime di responsabilità sono vincolati all'obbligo di diligenza (cfr. art. 37n AP-LBCR). Questo vale per i garanti dell'irrepreensibilità di tutte le banche. Eventuali violazioni dell'obbligo di diligenza devono essere sanzionate dalle banche, in particolare mediante misure concernenti le retribuzioni variabili (cfr. art. 5b AP-LBCR, art. 10b AP-LBCR).

La norma proposta sull'obbligo di diligenza recepisce e precisa per il diritto bancario le esigenze in materia di diligenza di cui al CO (art. 717) e ne chiarisce l'applicabilità ai garanti dell'irrepreensibilità. Si stabilisce inoltre che i garanti dell'irrepreensibilità devono provvedere nel rispettivo ambito di responsabilità al rispetto del diritto vigente e delle direttive interne dell'azienda (art. 37n AP-LBCR).

La Figura 2 illustra schematicamente il regime di responsabilità applicabile alle banche selezionate e lo correla all'obbligo di diligenza valido per tutte le banche.

²⁵⁵ A titolo di semplificazione, nel presente rapporto 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.

Figura 2: correlazione tra regime di responsabilità e obbligo di diligenza



Retribuzioni

Le esigenze relative alle retribuzioni saranno ora disciplinate a livello di legge. Tutte le banche devono rispettare principi minimi nella strutturazione dei sistemi di retribuzione (art. 5c AP-LBCR). Tali principi soddisfano norme fondamentali a livello di legge, attualmente riportate dalla FINMA nella propria circolare sui sistemi di remunerazione (2010/01). La formalizzazione a livello di legge offre alla FINMA una base legale solida per intervenire presso le banche interessate. Il Consiglio federale definirà gli ulteriori requisiti a livello di ordinanza secondo un principio di proporzionalità.

Ai garanti dell'irreprensibilità e alle persone con una retribuzione complessiva elevata delle SIB dovranno applicarsi regole ulteriori (art. 10b AP-LBCR). In particolare, le banche devono differire parzialmente le rispettive retribuzioni variabili. Il versamento non avviene con l'assegnazione, bensì in differita. Il termine di differimento può essere di più anni. Se durante questo periodo emergesse che tale persona ha avuto un comportamento scorretto, le componenti retributive differite ancora dovute devono poter essere ridotte del tutto o in parte (sistema malus). Le SIB devono prevedere nelle proprie direttive interne le regole per tale riduzione e applicarle. Inoltre, nei sistemi di retribuzione deve essere prevista una clausola di riserva vincolante, che in caso di comportamento scorretto permetta alle SIB di chiedere la restituzione delle retribuzioni variabili già versate (*clawback*). In tal modo la banca ha la certezza di poter sanzionare un comportamento scorretto, anche con misure di retribuzione, qualora le retribuzioni differite siano già state versate. Le esperienze osservate all'estero, tuttavia, dimostrano

che tale restituzione è complessa da attuare sul piano giuridico e inoltre comporta diverse sfide di tipo operativo (p. es. annullamento retroattivo delle imposte e degli oneri sociali pagati). L'attuazione sul piano giuridico è per contro relativamente sicura nel caso dei cosiddetti *in-year-adjustment*, che consistono in una riduzione della nuova retribuzione variabile in caso di comportamento scorretto da parte di un garante o di una persona con una retribuzione complessiva elevata.

Requisiti generali relativi al governo d'impresa

Rispetto alle più recenti leggi sui mercati finanziari (in particolare alla LIsFi), nella LBCR i requisiti concernenti l'organizzazione e l'impostazione del governo d'impresa di una banca sono definiti in modo molto approssimativo e solo indiretto. Attualmente diversi requisiti concernenti l'organizzazione sono definiti nell'OBCR, mentre per altri attori del settore finanziario sono disciplinati a livello di legge.

I requisiti relativi al governo d'impresa delle banche devono pertanto essere elevati a livello di legge e precisati. Questo non solo li renderebbe più vincolanti sul piano giuridico, ma terrebbe anche conto del fatto che le banche, contestualmente alla concomitanza delle autorizzazioni prevista dalla LIsFi, prevalgono su tutti gli altri istituti finanziari.

Tali requisiti sono elevati a livello di legge negli articoli 3a e 3b AP-LBCR. Le disposizioni prevedono oltretutto che la banca abbia un'organizzazione aziendale adeguata al campo di attività, vale a dire all'attività commerciale (art. 3a cpv. 2). La banca deve inoltre dotarsi di regole adeguate di conduzione dell'impresa e accertarsi di poter adempiere gli obblighi legali (art. 3b cpv. 3). È infine stabilito che la banca deve disporre di una gestione dei rischi e di efficaci controlli interni (art. 3b cpv. 4). Gli articoli 3c segg. AP-LBCR riprendono altri elementi dell'attuale articolo 3 LBCR.

I contenuti degli articoli 3–3^{quater} LBCR sono inoltre nuovamente strutturati senza modifiche materiali negli articoli 3–3q AP-LBCR. Quella dell'attuale LBCR è una struttura che si è evoluta nel corso di molti anni, che manca di chiarezza e le revisioni effettuate ne evidenziano i limiti. Questi adeguamenti la modernizzano e ne allineano la struttura, la densità normativa e la gerarchia normativa alle altre leggi sui mercati finanziari (in particolare alla LIsFi).

3.1.2 Vigilanza

Intervento precoce

I possibili strumenti di intervento precoce della FINMA saranno precisati, al fine di chiarire quali tipi di misure saranno disponibili a seconda del momento in cui potranno essere adottate. La LBCR disciplinerà quindi due situazioni distinte:

- gli interventi nell'ambito della vigilanza continua relativi all'organizzazione (art. 19 AP-LBCR); e
- gli interventi legati a situazioni di rischio elevato per la solidità economica della banca o per altri interessi dei clienti (art. 24 AP-LBCR).

Al fine di garantire una organizzazione adeguata (art. 19 AP-LBCR), la FINMA potrà in particolare intervenire per garantire il rispetto delle nuove disposizioni relative al regime di responsabilità e per correggere gli squilibri esistenti tra l'attività della banca, i rischi cui è esposta e le misure della banca per gestire i rischi. Questa possibilità d'intervento conterrà una dimensione preventiva («nel prossimo futuro»), permettendo così alla FINMA di agire prima dell'effettiva violazione delle disposizioni legali in materia di vigilanza. La FINMA potrà avvalersi di criteri quantitativi o qualitativi per valutare se la sua azione è necessaria.

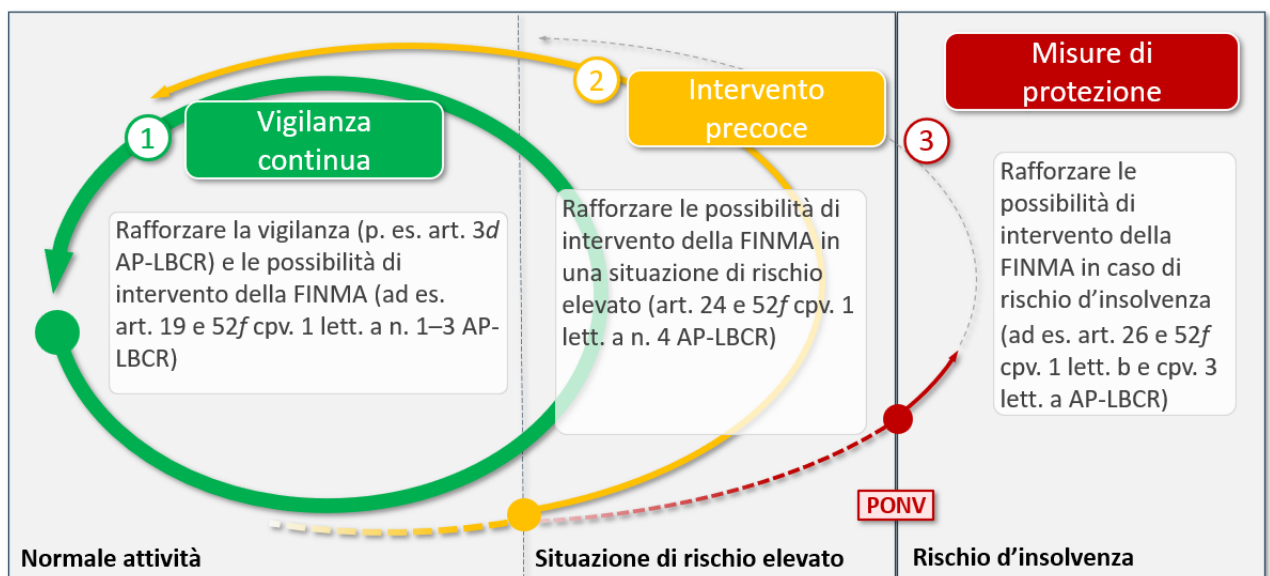
L'articolo 24 AP-LBCR permetterà alla FINMA di applicare un'ampia gamma di misure intese a evitare («nel prossimo futuro») o a gestire le situazioni di rischio elevato che incidono o che potrebbero incidere considerevolmente sulla situazione economica di una banca, ossia sulla sua dotazione di fondi propri o di liquidità. Inoltre, la FINMA potrà altresì agire se altri rischi minacciano gli interessi dei clienti (p. es. mancanze rilevanti nei sistemi di controllo interni). La FINMA potrà avvalersi di criteri quantitativi o qualitativi per valutare se la sua azione è necessaria.

Considerata l'importanza delle misure volte garantire un'organizzazione adeguata e a stabilizzare una banca in una situazione di rischio elevato, i ricorsi interposti contro le misure adottate sulla base degli articoli 19 e 24 AP-LBCR non avranno effetto sospensivo (v. commento al n. 4.1 concernente l'art. 52f AP-LBCR).

Infine, per quanto attiene alle misure di protezione in caso di rischio d'insolvenza di una banca (art. 26 LBCR), diverse misure attualmente elencate all'articolo 26 capoverso 1 LBCR figureranno agli articoli 19 e 24 AP-LBCR. Questi due articoli incorporeranno altre misure che andranno a completare l'elenco dell'articolo 26 capoverso 1 AP-LBCR. Tale modifica garantirà maggiore certezza giuridica e favorirà gli interventi della FINMA in diversi contesti.

La Figura 3 illustra schematicamente tre fasi d'intervento della FINMA disciplinate dalla LBCR, ossia gli interventi nella vigilanza continua, gli interventi nelle situazioni di rischio elevato e le misure di protezione in caso di rischio d'insolvenza.

Figura 3: le diverse situazioni d'intervento



Strumenti di vigilanza

Informazione del pubblico

Lo scopo principale della modifica dell'articolo 22 LFINMA consiste nell'introdurre la pubblicazione sistematica delle decisioni finali emanate nei procedimenti avviati secondo l'articolo 30 LFINMA. Come è già oggi il caso, la pubblicazione avverrà al momento della pronuncia della decisione; tuttavia, per le persone giuridiche, essa sarà effettuata con l'indicazione del nome. Le informazioni relative alle persone fisiche saranno invece pubblicate in forma anonima. La FINMA può eccezionalmente rinunciare a pubblicare un'informazione se questa può pregiudicare interessi pubblici o privati preponderanti, in particolare se rischia di pregiudicare la stabilità dei mercati finanziari o di compromettere inchieste in corso.

L'avamprogetto non modifica sostanzialmente il regime attuale applicabile ai singoli casi, che continueranno a essere pubblicati dalla FINMA solo se giustificato a fini di vigilanza, ossia in via eccezionale. Precisa, tuttavia, anche che le inchieste in corso potrebbero essere oggetto di una comunicazione alle medesime condizioni, per codificare l'attuale prassi della FINMA principalmente in materia di istituti non autorizzati. Ai sensi dell'articolo 22 capoverso 4 AP-LFINMA, la FINMA potrà fornire informazioni alle stesse condizioni anche sulle misure volte a garantire un'organizzazione adeguata, sulle misure di intervento precoce o sulle misure di protezione. Il controllo giudiziario che prevede un diritto di essere sentiti continuerà a essere esercitato attraverso l'articolo 25a PA (Decisione circa atti materiali), tuttavia la tutela giuridica potrà essere garantita *a posteriori* dall'articolo 25a PA nei casi urgenti in cui, per motivi di diritto amministrativo, sia necessaria un'informazione immediata, senza previa consultazione dell'interessato.

Sanzioni amministrative pecuniarie

L'avamprogetto introduce all'articolo 37a AP-LFINMA una base legale esplicita che permette alla FINMA di infliggere una sanzione amministrativa pecuniaria in caso di

grave violazione delle disposizioni della LFINMA o delle leggi sui mercati finanziari menzionate all'articolo 1 capoverso 1 LFINMA. La sanzione può ammontare fino al 10 per cento dell'intero reddito d'esercizio annuo medio calcolato sulla base degli ultimi tre esercizi e secondo le norme contabili applicabili agli assoggettati alla vigilanza aventi la forma di una persona giuridica o una società di persone. L'obiettivo è dotare l'autorità di uno strumento dissuasivo, repressivo, proporzionato e adattato alla dimensione degli istituti. Una riduzione della sanzione è prevista qualora l'assoggettato alla vigilanza collabori oltre quanto previsto dal suo obbligo legale e concluda un accordo amichevole (v. più sotto le spiegazioni relative agli accordi amichevoli).

Al fine di risolvere la contraddizione tra gli obblighi di cooperare sanciti dalle disposizioni legali in materia di vigilanza e il principio penale procedurale del *nemo tenetur se ipsum accusare* e come illustrato nell'opzione 2 del rapporto del Consiglio federale del 23 febbraio 2022 sulle sanzioni amministrative pecuniarie²⁵⁶, l'avamprogetto introduce all'articolo 37b AP-LFINMA una disposizione esplicita che disciplina la portata dell'obbligo di cooperazione e del diritto di tacere nella procedura di sanzione amministrativa. Infatti, per questo tipo di sanzioni e diversamente dagli altri strumenti della FINMA, sono in linea di principio applicabili le garanzie dell'articolo 6 CEDU. Pertanto, in tale procedimento, l'assoggettato alla vigilanza resta tenuto a fornire le informazioni sugli elementi di fatto e i documenti preesistenti necessari alla vigilanza, ma non è obbligato ad ammettere di aver violato il diritto in materia di vigilanza, ossia ad autoincriminarsi. Le ammissioni di violazioni delle disposizioni legali in materia di vigilanza ottenute nell'ambito della vigilanza continua o di indagini non potranno essere utilizzate contro la volontà dell'assoggettato alla vigilanza per infliggere una sanzione amministrativa pecuniaria. Questo chiarimento assicura un equilibrio tra le esigenze della vigilanza prudenziale e la protezione dei diritti procedurali degli assoggettati alla vigilanza.

L'avamprogetto introduce competenze identiche per l'ASR agli articoli 38a e 38b AP-LSR.

Accordo amichevole

Con l'introduzione della sanzione amministrativa pecuniaria è prevista anche l'istituzione di un meccanismo di accordo amichevole all'articolo 37c AP-LFINMA. La FINMA potrà proporre all'assoggettato alla vigilanza di concludere mediante accordo un procedimento concernente segnatamente i provvedimenti necessari per il ripristino della situazione conforme. Tale strumento, fondato sul potere discrezionale dell'autorità di vigilanza, permetterà di accorciare i procedimenti, di incoraggiare la cooperazione degli assoggettati alla vigilanza e di limitare i ricorsi, garantendo al tempo stesso una pubblicazione trasparente analoga a quella di altri casi di «enforcement».

L'avamprogetto introduce competenze identiche per l'ASR agli articoli 38a e 38c AP-LSR.

²⁵⁶ FF 2022 776

Penalità di mora

L'avamprogetto introduce anche delle penalità di mora all'articolo 32a AP-LFINMA, al fine di rafforzare la capacità della FINMA di far eseguire le sue decisioni. Qualora, nonostante diffida e un termine impartito, una decisione esecutoria non venga ottemperata, la FINMA potrà ordinare il pagamento di una penalità di mora che non può eccedere il 5 per cento del reddito d'esercizio giornaliero medio, per una durata massima di sei mesi. Questo strumento è inteso ad assicurare l'esecuzione rapida ed efficace delle misure ordinate, senza finalità repressiva, e completa gli altri mezzi di esecuzione previsti dalla legge.

Obbligo d'informazione e di notifica

La cerchia delle persone sottoposte all'obbligo d'informazione sarà ampliata a tutti i collaboratori (inclusi i membri degli organi e le altre persone tenute a garantire un'attività irreprensibile) (art. 29 cpv. 1 AP-LFINMA). Allo stesso tempo viene precisata la formulazione dell'obbligo di notifica, indicando chiaramente che tale obbligo si applica anche alle persone tenute a garantire un'attività irreprensibile (art. 29 cpv. 2 AP-LFINMA). Gli altri collaboratori non sono soggetti all'obbligo di notifica.

Alla luce di tale estensione e del postulato Meier 24.3890 Dirimere il conflitto tra l'obbligo di collaborare e il diritto di non autoincriminarsi nei procedimenti della Finma, accettato all'unanimità dal Parlamento, deve essere introdotto un nuovo articolo 38a AP-LFINMA per vietare l'utilizzabilità, da parte delle autorità penali, delle dichiarazioni autoincriminanti orali o scritte ottenute dalla FINMA da persone fisiche sotto comminatoria di sanzione penale. Tale disposizione ha l'obiettivo di concretizzare nella legge la prassi attuale dei tribunali, al fine di garantire la certezza del diritto, la parità di trattamento e la trasparenza nei confronti degli assoggettati alla vigilanza e dei loro collaboratori.

Divieto di esercizio della professione e confisca

Per quanto concerne il divieto di esercizio della professione, all'articolo 33 AP-LFINMA saranno modificati due elementi. In primo luogo, al capoverso 1 saranno aggiunte le prescrizioni interne rilevanti sotto il profilo della legislazione in materia di vigilanza, affinché, in caso di grave violazione di queste ultime, sia possibile ordinare nei confronti del responsabile un divieto di esercizio di un'attività dirigente. In secondo luogo, l'articolo 33 capoverso 2 AP-LFINMA sarà modificato per estendere durevolmente, in caso di recidiva, la durata del divieto di esercizio. Le formulazioni di queste due modifiche si basano in gran parte sull'articolo 33a LFINMA.

Per quanto riguarda la confisca, l'articolo 35 capoversi 1 e 2 LFINMA sarà modificato in modo da ampliare la cerchia delle persone interessate da questo articolo. Pertanto, tale disposizione si applicherà, oltre alle persone che esercitano attività dirigenti, anche a tutti i collaboratori dell'assoggettato alla vigilanza, permettendo così di includere in particolare i consulenti alla clientela o i commercianti che non esercitano attività dirigenti.

Durata dei procedimenti

Per quanto attiene alle regole procedurali, sarà aggiunto un nuovo articolo nella LBCR (art. 52^f AP-LBCR). Secondo l'articolo 52^f capoverso 1 lettera a AP-LBCR, i ricorsi interposti contro gli inasprimenti delle esigenze minime in materia di fondi propri e di liquidità (art. 4 AP-LBCR), le misure in caso di mancato adempimento delle esigenze di cui all'articolo 10 capoverso 2 AP-LBCR, le misure volte a garantire un'organizzazione adeguata (art. 19 AP-LBCR) e le misure di intervento precoce (art. 24 AP-LBCR) non hanno effetto sospensivo (cfr. art. 55 cpv. 5 PA). Tali decisioni avranno quindi immediata esecutività.

Limitazione degli allentamenti delle prescrizioni in materia di fondi propri e di liquidità

Secondo le modifiche previste, l'articolo 4 LBCR sarà integrato con un capoverso. L'articolo 4 capoverso 3^{bis} AP-LBCR stabilisce che in futuro la durata degli allentamenti concessi alle SIB da parte della FINMA sarà limitata. La FINMA pubblica la lista degli allentamenti concessi. Le banche devono comunicare al pubblico gli effetti concreti degli allentamenti a esse concessi.

Le disposizioni transitorie dell'articolo 4 capoverso 3^{bis} AP-LBCR affrontano la questione della gestione degli allentamenti con durata illimitata già concessi alle SIB. Tali allentamenti possono continuare ad avere una durata illimitata, ma devono essere anch'essi pubblicati dalla FINMA in una lista e le banche devono fornire informazioni sui loro effetti concreti. La FINMA è tenuta a verificare regolarmente l'adeguatezza di tali allentamenti a tempo indeterminato.

Attività di audit

In futuro deve essere consentito alla FINMA di effettuare verifiche dirette nel settore bancario, in qualsiasi momento e senza alcuna condizione preliminare specifica. Ciò è precisato all'articolo 23 AP-LBCR. Resta altresì invariata la complementarità delle verifiche da parte della FINMA e delle società di audit.

Sono previste diverse misure tese a rendere più stringenti i requisiti in materia di indipendenza delle società di audit, affinché anche in futuro la FINMA possa basarsi sui risultati delle verifiche condotte dalle società di audit.

Oltre all'attività di audit vera e propria, le imprese di revisione svolgono anche altri servizi. In futuro alle società di audit prudenziale sarà consentito svolgere soltanto servizi associati alle verifiche (art. 24 cpv. 6 b AP-LFINMA).

Con la nuova regolamentazione circa l'approvazione da parte della FINMA della scelta della società di audit e del cambiamento di propria iniziativa (art. 28a cpv. 1^{bis}–1^{quater} AP-LFINMA), la FINMA può impedire che gli assoggettati alla vigilanza intentino un cambiamento per sottrarsi a una verifica a loro avviso troppo rigorosa. La FINMA può inoltre rifiutare di approvare la scelta se sussistono motivi in tal senso.

Si introduce altresì una durata massima di 14 anni per il mandato di verifica (art. 28b AP-LFINMA). Allo stesso tempo si prevede il divieto di accettare altri mandati in caso di concentrazione di mandati.

Agli auditor responsabili sarà inoltre completamente proibito svolgere altre attività (in particolare in qualità di membri di organi preposti all'alta direzione) oltre al mandato di verifica (art. 9a AP-LSR).

Affari di grande portata

Il consiglio di amministrazione della FINMA deve continuare a decidere sugli affari di grande portata e quindi di rilevanza strategica. Secondo il messaggio LAUFIN, ne consegue che il consiglio di amministrazione adotta decisioni di grande portata pregiudiziale o con conseguenze incisive sull'economia o la politica di vigilanza (p. es. la chiusura di una banca o assicurazione di una certa dimensione)²⁵⁷.

In futuro sarà necessario definire già nella LFINMA cosa si intende per affari di grande portata, fermo restando che la definizione non è conclusiva. A tal fine devono essere riprese le disposizioni contenute nell'attuale regolamento di organizzazione FINMA. La nuova regolamentazione contiene una definizione generale di affari di grande portata ed elenca possibili attività a titolo di esempio, come già previsto nell'attuale regolamento di organizzazione. Tale regolamentazione stabilisce inoltre che il consiglio di amministrazione decide nel singolo caso quali sono gli affari di grande portata. Nella LFINMA deve inoltre essere specificato espressamente che le parti interessate non possono desumere da tale regolamentazione alcun diritto alla competenza di un determinato organo della FINMA.

Con questa regolamentazione a livello di legge si conserva l'attuale ripartizione dei compiti tra consiglio di amministrazione e direzione, migliorandola tuttavia rispetto allo *status quo* in tre aspetti fondamentali.

In primo luogo, si rinsalda ulteriormente la certezza del diritto, elevando a livello di legge le disposizioni del regolamento di organizzazione FINMA, considerato che i tribunali sono vincolati alle leggi, mentre la forza normativa di un regolamento di organizzazione – benché previsto dalla LFINMA – è inferiore. Essendo l'attuale tenore orientato alla regolamentazione vigente consolidata, si riducono al minimo le questioni di interpretazione della norma e quindi i rischi di impugnazione di eventuali decisioni.

In secondo luogo, d'ora in poi sarà il legislatore, e non più la FINMA, a precisare la definizione di affari di grande portata. La legge prevede inoltre che sia il consiglio di amministrazione a stabilire nel singolo caso se si è in presenza di un affare di grande portata, come è avvenuto finora.

In terzo luogo, si mette in chiaro che l'ordinamento delle competenze riguarda esclusivamente l'organizzazione interna. Di conseguenza, si stabilisce espressamente che la decisione del consiglio di amministrazione in materia di competenze è definitiva e, pertanto, non impugnabile. L'obiettivo è impedire alle parti interessate di richiedere una decisione del consiglio di amministrazione anziché della direzione, o viceversa. Si

²⁵⁷ FF 2006 2625, in particolare 2658

esclude in tal modo la possibilità di impugnare una decisione con l'unica motivazione che questa è stata presa dall'organo sbagliato. Ciò rafforza ulteriormente la certezza del diritto e la capacità della FINMA di far applicare le sue decisioni a livello giuridico.

Esecuzione

Nell'ambito dell'esecuzione della LFINMA e delle singole leggi sui mercati finanziari, nonché delle relative disposizioni di esecuzione, le risorse della FINMA vanno impiegate in modo efficiente in vista del conseguimento degli obiettivi della vigilanza di cui all'articolo 4 LFINMA, e della proporzionalità tra costi e utilità. Inoltre, le attività associate all'impiego delle risorse devono essere classificate in base alla loro importanza e urgenza. In tale contesto, il nuovo strumento di garanzia della sospensione dell'esecuzione («no-action letter») consentirà alla FINMA di attribuire una priorità inferiore a determinate attività in caso di esecuzione sproporzionata o contraddittoria e quindi di agire temporaneamente in deroga in determinati settori, in particolare rispetto all'applicazione del diritto. Questo permetterebbe, per quanto concerne determinate disposizioni del diritto dei mercati finanziari, incluse le disposizioni di esecuzione di rango inferiore, di non intraprendere in via transitoria alcun atto di vigilanza, di «enforcement» o di altro genere, qualora vincolare le risorse ad attività specifiche risultasse sproporzionato o contraddittorio in vista del conseguimento degli obiettivi della vigilanza sotto il profilo dell'importanza e dell'urgenza. Le risorse potrebbero così essere impiegate altrimenti e in modo più opportuno.

3.1.3 Garanzia della liquidità durante la crisi

Differimento della comunicazione in caso di sostegno alla liquidità da parte di una banca centrale

Per far fronte alla tematica della stigmatizzazione, l'articolo 5a AP-LBCR prevede espressamente la possibilità di differire la pubblicazione di una comunicazione ad hoc nonché la comunicazione alla borsa, qualora l'istituto necessiti o abbia ottenuto un sostegno alla liquidità da parte di una banca centrale. Tale differimento della comunicazione avviene su responsabilità dell'istituto stesso, che deve garantire anche la tutela del segreto di tale informazione privilegiata.

Costituzione e realizzazione di garanzie in relazione con un sostegno alla liquidità concesso dalla Banca nazionale

Il progetto prevede adeguamenti legislativi mirati per agevolare l'utilizzo di crediti o di altre garanzie da parte delle banche al fine di garantire il sostegno alla liquidità concesso dalla BNS (artt. 17–17d AP-LBCR). In particolare, la costituzione e la realizzazione di garanzie deve essere supportata da semplificazioni a favore della banca cedente degli obblighi contrattuali o legali di tutelare il segreto nonché nell'ambito della protezione dei dati. Le agevolazioni a livello di legge concernenti l'utilizzo di crediti devono tenere conto anche dei privilegi e dei diritti accessori di cui all'articolo 170 capoverso 1 CO di tali crediti (p. es. valori patrimoniali costituiti in pegno) nonché delle garanzie non accessorie (p. es. valori patrimoniali ceduti a titolo di garanzia).

Tali semplificazioni devono applicarsi anche al trasferimento o alla costituzione in pegno di crediti, da parte di una banca a una società veicolo costituita a tal fine, a

garanzia dei titoli di credito (p. es. nell'ambito di cosiddetti «asset-backed securities» o «covered bond»), nella misura in cui tali titoli di credito sono utilizzati dalla banca esclusivamente a copertura del sostegno alla liquidità concesso dalla BNS.

Inoltre, sono previste semplificazioni anche per quanto riguarda la necessaria predisposizione delle cartelle ipotecarie quali garanzie per il sostegno alla liquidità da parte della BNS (soluzioni di subcustodia). Alla luce della grande rilevanza delle cartelle ipotecarie registrali quali garanzie per la concessione del sostegno alla liquidità da parte della BNS, la possibilità attualmente prevista dal Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907²⁵⁸ (CC) circa la trasformazione agevolata delle cartelle ipotecarie documentali in cartelle ipotecarie registrali, iscritte nel registro fondiario prima del 1° gennaio 2012, va estesa a tutte le cartelle ipotecarie documentali iscritte nel registro fondiario, indipendentemente dalla loro data di costituzione.

3.1.4 Piano di stabilizzazione e risoluzione

Gli adeguamenti legislativi riguardano in particolare gli aspetti elencati di seguito:

- il termine «risanamento» è sostituito con «risoluzione»;
- negli obiettivi della regolamentazione TBTF viene introdotta una dimensione internazionale (art. 7 cpv. 2 AP-LBCR);
- il piano di stabilizzazione è sancito a livello di legge (art. 9 cpv. 2 lett. e AP-LBCR);
- il piano di risoluzione sostituisce l'attuale pianificazione d'emergenza ed è integrato in maniera da tenere conto, oltre che del mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica, anche dei rischi per la stabilità del sistema finanziario (art. 9 cpv. 2 lett. d AP-LBCR);
- l'elenco non definitivo delle misure di protezione in caso di rischio d'insolvenza è integrato da misure di intervento precoce (art. 26 AP-LBCR);
- l'uscita ordinata dal mercato è integrata espressamente quale opzione di risoluzione (art. 28 cpv. 1 AP-LBCR);
- sono definiti obiettivi sovraordinati, ai quali si orienta la FINMA nella concezione e nell'esecuzione della risoluzione e quindi anche nella scelta degli strumenti di risoluzione (art. 28a AP-LBCR);
- sono centralizzate e concretizzate le basi legali per la valutazione nell'ambito di una procedura di risoluzione (art. 29a AP-LBCR);
- sono concretizzate le disposizioni sull'alienazione dell'attività d'impresa, sulla società transitoria e sul trasferimento di beni patrimoniali (art. 30 e 30b^{ter} segg. AP-LBCR);
- i creditori non hanno più la possibilità di rifiutare la risoluzione anche nel caso di banche senza rilevanza sistemica (abrogazione dell'art. 31a LBCR);
- la compensazione per gli attuali azionisti successivamente a una misura di capitalizzazione è limitata all'ammontare di un eventuale dividendo del fallimento (art. 30b^{bis} AP-LBCR);

²⁵⁸ RS 210

- il piano di risanamento e la decisione di risanamento della FINMA sono uniti in un unico documento, la decisione di risoluzione;
- riconoscimento accelerato delle misure di insolvenza pronunciate all'estero (art. 37g AP-LBCR).

In particolare, sulla base dei rimandi presenti in altre leggi sui mercati finanziari, si rivendica l'applicabilità degli adeguamenti anche agli assoggettati alla vigilanza al di fuori del settore bancario (centrali d'emissione di obbligazioni fondiarie, direzioni dei fondi e società di intermediazione mobiliare, infrastrutture del mercato finanziario).

3.1.5 Protezione dei depositanti

Per quanto concerne la protezione dei depositanti, in futuro l'avere di previdenza sarà pagato al di fuori della procedura ordinaria relativa alla graduatoria (art. 37a cpv. 5 e art. 37b cpv. 4 AP-LBCR). Inoltre, qualora i depositi garantiti possano essere pagati, gli eventuali contributi versati dal responsabile della garanzia dei depositi saranno pagati al di fuori dalla procedura ordinaria relativa alla graduatoria (art. 37a cpv. 5^{bis} e art. 37b cpv. 3 AP-LBCR). Vi è inoltre una precisazione circa la compensazione (art. 37^{bis} AP-LBCR) per il calcolo dell'ammontare dei depositi privilegiati. Questi adeguamenti rafforzano il sistema della garanzia dei depositi.

3.1.6 Collaborazione tra le autorità per prevenire e gestire le crisi finanziarie

Gli elementi chiave della futura collaborazione tra autorità sono la creazione di un consiglio per la stabilità finanziaria (già organo direttivo) e di un comitato per la stabilità finanziaria (già comitato per le crisi finanziarie), un principio generale di obbligo di collaborazione nonché nuove disposizioni a livello di legge in materia di informazione e consultazione (art. 54a segg. AP-LFINMA). La composizione e la direzione di entrambi gli organi sono invariate rispetto all'attuale regolamentazione prevista nel Memorandum of Understanding (MoU)²⁵⁹, ma sono disciplinate a livello di legge. In futuro il consiglio per la stabilità finanziaria si riunirà almeno una volta all'anno, anche in assenza di crisi. Il comitato per la stabilità finanziaria deve riunirsi almeno quattro volte all'anno, ma, come il consiglio per la stabilità finanziaria, può essere convocato ad hoc in qualsiasi momento da una delle autorità che ne è membro. Si intende ampliare la portata delle tematiche affrontate in seno agli organi, che saranno chiamati inoltre a riservare maggiore attenzione alla prevenzione delle crisi. Il mandato di suddetti organi prevede espressamente l'obbligo di condurre esercitazioni di crisi, di sviluppare e discutere scenari di crisi nonché gli elementi fondamentali della risoluzione.

Le nuove disposizioni sullo scambio di informazioni rinsaldano e migliorano la collaborazione. Da un lato queste garantiscono la possibilità di condividere informazioni non pubbliche tra le autorità coinvolte – DFF, BNS e FINMA – e all'occorrenza con altri uffici federali. Dall'altro i nuovi obblighi di informazione e di consultazione semplificano

²⁵⁹ www.sif.admin.ch > Documentazione > Informazioni specifiche > 2019 > DFF, FINMA e BNS rinnovano il MoU concernente la collaborazione tripartita > Memorandum of Understanding DFF, FINMA, BNS (2 dicembre 2019).

la collaborazione prima e durante le crisi (incl. la valutazione dei rischi, p. es. per il bilancio della Confederazione come pure in relazione a eventuali sussidi statali provenienti dai fondi federali; art. 54d segg. AP-LFINMA).

La collaborazione ivi espressamente contemplata per prevenire e gestire le crisi finanziarie, che include anche la BNS, prevale sulla regolamentazione generale sull'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale conformemente all'ordinanza del 20 dicembre 2024 sull'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale²⁶⁰ (OCAF).

3.1.7 Esenzione dall'imposta preventiva

Le attuali disposizioni derogatorie temporanee di cui all'articolo 5 capoverso 1 lettere g e i LIP sull'imposta preventiva per gli interessi generati dagli strumenti TBTF sono modificate prevedendo un'esenzione a tempo indeterminato.

3.1.8 Valutazione della regolamentazione TBTF

L'articolo 52 LBCR vigente deve essere ampliato secondo quanto richiesto dalla CPI: in futuro, nel proprio rapporto all'attenzione del Parlamento, il Consiglio federale deve verificare non soltanto le disposizioni TBTF per quanto attiene alla loro comparabilità a livello internazionale e al grado di attuazione delle norme internazionali corrispondenti all'estero, bensì anche esaminare approfonditamente e in termini strategici l'efficacia di tali disposizioni nonché il loro ulteriore sviluppo. In particolare, è necessario tenere in debito conto la dimensione significativa delle restanti G-SIB svizzere. Alla luce degli obiettivi di più ampia portata, in futuro il termine previsto per la presentazione dei rapporti deve passare da due a quattro anni.

Oltre alla valutazione della regolamentazione TBTF da parte del Consiglio federale all'indirizzo dell'Assemblea federale, nell'articolo 52b AP-LBCR occorre prevedere altresì un rapporto della FINMA all'attenzione dell'Assemblea federale. Lo scopo di tale rapporto è anche quello di offrire alla FINMA la possibilità di riferire, regolarmente e in modo mirato, circa l'attuazione pratica della regolamentazione TBTF approvata dal legislatore. A differenza del rapporto quadriennale del Consiglio federale di cui all'articolo 52 AP-LBCR, si prevede a tal fine un rapporto annuale, in linea con il rapporto annuale sul raggiungimento degli obiettivi strategici.

3.2 Compatibilità tra i compiti e le finanze

Con la modifica proposta della LBCR la Confederazione non assume nuovi compiti per i quali dovrebbe essere garantito un finanziamento con fondi pubblici.

²⁶⁰ RS 172.010.8

3.3 Questioni attuative

Le presenti disposizioni sono concepite in modo neutrale sotto il profilo della tecnologia e la loro attuazione non osta alla digitalizzazione e all'esecuzione con mezzi elettronici. L'esecuzione delle disposizioni non può essere semplificata ai sensi della LSgrl. Nelle disposizioni transitorie sono previsti diversi termini transitori, in modo che le banche e gli altri istituti finanziari interessati dispongano di tempo sufficiente per attuare la nuova regolamentazione dopo l'entrata in vigore.

3.4 Necessità di coordinamento con la modifica richiesta il 6 settembre 2023 della legge sulle banche²⁶¹

L'oggetto 23.062 (Legge sulle banche. Modifica [«Public Liquidity Backstop, PLB»]), (di seguito «progetto PLB») che prevede a sua volta modifiche alla LBCR, è ancora pendente in Parlamento. Il progetto PLB e la modifica proposta in questa sede riguardano in parte adeguamenti degli stessi articoli oppure sussistono interdipendenze tra le modifiche dei due progetti. Segue un'illustrazione di come dovrebbero essere coordinati gli adeguamenti qualora entrassero in vigore entrambi i progetti.

Articolo 3g

L'articolo 3g di cui al progetto PLB è compensato dagli articoli 3m e 3n AP-LBCR della presente modifica. Ciò vuol dire che l'articolo 3g AP-LBCR prevale sull'articolo 3g del progetto PLB e l'adeguamento dell'articolo 3g del progetto PLB decade. Se il progetto PLB entra in vigore per primo, l'articolo 3g del progetto PLB sarà sovrascritto all'entrata in vigore della modifica richiesta in questa sede.

Articolo 10b

L'articolo 10b di cui al progetto PLB è compensato dagli articoli 54a capoverso 1 e 54e capoversi 3 e 4 AP-LFINMA. Pertanto l'articolo 10b AP-LBCR deve prevalere in ogni caso sull'articolo 10 b del progetto PLB. Se il progetto PLB entra in vigore per primo, l'articolo 10b del progetto PLB sarà sovrascritto all'entrata in vigore della modifica richiesta in questa sede.

Articolo 26 capoverso 1

Se il progetto PLB entra in vigore prima della presente modifica, l'articolo 26 capoverso 1 lettera i dovrà essere inserito come articolo 26 capoverso 1 lettera e all'entrata in vigore della presente modifica. Se la presente modifica entra in vigore prima o contemporaneamente al progetto PLB, l'articolo 26 capoverso 1 lettera i del progetto PLB dovrà essere inserito come articolo 26 capoverso 1 lettera e.

²⁶¹ FF 2023 2166

Articolo 32a

Il progetto PLB prevede un adeguamento dell'articolo 32a LBCR e utilizza il termine «risanamento». La modifica della LBCR richiesta in questa sede prevede la sostituzione del termine «risanamento» con il termine «risoluzione» e deve prevalere. Se il progetto PLB entra in vigore prima della modifica richiesta in questa sede, allora all'entrata in vigore della modifica richiesta in questa sede il termine «risanamento» dovrà essere sostituito con il termine «risoluzione» nel rispettivo articolo. Se il progetto PLB entra in vigore dopo la modifica richiesta in questa sede, allora all'entrata in vigore del progetto PLB il termine «risanamento» dovrà essere sostituito con il termine «risoluzione». Nello specifico all'articolo 32a capoverso 3 lettere b, c ed e.

Articolo 37a capoversi 5 e 5^{bis} AP-LBCR e articolo 32i capoverso 2 lettera a secondo il progetto PLB

- Se la modifica richiesta in questa sede entra in vigore prima o contemporaneamente al progetto PLB, allora dovrà entrare in vigore l'articolo 37a capoversi 5 e 5^{bis} AP-LBCR e non l'articolo 32i capoverso 2 lettera a del progetto PLB.
- Se il progetto PLB entra in vigore prima della modifica richiesta in questa sede, allora l'articolo 32i capoverso 2 lettera a del progetto PLB dovrà entrare in vigore in via preliminare e successivamente, all'entrata in vigore della modifica richiesta in questa sede, l'articolo 32i capoverso 2 lettera a del progetto PLB dovrà essere abrogato, in quanto sarà sostituito dall'articolo 37a capoversi 5 e 5^{bis} AP-LBCR.

4 Commento ai singoli articoli

4.1 Legge sulle banche

La LBCR risale a 90 anni fa e rispetto alle più moderne leggi sui mercati finanziari – in particolare rispetto alla LIsFi, la più recente legge sui mercati finanziari con disposizioni concernenti l'autorizzazione dell'istituto – ha una struttura che si è evoluta nel tempo, a seguito delle numerose revisioni parziali che si sono succedute negli anni. Il presente progetto legislativo è dunque un'occasione per una prudente modernizzazione delle disposizioni di cui al capo secondo «Autorizzazione a esercitare l'attività».

Con la presente proposta di modifica viene colta l'occasione per riformulare integralmente la versione in tedesco della LBCR in modo neutro sotto il profilo del genere. All'inizio della modifica figura, pertanto, un elenco di espressioni che nella vigente LBCR sono utilizzate soltanto al maschile e alle quali viene aggiunta la corrispondente forma femminile.

Art. 2^{bis} cpv. 1 frase introduttiva e lett. a

La competenza della FINMA in materia di insolvenza, e quindi l'applicabilità delle rispettive competenze, è ora estesa anche alle società holding intermedie di un gruppo finanziario o di un conglomerato finanziario nonché alle società veicolo e alle società transitorie aventi sede in Svizzera costituite ai fini di una procedura di risoluzione ai

sensi degli articoli 28–32 LBCR. Si intende in tal modo assicurare che le competenze di risoluzione comprendano tutte le società coinvolte nella risoluzione di una banca. Analogamente alle società madri, tale competenza in materia di insolvenza deve applicarsi direttamente, senza necessitare di alcuna precedente designazione della stessa da parte della FINMA.

Osservazioni preliminari sul capo secondo, sul capo secondo a e sul capo secondo b

Gli adeguamenti strutturali riguardano in particolare le disposizioni generali di cui al capo secondo, che disciplinano le condizioni di autorizzazione all'esercizio dell'attività. Tutti gli articoli del capo secondo sono provvisti di una propria rubrica. Gli articoli concernenti i gruppi finanziari e i conglomerati finanziari come pure le banche sotto dominio straniero sono provvisti di un titolo (capo secondo *a.* e capo secondo *b.*) in quanto uniti sul piano tematico. Alle disposizioni vigenti non sono apportate modifiche materiali. Per contro, l'introduzione del regime di responsabilità rappresenta una novità materiale. Inoltre, singole disposizioni della OBCR sono elevate a livello di legge. Ciò non comporta alcuna modifica materiale, ma è funzionale alla certezza del diritto e persegue altresì l'obiettivo di allineare la gerarchia delle disposizioni della LBCR ad altre leggi sui mercati finanziari di più recente emanazione. Ne consegue quindi un aggiornamento della numerazione o una nuova numerazione:

l'attuale articolo 3 LBCR (Regime di autorizzazione) è strutturato nei nuovi articoli 3–3*h* AP-LBCR. L'attuale articolo 3*a* LBCR (Banche cantonali) è ora l'articolo 3*i* AP-LBCR. Queste disposizioni formano il capo secondo.

Gli attuali articoli 3*b*–3*g* LBCR sono ripresi nel nuovo capo secondo *a* (Disposizioni speciali per gruppi finanziari e conglomerati finanziari) come articoli 3*j*–3*n* AP-LBCR.

Gli attuali articoli 3^{bis}–3^{quater} LBCR sono ripresi nel nuovo capo secondo *b* (Disposizioni speciali per banche sotto dominio straniero e banche estere) come articoli 3*o*–3*q* AP-LBCR. Sono di conseguenza abrogati gli attuali articoli 3^{bis}–3^{quater} LBCR.

Il fatto di avere elevato a livello di legge questi elementi dell'OBCR renderà necessario il futuro adeguamento dell'OBCR.

Capo secondo: Disposizioni generali

Il titolo del capo secondo deve essere ridenominato per precisare che le disposizioni ivi contenute sono applicabili a tutte le banche e che il capo secondo *a* e il capo secondo *b* contengono invece disposizioni applicabili a gruppi finanziari e conglomerati finanziari nonché a banche sotto dominio straniero e banche estere.

Art. 3 Autorizzazione a esercitare l'attività

L'articolo è integrato da una rubrica e alleggerito, in quanto la parte preponderante dell'attuale contenuto viene spostata nelle disposizioni successive, come anticipato inizialmente.

Capoverso 1

Questo capoverso contiene l'attuale articolo 3 capoverso 1 LBCR. Il tenore si basa sull'articolo 5 capoversi 1 e 2 LIsFi (nuova versione formale). Gli uffici del registro di commercio assicurano, come già oggi, che l'iscrizione nel registro di commercio avvenga solo successivamente all'ottenimento dell'autorizzazione da parte della FINMA.

Capoverso 2

Il tenore si basa sull'articolo 7 capoverso 1 LIsFi. L'articolo precisa che ottiene un'autorizzazione chiunque adempie le condizioni di cui alla LBCR e alle disposizioni di esecuzione. Per condizioni legali si intendono in particolare le disposizioni di cui al capo secondo, al capo secondo *a* e al capo secondo *b* dell'AP-LBCR, ma anche altri requisiti non disciplinati in tali capi. A tal fine si cita per esempio il requisito di incaricare una società di audit secondo l'articolo 18 capoverso 1 LBCR. La banca deve adempiere almeno le direttive che per ragioni pratiche possono essere soddisfatte effettivamente soltanto con l'esercizio dell'attività (p. es. esigenze in materia di fondi propri e di liquidità).

Capoverso 3

L'attuale articolo 8a OBCR passa dal livello di ordinanza al livello di legge. La formulazione è analoga a quella dell'articolo 8 LIsFi.

In caso di un mutamento dei fatti sui quali si fonda l'autorizzazione, le banche hanno l'obbligo di comunicare alla FINMA tali fatti oggetto di mutamento. Questa norma è naturale nell'ambito di un regime di autorizzazione ed è conforme alla prassi comunemente adottata in tutti i settori della regolamentazione dei mercati finanziari (cfr. art. 8 LIsFi, art. 7 LInFi²⁶²). I fatti oggetto di cambiamento, dai quali scaturisce l'obbligo di comunicazione, possono riguardare per esempio il modello di attività, singole prestazioni di servizi, organi o persone con una partecipazione qualificata. Una modifica è fondamentale quando può potenzialmente avere ripercussioni sullo status di autorizzazione della banca, ossia quando la FINMA deve nuovamente valutare le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione. In particolare, questo accade quando cambiano i membri degli organi oppure lo scopo aziendale, il modello di attività perseguito, la forma giuridica dell'impresa oppure la tecnologia che sta alla base del modello di attività.

L'articolo 8a OBCR menziona le banche e le persone di cui all'articolo 1b LBCR. Queste ultime non sono ora più citate, in quanto a esse è applicabile per analogia il capoverso 3 conformemente all'articolo 1b capoverso 1 LBCR.

²⁶² RS 958.1

Analogamente all'articolo 10 dell'ordinanza del 6 novembre 2019 sugli istituti finanziari²⁶³ (OlsFi), spetterà al Consiglio federale disciplinare quali mutamenti sono di grande importanza. I mutamenti con obbligo di iscrizione possono essere iscritti nel registro di commercio solo previa autorizzazione della FINMA, come già precisato dall'attuale articolo 3 capoverso 1 LBCR (in futuro art. 3 cpv. 1 AP-LBCR secondo periodo). Non è necessario mantenere esplicitamente l'attuale secondo periodo dell'articolo 3 capoverso 3 LBCR.

Art. 3a Campo di attività

Capoverso 1

La disposizione corrisponde all'attuale articolo 9 capoverso 1 OBCR. L'attuale articolo 3 capoverso 2 lettera a LBCR (prima parte) è pressoché identico. Il rimando all'estensione geografica passa dal livello dell'OBCR al livello della LBCR. In tal caso, si tratta quindi della rettifica di un doppione tra OBCR e LBCR. Con la descrizione dell'estensione geografica, la banca precisa se opera sul mercato locale, regionale, nazionale o internazionale.

Capoverso 2

Una disposizione di analogo tenore è attualmente contenuta nell'articolo 9 capoverso 2 OBCR. L'articolo 3 capoverso 2 lettera a LBCR contiene già nella prima parte l'indicazione che l'organizzazione è proporzionata all'importanza degli affari. Il presente capoverso 2 chiarisce che l'organizzazione aziendale (espressione più moderna dell'attuale «organizzazione amministrativa») deve essere adeguata al campo di attività, vale a dire alle attività commerciali e all'estensione geografica. Al contempo, per la propria attività una banca deve disporre dei mezzi finanziari adeguati sotto il profilo dei campi di attività e dell'estensione geografica.

Art. 3b Organizzazione

Capoversi 1 e 2

I capoversi 1 e 2 sono la base del sistema di gestione dualistico per le banche (contrariamente al sistema monistico dei Paesi anglosassoni). Il sistema dualistico prevede una separazione chiara tra organo strategico e di controllo («organo preposto all'alta direzione») e la gestione *operativa* («organo di gestione»). L'attuale articolo 3 capoverso 2 lettera a LBCR (2a parte) stabilisce che è necessaria una delimitazione quando lo scopo aziendale o l'importanza degli affari lo esigono. Oggi, tuttavia, questa disposizione ha una rilevanza pratica molto limitata. Il principio della delimitazione può venire meno solo in casi eccezionali, come quello dei banchieri privati, in cui la

²⁶³ RS 954.11

responsabilità dei soci è illimitata. Pertanto, in via del tutto eccezionale, il capoverso 1 prevede la possibilità di eventuali deroghe al principio del sistema dualistico.

Capoverso 3

Questa disposizione richiama espressamente per la prima volta a livello di legge l'obbligo delle banche di stabilire regole adeguate di conduzione dell'impresa. Il capoverso corrisponde all'articolo 9 capoverso 1 LIsFi. La banca è tenuta a realizzare, mantenere ed eventualmente adeguare regole e strutture proprie che le garantiscano una conduzione corretta e conforme alla legge. Essa deve organizzarsi in modo tale da adempiere tutti i requisiti legislativi in qualsiasi momento.

Capoverso 4

Nell'attuale LBCR manca una norma esplicita che esiga dalle banche un'organizzazione per individuare, limitare e sorvegliare i rischi. Questa norma era finora prevista a livello di ordinanza (cfr. art. 12 cpv. 2 OBCR). Una tale disposizione è tuttavia già prevista per i gruppi finanziari e i conglomerati finanziari (art. 3f cpv. 2 LBCR). Il nuovo capoverso stabilisce inoltre che una banca deve disporre di un efficace sistema di controllo interno e istituire un organo di revisione interno. I controlli interni e la revisione interna sono citati già in altre leggi sui mercati finanziari, mentre per quanto concerne le banche erano finora precisati a livello di ordinanza (cfr. art. 9 cpv. 2 LIsFi, art. 27 LSA, art. 12 cpv. 4 OBCR). Il fatto che la FINMA possa esonerare una banca dall'obbligo di istituire un organo di revisione interno deve continuare a essere disciplinato a livello di ordinanza (cfr. art. 12 cpv. 4 OBCR). Il capoverso 4 in combinato disposto con l'articolo 3a capoverso 2 precisa che una banca può svolgere soltanto operazioni per le quali dispone di un'adeguata organizzazione interna, in particolare per quanto concerne la propria capacità di gestire i rischi. Ciò vuol dire che non possono esserci malintesi tra l'attività, i rischi a questa associati e le misure adottate dalla banca per individuare, limitare e sorvegliare tali rischi.

Una gestione dei rischi adeguata unitamente alla contabilità deve altresì garantire che siano rappresentati correttamente tutti gli attivi e i passivi come pure le operazioni fuori bilancio. In particolare, non è consentito sopravvalutare né sottovalutare gli attivi e i passivi. A tale proposito, le rettifiche di valore e la costituzione di riserve devono essere di entità adeguata. Per quanto concerne gli attivi e le operazioni fuori bilancio, nell'ambito dello standard di presentazione dei conti applicato è necessario tenere conto della copertura del rischio di dissesto mediante rettifiche di valore e riserve di entità adeguata. La politica adottata dalla banca in materia di rettifiche di valore e costituzione di riserve deve pertanto tradursi in direttive realistiche e non eccessivamente ottimistiche.

Capoverso 5

Questo capoverso conferisce al Consiglio federale la competenza per definire le esigenze relative all'organizzazione a livello di ordinanza, accertandosi che le regole siano formulate in funzione delle dimensioni dell'impresa e dei rischi. La finalità delle disposizioni a livello di ordinanza deve essere quella di precisare le esigenze in materia

di gestione dei rischi, del sistema di controllo interno e in generale dell'organizzazione aziendale. Per cui, tra l'altro, le disposizioni della circolare della FINMA «Corporate Governance – banche» (2017/01)²⁶⁴ devono essere elevate a livello di ordinanza. Inoltre le disposizioni possono contenere direttive sui compiti dell'organo preposto all'alta direzione, del rispettivo presidente e dell'organo di gestione. Il Consiglio federale può altresì prevedere regole applicabili alle esigenze in materia di composizione, numero dei membri e periodi di attesa per il passaggio dall'organo di gestione all'organo preposto all'alta direzione di una banca. Il Consiglio federale può conferire alla FINMA la competenza di emanare disposizioni di esecuzione relative all'organizzazione.

Art. 3c Garanzia

Analogamente ad altre leggi sui mercati finanziari, il presente articolo disciplina il requisito di irrepreensibilità per le banche (cfr. art. 11 LIsFi, art. 14 LSA). Esso stabilisce quali persone devono garantire un'attività irrepreensibile. Tali persone sono in particolare al centro dei regimi di responsabilità (art. 3d AP-LBCR), dell'obbligo di diligenza (art. 37n AP-LBCR) o delle regole per le retribuzioni variabili delle SIB (art. 10b AP-LBCR).

Capoverso 1

Questo capoverso definisce la cerchia delle persone assoggettate al requisito di irrepreensibilità della banca, le quali sono considerate «garanti dell'irrepreensibilità» e, come già oggi (art. 3 cpv. 2 lett. c LBCR), comprendono i membri degli organi per l'alta direzione e la gestione. Possono essere considerate garanti dell'irrepreensibilità anche le persone che non occupano alcuna posizione all'interno degli organi, nella misura in cui, in virtù delle loro competenze, siano potenzialmente nella condizione di mettere a rischio la sopravvivenza della banca²⁶⁵. Inoltre in futuro sono da intendersi quali garanti dell'irrepreensibilità anche le persone che occupano posizioni chiave in banche con un'organizzazione complessa (cfr. cpv. 2).

Il capoverso 1, inoltre, stabilisce per le banche la garanzia di un'attività irrepreensibile richiesta all'istituto. Ciò vuol dire che le banche in sé sottostanno al requisito di irrepreensibilità, al pari di altri titolari di autorizzazione (cfr. misura 7 del rapporto sulla stabilità delle banche²⁶⁶). Per cui, a titolo di esempio, una banca il cui organo preposto all'alta direzione fosse discorde al punto di non essere più in grado di garantire l'adempimento dei suoi compiti, non offrirebbe alcuna garanzia di un'attività irrepreensibile, anche se ogni singolo membro del consiglio d'amministrazione adempisse personalmente l'obbligo di garanzia (cfr. messaggio del 4 novembre 2015

²⁶⁴ www.finma.ch > Documentazione > Circolari > 2017/01 Circolare FINMA Corporate governance – banche (22.09.2016).

²⁶⁵ BSK-BankG-Eymann/Gyr/Winzeler, 2026, Art. 3, N 17.

²⁶⁶ FF 2024 1023

concernente la LSerFi e la LIsFi)²⁶⁷. Lo stesso vale quando l'organo preposto all'alta direzione nella sua totalità non dispone della dovuta indipendenza o quando gli organi preposti all'alta direzione e alla gestione non dimostrano di possedere le conoscenze specialistiche necessarie.

Con questa regolamentazione il Consiglio federale accoglie le richieste dei postulati 24.4522 e 24.4538 della CPI, prevedendo di stabilire a livello di ordinanza il requisito secondo cui l'organo preposto all'alta direzione deve disporre di una conoscenza adeguata della Svizzera. In tal modo, in particolare per le banche che operano a livello internazionale, si assicura che l'organo direttivo collegialmente possa adempiere le proprie responsabilità nei confronti dell'economia nazionale svizzera. La responsabilità di garantire che l'organo preposto all'alta direzione disponga di conoscenze adeguate della Svizzera è in capo al rispettivo presidente. I requisiti di una conoscenza adeguata delle condizioni locali sono conformi agli standard internazionali. Così il BCBS formula lo standard secondo cui l'organo preposto all'alta direzione collegialmente deve possedere una comprensione sufficiente delle condizioni e dei mercati economici locali e regionali nonché delle circostanze giuridiche e prudenziali²⁶⁸. Lo standard dell'idoneità collettiva è perseguito anche dalla BCE ed è espressamente citato («idoneità complessiva») nella Guida alla verifica dei requisiti di idoneità degli organi di amministrazione di un ente creditizio²⁶⁹.

Capoverso 2

Secondo il capoverso 2, le persone che ricoprono posizioni chiave nelle banche con un'organizzazione complessa devono garantire un'attività irreprensibile. Spetta al Consiglio federale definire le banche con un'organizzazione complessa (cfr. cpv. 4 lett. a). Le persone di cui al capoverso 2 sono considerate garanti dell'irreprensibilità al pari delle persone di cui al capoverso 1 e sottostanno pertanto alla verifica dell'irreprensibilità da parte della FINMA. Queste persone hanno un influsso significativo sulla conduzione dell'impresa, sui rischi o sul sistema di controllo interno e inoltre, pur non essendo necessariamente membri degli organi di amministrazione e gestione, possono comunque influire in modo decisivo sulle sorti della banca. A esse sono applicabili le regole per l'attribuzione delle responsabilità di cui all'articolo 3d AP-LBCR. Ciò vuol dire che queste persone sottostanno al regime di responsabilità. I settori e le funzioni illustrati alle lettere a–h rappresentano le posizioni chiave presso la banca.

²⁶⁷ FF 2015 7293, in particolare 7411 segg.

²⁶⁸ Basel Committee on Banking Supervision, Guidelines – Corporate governance principles for banks, pag. 13, luglio 2015, consultabile all'indirizzo: [Corporate governance principles for banks](#).

²⁶⁹ Banca centrale europea Vigilanza bancaria, Guida alla verifica dei requisiti di idoneità, pag. 45, dicembre 2021, consultabile all'indirizzo: [Guida alla verifica dei requisiti di idoneità](#).

Lettera a

La revisione interna è parte integrante del sistema di controllo interno (generalmente la cosiddetta terza linea di difesa), ragione per cui la persona che esercita la direzione di questa funzione sottostà al regime di responsabilità. A tale proposito, va rilevato che molte banche delegano la funzione della revisione interna a terzi. Tale possibilità di delega è invariata. In tal caso, il controllo della revisione interna deve essere attribuito a un garante dell'irreprensibilità esistente.

Lettera b

Il controllo dei rischi garantisce un monitoraggio e una reportistica sistematici delle posizioni di rischio presenti in una banca. Esso è anche parte integrante del sistema di controllo interno (generalmente nell'ambito della c.d. seconda linea di difesa).

Lettera c

All'interno di una banca, la funzione di conformità alle norme (compliance) comprende la sorveglianza del rispetto delle prescrizioni legali e prudenziali, delle direttive interne nonché l'osservanza degli standard di mercato e delle regole professionali. Considerato che per le banche è fondamentale rispettare le norme, anche la funzione di conformità alle norme è parte integrante del sistema di controllo interno (generalmente nell'ambito della c.d. seconda linea di difesa).

Lettera d

La funzione della gestione operativa (*operation*) di una banca è responsabile in particolare dei processi operativi e dell'infrastruttura nell'ambito della quale si svolgono tali processi. Anche questa funzione è quindi fondamentale per l'erogazione dei servizi ai clienti come pure per i processi interni della banca.

Lettera e

La divisione delle finanze assicura le attività di rendicontazione finanziaria e di rendicontazione alla FINMA. Essa è competente per la pianificazione dei fondi propri e della liquidità. La divisione delle finanze predispone anche le informazioni indispensabili per la conduzione dell'impresa.

Lettera f

Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono cruciali per le banche, in quanto assicurano efficienza, qualità dei servizi e capacità di innovazione, oltre a supportare i requisiti prudenziali. Esse sono altresì la colonna portante delle operazioni bancarie e il fattore chiave di un sistema di controllo efficace.

Lettera g

Sono inoltre da intendersi garanti dell'irreprensibilità anche le persone che esercitano la direzione delle unità operative importanti. Il Consiglio federale definirà l'importanza a livello di ordinanza (cpv. 4 lett. b). Secondo la definizione prevista, un'unità operativa è considerata importante se contribuisce per almeno il 10 per cento al reddito lordo della banca, costituendo così una fonte di reddito fondamentale della banca. Sono inoltre da intendersi unità operative importanti anche le unità operative sovraordinate formate da una o più unità operative importanti. Le unità operative importanti variano da una banca all'altra.

Lettera h

Le altre funzioni centrali di cui alla presente lettera riguardano aspetti importanti dell'attività, nella misura in cui non rientrano nei settori e nelle funzioni già precedentemente descritti. Esse sono peculiari dei singoli istituti nonché legate a situazioni specifiche. Tali funzioni possono altresì riguardare quelle rilevanti per i rischi ma che non hanno alcuna o scarsa rilevanza in termini di reddito. Il Consiglio federale definirà i criteri rilevanti a livello di ordinanza (cpv. 4 lett. c). In particolare, le funzioni interessate nella fattispecie sono illustrate di seguito.

- «Treasury»: in molte banche la funzione «Treasury» è una funzione chiave, responsabile tra l'altro della gestione della liquidità, del rifinanziamento, della gestione dei bilanci o della gestione dei rischi di variazione dei tassi d'interesse.
- Funzioni legate a situazioni specifiche: queste funzioni sono importanti soltanto per un determinato periodo di tempo. Entrano in gioco quando in una data situazione, per esempio dopo una fusione o in caso di progetti informatici fondamentali, come il rinnovo del sistema centrale di una banca, una banca con un'organizzazione complessa ha istituito una propria funzione.
- Altre unità operative rilevanti ai fini del rischio: si intendono le unità operative sotto la soglia del 10 per cento del reddito lordo, che tuttavia possono esercitare un'influenza importante sulla conduzione dell'impresa, sui rischi e sul sistema di controllo interno.
- Livello gerarchico inferiore al livello della direzione generale delle G-SIB: in qualità di G-SIB, UBS dispone di un'organizzazione su scala mondiale con oltre 100 000 collaboratori (stato al 2025). UBS è molto più grande delle altre SIB svizzere. Nel caso di organizzazioni così grandi, al livello inferiore a quello della direzione generale – oltre alle unità operative importanti di cui alla lettera g – si collocano altre funzioni che di per sé esercitano un'influenza significativa sulla conduzione dell'impresa, sui rischi assunti o sul sistema di controllo interno. In un'ottica di proporzionalità, è fondamentale che il regime di responsabilità tenga conto della maggiore complessità organizzativa di una banca di tali dimensioni. Per questo motivo, a livello di gruppo, nel caso di una G-SIB saranno considerate garanti dell'irreprensibilità in linea di principio anche le persone che sottostanno direttamente a un membro della direzione del gruppo. Di conseguenza, esse sottostanno al regime di responsabilità. Già oggi gran parte di questa cerchia di persone è individuata come «key risk taker» ai sensi dell'attuale UBS Framework. Si tratta in particolare di

persone che in virtù della loro funzione decidono in modo determinante circa l'utilizzo e la gestione di parti importanti delle risorse dell'impresa oppure esercitano un'influenza significativa sul profilo di rischio dell'impresa²⁷⁰. È pertanto plausibile che queste persone siano da considerarsi garanti dell'irreprensibilità. Il Consiglio federale può prevedere a livello di ordinanza la possibilità per la FINMA di concedere eccezioni per le persone del livello inferiore alla direzione generale, posto che queste non esercitino alcuna influenza significativa sulla conduzione dell'impresa, sui rischi assunti o sul sistema di controllo interno di una banca.

Le banche che hanno esternalizzato funzioni importanti, o parte di queste, devono assegnare a un garante dell'irreprensibilità esistente la responsabilità della sorveglianza delle attività esternalizzate. Nell'ambito della revisione interna quale funzione di controllo dell'organo preposto all'alta direzione, in caso di esternalizzazione la sorveglianza della rispettiva attività deve essere attribuita a un membro dell'organo preposto all'alta direzione.

Le definizioni delle funzioni alle lettere a–g di cui sopra sono da considerarsi definitive (insieme alla competenza conferita al Consiglio federale) e direttamente attuabili dalle banche. A un garante dell'irreprensibilità possono essere attribuite più funzioni, a condizione che sia rispettata la separazione dei poteri tra prima, seconda e terza linea di difesa. È pertanto ipotizzabile che all'interno di una banca una persona sia responsabile, per esempio, della funzione di conformità alle norme (compliance) e del controllo dei rischi. Questo presuppone che tale cumulo di funzioni sia produttore e che le singole persone possano assumersi le rispettive responsabilità in virtù delle proprie qualifiche professionali. La FINMA può ordinare responsabili distinti per tali funzioni laddove risultasse opportuno, in un'ottica di adeguato governo d'impresa, che due distinte funzioni siano assunte da due distinte persone o mancassero le conoscenze professionali necessarie (art. 19 lett. c AP-LBCR).

Le banche definiscono le funzioni di cui alla lettera h a propria discrezione. Se necessario, la FINMA può adeguare la cerchia di persone che esercitano altre funzioni centrali (art. 19 lett. d AP-LBCR).

Capoverso 3

Il capoverso 3 riprende il requisito della buona reputazione di cui all'attuale articolo 3 capoverso 2 lettera c LBCR, come già avviene in articoli simili di altre leggi sui mercati finanziari (p. es. art. 11 cpv. 2 LIsFi, art. 14 cpv. 2 LSA). Il capoverso 3 prevede inoltre che i garanti dell'irreprensibilità dispongano delle qualifiche professionali necessarie per svolgere la propria funzione.

²⁷⁰ UBS, Relazione annua 2024, pag. 230, consultabile all'indirizzo: <https://www.ubs.com/content/dam/assets/cc/investor-relations/annual-report/2024/annual-report-ubs-group-2024.pdf>.

I capoversi 1–3 disciplinano unitamente il requisito individuale dell'irreprensibilità dei garanti, che si articola nell'esigenza di una garanzia di attività irreprensibile, di buona reputazione e di qualifiche professionali necessarie alla funzione.

Il requisito di irreprensibilità prevede che le persone soddisfino determinati requisiti morali (similmente alla «properness» o alla «propriety» in inglese)²⁷¹. Devono inoltre possedere le qualifiche professionali («fitness») richieste per la rispettiva posizione, citate espressamente nel capoverso 3. Il concetto di «fitness» può comprendere anche l'esperienza nella conduzione. Per contro, secondo l'attuale prassi della FINMA in materia di autorizzazione – non tutti i requisiti relativi alle qualifiche professionali devono essere adempiuti da ogni singolo garante dell'irreprensibilità. Le esigenze relative alle qualifiche professionali sono previste prima dell'entrata in carica della singola persona, conformemente alla funzione esercitata e alle responsabilità assunte e devono essere complessivamente adempiute dall'organo in questione nel suo insieme²⁷².

L'adempimento delle disposizioni concernenti la garanzia deve essere costante, motivo per il quale queste sottostanno alla vigilanza continua della FINMA, anche se non è prevista alcuna nuova valutazione periodica di verifica dell'irreprensibilità. Un'eventuale nuova valutazione può avvenire su indicazione della stessa FINMA o delle società di audit, per esempio per lavori di audit, nonché in caso di eventi straordinari, come una perdita ingente. Nell'ambito di questa nuova valutazione, la FINMA può concludere che la garanzia di un garante dell'irreprensibilità non sussiste più. La garanzia è una condizione di autorizzazione che deve essere adempiuta permanentemente. Se la FINMA constata che un garante dell'irreprensibilità non offre più alcuna garanzia, secondo il diritto vigente la FINMA ordina mediante decisione all'istituto di rimuovere tale persona dalla sua funzione di garante (cfr. rapporto CPI, riquadro 8)²⁷³. A differenza del divieto di esercizio della professione, la revoca della garanzia di irreprensibilità non prevede alcuna grave violazione del diritto in materia di vigilanza. Per cui è ipotizzabile che un garante dell'irreprensibilità non offra più alcuna garanzia se nel corso della sua attività si rileva che non dispone più delle competenze professionali necessarie per la sua posizione (incl. le competenze dirigenziali), anche se la FINMA aveva rilasciato l'autorizzazione.

Nella sua verifica dell'irreprensibilità, la FINMA valuta la garanzia delle persone preposte a una data funzione di garanzia. La verifica dell'irreprensibilità si svolge sempre in occasione della nuova autorizzazione per una banca. L'autorizzazione preventiva della FINMA (cfr. art. 3 cpv. 3 AP-LBCR) deve essere ottenuta anche se cambia un garante dell'irreprensibilità o se sono occupate posizioni di nuova istituzione, in quanto mutamenti di grande importanza. Ai fini dell'autorizzazione, le banche devono trasmettere con congruo anticipo alla FINMA la documentazione di cui essa necessita

²⁷¹ Zulauf und Wyss (a cura di), Finanzmarktenforcement, Berna 2022, pag. 365.

²⁷² FF 2015 7411

²⁷³ FF 2025 515, pag. 190

per valutare la garanzia della persona candidata. La FINMA effettua senza indugio e con la dovuta diligenza la verifica dell'irreprensibilità. Qualora si rendessero necessari ulteriori accertamenti, la FINMA ne informa immediatamente la banca. La banca è libera di comunicare la nomina della persona, fatta salva l'autorizzazione da parte della FINMA. L'entrata in carica può avvenire soltanto successivamente all'ottenimento dell'autorizzazione da parte della FINMA.

Capoverso 4

Il capoverso 4 illustra le competenze normative trasferite al Consiglio federale.

Lettera a

Il regime di responsabilità non si applica a tutte le banche, ma soltanto a quelle con un'organizzazione di grandi dimensioni e rispettivamente più complessa. Il Consiglio federale definirà la complessità a livello di ordinanza. Secondo la definizione prevista, devono sottostare al regime di responsabilità le banche con un numero di collaboratori pari o superiore a 250 equivalenti a tempo pieno. Tale numero si basa sul criterio adottato dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) per le piccole e medie imprese (PMI)²⁷⁴. A mano a mano che aumenta il numero di collaboratori, sale normalmente anche la complessità organizzativa di una banca, in quanto si intensificano la differenziazione, la necessità di coordinamento e i requisiti di governance. Tale definizione di organizzazione complessa può cambiare nel corso del tempo e pertanto il Consiglio federale provvederà ad adeguarla, ove necessario. L'individuazione di una soglia per le PMI sta a indicare che l'enfasi del regime di responsabilità è posta sulle banche di grandi dimensioni e più complesse. La maggior parte delle banche svizzere è al di sotto di tale soglia e non è pertanto interessata dal regime di responsabilità. Le banche con un numero di collaboratori che oscilla intorno ai 250 equivalenti a tempo pieno devono soddisfare i requisiti del regime di responsabilità, se è accertato che il numero di collaboratori resterà stabilmente sopra tale soglia.

Lettere b e c

Spetta al Consiglio federale definire i criteri di determinazione delle unità operative importanti e di altre funzioni centrali descritte sopra al capoverso 2 lettere g e h.

Art. 3d Attribuzione delle responsabilità in banche con un'organizzazione complessa

Con l'attribuzione delle responsabilità in banche con un'organizzazione complessa, il presente articolo descrive l'elemento determinante del regime di responsabilità. Tale attribuzione attesta quali responsabilità devono assumersi i rispettivi garanti dell'irreprensibilità.

²⁷⁴ <https://www.kmu.admin.ch/it> > Pagina iniziale > Consigli pratici > Fatti e cifre

Capoverso 1

Le banche con un'organizzazione complessa hanno l'obbligo di definire le responsabilità determinanti per l'esercizio della loro attività e di attribuirle ai rispettivi garanti dell'irreprensibilità. Esse devono disporre di una panoramica dei settori e delle funzioni, nella quale siano riportati i garanti dell'irreprensibilità responsabili e siano chiaramente attribuiti i rispettivi compiti. La base di tale panoramica è l'attuale organigramma della banca.

Capoverso 2

Nella dichiarazione delle responsabilità i garanti dell'irreprensibilità confermano di essere responsabili dei compiti loro attribuiti in base alla rispettiva funzione e al rispettivo settore. Essi devono firmare la dichiarazione. È consentita la firma digitale con un livello di protezione equiparabile. Con l'apposizione della firma i garanti dell'irreprensibilità confermano di essere responsabili dell'adempimento dei compiti. L'articolo 37*n* definisce l'obbligo di diligenza in tal senso.

In linea di principio, la banca deve attribuire i settori e le funzioni di cui all'articolo 3*c* capoverso 2 lettere a–h e i compiti correlati alla loro direzione ai membri dell'organo di gestione, nella misura in cui la responsabilità non è in capo a una persona esterna all'organo di gestione. È quanto accade per esempio nel caso della direzione della revisione interna, che in quanto organo di controllo indipendente riferisce direttamente all'organo preposto all'alta direzione, oppure quando la funzione di conformità alle norme non è rappresentata come funzione autonoma in seno all'organo preposto all'alta direzione. Essa deve inoltre attribuire all'organo preposto all'alta direzione anche determinate funzioni e le responsabilità a queste correlate. Ciò riguarda in particolare il presidente dell'organo preposto all'alta direzione, nonché gli altri membri e i presidenti dei comitati di questo organo.

Capoverso 3

Spetta al Consiglio federale definire il contenuto della panoramica di cui al capoverso 1 e della dichiarazione di cui al capoverso 2. Si richiede, in particolare, un'elencazione dei compiti ai quali deve provvedere la direzione di un settore o di una funzione. La FINMA può emanare disposizioni di esecuzione che disciplinino segnatamente a quali processi devono prestare attenzione le banche per quanto concerne la panoramica delle responsabilità e la rispettiva dichiarazione negli scambi con la FINMA. Per quanto concerne l'autorizzazione dei garanti dell'irreprensibilità, oggi la FINMA può contare su processi standardizzati nei quali devono essere integrati i nuovi processi relativi alla panoramica e alla dichiarazione.

Art. 3e Luogo della direzione

Capoverso 1

Il primo periodo del capoverso, attualmente contenuto nell'articolo 10 OBCR, sta a indicare il passaggio a livello di legge. Una disposizione analoga figura

all'articolo 10 capoverso 1 LIsFi. La direzione – assicurata dagli organi preposti all'alta direzione e alla gestione – deve avvenire dalla Svizzera. Questa disposizione presuppone dunque una presenza della banca in Svizzera e un punto di collegamento alla FINMA²⁷⁵.

Capoverso 2

Questa disposizione, che corrisponde all'attuale articolo 3 capoverso 2 lettera d LBCR (cfr. anche art. 10 cpv. 2 LIsFi), stabilisce che i membri dell'organo di gestione abbiano un domicilio dal quale possono effettivamente assicurare la direzione operativa. Nel raffronto con l'attuale tenore, è stato stralciato il termine «responsabilità», in quanto non appropriato nella fattispecie. La responsabilità dei garanti dell'irreprensibilità delle banche con un'organizzazione complessa è il fulcro del regime di responsabilità (art. 3c cpv. 1, 2 e 3d AP-LBCR) nonché oggetto dell'obbligo di diligenza (art. 37n AP-LBCR).

Art. 3f Partecipazioni qualificate

Capoverso 1

Questo capoverso riprende il requisito di irreprensibilità delle persone che detengono una partecipazione qualificata, di cui all'attuale articolo 3 capoverso 2 lettera c^{bis} LBCR, e lo integra con il concetto di buona reputazione, contenuto in modo implicito nel requisito di irreprensibilità. La citazione esplicita della buona reputazione crea un allineamento all'articolo 3c capoverso 3 AP-LBCR, all'articolo 11 capoverso 3 LIsFi o all'articolo 14 capoverso 3 LSA, che riportano anch'essi il concetto della buona reputazione contestualmente al requisito di irreprensibilità.

Capoverso 2

Questo capoverso definisce la partecipazione qualificata conformemente all'attuale articolo 3 capoverso 2 lettera c^{bis} LBCR.

Capoverso 3

Il capoverso 3 corrisponde all'attuale articolo 3 capoverso 5 LBCR. Non sono previsti adeguamenti del contenuto, bensì soltanto adeguamenti di carattere tecnico-legislativo secondo le attuali linee guida linguistiche.

Capoverso 4

Il capoverso 4 riprende il contenuto dell'attuale articolo 3 capoverso 6 LBCR, secondo cui le banche devono annunciare alla FINMA le persone che acquistano o alienano, direttamente o indirettamente, una partecipazione qualificata oppure che raggiungono, superano e scendono al di sotto della soglia di cui al capoverso 3. L'obbligo sussiste

²⁷⁵ BSK-BankG-Eymann/Gyr/Winzeler, 2026, Art. 3, N 36.

nel momento in cui la banca ne viene a conoscenza. Almeno una volta all'anno le banche devono comunicare alla FINMA in un rapporto tutte le partecipazioni qualificate e i rispettivi cambiamenti.

Art. 3g Attività all'estero

Questa disposizione riprende l'attuale articolo 3 capoverso 7 LBCR. L'agenzia non ha più una valenza pratica. Questo termine può quindi essere stralciato.

Art. 3h Capitale minimo

Questa disposizione corrisponde all'attuale articolo 3 capoverso 2 lettera b LBCR. Il tenore è adeguato in base all'articolo 45 capoverso 1 LIsFi.

Art. 3i Banche cantonali

Il contenuto del presente articolo corrisponde a quello dell'attuale articolo 3a LBCR. L'articolo è provvisto di una rubrica ed è adeguato sotto il profilo redazionale alle attuali convenzioni di carattere tecnico-legislativo.

Capo secondo a: Disposizioni speciali per gruppi finanziari e conglomerati finanziari

Art. 3j Condizioni di autorizzazione supplementari

Capoverso 1

Questo capoverso corrisponde all'attuale articolo 3b LBCR.

Capoverso 2

Il presente capoverso definisce il concetto di gruppo finanziario. Il contenuto corrisponde all'attuale articolo 3c capoverso 1 LBCR. Il concetto di società di intermediazione mobiliare utilizzato nell'attuale capoverso non è più necessario, in quanto la definizione di gruppo finanziario dominato da una società di intermediazione mobiliare si trova all'articolo 49 capoverso 1 LIsFi.

Capoverso 3

Il presente capoverso definisce il concetto di conglomerato finanziario dominato dal settore bancario. Il contenuto corrisponde all'attuale articolo 3c capoverso 2 LBCR. L'espressione «[dominato dal settore del] commercio di valori mobiliari» non viene ripresa nel capoverso 3, in quanto successivamente all'introduzione della LIsFi non sussiste più la figura dei «commercianti di valori mobiliari». Al loro posto sono subentrate le «società di intermediazione mobiliare». Per quanto concerne i conglomerati finanziari dominati da società di intermediazione mobiliare, la definizione corrispondente è contenuta nell'articolo 49 capoverso 2 LIsFi.

Art. 3k Vigilanza sui gruppi e sui conglomerati

Il presente articolo corrisponde ampiamente all'attuale articolo 3d LBCR. L'unica modifica a livello contenutistico è lo stralcio dell'espressione «da quello del commercio di valori mobiliari».

Art. 3l Complemento della vigilanza sul singolo istituto

Capoversi 1 e 2

Il contenuto di questi capoversi corrisponde a quello dell'attuale articolo 3e LBCR. I singoli adeguamenti sono esclusivamente di carattere redazionale.

Capoverso 3

Il Consiglio federale stabilisce le esigenze relative all'organizzazione dei gruppi finanziari e dei conglomerati finanziari dominati dal settore bancario secondo il capoverso 3. Ciò riguarda in particolare la regolamentazione delle esigenze organizzative di cui agli articoli 3a–3e, le norme sulle misure in caso di violazione dell'obbligo di diligenza (art. 5b, art. 37n) e sulle retribuzioni (art. 5c, art. 10b). Il Consiglio federale deve inoltre poter conferire alla FINMA la competenza di emanare le disposizioni di esecuzione su questi temi. Il Consiglio federale può quindi disciplinare a livello di ordinanza le norme attualmente contenute nell'articolo 3f LCBR concernenti la garanzia di un'attività irreprensibile e l'organizzazione dei gruppi finanziari e dei conglomerati finanziari.

Art. 3m Prescrizioni della FINMA

Il presente articolo corrisponde sostanzialmente all'attuale articolo 3g capoversi 1 e 2 LBCR. Nel capoverso 2 è stata stralciata l'espressione «[dominato dal settore del] commercio di valori mobiliari», in quanto i commercianti di valori mobiliari sono stati sostituiti dalle società di intermediazione mobiliare. Ai conglomerati finanziari dominati da società di intermediazione mobiliare si applicano le prescrizioni di cui all'articolo 49 capoverso 3 LIsFi. Inoltre, conformemente al progetto PLB del 6 settembre 2023²⁷⁶, in entrambi i capoversi è stato aggiunto il termine «pubblicazione».

Art. 3n Esigenze relative alla dotazione finanziaria e all'organizzazione di società del gruppo importanti

Il presente articolo corrisponde all'attuale articolo 3g capoversi 3 e 4 LBCR. Il capoverso 1 specifica più precisamente che il Consiglio federale può «stabilire le esigenze» anziché «emanare prescrizioni». Il capoverso 2 è stato semplificato sotto il

²⁷⁶ FF 2023 2166

profilo redazionale. Il termine «risoluzione» sostituisce «risanamento» – come in tutta la LBCR – completo di riferimenti agli articoli di legge.

Capo secondo b: Disposizioni speciali per banche sotto dominio straniero e banche estere

Art. 30 Condizioni di autorizzazione supplementari

Il contenuto dei capoversi 1–5 del presente articolo corrisponde all'attuale articolo 3^{bis} LBCR.

Capoverso 1

L'espressione «l'istituzione di una banca» è stata sostituita con «il rilascio dell'autorizzazione a esercitare l'attività a una banca » in analogia con la rubrica dell'articolo 3 («Autorizzazione a esercitare l'attività»). È altresì specificato che, poste determinate condizioni, si rilascia l'autorizzazione a una banca straniera per l'esercizio dell'attività in Svizzera da parte di una succursale o di un rappresentante permanente.

La lettera a è integrata con l'espressione «o da parte dello Stato nel quale ha sede la banca estera», al fine di prevedere il caso di una succursale e del rappresentante permanente.

Capoverso 2

Si specifica che si tratta di una banca ai sensi del capoverso 1.

Capoverso 3

L'espressione utilizzata in questo caso è «deve dare informazioni», conformemente alle attuali convenzioni redazionali di carattere tecnico-legislativo.

Capoverso 4

Questo capoverso è stato rielaborato a livello redazionale e ora chiarisce in modo inequivocabile cosa si intende per l'espressione «dominata da stranieri» di cui al capoverso 1.

Capoverso 5, lettera b

Il contenuto della lettera b è stato semplificato sotto il profilo redazionale.

Capoverso 6

Il contenuto del capoverso 6 corrisponde a quello dell'attuale articolo 3^{ter} capoverso 3. La semplificazione redazionale è tesa a chiarire che una banca deve comunicare alla FINMA l'eventuale dominio straniero, attuale o futuro, oppure l'eventuale modifica attuale o futura delle partecipazioni qualificate degli stranieri.

Capoverso 7

Il capoverso 7 corrisponde all'attuale articolo 3^{ter} e stabilisce che una banca sotto dominio straniero deve richiedere alla FINMA una nuova autorizzazione completa in caso di modificazioni nella composizione degli stranieri con partecipazioni qualificate.

Art. 3p Autorizzazione completa in caso di dominio straniero a posteriori

Il presente articolo corrisponde all'attuale articolo 3^{ter} capoverso 1 LBCR. Le banche che, a posteriori, vale a dire dopo che hanno ottenuto l'autorizzazione a esercitare l'attività, passano in dominio straniero necessitano di un'autorizzazione suppletiva.

Art. 3q Trattati internazionali

Il presente articolo corrisponde all'attuale articolo 3^{quater} LBCR. Nei capoversi 1 e 2 sono state aggiunte le società di persone. Nell'articolo 3o capoverso 5 lettera b AP-LBCR (in precedenza art. 3^{bis} cpv. 3 lett. b) sono menzionate, ma finora non erano citate nell'articolo 3^{quater}.

Art. 3^{bis}–3^{quater}

Queste disposizioni ora sono riportate agli articoli 3o–3q AP-LBCR (vedi sopra), pertanto gli attuali articoli 3^{bis}–3^{quater} LBCR devono essere formalmente abrogati.

Art. 4 Fondi propri e liquidità

Osservazioni preliminari

Le disposizioni dell'ordinanza basate sull'articolo 4 capoverso 2 LBCR vanno distinte dagli allentamenti concessi in singoli casi ai sensi dell'articolo 4 capoverso 3 LBCR. Se in singoli casi la FINMA prevede deroghe alle esigenze generali, secondo l'articolo 4 capoverso 3 LBCR e concede nuovi allentamenti senza essere specificamente autorizzata in base all'articolo 4 capoverso 2 LBCR (p. es. art. 10 OFoP), secondo il nuovo capoverso 3^{bis} AP-LBCR essa deve limitare nel tempo la validità di tali allentamenti specifici all'istituto concessi alle SIB e informare il pubblico in merito. Pertanto, le limitazioni previste all'articolo 4 capoverso 3^{bis} AP-LBCR non riguardano l'articolo 4 capoverso 2 LBCR.

Capoverso 3^{bis}

Come in passato, l'articolo 4 capoverso 3 LBCR consente alla FINMA di derogare alle disposizioni generali in materia di fondi propri e liquidità, in casi particolari, e di riconoscere alle singole banche allentamenti rispetto alle esigenze minime oppure di disporre inasprimenti. Questo capoverso continua a costituire la base per la concessione di allentamenti, tuttavia, per gli allentamenti alle SIB, devono essere rispettate le esigenze aggiuntive sancite al capoverso 3^{bis} AP-LBCR. Queste esigenze

aggiuntive non devono essere soddisfatte nel caso in cui gli allentamenti siano a favore di banche non di rilevanza sistemica.

In caso di concessione di nuovi allentamenti concernenti le esigenze in materia di fondi propri e liquidità per le banche di rilevanza sistemica, questi devono essere limitati nel tempo. Il limite temporale deve essere impostato in modo tale che gli allentamenti cessino effettivamente nel momento prestabilito. Ciò vuol dire che, a quel punto, la circostanza che ne giustifica la concessione sarà comunque venuta meno oppure che, nel frattempo, saranno state attuate misure adeguate tali da farne perdere la rilevanza. Sono inoltre innalzati i requisiti di trasparenza affinché il pubblico possa farsi una propria idea pertinente della situazione effettiva di una banca. Le informazioni rilevanti devono essere facilmente accessibili e comprensibili per tutti gli attori interessati. A tal fine la FINMA pubblica un elenco di tutti gli allentamenti concessi. La banca interessata illustra inoltre le conseguenze che ne scaturiscono nel caso concreto, specificando le particolari circostanze e i presupposti che rendono opportuni gli allentamenti. La banca spiega altresì quali sono i meccanismi che innescano le conseguenze illustrate. Nel complesso, questo è in linea anche con l'aspettativa secondo cui le conseguenze illustrate siano individuabili e stimabili non soltanto nel contesto attuale, ma anche in caso di un cambiamento delle condizioni quadro.

Gli allentamenti concessi alle banche di rilevanza sistemica dalla FINMA prima che entrasse in vigore la modifica della legge sono trattati separatamente nelle disposizioni transitorie all'articolo 4 capoverso 3^{bis} AP-LBCR. Come avviene già oggi, in futuro tali allentamenti non dovranno avere una durata limitata, bensì essere regolarmente e obbligatoriamente verificati dalla FINMA. Inoltre, anche tali allentamenti sottostanno ai requisiti di trasparenza di cui sopra.

Art. 5a Differimento della pubblicazione e della comunicazione in caso di sostegno alla liquidità da parte di una banca centrale

I regolamenti di quotazione delle borse svizzere prevedono un obbligo di informazione per gli emittenti in caso di fatti che potrebbero influenzare i corsi (la cosiddetta pubblicità ad hoc). Temendo che un ottenimento di liquidità possa essere reso noto sul mercato in un momento poco adatto e possa essere interpretato come debolezza dal mercato stesso e dai depositanti e intensificare così una crisi, le banche esitano a richiedere un sostegno alla liquidità alle banche centrali soprattutto in caso di eventi specifici del settore bancario (per evitare il cosiddetto fenomeno della stigmatizzazione). Per contrastare questa problematica specifica, nei casi in cui vi è un sostegno alla liquidità da parte delle banche centrali deve essere introdotta esplicitamente a livello di legge la possibilità di differire la pubblicazione di una comunicazione ad hoc e la relativa comunicazione alla borsa. La normativa vigente nei regolamenti di quotazione delle borse approvati dalla FINMA (Autodisciplina; cfr. art. 27 e 35 LInFi) prevede già oggi che, a determinate condizioni, si possa derogare all'obbligo di pubblicazione dei fatti che potrebbero influenzare i corsi (o delle informazioni privilegiate, art. 2 lett. j LInFi), ma non viene fatto esplicitamente riferimento al sostegno alla liquidità da parte di una banca centrale. Il differimento della comunicazione di nuova introduzione è applicabile da parte delle banche o delle società madre, ivi comprese società holding intermedie, gruppi finanziari e conglomerati finanziari i cui titoli di partecipazione o altri strumenti

finanziari sono quotati in una borsa locale, a condizione che le informazioni suscettibili di influenzare i corsi relative alla necessità o all'ottenimento di sostegno alla liquidità presso le banche centrali possano essere mantenute segrete. La verifica dei requisiti e la decisione di differire la pubblicazione e la comunicazione rientrano nella responsabilità del rispettivo istituto. All'interno di un gruppo potrebbe essere una filiale bancaria, ad esempio, che non è obbligata alla pubblicità ad hoc, ad aver bisogno di un sostegno alla liquidità. Secondo la nuova disposizione, la società madre del gruppo, i cui titoli di partecipazione o altri strumenti finanziari sono quotati in una borsa, avrebbe il diritto di differire la comunicazione delle informazioni privilegiate riguardanti la filiale della banca se sono soddisfatti i requisiti.

La disposizione sul differimento della pubblicazione e della comunicazione in caso di sostegno alla liquidità da parte di una banca centrale si applica sia nel caso in cui il fatto suscettibile di influenzare i corsi è previsto da un piano del rispettivo istituto, sia nel caso in cui vi sia la necessità di un risanamento o di una risoluzione oppure vi sia un relativo piano di risanamento o di risoluzione. Non è prevista neppure una ponderazione degli interessi in senso stretto, tuttavia si presume che l'emittente prenda in considerazione anche gli interessi della trasparenza del mercato nel momento in cui sceglie di differire la comunicazione. Nel contesto dell'attuale autodisciplina, la disposizione mira anche ad aumentare la certezza giuridica delle banche in caso di problemi di liquidità.

Oltre all'ottenimento effettivo di un sostegno alla liquidità, vale a dire il ricorso a linee di liquidità presso le banche centrali, incluso il sostegno alla liquidità concesso dalla BNS ai sensi dell'articolo 5 capoverso 2 lettera e in combinato disposto con l'articolo 9 capoverso 1 lettera e della legge del 3 ottobre 2003²⁷⁷ sulla Banca nazionale (LBN), sono da intendersi quale necessità di un sostegno alla liquidità anche le circostanze che stanno alla base di tale necessità. Tra queste possono esserci, in particolare, deflussi netti di fondi inaspettatamente elevati, il notevole deterioramento della possibilità di fare ricorso a fonti di rifinanziamento o anche il deterioramento del valore di liquidità delle attività liquide. Spetta alla banca interessata stabilire in che misura queste siano informazioni confidenziali e suscettibili di influenzare i corsi (cfr. art. 2 lett. j LInFi) nell'ambito del sostegno alla liquidità. Non è pertanto escluso che nella valutazione del singolo caso la banca giunga alla conclusione che la necessità di ricorrere a un sostegno alla liquidità da parte di una banca centrale non si configuri come un'informazione confidenziale e suscettibile di influenzare i corsi. Il differimento della comunicazione generalmente non ha limiti temporali, ma la banca deve adottare misure organizzative che garantiscano che le informazioni rimangano segrete. La banca garantisce quindi la tutela del segreto applicando e rispettando i propri regolamenti e processi interni vigenti sull'implementazione dei requisiti, già previsti dalle norme di autodisciplina vigenti e dalle prescrizioni in materia di informazioni privilegiate, concernenti la confidenzialità del differimento della comunicazione. In particolare, se vi dovesse essere una fuga di notizie o venisse diffusa una voce sufficientemente precisa relativa alle informazioni privilegiate, il rispetto della tutela del

²⁷⁷ RS 951.11.

segreto non sarebbe da considerarsi garantito. In generale, nella prassi è poco realistico ritenere che la concessione di un sostegno alla liquidità da parte di una banca centrale possa rimanere segreta per più settimane. Nel momento in cui la confidenzialità delle informazioni privilegiate non è più garantita, devono essere soddisfatti gli obblighi prudenziali in materia di pubblicità ad hoc. Si presume che, nel momento in cui decide il differimento della comunicazione, la banca prepari già un piano di comunicazione da utilizzare nel caso in cui non sia più garantita la tutela del segreto. Le disposizioni relative allo sfruttamento di informazioni privilegiate e alla manipolazione del mercato secondo l'articolo 142 segg. LInFi rimangono impregiudicate dalla presente normativa.

Art. 5b Misure in caso di violazione dell'obbligo di diligenza

Nel caso sia dimostrato che un garante dell'irreprensibilità ha violato l'obbligo di diligenza di cui all'articolo 37n (v. commento sotto), la banca dovrà sanzionarlo con misure concernenti le retribuzioni variabili o con provvedimenti disciplinari. È dunque la banca stessa a dover adottare misure nei confronti del garante dell'irreprensibilità, qualora quest'ultimo abbia violato il diritto vigente o le direttive interne dell'azienda. La banca dovrà stabilire i presupposti e le regole per sanzionare queste violazioni nei propri regolamenti interni.

Art. 5c Sistema di retribuzione

Con il presente articolo vengono stabiliti per la prima volta a livello di legge i principi, applicabili a tutte le banche, su cui devono basarsi i sistemi di retribuzione.

Capoverso 1

Il sistema di retribuzione deve essere strutturato in modo tale da rispettare i principi di semplicità e tracciabilità. Ai collaboratori, all'organo preposto all'alta direzione, all'organo per la gestione e alla FINMA deve essere chiaro come è composta la retribuzione e in base a quali criteri obiettivi viene calcolata. Le banche devono documentare il proprio sistema di retribuzione.

Capoverso 2

Questa disposizione garantisce che le retribuzioni siano basate sui risultati a lungo termine della banca. In particolare, le componenti variabili (ad es. bonus, premi di risultato) devono essere corrisposte solo se il risultato economico della banca lo giustifica anche a lungo termine. L'orientamento sul lungo periodo assicura che le decisioni in materia di retribuzioni non seguano parametri di successo a breve termine, ma promuovano lo sviluppo duraturo della banca. Le retribuzioni non possono quindi essere finanziate attraverso redditi correnti o riserve di capitale se non riflettono il risultato economico o lo riflettono solo temporaneamente. L'obiettivo è garantire che la struttura retributiva della banca sia in linea con la sua stabilità finanziaria a lungo termine. La banca, dunque, non procede alla distribuzione di componenti se così facendo potrebbe mettere a repentaglio un'adeguata dotazione di fondi propri e di liquidità o se appare inopportuno alla luce del risultato finanziario.

A quanto corrisponde questo lungo termine dipende dall'orizzonte di rischio delle operazioni o delle decisioni. L'orizzonte di rischio è il periodo di tempo nel quale si manifestano i rischi di un'operazione o di una decisione. In base all'ordine di grandezza di questo orizzonte, vengono definite le regole relative alla durata minima del differimento per le retribuzioni variabili, che a livello internazionale è da quattro a cinque anni (v. n. 2.1.2). Indicativamente il lungo termine di cui al capoverso 2 dovrebbe essere di cinque anni, quindi l'estremo superiore dell'intervallo.

In generale la disposizione si riferisce alla retribuzione complessiva e quindi afferma anche che la banca, nel suo sistema di retribuzione, tiene conto anche dell'adequatezza dei salari fissi, li mette in relazione con i risultati a lungo termine e parte dal presupposto che in una cattiva situazione reddituale i salari fissi, a differenza delle retribuzioni variabili, non rappresentano una componente su cui si può intervenire.

In particolare, però, la somma delle retribuzioni variabili che una banca assegna per un esercizio deve dipendere dai risultati a lungo termine della banca tenendo conto della sostenibilità di questo risultato e dei rischi assunti. Nel caso si sia registrato un andamento negativo delle attività, le retribuzioni variabili devono essere significativamente ridotte o non corrisposte affatto.

L'orientamento della disposizione al lungo termine implica anche che sono possibili situazioni in cui la banca, pur essendo in una fase di perdita limitata, corrisponde o assegna le retribuzioni variabili in misura ragionevole. Una di queste situazioni potrebbe configurarsi se la banca è in fase di ristrutturazione e una riduzione importante o la cancellazione delle retribuzioni variabili potrebbe provocare l'uscita indesiderata di una parte del personale, che metterebbe a repentaglio la futura base di reddito. Ma potrebbe anche capitare che una banca subisca una perdita elevata a causa di un caso di frode, che però non mette significativamente a rischio la base di fondi propri e i risultati attesi a lungo termine della banca. Anche in situazioni di questo tipo la cancellazione delle retribuzioni variabili di tutti potrebbe indebolire la redditività a causa di una perdita di personale indesiderata. Si dovrebbe procedere però a una cancellazione completa o a una riduzione significativa della retribuzione delle persone responsabili della perdita.

Capoverso 3

La politica di retribuzione deve essere strutturata in funzione dei rischi. Tale politica non deve creare incentivi che favoriscano eventuali conflitti di interesse o che possano indurre i collaboratori a prendere decisioni contrarie agli interessi della clientela, della banca o di una regolare attività. In particolare, può sussistere un conflitto di interesse quando il sistema di retribuzione crea incentivi a mettere il proprio interesse al di sopra degli interessi della clientela, della banca o del rispetto delle prescrizioni legislative e delle direttive interne dell'azienda.

Ciò significa fare in modo che le retribuzioni, così come i criteri determinanti per la loro assegnazione, tengano conto dei rischi assunti e siano coerenti con la strategia di rischio, la capacità di sopportare i rischi e l'orientamento a lungo termine della banca. Le retribuzioni non devono creare incentivi a correre rischi che non possano essere

adeguatamente gestiti e controllati dall'organizzazione, dai processi e dalle risorse della banca.

L'orientamento al rischio e la definizione di incentivi adeguati rivestono un ruolo particolarmente importante nel caso delle retribuzioni variabili, perché in molte banche costituiscono una parte importante del sistema di incentivi. Perché il sistema di retribuzione di queste banche sia strutturato in funzione dei rischi e fornisca incentivi adeguati, potrebbero essere necessarie ulteriori misure. Tra queste vi sono, in particolare, il differimento delle retribuzioni variabili e la loro riduzione o revoca in caso di cattiva condotta o perdite (malus). Anche se le esigenze concrete per il differimento delle retribuzioni variabili riguardano solo le SIB (cfr. art. 10b AP-LBCR), anche nelle restanti banche, in base al modello di business e alla struttura degli incentivi, potrebbe essere necessario differire le retribuzioni variabili per un'adeguata gestione del rischio.

La definizione di incentivi adeguati contempla inoltre la possibilità che le banche prevedano regole in base alle quali le violazioni del diritto vigente o delle direttive interne aziendali si traducano in una riduzione o revoca delle retribuzioni variabili.

Le retribuzioni, in particolare, non devono creare incentivi ad adottare condotte che mettano a repentaglio la regolare attività o la stabilità della banca. I criteri per l'assegnazione delle retribuzioni, quindi, tengono conto non solo degli indicatori dei risultati, ma anche di fattori qualitativi, come il rispetto delle disposizioni in materia di compliance e la promozione di una cultura del rischio sostenibile.

Capoverso 4

Questo capoverso conferisce al Consiglio federale la competenza per definire le esigenze relative ai sistemi di retribuzione a livello di ordinanza. In particolare, il Consiglio federale può basarsi sulla circolare FINMA sui sistemi di remunerazione (2010/01), accertandosi che le regole siano formulate in funzione delle dimensioni dell'impresa e dei rischi. Il Consiglio federale può inoltre conferire alla FINMA la competenza per precisare ulteriormente le esigenze relative ai sistemi di retribuzione.

La regolamentazione relativa alla pubblicazione delle informazioni sui sistemi di retribuzione spetta già dalla FINMA secondo l'articolo 12 capoverso 5 OBCR.

Art. 7 cpv. 2

Il dissesto di una SIB non ha ripercussioni solo sul sistema finanziario svizzero, ma può influenzare anche il sistema finanziario internazionale nel caso in cui la banca abbia un orientamento internazionale o a causa dell'interconnessione internazionale dei mercati finanziari. In fase di risoluzione, in particolare di una G-SIB, è quindi necessario tenere conto anche degli effetti che avrà oltre i confini nazionali e coordinare le attività con le autorità di vigilanza estere. In caso contrario, le autorità straniere potrebbero imporre agli enti giuridici stranieri restrizioni in materia di deflussi di mezzi e quindi mettere a rischio la risoluzione. L'attuale pianificazione d'emergenza riguarda, invece, soltanto il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica per l'economia svizzera. Nel caso di una G-SIB, quindi, è coperta in primo luogo la filiale svizzera, ma non la casa madre

e il gruppo. La pianificazione d'emergenza deve quindi essere trasformata in un piano di risoluzione orientato all'intera banca e quindi anche a livello internazionale (cfr. art. 9 cpv. 2 lett d AP-LBCR). Pertanto, il primo obiettivo TBTF non deve limitarsi esclusivamente alla riduzione dei rischi per la stabilità del sistema finanziario svizzero, ma tenere presente anche la stabilità del sistema finanziario internazionale, laddove rilevante. In particolare, non si tratta di un nuovo orientamento del regime TBTF, quanto piuttosto del passaggio a livello di legge del concetto internazionale di risoluzione, già contemplato a livello di ordinanza (cfr. art. 61 cpv. 2, art. 64 cpv. 3 e 5 nonché art. 65 segg. OBCR). Inoltre, sussiste già uno stretto coordinamento tra le autorità svizzere ed estere rilevanti per una G-SIB.

Tale adeguamento non riguarda i criteri di determinazione della rilevanza sistemica di una banca (cfr. art. 7 cpv. 1 e art. 8 LBCR).

Art. 9 cpv. 2 lett. a n. 2 e 3, d ed e

Lettera a numero 2

Questa modifica concerne soltanto il testo francese.

Lettera a numero 3

Il termine «risanamento» viene sostituito con «risoluzione» (v. commento all'art. 25 cpv. 1 AP-LBCR). A questo riguardo, anche l'attuale espressione «possibilità di risanamento e liquidazione» di cui all'articolo 9 capoverso 2 lettera a numero 3 LBCR viene sostituito con «capacità di risoluzione».

Lettera d

La pianificazione d'emergenza, attualmente limitata alle funzioni di rilevanza sistemica e quindi focalizzata sul territorio nazionale, viene trasferita in un piano di risoluzione orientato all'intera banca e quindi anche a livello internazionale. Il concetto di «pianificazione d'emergenza» viene quindi eliminato dalla legge. Dal punto di vista dei contenuti, l'attuale pianificazione d'emergenza costituisce ora una parte integrante del piano di risoluzione che la SIB deve preparare per l'intera banca ed è quindi compresa nel nuovo concetto di «piano di risoluzione». Il piano di risoluzione comprende quindi, da un lato, l'elaborazione di opzioni di risoluzione per l'intera banca (cfr. n. 1) e, dall'altro, la prova del mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica (cfr. punto 2), da fornire in modo invariato in questo contesto. Quest'ultima esigenza corrisponde all'attuale pianificazione d'emergenza e rimane invariata.

La nuova esigenza di elaborare delle opzioni di risoluzione per l'intera banca mira a ridurre i rischi per il sistema finanziario. Attraverso il riferimento alla stabilità finanziaria viene chiarito che il piano di risoluzione non si limita al mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica. Tale disposizione, infatti, riguarda segnatamente le SIB attive a livello internazionale con una struttura di casa madre, che hanno esternalizzato le funzioni di rilevanza sistemica a una filiale appositamente costituita. All'interno di queste banche la pianificazione d'emergenza oggi copre solo questa filiale. Nelle

banche di rilevanza sistemica non attive a livello internazionale, l'attività complessiva è costituita principalmente da funzioni di rilevanza sistemica. Le funzioni di rilevanza sistemica, quindi, non sono state esternalizzate e il nuovo piano di risoluzione corrisponde in gran parte all'attuale pianificazione d'emergenza. Analogamente a quanto già oggi disposto, il piano di risoluzione deve poter essere attuato immediatamente.

Inoltre, attraverso l'esplicita esigenza di elaborare più di un'opzione di risoluzione viene migliorata la capacità di agire in diversi scenari di crisi. Le opzioni di risoluzione da predisporre sono stabilite dalla FINMA nell'ambito di una strategia di risoluzione specifica per la banca (cfr. art. 10 cpv. 2^{bis} AP-LBCR).

Il Consiglio federale disciplina a livello di ordinanza le esigenze che devono essere soddisfatte dal piano di risoluzione, i criteri per valutare se è soddisfatto il rispettivo obbligo della banca nonché le misure che la FINMA può ordinare in caso di mancato adempimento (cfr. art. 10 cpv. 2 e 4 AP-LBCR). Il mancato adempimento si riferisce da un lato alle lacune nella pianificazione e dall'altro agli ostacoli nell'attuazione del piano (se p. es. gli strumenti di «bail-in» sono parte integrante della pianificazione ma non sono ancora stati emessi).

Lettera e

Attraverso un piano di stabilizzazione sottoposto all'approvazione della FINMA, oggi le SIB devono illustrare le misure con le quali possono stabilizzarsi durevolmente in caso di crisi in modo da poter mantenere l'attività senza interventi da parte dello Stato (art. 64 cpv. 1 OBCR). Considerato il suo peso, questa disposizione deve essere elevata a livello di legge. Alla FINMA deve inoltre essere conferita la competenza per ordinare misure volte a eliminare eventuali lacune, qualora il piano non soddisfi i requisiti. Anche nel settore delle infrastrutture del mercato finanziario e in quello assicurativo il piano di stabilizzazione è già sancito a livello legislativo (art. 24 cpv. 1 e 3 e art. 25 cpv. 4 LInFi; art. 22a, art. 67 cpv. 4, art. 75 cpv. 4 LSA).

Il Consiglio federale disciplina a livello di ordinanza le esigenze che devono essere soddisfatte dal piano di stabilizzazione, i criteri per valutare se è soddisfatto il rispettivo obbligo della banca nonché le misure che la FINMA può ordinare in caso di lacune (cfr. art. 10 cpv. 2 e 4 AP-LBCR).

Art. 10 cpv. 2, 2^{bis}, 3 nonché 4 lett. b e c

Capoverso 2

Sia il piano di stabilizzazione che il piano di risoluzione della SIB sono valutati dalla FINMA. Se la FINMA rileva delle lacune nella pianificazione (tra cui anche ostacoli all'attuazione di tali piani), può richiedere che vengano eliminate. I criteri di valutazione e le competenze della FINMA per quanto riguarda le misure in caso di mancata eliminazione di tali lacune entro un termine stabilito dalla FINMA sono disciplinati dal Consiglio federale a livello di ordinanza (cfr. cpv. 4).

Così come previsto fino ad adesso, le SIB sono tenute a dimostrare alla FINMA il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica. Per l'attuazione dei provvedimenti organizzativi richiesti nell'ambito della pianificazione si applica quindi senza modifiche lo stesso rigoroso criterio della prova richiesto finora, volto a garantire che le misure richieste siano applicate completamente.²⁷⁸ Inoltre, in base alle nuove esigenze che dovranno essere concretizzate nell'ordinanza, ora le SIB devono redigere un piano di stabilizzazione (art. 9 cpv. 2 lett. e AP-LBCR) ed elaborare le opzioni di risoluzione per l'intera banca (art. 9 cpv. 2 lett. d n. 1 AP-LBCR). La FINMA valuta questo piano ed è autorizzata a ordinare misure appropriate nel caso in cui, dopo aver identificato delle lacune, la banca non le elimini entro un termine stabilito.

Capoverso 2^{bis}

Oggi la FINMA redige un piano di risoluzione per le SIB e queste ultime forniscono le informazioni necessarie (cfr. art. 64 cpv. 2 OBCR). In futuro, la FINMA definirà una strategia di risoluzione per ogni SIB, in base alla quale la SIB elaborerà un piano di risoluzione. L'obbligo di allestire un piano di risoluzione è ora elevato a livello di legge e introdotto nell'articolo 9 capoverso 2 lettera d AP-LBCR.

La strategia di risoluzione mira a garantire che vi sia un'opzione in caso di necessità. In particolare, la strategia di risoluzione definisce le opzioni di risoluzione che devono essere elaborate dalla banca. Le opzioni di risoluzione possibili figurano all'articolo 28 capoverso 1 AP-LBCR: ristrutturazione e continuazione dell'attività della banca, continuazione di singoli servizi bancari e uscita ordinata dal mercato. Il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica è parte integrante della strategia di risoluzione. Gli strumenti di risoluzione secondo l'articolo 30 AP-LBCR possono essere applicati, singolarmente o in combinazione, in tutte le opzioni di risoluzione.

Nella definizione della strategia di risoluzione, la FINMA tiene conto delle peculiarità della banca (proprietà, modello di attività, interconnessione internazionale, mandati previsti dalla legge, ecc.). Ciò è particolarmente rilevante tenuto conto delle peculiarità delle tre SIB attualmente non attive a livello internazionale: Raiffeisen è una banca organizzata in forma cooperativa, la Zürcher Kantonalbank è di proprietà del Cantone di Zurigo e dispone di una garanzia di Stato e PostFinance ha un mandato legale di servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti (cfr. art. 32 cpv. 3 della legge del 17 dicembre 2010²⁷⁹ sulle poste) ed è di proprietà indiretta della Confederazione (tramite La Posta Svizzera SA).

²⁷⁸ FF 2011 4211, in particolare 4252

²⁷⁹ RS 783.0

Capoverso 3

Con l'introduzione dei supplementi per la capacità di risanamento e di liquidazione il 23 novembre 2022²⁸⁰ e la scadenza del precedente sistema degli sconti, le agevolazioni sono diventate obsolete. Con l'abrogazione del capoverso, questo passaggio viene reso esecutivo anche a livello di legge.

Capoverso 4

L'articolo 10 capoverso 4 lettera a LBCR prevede già oggi che il Consiglio federale, dopo aver consultato la Banca nazionale e la FINMA, disciplini le esigenze particolari di cui all'articolo 9 capoverso 2. A seguito dell'introduzione all'articolo 9 capoverso 2 AP-LBCR della lettera e, di cui sopra, tale competenza del Consiglio federale si estende anche al piano di stabilizzazione che deve essere allestito da una SIB. Il requisito di un piano di stabilizzazione, attualmente già previsto a livello di ordinanza, deve essere concretizzato e integrato da un obbligo di approvazione da parte dell'organo preposto all'alta direzione e al controllo della banca di rilevanza sistemica.

Lettera b

Successivamente all'estensione della pianificazione di emergenza, introdotta con l'articolo 9 capoverso 2, a un piano di risoluzione e all'introduzione nella legge di un riferimento al piano di stabilizzazione, con i conseguenti adeguamenti all'articolo 10 capoverso 2, in futuro la competenza del Consiglio federale di determinare i criteri di valutazione riguarderà anche entrambi gli strumenti.

Il piano di stabilizzazione mira a garantire che in caso di crisi la banca possa stabilizzarsi in modo sostenibile e continuare la sua attività senza l'intervento dello Stato. I criteri di valutazione definiti nell'ordinanza per il piano di stabilizzazione dovranno quindi fare in modo che le misure di stabilizzazione possano essere attuate in modo tempestivo, corrispondano allo specifico modello di attività di una SIB, siano adattate a diverse situazioni di crisi e possano migliorare in misura sostanziale la situazione finanziaria di una SIB sia in termini di dotazione di capitale che di liquidità. Il piano deve inoltre essere concretizzabile. A tal fine, come parte del piano, deve essere presentata una progettazione dei test e i test devono essere effettuati regolarmente dalla banca. La banca presenta periodicamente alla FINMA una versione aggiornata del piano di stabilizzazione e la FINMA effettua una valutazione sulla base dei criteri concretizzati a livello di ordinanza.

Per quanto concerne il piano di risoluzione, i criteri attualmente vigenti per la valutazione del piano di emergenza sono integrati da criteri aggiuntivi per valutare le opzioni di risoluzione che devono essere elaborate dalle banche di rilevanza sistemica. In particolare, sono fatti salvi i criteri relativi al mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica, cosicché, in caso di rischio d'insolvenza, queste ultime possano continuare

²⁸⁰ [RU 2022 804](#)

a essere svolte senza interruzioni, indipendentemente dalle restanti parti della banca. I nuovi criteri di valutazione da concretizzare, concernenti le opzioni di risoluzione, mirano a garantire che la banca di rilevanza sistemica prepari le opzioni di risoluzione pertinenti in modo tale che possano essere attuate in tempi rapidi in caso di necessità. Nel caso delle SIB attive a livello internazionale, questi nuovi criteri hanno un impatto principalmente sulla casa madre e sul gruppo. Per le SIB non attive a livello internazionale, i criteri già previsti per la pianificazione di emergenza dovrebbero già coprire in gran parte la risoluzione dell'intera banca.

A livello di ordinanza, inoltre, sarà chiarito che la valutazione del piano di risoluzione redatto dalla SIB non riguarderà soltanto quest'ultimo, bensì anche una verifica della capacità di risoluzione (oggi chiamata possibilità di risanamento e liquidazione). In questo modo, queste due valutazioni oggi decentralizzate confluiranno in un unico processo di valutazione e le misure che la FINMA deve adottare in caso di lacune verranno centralizzate. La valutazione viene effettuata una volta all'anno. Dal momento che, in base al diritto vigente, le SIB non attive a livello internazionale non sono soggette alla valutazione della possibilità di risanamento e liquidazione, il Consiglio federale intende estendere in generale anche a queste banche, contestualmente alla valutazione del piano di risoluzione, l'applicabilità dei criteri e delle misure oggi sanciti dall'articolo 65a e seguenti OBCR. I criteri saranno adeguati in modo tale da tenere conto delle caratteristiche specifiche delle SIB non attive a livello internazionale e da rispettare il principio di proporzionalità.

Lettera c

Il Consiglio federale definirà a livello di ordinanza quali misure può ordinare la FINMA nel caso in cui il piano di stabilizzazione non soddisfi le esigenze. Le misure di stabilizzazione inserite nell'omonimo piano devono servire a evitare che la banca entri nella fase di crisi successiva, ovvero la fase di risoluzione. Ciò significa che le misure di stabilizzazione devono liberare sufficienti fondi propri «going concern» e liquidità. In una prima fase della sua valutazione la FINMA individuerà eventuali lacune e concederà alla banca un termine per colmarle. Nel caso in cui la banca non dovesse seguire l'ordine ricevuto, il Consiglio federale concederà alla FINMA la possibilità di ordinare un supplemento di fondi propri «going concern» e di liquidità. I supplementi devono essere limitati nell'importo e devono applicarsi solo fino a quando il piano di stabilizzazione non soddisfa le esigenze della FINMA.

Anche per quanto riguarda il piano di risoluzione, il Consiglio federale concretizza a livello di ordinanza le misure che possono essere ordinate dalla FINMA in caso di lacune. Già oggi la pianificazione d'emergenza deve prevedere una dotazione di fondi propri e di liquidità sufficiente per l'attuazione del piano (cfr. art. 61 cpv. 1 lett. c OBCR) e, in caso di ostacoli alla capacità di risanamento e di liquidazione, la FINMA può ordinare fondi supplementari integrativi in grado di assorbire le perdite (fondi «going concern») e supplementi di liquidità (cfr. art. 65b cpv. 1 OBCR). Il Consiglio federale deve ora prevedere che la FINMA, una volta individuate le lacune e concesso alla SIB un termine per porvi rimedio, possa ordinare anche un supplemento delle esigenze «going-concern». Il Consiglio federale strutturerà questi supplementi in modo che tengano conto delle attuali esigenze in materia di fondi propri e liquidità. Tra questi

rientrano in particolare i supplementi di fondi propri del «pilastro 2» (art. 131b in combinato disposto con l'art. 45 OFoP) e i supplementi di liquidità specifici all'istituto (art. 25 OLiq). Il supplemento delle esigenze «going-concern» deve essere di entità limitata e deve poter essere applicato soltanto nella misura in cui il piano di risoluzione di una SIB sia lacunoso e non sussista pertanto la capacità di risoluzione. In un caso di questo tipo, il rispetto dell'obiettivo TBTF che prevede di evitare l'erogazione di aiuti statali sarebbe messo a rischio. Il supplemento mira quindi a ridurre la probabilità di una destabilizzazione e il rischio di insolvenza. Per tale periodo, inoltre, la FINMA potrà ordinare il pagamento di una penalità di mora (cfr. art. 32a AP-LFINMA).

Concludendo, non devono essere create nuove misure organizzative. Le misure organizzative già oggi consentite e la loro applicazione rimangono limitate alle lacune relative al mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica (cfr. art. 62 cpv. 2 OBCR).

Art. 10b Differimento parziale del versamento delle retribuzioni variabili e provvedimenti disciplinari

Il presente articolo riguarda i garanti dell'irreprensibilità e le persone con una retribuzione complessiva elevata di una SIB. Queste persone influiscono in modo determinante sulla conduzione dell'impresa e sui rischi assunti. Nel caso dei garanti dell'irreprensibilità ciò è dovuto anche solo al fatto che si collocano ai livelli gerarchici più alti di una SIB. Anche i collaboratori ai livelli più bassi con una remunerazione complessiva relativamente elevata di solito hanno un'elevata responsabilità in termini di rischi assunti. Con le loro decisioni, infatti, possono influire in modo significativo sui rischi di una SIB.

Capoverso 1

Le componenti retributive variabili possono generare falsi incentivi che favoriscono comportamenti volti a ottenere utili a breve termine. Al contrario, i sistemi di retribuzione variabile adeguatamente concepiti possono essere utilizzati anche per incentivare i collaboratori interessati a promuovere lo sviluppo economico ed evitare comportamenti scorretti. Per garantire che la politica di retribuzione sia in linea con gli interessi a lungo termine di una banca e del pubblico, le retribuzioni variabili corrisposte dalle SIB ai garanti dell'irreprensibilità (cfr. art. 3c cpv. 1 AP-LBCR) e alle persone con una retribuzione complessiva elevata devono essere parzialmente differite. Il differimento consente di subordinare l'ammontare definitivo della retribuzione variabile versata all'andamento a lungo termine della banca e al rispetto delle regole. In questo modo si garantisce infatti che la performance economica o un comportamento scorretto possano influire sulle componenti retributive in sospeso.

Capoverso 2

Non è prevista una definizione di legge esaustiva di persone con una retribuzione complessiva elevata. Il Consiglio federale definirà a livello di ordinanza i criteri in base ai quali le SIB determineranno questo tipo di retribuzioni (cfr. cpv. 5 lett. d). Conformemente al capoverso 2, spetta alle SIB elaborare una definizione adeguata di persone con una retribuzione complessiva elevata alla luce dei criteri definiti dal

Consiglio federale. La definizione deve tenere conto del fatto che le regole di retribuzione siano idonee a fornire a tali persone incentivi adeguati e commisurati al rischio.

Capoverso 3

Questo capoverso stabilisce quali regole devono essere rispettate dalle banche di rilevanza sistemica nella strutturazione del proprio sistema di retribuzione.

Lettera a

Oltre alla violazione dell'obbligo di diligenza (cfr. lett. b), anche l'andamento della performance e dei rischi può comportare una riduzione o la revoca completa delle retribuzioni. Ciò significa che le SIB devono strutturare almeno una parte degli strumenti di retribuzione, commisurata al profilo di rischio della banca, in modo tale che il loro valore possa variare. Tali variazioni devono dipendere da indicatori che riflettono, ad esempio, i risultati a lungo termine, il capitale investito, i rischi assunti o il valore dell'azienda. I criteri per il versamento di una retribuzione differita devono consentire anche di ridurre o revocare la retribuzione variabile a una persona nel caso in cui nella sua area di competenza si siano registrate delle perdite. Gli strumenti, inoltre, devono essere strutturati in modo tale che i possibili aumenti di valore siano trasparenti e chiari nonché proporzionali alle possibili perdite di valore.

Lettera b

N. 1

Nei loro sistemi di retribuzione le SIB devono prevedere la possibilità di ridurre o revocare le retribuzioni variabili differite ma non ancora versate in caso di violazione del diritto vigente o delle direttive interne dell'azienda. Si tratta di un cosiddetto *malus*. Attraverso il *malus* una SIB sanziona il comportamento scorretto tramite una riduzione o la cancellazione completa delle retribuzioni variabili differite.

Le regole riguardanti il differimento delle retribuzioni variabili devono prevedere a quanto ammonta la quota differibile della retribuzione variabile complessiva e per quanto tempo può essere differita. Le banche devono inoltre stabilire in base a quali regole deve avvenire il versamento nel corso del periodo stabilito. A tale proposito, il Consiglio federale provvederà alla definizione dei rispettivi valori (cfr. cpv. 5 lett. a e b).

N. 2

Le SIB devono inoltre stabilire che in caso di comportamento scorretto possono richiedere la restituzione delle retribuzioni variabili già versate («clawback»). Può essere richiesta la restituzione di tutte le retribuzioni variabili, anche di quelle che al momento dell'assegnazione non erano state differite, ma erano state versate immediatamente.

N. 3

L'applicazione di un *malus* e la possibilità di richiedere la restituzione incentivano i collaboratori a evitare violazioni degli obblighi. Un altro strumento a cui si può far ricorso per incentivare le persone interessate è il cosiddetto «in-year adjustment». Questo strumento comune a livello internazionale permette di ridurre la nuova retribuzione variabile da assegnare a un individuo, spesso in deroga all'andamento passato, se questo ha violato degli obblighi. Gli «in-year adjustment» sono più facili da attuare rispetto ai *malus* e, in particolare, rispetto alle richieste di restituzione, perché gli adeguamenti avvengono prima dell'assegnazione o del versamento, si basano su prove chiare e immediate delle prestazioni e non richiedono la riduzione o la restituzione di retribuzioni assegnate o già versate. In questo modo vengono quindi meno la maggior parte degli ostacoli legali e amministrativi che possono presentarsi con le disposizioni che prevedono *malus* o «clawback».

Le SIB devono quindi prevedere nei loro sistemi di retribuzione una regola che stabilisca una riduzione della nuova retribuzione variabile assegnata in caso di violazione degli obblighi.

Capoverso 4

Le SIB che non prevedono retribuzioni variabili devono in ogni caso adottare altri provvedimenti disciplinari per sanzionare i comportamenti scorretti. Tali misure possono includere, tra le altre, il richiamo verbale o scritto con possibili conseguenze per le promozioni, il trasferimento oppure l'assegnazione di mansioni di livello inferiore.

Capoverso 5

Il Consiglio federale definirà a livello di ordinanza i valori minimi da prevedere per le retribuzioni variabili. Per tutte le definizioni, il Consiglio federale può tenere conto delle soluzioni adottate in ambito internazionale (cfr. cap. 2.1.2).

Lettera a

A livello internazionale si osserva che la percentuale minima di differimento oscilla tra il 40 o 60 per cento a seconda della posizione gerarchica e dell'importo della retribuzione.

Lettera b

A livello internazionale, la durata del differimento è di almeno quattro-cinque anni e il versamento della retribuzione differita avviene solo pro quota, vale a dire al massimo mediante quote costanti. Pertanto, in caso di un differimento di quattro anni, per esempio, non sarebbe possibile dopo un anno versare l'80 per cento della retribuzione, ma al massimo il 25 per cento. Sarebbe anche possibile effettuare l'intero versamento alla decorrenza della durata complessiva del differimento.

Lettera c

Per le richieste di restituzione delle retribuzioni variabili già versate le norme vigenti a livello internazionale prevedono tempistiche analoghe a quelle previste per il differimento delle retribuzioni variabili. Nel caso sia prevista una durata minima del differimento, perché sia possibile recuperare anche l'ultima tranche, il periodo previsto per le richieste di restituzione deve essere maggiore rispetto a quello di differimento.

Lettera d

Il Consiglio federale stabilirà i criteri che devono essere rispettati dalle SIB nell'ambito della definizione di retribuzione complessiva elevata secondo il capoverso 2.

Capo ottavo: Costituzione e realizzazione di garanzie in relazione con un sostegno alla liquidità concesso dalla Banca nazionale

Nella sua funzione di LoLR, la BNS può offrire un sostegno alla liquidità sussidiario a determinate condizioni in base alla LBN²⁸¹. A tal fine, la BNS può effettuare in particolare operazioni di credito con le banche, purché i relativi mutui siano coperti da garanzie sufficienti (art. 9 cpv. 1 lett. e LBN). In tal caso la BNS stabilisce anche le condizioni generali in base alle quali effettua le operazioni di credito a sostegno della liquidità delle banche (art. 9 cpv. 2 LBN). In questo ambito la BNS agisce in modo indipendente (art. 6 LBN). Le disposizioni di seguito commentate del capo ottavo (*Costituzione e realizzazione di garanzie in relazione con un sostegno alla liquidità concesso dalla Banca nazionale*) non modificano questi principi di base e non limitano in alcun modo le decisioni prese dalla BNS in merito alle garanzie da essa accettate e alle rispettive condizioni. Tali disposizioni non sanciscono per legge alcun diritto per le banche di ricevere un sostegno alla liquidità dalla BNS.

Nell'ambito delle condizioni stabilite dalla BNS, quest'ultima accetta un'ampia gamma di garanzie per la conclusione di operazioni di credito finalizzate alla concessione di un sostegno alla liquidità. Nel quadro dello schema di liquidità esteso («extended liquidity facility», SLE), la BNS può concedere un sostegno alla liquidità contro sufficienti garanzie alle banche che soddisfano le condizioni di ammissione. Ai fini del sostegno alla liquidità nell'ambito dello SLE, la BNS accetta quali garanzie crediti ipotecari garantiti da cartelle ipotecarie registrate amministrare fiduciariamente da SIX SIS SA (liquidità a fronte di garanzie ipotecarie, LFGI) nonché una gamma specifica di titoli che possono essere consegnati a SIX SIS SA (liquidità a fronte di titoli, LFT). Un gruppo importante di possibili garanzie è costituito, in particolare, dai crediti derivanti da contratti di credito ipotecario. Il trasferimento dei crediti per la copertura del sostegno alla liquidità concesso dalla BNS avviene tramite cessione. In alternativa, è possibile anche ricorrere a garanzie di altro tipo, come la costituzione di un diritto di pegno su un credito. Per poter utilizzare i crediti ipotecari a titolo di garanzia per il sostegno alla liquidità da parte della BNS, le banche hanno bisogno che il cliente fornisca il proprio consenso tramite un contratto. Questo spesso viene fornito accettando le clausole di

²⁸¹ RS 951.11

trasferimento nel contratto di credito ipotecario. Attualmente molti contratti di credito ipotecario delle banche non prevedono (ancora) simili clausole di trasferimento, benché sia prevedibile che le banche provvederanno progressivamente a integrare in tal senso le basi contrattuali. Per inserirle in un secondo momento, però, è necessario modificare il contratto, la banca deve cioè stipulare un accordo a riguardo con ciascun cliente interessato. Soprattutto nel settore ipotecario, un adeguamento in tempi rapidi dei relativi contratti di credito comporta un onere notevole per le banche e, dal momento che la durata di questi contratti è spesso lunga, non sarebbe possibile adeguarli in tempi rapidi se un'eventuale modifica fosse consentita solo al momento del rinnovo dei crediti ipotecari. Alla luce del contesto descritto, ovvero la funzione di LoLR della BNS e l'importanza del sostegno alla liquidità concesso dalla BNS per la stabilità finanziaria, le misure sancite agli articoli 17– 17a, 17c–17d AP-LBCR mirano ad agevolare l'utilizzo dei crediti da parte delle rispettive banche per la copertura del sostegno alla liquidità concesso dalla BNS e quindi a contribuire al rafforzamento della stabilità finanziaria. Nello specifico la legge dovrebbe consentire di utilizzare i crediti a titolo di garanzia per il sostegno alla liquidità della BNS, anche nel caso in cui i relativi contratti di credito non lo prevedano (ad es. in assenza di clausole di trasferimento).

Con l'articolo 17b AP-LBCR queste agevolazioni saranno applicate anche al trasferimento o alla costituzione in pegno di crediti, da parte di una banca a favore di una società veicolo costituita a tal fine, a garanzia dei titoli di credito (p. es. nell'ambito dei cosiddetti «asset backed securities» o «covered bond»), a condizione che questi titoli di credito siano utilizzati dalla banca esclusivamente a copertura del sostegno alla liquidità concesso dalla BNS.

Inoltre, sono previste agevolazioni anche per quanto riguarda la necessaria predisposizione delle cartelle ipotecarie quali garanzie per il sostegno alla liquidità da parte della BNS (soluzioni di subcustodia).

Art. 17 Trasferimento agevolato di crediti e costituzione di altre garanzie

Capoverso 1

Nel caso di crisi di una banca, il sostegno alla liquidità da parte di una banca centrale può diventare urgente e deve essere fornito il prima possibile. Perché le banche possano usufruire delle linee di liquidità della BNS, dovrebbero essere in grado di trasferire legalmente alla BNS un numero elevato di crediti nel più breve tempo possibile. A prescindere da eventuali disposizioni contrattuali di diverso tenore, il capoverso 1 crea una base legale per il trasferimento agevolato dei crediti alla BNS nonché per la costituzione agevolata di eventuali garanzie a favore della BNS per il sostegno alla liquidità concesso dalla BNS stessa, consentendo alle banche di utilizzare i crediti come garanzie anche in assenza del consenso dei debitori. Questo approccio riduce i tempi di predisposizione e i costi per le banche (in particolare quelli necessari per modifiche contrattuali su larga scala), contribuendo così ad ampliare il potenziale di approvvigionamento di liquidità attraverso il LoLR. In particolare, il capoverso 1 comprende non soltanto i trasferimenti diretti di crediti o le costituzioni di garanzie a favore della BNS, ma anche determinate transazioni a favore di terzi

specificati dalla BNS, pure utilizzate ai fini del sostegno alla liquidità concesso dalla stessa (cfr. cpv. 3).

Oggi il trasferimento di crediti per garantire un sostegno alla liquidità concesso dalla BNS avviene solitamente tramite cessione in base alle disposizioni in materia (art. 164 segg. CO). In linea di principio, i crediti possono essere ceduti o costituiti in pegno senza il consenso del debitore (art. 164 cpv. 1 CO; art. 899 e segg. CC²⁸²). In generale, quindi, l'articolo 17 capoverso 1 AP-LBCR non introduce alcuna modifica alla legge, ma si ricollega al diritto vigente. Di solito però le banche ottengono, tramite clausole contrattuali di trasferimento, il consenso del debitore all'utilizzo del credito per le operazioni di rifinanziamento. Da un lato ciò garantisce la certezza del diritto ed evita ambiguità sulla liceità di tali operazioni (p. es. viene chiarito che non vi è alcun accordo verbale o implicito che prevede che i crediti non possano essere ceduti o costituiti in pegno). Il capoverso 1 crea dunque per legge questa certezza del diritto per quei contratti di credito nei quali non sono presenti (sufficienti) clausole contrattuali di trasferimento. Dall'altro, tali operazioni di rifinanziamento sono potenzialmente in conflitto con il segreto bancario e la normativa sulla protezione dei dati. A questo proposito, il capoverso 1 in combinato disposto con l'articolo 17c capoversi 1-2 e art. 17d AP-LBCR crea una base giuridica chiara secondo la quale in ogni caso non è necessario il consenso del cliente. L'articolo 17 AP-LBCR, però, va anche oltre e nel capoverso 2 consente l'utilizzo come garanzia anche se il contratto di credito prevede un divieto di cessione o una simile disposizione di altro tipo che limita l'utilizzo del credito come garanzia (p. es. il requisito del consenso). È quindi stabilito che questi accordi contrattuali non sono applicabili nel caso specifico in cui i crediti determinanti debbano essere utilizzati come garanzia per il sostegno alla liquidità concesso dalla BNS (nonché per un'eventuale successiva realizzazione, cfr. art. 17a AP-LBCR).

La disposizione è necessaria in quanto consente il trasferimento di crediti alla BNS per un numero elevato di contratti in vigore che non contengono le relative clausole contrattuali di trasferimento. In questo modo si intende dunque evitare che sia necessario modificare a posteriori i contratti di credito in vigore, con un notevole onere amministrativo, per inserire le clausole di trasferimento («repapering»). Nei nuovi contratti di credito, in particolare nel settore ipotecario, le banche normalmente prevedono apposite disposizioni contrattuali.

Il capoverso 1 si applica a tutti i tipi di crediti fondati sul diritto svizzero (ad es. crediti ipotecari o crediti concessi alle imprese), purché tale trasferimento serva a garantire il sostegno alla liquidità concesso dalla BNS. I trasferimenti per altri scopi non sono consentiti per legge dal capoverso 1 e i relativi accordi contrattuali rimangono invariati nella libertà di disposizione delle parti interessate.

Se e a quale valore di liquidità la BNS accetti un credito come garanzia nell'ambito delle sue operazioni di rifinanziamento, lo stabilisce essa stessa in modo indipendente nell'esercizio della doverosa discrezionalità che le è concessa dal legislatore. Oltre al

²⁸² RS 210

credito effettivo, il capoverso 1 comprende anche i privilegi e i diritti accessori connessi al credito utilizzato come garanzia (art. 170 CO), così come le garanzie non accessorie che li garantiscono. Fanno parte dei diritti accessori soprattutto quelli che servono a garantire il credito, come segnatamente i pegni o le fideiussioni. Per quanto riguarda le garanzie non accessorie, si intendono in particolare le cartelle ipotecarie trasferite alla banca come garanzia. Il capoverso 1 consente anche la costituzione di altre garanzie legate ai crediti, tra cui rientrano, ad esempio, la costituzione di pegni su crediti (art. 899 CC).

In base a quanto stabilito dal capoverso 1, il consenso del debitore derivante dal rapporto contrattuale di credito sottostante non costituisce un requisito necessario per la validità del trasferimento di un credito alla BNS da parte di una banca in qualità di creditrice. Allo stesso modo, per il trasferimento legale di un credito non è necessario neppure darne notifica al debitore. Fino a quando non giunge a conoscenza dell'avvenuta cessione alla BNS, il debitore può liberarsi dagli obblighi effettuando il pagamento alla banca (art. 167 CO). Se il credito viene rimborsato in tutto o in parte dal debitore, il credito si estingue per l'importo corrispondente. In tal modo si riduce anche la garanzia per il mutuo accordato dalla BNS alla banca. Lo stesso dicasi se il debitore oppone un credito in compensazione del suo debito nei confronti della banca (come potrebbe avvenire segnatamente in caso di fallimento della banca). La BNS può fare fronte a tali rischi in particolare mediante clausole contrattuali.

Capoverso 2

In conformità con il capoverso 1, secondo il capoverso 2 in caso di trasferimento di un credito o di una costituzione di garanzie, anche gli eventuali divieti di cessione stabiliti a livello contrattuale (art. 164 cpv. 1 CO) non trovano applicazione per questi precisi trasferimenti e costituzioni di garanzia. Come già menzionato al capoverso 1, va precisato per chiarezza che il capoverso 2 non impone limitazioni ai sensi della legge a eventuali trasferimenti o costituzioni di garanzie per scopi diversi o per eventuali altri terzi; eventuali accordi contrattuali in tal senso continuano a essere nella libertà di disposizione delle parti interessate e conservano la propria validità giuridica.

La disposizione aumenta il potenziale del possibile sostegno alla liquidità da parte della BNS, tanto più che la banca non è limitata da eventuali divieti di cessione nella sua libertà decisionale in merito alla scelta dei crediti trasferibili. Il capoverso 2 comprende tutte le disposizioni contrattuali che possono avere lo stesso effetto di un divieto di cessione (ad es. requisiti di consenso o altre condizioni restrittive legate al trasferimento). Di conseguenza, anche eventuali divieti di costituzione in pegno sono resi inapplicabili da questo capoverso.

Capoverso 3

Un gruppo importante di possibili garanzie che possono essere utilizzate per ottenere liquidità dal LoLR è costituito dai crediti ipotecari, che le banche spesso garantiscono tramite cartelle ipotecarie. Le cartelle ipotecarie sono iscritte nel registro fondiario. Nell'ambito della LFGI un ruolo centrale è svolto, per motivi operativi, dai crediti ipotecari che sono garantiti da cartelle ipotecarie registrate e gestite

fiduciariamente da una società del gruppo SIX nel cosiddetto sistema «Six Nominee» («Terravis Nominee»). Per semplificare ulteriormente l'ottenimento di liquidità tramite LFGI e aumentare il potenziale di liquidità, il capoverso 3 prevede ulteriori agevolazioni per quanto riguarda la predisposizione di cartelle ipotecarie quali garanzie per il sostegno alla liquidità. Nello specifico, questo capoverso stabilisce che le banche possono effettuare il trasferimento di cartelle ipotecarie, di cui sono creditrici pignoratorie o creditrici delle cartelle ipotecarie, a un ente di custodia centrale designato dalla BNS nell'ambito della LFGI o a un creditore fiduciario di cartelle ipotecarie, senza il consenso del debitore delle cartelle ipotecarie e anche a prescindere da accordi contrattuali contrari. Nel caso in cui si renda necessaria una modifica nel registro fondiario (p. es. modifica del creditore di una cartella ipotecaria registrata), la banca può provvedere autonomamente a inoltrare la relativa domanda all'ufficio del registro fondiario, senza il consenso del debitore delle cartelle ipotecarie, purché siano soddisfatte le condizioni di cui al capoverso 3. Il trasferimento e la conseguente modifica del creditore delle cartelle saranno consentiti a condizione che queste cartelle ipotecarie siano predisposte per essere utilizzate come garanzie per un eventuale ottenimento di liquidità dalla BNS. Il capoverso 3 si applica sia alle cartelle ipotecarie registrate che alle cartelle ipotecarie documentali.

Va notato che il capoverso 3 non costituisce una base giuridica per il trasferimento di cartelle ipotecarie all'ente di custodia senza il consenso del debitore delle cartelle stesse, a meno che le cartelle ipotecarie da trasferire non siano utilizzate per predisporre una garanzia per il sostegno alla liquidità concesso dalla BNS. È opportuno sottolineare, inoltre, che il capoverso 3 consente di ricorrere a un ente di subcustodia senza il consenso del debitore, ma l'utilizzo delle cartelle ipotecarie per scopi diversi dal sostegno alla liquidità da parte della BNS (p. es. per il rifinanziamento sul mercato) richiede comunque, una volta effettuato l'adeguamento del registro fondiario, il consenso del rispettivo debitore (p. es. attraverso specifici accordi contrattuali tra banca e cliente o debitore).

Art. 17a Realizzazione di garanzie

Nel caso in cui nell'ambito del sostegno alla liquidità concesso dalla BNS a favore di una banca si verifichi un ritardo nei pagamenti, se necessario, la BNS deve poter cedere, al fine di realizzarli, i crediti e le altre garanzie che le sono stati trasferiti o costituiti in pegno come garanzie dalla banca interessata secondo l'articolo 17 capoverso 1 AP-LBCR. Qualora si rendesse necessaria una realizzazione di questo tipo, secondo l'articolo 17a capoverso 1 AP-LBCR, la BNS può realizzare i crediti a lei trasferiti, le garanzie non accessorie trasferite così come i privilegi e diritti accessori connessi a tali crediti e trasferirli a tal fine a terzi. Per terzi si intendono indistintamente terzi svizzeri ed esteri. Questo vale a prescindere da eventuali accordi contrattuali di diverso tenore e senza necessità di consenso del debitore. Come l'articolo 17 capoverso 2 AP-LBCR, l'articolo 17a capoverso 2 AP-LBCR stabilisce che eventuali divieti di cessione contrattuali (art. 164 cpv. 1 CO), che limitano la realizzazione dei crediti o delle garanzie secondo l'articolo 17a capoverso 1 AP-LBCR, non trovano applicazione per queste precise attività di realizzazione (cfr. anche i commenti all'art. 17 cpv. 2 AP-LBCR).

Per stabilire quali operazioni di realizzazione sono consentite (p. es. realizzazione privata) è necessario fare riferimento al diritto privato e in materia di fallimento in generale e ai contratti tra la BNS e la banca. L'articolo 17a AP-LBCR in questo senso non introduce alcuna modifica dal punto di vista del diritto materiale. Tuttavia, se il contratto di credito non contiene alcuna clausola di trasferimento (o prevede persino un divieto di cessione o una simile limitazione al trasferimento) una realizzazione può comunque comportare problemi legali (p. es. violazione del segreto bancario). La disposizione chiarisce quindi come agire nel caso di contratti di credito senza (sufficienti) clausole di trasferimento.

Art. 17b Trasferimento di crediti e costituzione di altre garanzie in relazione con una società veicolo

Le banche hanno la facoltà di rifinanziare sul mercato i crediti a loro spettanti tramite cartolarizzazioni. In tale operazione i crediti sono raggruppati e convertiti in titoli negoziabili. In questo contesto il termine «cartolarizzazione» è inteso in senso lato e comprende tutti i tipi di titoli di credito garantiti (in particolare «asset backed securities» e «covered bond»). Per l'emissione di questi titoli di credito garantiti, i crediti spettanti a una banca sono trasferiti (o, in casi più rari, costituiti in pegno) come garanzia a specifiche società veicolo. Per queste operazioni di rifinanziamento da parte delle banche, sul mercato è diffuso sia il modello che prevede che una banca emetta titoli di credito garantiti da essa stessa («covered bond»), così come il cosiddetto modello ABS («asset backed security»), nel quale la società veicolo impiegata emette i relativi titoli e li colloca sul mercato. Anche i «covered bond» e le ABS, o le quote di questi titoli di credito garantiti, possono essere utilizzati come garanzie per il sostegno alla liquidità da parte della BNS nell'ambito della LFT e rappresentano dunque un'alternativa al trasferimento diretto di crediti da una banca alla BNS, a condizione che siano soddisfatte le condizioni previste dalla BNS per questi titoli (cfr. art. 9 cpv. 2 LBN). Per il trasferimento dei crediti dalle banche a queste società veicolo o la costituzione di altre garanzie in loro favore, le problematiche sono le stesse riscontrate nel caso dei trasferimenti diretti dei crediti alla BNS: spesso nei contratti di credito manca una disposizione che disciplini l'utilizzo di un credito come garanzia. Inoltre, devono essere affrontate le questioni legate alla protezione dei dati e al mantenimento del segreto. Alla luce di questo e al fine di aumentare il potenziale di liquidità della LoLR, è opportuno che le agevolazioni previste per il trasferimento e la costituzione di garanzie diretti siano applicate anche ai «covered bond» e alle ABS, a condizione che tali «covered bond» e ABS siano utilizzati anche in questo caso a copertura del sostegno alla liquidità concesso dalla BNS. Per queste ragioni l'articolo 17b capoverso 1 AP-LBCR crea una base legale per il trasferimento agevolato di crediti a una società veicolo costituita a tale scopo, nonché per la costituzione agevolata di eventuali garanzie a favore di una società veicolo costituita a tale scopo per garantire i titoli di credito emessi da tale banca o società veicolo. Analogamente all'articolo 17 capoverso 1 AP-LBCR, in particolare, sono consentiti il trasferimento e la costituzione di garanzie a favore di una società veicolo costituita a tale scopo, a prescindere da eventuali altre disposizioni contrattuali di diverso tenore e senza il consenso del debitore in virtù del capoverso 1. Oltre al credito effettivo, come l'articolo 17 capoverso 1 AP-LBCR, il capoverso 1 comprende anche i privilegi e i diritti accessori connessi al credito utilizzato come garanzia (art. 170 CO), così come le garanzie non

accessorie che li garantiscono (cfr. i commenti all'art 17 cpv. 1 AP-LBCR). Il capoverso 2 prevede altresì, come l'articolo 17 capoverso 2 AP-LBCR, che in caso di trasferimento di un credito o di costituzione di garanzie a favore di una società veicolo costituita a tale scopo secondo il capoverso 1, eventuali divieti di cessione contrattuali non trovino applicazione neanche per questi precisi trasferimenti e costituzioni di garanzie (cfr. i commenti all'art. 17 cpv 2 AP-LBCR).

Come accennato, queste agevolazioni di legge sono concesse a condizione che i titoli di credito emessi dalla banca o dalla società veicolo siano utilizzati esclusivamente a copertura del sostegno alla liquidità concesso dalla BNS. In altre parole, l'articolo 17b AP-LBCR non offre alcuna base giuridica per l'emissione di «covered bond» e ABS da collocare sul mercato nell'ambito delle operazioni di rifinanziamento privato delle banche. Le banche devono continuare a prevedere nei loro contratti di credito i provvedimenti e le clausole di trasferimento necessarie per poter effettuare queste operazioni di rifinanziamento.

L'articolo 17a AP-LBCR non trova applicazione. I crediti utilizzati come garanzie in caso di cartolarizzazione non vengono realizzati dalla BNS. La BNS, però, può realizzare i titoli che le sono stati dati come garanzie, che devono essere trasferibili liberamente.

Art. 17c Obblighi di informazione della banca

Capoverso 1

Per la predisposizione e il disbrigo operativo del rifinanziamento, secondo il capoverso 1 è essenziale che la banca trasmetta alla BNS informazioni concernenti i crediti rilevanti di cui agli articoli 17 e 17a AP-LBCR (p. es. dati del debitore, importo del credito, durata residua). Le banche sono altresì tenute a mettere a disposizione della BNS, su richiesta, tutti i documenti, compresi i contratti di credito, concernenti i crediti e le relative garanzie (p. es. fideiussioni, accordi di garanzia, cartelle ipotecarie ecc.). Le informazioni da fornire comprendono in tal caso anche i dati personali o i dati di persone giuridiche correlati al contratto di credito. Ai fini delle attività correlate di trattamento e comunicazione dei dati personali e dei dati di persone giuridiche effettuate dalle banche, la presente disposizione costituisce un motivo giustificativo legale (ai sensi del diritto in materia di protezione dei dati, in particolare art. 31 cpv. 1 della legge federale del 25 settembre 2020²⁸³ sulla protezione dei dati [LPD]). L'obbligo di informazione si applica sia in fase di predisposizione (ad es. trasmissione di informazioni necessarie alla BNS per stabilire se determinati crediti siano idonei come garanzie), sia nel periodo di durata del prestito fino al rimborso completo del sostegno alla liquidità concesso dalla BNS o fino alla realizzazione definitiva delle garanzie.

²⁸³ RS 235.1

Capoverso 2

L'obbligo di informazione prevale sugli obblighi di tutelare il segreto della banca previsti dalla legge o dai contratti e costituisce una *lex specialis*, segnatamente in relazione all'articolo 47 della LBCR. L'obbligo di informazione si applica a tutti i tipi di crediti secondo il diritto svizzero e di altre garanzie, così come ai privilegi e ai diritti accessori che possono essere trasferiti alla BNS nell'ambito di un rifinanziamento a titolo di garanzia. I documenti e le informazioni trasmessi sottostanno all'obbligo legale di tutelare il segreto a cui è assoggettata a sua volta la BNS (art. 49 LBN).

Capoverso 3

Secondo il capoverso 3 la banca ha l'obbligo di informare i debitori in merito al contenuto e al significato del capo ottavo, contenente gli articoli 17–17d AP-LBCR. Sempre secondo il capoverso 3, la banca è tenuta a informare sia il debitore del credito sia gli altri debitori noti alla banca i cui diritti sono limitati da questo capo (p. es. proprietario della cosa costituita in pegno a favore di terzi).

Ai sensi di questo capoverso la banca deve informare in modo adeguato i debitori in merito a un possibile utilizzo dei loro crediti e di altre garanzie come garanzie per il sostegno alla liquidità della BNS e della loro possibile realizzazione e trasferimento a soggetti terzi nazionali o esteri secondo l'articolo 17a AP-LBCR. Insieme a queste informazioni deve essere comunicato anche che eventuali accordi legali o contrattuali divergenti in materia di trasferibilità o divieto di cessione per i trasferimenti alla BNS secondo l'articolo 17 AP-LBCR o alle società veicolo secondo l'articolo 17b AP-LBCR non saranno applicabili nei confronti di tali stessi destinatari date le disposizioni di legge di cui al capo ottavo. La banca informa inoltre i debitori sugli effetti delle agevolazioni in relazione agli obblighi di tutelare il segreto, nonché per quanto concerne il trattamento e la comunicazione di dati personali. L'obbligo di informazione della banca si applica sia ai contratti esistenti che ai nuovi contratti e le informazioni possono essere messe a disposizione dei debitori in forma standardizzata, in versione cartacea o elettronica. In caso di nuovi contratti, l'informazione deve avvenire alla stipulazione del contratto di credito, mentre in caso di contratti esistenti trova applicazione una disposizione transitoria (cfr. cpv. 4 delle disposizioni transitorie sulla modifica del ...). Se nell'ambito della revisione della documentazione contrattuale le banche includono di propria iniziativa disposizioni concernenti il trasferimento di crediti o la costituzione di garanzie ai sensi del presente capo ottavo, viene meno l'obbligo di informare i clienti interessati dalla revisione di tale documentazione.

Il rispetto del presente obbligo di informazione costituisce un obbligo delle banche derivante puramente dal diritto in materia di vigilanza e non rappresenta un requisito di validità per il trasferimento agevolato di crediti o per la costituzione agevolata di eventuali garanzie in quanto tali.

Art. 17d Trattamento e comunicazione di dati personali e dati concernenti persone giuridiche

Capoverso 1

Il capoverso 1 crea una base legale per la collaborazione e lo scambio di informazioni tra la BNS e i terzi cui si fa ricorso per l'esecuzione del capo ottavo ai fini della gestione, della sorveglianza e dell'esecuzione nonché ai fini della realizzazione delle operazioni di credito e dei diritti e delle garanzie ad esse associati. Il trattamento e la comunicazione di dati personali, dati di persone giuridiche o di altri dati richiede una base giuridica adeguata. Il capoverso 1 stabilisce in una legge formale che il trattamento e la comunicazione dei suddetti dati e informazioni tra le parti coinvolte nell'esecuzione del capo ottavo sono consentiti e, se necessario, includono anche i terzi necessari per l'esecuzione delle disposizioni (ad es. consulenti esterni). Oltre a questo, il capoverso 1 disciplina anche la collaborazione e lo scambio di informazioni con terzi svizzeri o esteri in base all'articolo 17a AP-LBCR nel caso in cui si renda necessaria la realizzazione dei crediti e delle relative garanzie. Nel trattamento e nella comunicazione reciproca delle informazioni e dei suddetti dati, le parti coinvolte sono tenute in generale a rispettare il principio di proporzionalità. Ai fini dell'esecuzione del presente capo sono interessati esclusivamente i dati personali ai sensi dell'articolo 5 lettera a LPD, i dati di persone giuridiche (cfr. art. 57r segg. della legge del 21 marzo 1997²⁸⁴ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA]) nonché altre informazioni.

Capoverso 2

Il capoverso 2 stabilisce che la trasmissione di dati e informazioni nell'ambito dell'esecuzione del capo ottavo prevale sugli obblighi contrattuali e legali di tutelare il segreto (p. es. derivanti dai rapporti contrattuali tra la banca e il debitore). Facendo riferimento all'articolo 47 LBCR, il capoverso costituisce segnatamente una *lex specialis*.

L'eventuale trasferimento dei crediti trasferiti alla BNS, compresi i relativi privilegi e diritti accessori e le garanzie non accessorie, a terzi svizzeri o stranieri ai fini della realizzazione, comporta anche la trasmissione di dati personali, dati di persone giuridiche e altre informazioni (ad es. dati del debitore, importo del credito, durata residua) al termine di queste operazioni. Si può presumere che i principali acquirenti dei portafogli di crediti da realizzare siano banche svizzere, che a loro volta sono assoggettate al segreto bancario. Non è tuttavia escluso che gli acquirenti possano essere anche altre istituzioni. È presumibile pensare che anche queste ultime sarebbero di norma obbligate alla tutela del segreto in base agli accordi contrattuali sottoscritti con la BNS ai fini della realizzazione. Tuttavia a questo riguardo non esiste

²⁸⁴ RS 172.010

nessuna limitazione formale che stabilisca che per la realizzazione sia possibile vendere solo a banche svizzere.

Capo nono: Vigilanza

Art. 19 Misure volte a garantire un'organizzazione adeguata

Capoverso 1

Il presente articolo consente alla FINMA di assicurare il ripristino o il mantenimento della situazione conforme se la banca viola o rischia di violare nel prossimo futuro disposizioni concernenti l'organizzazione adeguata, in particolare le condizioni di autorizzazione ai sensi dell'articolo 3 AP-LBCR. Le esigenze organizzative sono definite principalmente nei capi secondo, secondo *a* e secondo *b* AP-LBCR e precisate nelle ordinanze. La banca deve segnatamente essere organizzata in modo adeguato, in particolare per quanto concerne la sua capacità di gestire i rischi. Ciò significa che non devono esserci squilibri tra l'attività operativa, i conseguenti rischi e le misure della banca intese a individuare, limitare e sorvegliare tali rischi (v. commento al n. 4.1 relativo all'articolo 3*b* AP-LBCR).

Il presente articolo comporta anche una dimensione preventiva («nel prossimo futuro»), poiché la FINMA può agire se ritiene che, senza un suo intervento, l'organizzazione adeguata della banca non sarà più garantita nel prossimo futuro. Per determinare se e in quale momento il suo intervento è necessario, la FINMA può in particolare fondarsi su criteri qualitativi o quantitativi (p. es. mancanze constatate nel processo di controllo interno della banca, rapida espansione in una regione o presso una clientela che presenta rischi elevati).

Sulla base di questo articolo la FINMA può ordinare diverse misure che si prefiggono tutte di ristabilire un'organizzazione adeguata. La FINMA dispone di un elenco non esaustivo di misure. Per quanto concerne le istruzioni impartite agli organi della banca e la designazione di un incaricato dell'inchiesta, queste competenze, sinora previste dall'articolo 26 capoverso 1 lettere *a* e *b* LBCR, potranno essere ordinate sulla base dell'articolo 19 AP-LBCR.

I ricorsi interposti contro le decisioni prese sulla base dell'articolo 19 AP-LBCR non avranno effetto sospensivo (art. 52*f* cpv. 1 lett. *a* n. 3 AP-LBCR).

L'applicazione dell'articolo 19 AP-LBCR non esclude l'adozione di altre misure, in particolare gli altri strumenti di vigilanza previsti dall'articolo 29 e seguenti LFINMA.

Lettera a

La FINMA può ordinare adeguamenti dell'organizzazione della banca (p. es. prescrizioni interne della banca). Può in particolare ordinare modifiche a livello della gestione operativa (p. es. della politica in materia di rischi applicata agli attivi, ai passivi e agli impegni fuori bilancio, segnatamente al loro adeguato accantonamento) e dei processi (p. es. identificazione, misurazione, gestione e sorveglianza dei rischi).

Lettera b

Sebbene la cerchia delle banche assoggettate al regime di responsabilità sia definita dall'articolo 3d AP-LBCR, la FINMA può assoggettare altre banche a tale regime. Questa misura può ad esempio migliorare le problematiche riscontrate dalla FINMA in relazione alla governance della banca (p. es. quando funzioni importanti non sono del tutto chiaramente ripartite) e quindi garantire un'organizzazione adeguata.

Dal momento dell'assoggettamento da parte della FINMA di un'altra banca al regime di responsabilità, questa dovrà rispettare le esigenze previste dagli articoli 3c capoverso 2 e 3d AP-LBCR. Oltre alle persone di cui all'articolo 3c capoverso 1 AP-LBCR, le persone incaricate della direzione dei settori e delle funzioni di cui all'articolo 3c capoverso 2 AP-LBCR dovranno altresì garantire un'attività irreprensibile e firmare il documento che ne stabilisce le responsabilità (v. commento al n. 4.1 concernente gli art. 3c e 3d AP-LBCR).

Lettera c

La FINMA può ordinare che la direzione dei differenti settori e delle funzioni di cui all'articolo 3c capoverso 2 AP-LBCR sia esercitata da persone diverse. La FINMA può, ad esempio, ordinare che una persona eserciti una sola funzione assoggettata al regime di responsabilità, affinché i rischi associati a tale funzione possano essere realmente identificati e controllati. Tale analisi è effettuata sulla base delle dimensioni e delle attività della banca in questione, nonché dell'organizzazione concreta delle funzioni.

Lettera d

La FINMA può ordinare alla banca di designare altre funzioni centrali ai sensi dell'articolo 3c capoverso 2 lettera h AP-LBCR e di adeguare le responsabilità attribuite a tali funzioni (p. es. ordinare che la funzione di responsabile dell'integrazione in caso di una fusione importante sia assoggettata al regime di responsabilità).

Lettera e

Se la concezione o l'applicazione del sistema di retribuzione non rispetta le relative disposizioni (cfr. art. 5c e 10b AP-LBCR) o rischia di violarle nel prossimo futuro, la FINMA può ordinarne l'adeguamento. La FINMA può quindi ordinare adeguamenti della concezione del sistema di retribuzione (p. es. ordinare a una banca che dispone di un sistema di retribuzione variabile di differirne il versamento per correggere distorsioni di incentivi oppure ordinare adeguamenti delle direttive interne se non incorporano incentivi a non violare le norme rilevanti per la vigilanza). Inoltre, la FINMA può ordinare adeguamenti a livello di applicazione del sistema di retribuzione (p. es. ordinare di diminuire la somma totale delle retribuzioni variabili per tenere conto di una mancanza di successo commerciale oppure ordinare alla banca di applicare le sanzioni previste nelle prescrizioni interne in caso di violazioni). Non è previsto che questo articolo sia utilizzato per ordinare modifiche della retribuzione variabile per una persona in particolare.

Lettera f

La misura volta a limitare l'attività operativa della banca è spostata dall'articolo 26 capoverso 1 lettera e LBCR all'articolo 19 capoverso 1 lettera f AP-LBCR, poiché questa misura può rendersi necessaria già nel quadro della vigilanza continua e non soltanto in caso di rischio d'insolvenza. Per chiarire questo aspetto, questa misura figura esplicitamente all'articolo 19 capoverso 1 lettera f AP-LBCR, con rinvii negli articoli 24 capoverso 1 lettera a e 26 capoverso 1 lettera a AP-LBCR. La limitazione dell'attività operativa comprende anche la restrizione di determinate categorie di clientela e il divieto di espandere tale attività.

Capoverso 2

Le misure previste dal capoverso 1 possono interessare anche un gruppo finanziario o un conglomerato finanziario. Ad esempio, la FINMA potrebbe ordinare alla società holding di adeguare l'organizzazione della banca.

Art. 23 Verifiche dirette

Secondo l'attuale articolo 23 LBCR la FINMA può effettuare verifiche dirette presso banche, gruppi bancari e conglomerati finanziari se ciò è necessario in considerazione della loro importanza economica, della complessità della fattispecie da chiarire o per il collaudo di modelli interni. Altre leggi in materia di mercati finanziari non prevedono limitazioni di questo tipo (cfr. art. 47 cpv. 1 LSA e art. 63 cpv. 5 LIsFi). La proposizione subordinata deve quindi essere abrogata, in modo che la FINMA possa senza alcun dubbio effettuare verifiche dirette presso banche, gruppi bancari e conglomerati finanziari nel rispetto delle condizioni quadro del sistema duale.

La complementarità delle verifiche da parte della FINMA e delle società di audit è data anche dall'adeguamento dell'articolo 23 LBCR, una disposizione potestativa. L'articolo 18 capoverso 1 LBCR, che obbliga gli istituti a incaricare una società di audit, continua a essere applicabile in modo invariato. Le società di audit continueranno quindi a essere impiegate dalle banche per verifiche in materia di vigilanza nella misura attuale.

Affinché tutte le parti coinvolte nelle attività di verifica possano basarsi su presupposti chiari, è indispensabile che la FINMA chiarisca quali audit svolge direttamente e quali sono affidati alla società di audit. Ciò è garantito nelle strategie di audit degli assoggettati alla vigilanza. È inoltre necessario un coordinamento con la revisione interna (art. 5 cpv. 3 e 13 cpv. 3 OA-FINMA). La FINMA elabora le strategie di audit per le SIB (art. 32 cpv. 1 dell'ordinanza FINMA del 31 ottobre 2024²⁸⁵ sull'audit prudenziale) e per le restanti banche le approva (art. 32 cpv. 1 ordinanza FINMA sull'audit prudenziale). In base ai rischi, inoltre, la FINMA stabilisce anche le verifiche

²⁸⁵ RS 956.161.1

che effettua essa stessa presso le banche (controlli in loco). La FINMA deve quindi coordinare con attenzione le proprie verifiche con quelle delle società di audit.

Allo stesso tempo, anche le banche devono essere in grado di pianificare l'onere derivante da tali verifiche. In media per le banche tale onere dovrebbe rimanere costante, sia nel caso sia la FINMA a effettuare controlli in loco sia nel caso siano le società di audit a svolgere le verifiche.

Capo decimo: Misure di intervento precoce

Art. 24

Capoverso 1

Le misure di intervento precoce sono misure preventive che mirano a stabilizzare una banca che si trova in una situazione di rischio elevato. Tale situazione può sussistere se la FINMA, sulla base di indicatori quantitativi o qualitativi, constata che la situazione economica di una banca, a livello di fondi propri o di liquidità, peggiora considerevolmente o potrebbe peggiorare considerevolmente nel prossimo futuro, anche se le esigenze minime in materia di fondi propri e di liquidità applicabili alla banca sono rispettate. La FINMA può inoltre intervenire se la situazione economica della banca non è peggiorata considerevolmente ma gli interessi dei clienti sono in altro modo minacciati (p. es. se la banca tenta sistematicamente di eludere la vigilanza della FINMA non rispettando il suo obbligo d'informazione e di notifica previsto dall'art. 29 LFINMA). In tale quadro, la FINMA deve intervenire e adottare le misure necessarie per evitare che il peggioramento si aggravi o per preservare gli interessi dei clienti.

Come l'articolo 19 AP-LBCR, il presente articolo comporta una dimensione preventiva («nel prossimo futuro»), poiché la FINMA deve agire se ritiene che, senza un intervento da parte sua, la situazione economica della banca potrebbe peggiorare considerevolmente. Per questa dimensione preventiva, la FINMA si basa principalmente sulle proprie constatazioni rilevate nella vigilanza continua. A titolo complementare, può fondarsi sugli indicatori di mercato (p. es. il rapporto prezzo/valore contabile [«price to book ratio»] e l'andamento del prezzo dei «credit default swap»), nonché su altre informazioni quali i rapporti degli analisti e delle agenzie di rating.

Per determinare la necessità del suo intervento, la FINMA può avvalersi di criteri qualitativi o quantitativi. Essa informerà in merito agli elementi essenziali della sua prassi affinché le banche possano farvi riferimento. Ad esempio, sono pertinenti le conclusioni delle società di audit (p. es. i rapporti di audit), le conclusioni della vigilanza diretta della FINMA (p. es. i controlli in loco, le analisi comparative [«benchmarking»], gli stress test [p. es. in relazione a ipoteche, ai rischi dei tassi di interesse e alle potenziali perdite], i rapporti di gestione e di vigilanza basati su dati [p. es. la raccolta di informazioni sugli sviluppi nell'ambito di regolamentazione e sugli indicatori di mercato]), nonché i rapporti degli analisti e delle agenzie di rating. Sulla base di tali dati e informazioni, la FINMA valuta il profilo di rischio della banca. Ciò include una valutazione dei rischi finanziari (p. es. rischi di credito, di mercato, di tassi di interesse o di liquidità) e una valutazione dei rischi non finanziari (p. es. legati al governo

d'impresa, nonché ai controlli e ai processi interni, in particolare i rischi informatici, cibernetici e di riciclaggio di denaro), nonché dei rischi giuridici e di reputazione. La FINMA deve dunque intervenire se constata un peggioramento considerevole della situazione economica della banca, attuale o prospettica, o se gli interessi dei clienti sono in altro modo minacciati (p. es. carenze nella cultura del rischio ed esistenza di conflitti di interessi).

La FINMA dispone di un elenco non esaustivo di misure. Si rinvia alle spiegazioni dell'articolo 19 capoverso 1 AP-LBCR relative alle diverse misure che potrebbero essere ordinate.

I ricorsi interposti contro le decisioni prese sulla base dell'articolo 24 AP-LBCR non avranno effetto sospensivo (art. 52^f cpv. 1 lett. a n. 4 AP-LBCR).

L'applicazione dell'articolo 24 AP-LBCR non esclude l'adozione di altre misure, in particolare gli altri strumenti di vigilanza previsti dall'articolo 29 e seguenti LFINMA.

Lettera a

Le misure volte a garantire un'organizzazione adeguata previste dall'articolo 19 AP-LBCR sono meno incisive rispetto a quelle previste dall'articolo 24 AP-LBCR, pertanto devono poter essere inequivocabilmente adottate nell'ambito di un intervento precoce.

Lettera b

Questa misura si distingue dalla limitazione dell'attività operativa della banca di cui all'articolo 19 lettera f AP-LBCR, poiché la limitazione della sfera degli affari è una misura più ampia e più incisiva (v. commento al n. 4.1 concernente l'art. 3a AP-LBCR). Oltre alla limitazione e al divieto permanente di determinate attività, la FINMA può ordinare alla banca di restringere la sua sfera degli affari (p. es. ridurre la sua attività di banca d'investimento e, se del caso, vendere tale attività).

Lettera c

Sulla base di questa lettera la FINMA può in particolare vietare alla banca di versare dividendi, di procedere a riacquisti di azioni e di corrispondere interessi sugli strumenti di fondi propri di base supplementari («Additional Tier 1», AT1). Questa lettera comprende quindi tutti i pagamenti a carattere distributivo, poiché la FINMA deve poter limitare o vietare questi tipi di distribuzioni per migliorare la situazione economica della banca.

Lettera d

Conformemente a questa lettera, la FINMA può ordinare il rafforzamento della dotazione di fondi propri della banca. Ad esempio, la FINMA potrà ordinare tale rafforzamento al fine di assicurare l'adempimento delle esigenze prudenziali in materia di fondi propri applicabili alla banca. Le tipologie di rafforzamento possono essere di diversa natura. In particolare, la FINMA può ordinare alla banca di emettere nuove

azioni o altri strumenti di capitale, nonché esigere la destinazione degli utili netti al rafforzamento dei fondi propri.

La FINMA potrà inoltre continuare a ordinare inasprimenti delle esigenze minime in materia di fondi propri sulla base e alle condizioni dell'articolo 4 LBCR e delle disposizioni pertinenti delle ordinanze (p. es. art. 45 e 131b OFoP) o nell'ambito della vigilanza continua.

Lettera e

Conformemente a questa lettera, la FINMA può ordinare il rafforzamento della dotazione di liquidità della banca. Ad esempio, la FINMA potrà ordinare tale rafforzamento al fine di assicurare l'adempimento delle esigenze minime in materia di liquidità applicabili alla banca. Le tipologie di rafforzamento possono essere di diversa natura. In particolare, la FINMA può ordinare alla banca di accrescere le attività liquide di elevata qualità («High Quality Liquid Assets», HQLA). In tale ambito, può segnatamente ordinarle di contrarre finanziamenti supplementari, di procedere alla liquidazione di attivi, di diversificare le sue fonti di finanziamento, di preparare garanzie ai fini di ottenere un sostegno alla liquidità dalle banche centrali, nonché di adottare altre misure previste dalla banca stessa quali misure volte a generare liquidità in caso di crisi. Per di più, la FINMA può ordinare alla banca di richiedere alla BNS un sostegno alla liquidità. In questo caso specifico, la FINMA può unicamente ordinare alla banca di presentare tale richiesta alla BNS. La decisione relativa alla concessione del sostegno compete soltanto alla BNS.

La FINMA potrà inoltre continuare a ordinare inasprimenti delle esigenze minime in materia di liquidità sulla base e alle condizioni dell'articolo 4 LBCR e delle disposizioni pertinenti delle ordinanze (p. es. art. 14 cpv. 4 lett. b e cpv. 5, nonché art. 25 cpv. 1 OLiq) o nell'ambito della vigilanza continua.

Lettera f

Conformemente a questa lettera, la FINMA può ordinare alla banca di attuare determinate misure previste nel suo piano di stabilizzazione al fine di rafforzare la sua dotazione di fondi propri o di liquidità (v. commento al n. 4.1 relativo all'art. 9 cpv. 2 lett. e AP-LBCR). Le misure previste nel piano di stabilizzazione della banca possono essere di natura molto diversa (p. es. interruzione del versamento degli interessi sugli strumenti AT1, emissione di nuove azioni e abbandono di un campo di attività).

Lettera g

Conformemente a questa lettera, la FINMA può ordinare la convocazione di un'assemblea generale straordinaria e l'iscrizione di oggetti all'ordine del giorno ai sensi degli articoli 704b e 805 capoverso 2 CO. Ad esempio, la FINMA può ordinare la convocazione di un'assemblea e l'iscrizione all'ordine del giorno delle modificazioni dello statuto riguardanti una limitazione della sfera degli affari della banca.

Lettera h

La misura intesa a chiedere il cambiamento della società di audit secondo la LBCR o dell'ufficio di revisione secondo il CO è spostata dall'articolo 26 capoverso 1 lettera d LBCR all'articolo 24 capoverso 1 lettera h AP-LBCR, poiché questa misura deve poter essere adottata in una situazione di rischio elevato e non soltanto in caso di rischio d'insolvenza. Al fine di chiarire tale aspetto, tale misura figura esplicitamente all'articolo 24 capoverso 1 lettera h AP-LBCR, con un rinvio nell'articolo 26 capoverso 1 lettera a AP-LBCR. La formulazione della misura è leggermente modificata rispetto a quella dell'articolo 26 capoverso 1 lettera d LBCR al fine di assicurare la coerenza con l'articolo 28a capoverso 2 AP-LFINMA.

Lettera i

La misura intesa a privare gli organi della facoltà di rappresentanza o a destituirli dalle loro funzioni è spostata dall'articolo 26 capoverso 1 lettera c LBCR all'articolo 24 capoverso 1 lettera i AP-LBCR, poiché questa misura deve poter essere adottata in una situazione di rischio elevato e non soltanto in caso di rischio d'insolvenza. Al fine di chiarire questo aspetto, tale misura figura esplicitamente all'articolo 24 capoverso 1 lettera i AP-LBCR, con un rinvio nell'articolo 26 capoverso 1 lettera a AP-LBCR.

Inoltre, questa lettera include ora esplicitamente la possibilità per la FINMA di istituire organi. Questa misura può in particolare essere pertinente se la banca non riesce a nominare un nuovo organo che è stato revocato e se vincoli temporali richiedono una rapida nomina. Ciò significa che la FINMA può formulare una decisione di nomina al fine di incaricare una persona ad agire in qualità di organo della banca. Questa decisione è diversa dalla nomina di un incaricato dell'inchiesta ai sensi dell'articolo 36 LFINMA, poiché gli organi nominati non ricevono un mandato o ordini dalla FINMA e la loro retribuzione sarà definita e versata dalla banca conformemente agli impegni di diritto privato che saranno conclusi separatamente con quest'ultima. La nomina dell'organo non è quindi intesa ad accertare fatti o ad attuare misure di vigilanza e mira invece a ovviare a una mancanza a livello degli organi della banca. Pertanto, la FINMA può nominare un incaricato dell'inchiesta ai sensi dell'articolo 36 LFINMA unitamente alla sua decisione di nomina di un organo.

Capoverso 2

Se la FINMA ordina una misura di intervento precoce di cui al capoverso 1 nei confronti di una banca che ha titoli di partecipazione o altri strumenti finanziari quotati in borsa, contestualmente a questa misura la FINMA può ordinare alla banca di differire la pubblicazione di una comunicazione ad hoc eventualmente necessaria in questo contesto e della relativa comunicazione alla borsa, contrariamente alle prescrizioni sulle informazioni privilegiate (cfr. art. 2 lett. j LInFi) o alle norme sull'autodisciplina. Tale differimento può essere ordinato solo nei casi in cui la divulgazione di informazioni confidenziali e suscettibili di influenzare i corsi (cfr. art. 2 lett. j LInFi) potrebbe compromettere o vanificare lo scopo perseguito dalla misura ordinata dalla FINMA. Il differimento deve quindi essere disposto al fine di raggiungere l'obiettivo perseguito con la misura in materia di vigilanza. Tutto ciò a condizione che la misura ordinata non

sia comunque già nota e che in generale sia possibile posticipare la pubblicazione e la conseguente comunicazione al pubblico e ad altri operatori del mercato della misura ordinata. Spetta alla FINMA valutare la necessità del differimento e stabilire la durata dello stesso. Da parte sua, la banca deve garantire la tutela del segreto in relazione alla misura, comprese le rispettive azioni di attuazione. Per quanto riguarda la garanzia della tutela del segreto e la procedura da seguire nel caso in cui questa non sia più garantita, si rimanda al commento all'articolo 5a AP-LBCR. Le misure disposte dalla FINMA possono applicarsi anche a un gruppo finanziario o a un conglomerato finanziario (cfr. cpv. 3). Per esempio, potrebbe essere ordinata una misura di intervento precoce nei confronti di una filiale, sebbene i titoli di partecipazione in borsa siano stati emessi dalla società madre. In una situazione di questo tipo il differimento della pubblicazione potrebbe essere ordinato anche nei confronti della società madre.

Capoverso 3

Le misure previste dai capoversi 1 e 2 possono interessare anche un gruppo finanziario o un conglomerato finanziario. Ad esempio, la FINMA potrebbe ordinare alla società holding di ricapitalizzare la banca.

Capo undicesimo: Misure in caso di rischio d'insolvenza

Osservazioni preliminari sul capo undicesimo (Misure in caso di rischio d'insolvenza) e sul capo dodicesimo (Fallimento di banche insolventi [fallimento di banche])

In base ai riferimenti in altre leggi in materia di mercati finanziari, le modifiche seguenti si applicano anche agli assoggettati alla vigilanza al di fuori del settore bancario:

- l'articolo 42 LOF sancisce l'applicazione per analogia degli articoli 25–37g LBCR alle centrali d'emissione di obbligazioni fondiarie;
- in base all'articolo 67 LIsFi le disposizioni della LBCR «relative alle misure in caso di rischio d'insolvenza e al fallimento di banche» si applicano per analogia alle direzioni dei fondi e alle società di intermediazione mobiliare, nonché alle società di cui all'articolo 4 LIsFi, e quelle «relative alla garanzia dei depositi e agli averi non rivendicati» si applicano per analogia alle società di intermediazione mobiliare che tengono conti;
- secondo l'articolo 88 capoverso 1 LInFi, gli articoli 25–37 e 37d–37g^{quinquies} LBCR si applicano per analogia alle infrastrutture del mercato finanziario e alle società di cui all'articolo 3 LInFi. Questo rimando della LInFi viene adeguato, dal momento che gli articoli 37g^{bis}–37g^{quinquies} vengono spostati nel capo quattordicesimo b (Tutela giurisdizionale) e di conseguenza rinumerati (art. 52c–52f).

Art. 25, rubrica nonché cpv. 1 lett. b e 2

Rubrica

La modifica nella formulazione chiarisce che l'articolo contiene non soltanto le condizioni, ma anche le misure a disposizione in caso di rischio d'insolvenza, che, nello specifico, in base al capoverso 1 sono le misure di protezione, la risoluzione e il fallimento.

Capoverso 1 lettera b

L'espressione «procedura di risanamento» è sostituita con l'espressione «procedura di risoluzione».

L'attuale procedura di risanamento delle banche di cui agli articoli 28 e seguenti LBCR è stata introdotta con l'obiettivo di concedere un'ultima opportunità, sostenuta da misure amministrative, a una banca in difficoltà finanziarie di continuare la propria attività soddisfacendo per quanto possibile le pretese dei creditori²⁸⁶. Se una banca è a rischio di insolvenza, però, non si tratta solo di proteggere i proprietari e i creditori, ma è necessario perseguire anche obiettivi di carattere generale (p. es. mantenimento della stabilità finanziaria). In caso di risoluzione, per esempio, la FINMA può intervenire direttamente sui diritti dei proprietari e dei creditori diminuendo il capitale sociale e convertendo il capitale convertibile.

Inoltre, l'opzione di risoluzione che prevede l'uscita ordinata dal mercato non è in linea con l'obiettivo di risanamento sopra descritto. In caso di uscita dal mercato, le attività della banca sono progressivamente ridotte per un certo periodo di tempo e quindi cessate in modo programmato. Utilizzando il nuovo termine «risoluzione» si tiene conto del fatto che in una procedura di risoluzione può anche essere scelta come opzione l'uscita ordinata dal mercato.

Dopo la crisi finanziaria del 2008, anche a livello internazionale si è affermato il concetto di «resolution», solitamente tradotto con risoluzione. Nell'UE, per esempio, il concetto di «resolution», che a oggi in Svizzera corrisponde a quello di risanamento, si traduce con risoluzione, mentre «recovery», che in Svizzera corrisponde al concetto di stabilizzazione, è tradotto con risanamento. Evitando quindi l'utilizzo del termine risanamento nel contesto svizzero TBTF, in futuro si eviteranno anche eventuali equivoci in riferimento alla comunicazione internazionale.

Capoverso 2

il termine «risanamento» è sostituito dal termine «risoluzione»;

Art. 26 cpv. 1 e 2

Capoverso 1

Per quanto concerne le misure di protezione in caso di rischio d'insolvenza di una banca (art. 26 LBCR), dal rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta del 17 dicembre 2025 emerge che, in caso di rischio d'insolvenza (art. 25 LBCR), le misure di protezione di cui all'articolo 26 LBCR sono molto meno drastiche dell'odierno risanamento del fallimento²⁸⁷. Se necessario, la FINMA dovrebbe prendere misure di

²⁸⁶ FF **2002** 7175, in particolare 7200

²⁸⁷ FF **2025** 515, pag. 526

protezione, avvalendosi del suo potere discrezionale, prima che debbano essere prese misure di risanamento o di liquidazione. Pertanto, per favorire un intervento della FINMA al momento opportuno, le misure previste in precedenza dall'articolo 26 capoverso 1 lettere a e c–e LBCR potranno ora essere ordinate alle condizioni degli articoli 19 e 24 AP-LBCR, ossia indipendentemente dall'esistenza di un rischio d'insolvenza. Inoltre, le misure previste da tali articoli potranno altresì essere ordinate in caso di rischio d'insolvenza (cfr. art. 26 cpv. 1 lett. a LBCR).

La misura intesa a impartire istruzioni agli organi della banca (art. 26 cpv. 1 lett. a LBCR) non figura più espressamente, poiché è contemplata dagli articoli 19 AP-LBCR e 24 AP-LBCR attraverso l'espressione «in particolare» e poiché va di pari passo con diverse misure che vi figurano già (p. es. l'ordine di limitare l'attività operativa della banca). Inoltre, anche la misura tesa a designare un incaricato dell'inchiesta (art. 26 cpv. 1 lett. b LBCR) non figura più espressamente nell'articolo 26 capoverso 1 AP-LBCR, poiché può già essere adottata dalla FINMA allo stadio della vigilanza continua sulla base dell'articolo 36 LFINMA. La FINMA può quindi comunque designare un incaricato dell'inchiesta secondo l'articolo 36 LFINMA, ad esempio per preparare una procedura di risoluzione (p. es. processo di valutazione e di vendita).

Si precisa che attualmente è ancora in consultazione in Parlamento il progetto di introduzione di una garanzia statale della liquidità per le SIB (oggetto 23.062), nel quale figura una misura prevista dall'articolo 26 capoverso 1 lettera i AP-LBCR secondo cui la FINMA può ordinare alla banca o alla società madre di ammortizzare o convertire i fondi propri di base supplementari. Questa misura potrebbe essere integrata come articolo 26 capoverso 1 lettera e AP-LBCR.

Infine, l'elenco delle misure dell'articolo 26 capoverso 1 AP-LBCR continua a essere non esaustivo.

Lettera a

Le misure di intervento precoce previste dall'articolo 24 AP-LBCR sono meno incisive rispetto a quelle fissate dall'articolo 26 AP-LBCR, pertanto devono poter essere adottate inequivocabilmente nel quadro delle misure di protezione in caso di rischio d'insolvenza.

Lettere b, c e d

Queste misure figurano attualmente nell'articolo 26 capoverso 1 lettere f, g e h LBCR e saranno semplicemente rinumerate.

Capoverso 2

Il contenuto attuale dell'articolo 26 capoverso 2 LBCR relativo alla pubblicazione è abrogato a seguito della modifica dell'articolo 22 LFINMA, poiché tutte le questioni legate all'informazione del pubblico vi sono ora disciplinate in modo centralizzato (v. commento nel n. 4.7 relativo all'articolo 22 cpv. 2 e 3 AP-LFINMA).

Il nuovo articolo 26 capoverso 2 AP-LBCR introduce a livello di legge la possibilità per la FINMA di ordinare il differimento della pubblicazione di una comunicazione ad hoc e la comunicazione alla borsa in relazione a una misura di protezione. Se la FINMA emana una o più misure di protezione, in analogia all'applicazione dell'articolo 24 capoverso 2 AP-LBCR essa può ordinare in concomitanza che la banca, contestualmente alla misura di protezione, differisca la pubblicazione e la comunicazione di informazioni confidenziali suscettibili di influenzare i corsi. Per quanto concerne i requisiti e le implicazioni di tale differimento della comunicazione, si rimanda ai commenti all'articolo 24 capoverso 2 AP-LBCR.

Art. 28 Opzioni e procedura di risoluzione

La nuova procedura sostituisce la precedente procedura di risanamento. Nella rubrica è precisato che il presente articolo disciplina le opzioni di risoluzione e la procedura di risoluzione.

Capoverso 1

In questo capoverso viene chiarito che una risoluzione non deve essere necessariamente orientata al ripristino della redditività e quindi a una continuazione dell'attività della banca a tempo indeterminato. Infatti, oltre alla ristrutturazione e alla continuazione dell'attività dell'intera banca (lett. a) nonché alla continuazione di singoli servizi bancari (lett. b), è possibile segnatamente anche l'uscita ordinata dal mercato (lett. c), il cui obiettivo è ridurre l'attività della banca senza compromettere la stabilità finanziaria entro un periodo di tempo limitato, in misura tale da consentire, per esempio, la restituzione ordinata della licenza per esercitare l'attività bancaria. L'uscita ordinata dal mercato può comprendere anche la continuazione di servizi bancari, nella misura in cui questi sono trasferiti a terzi o continuano a tempo determinato nel corso della diminuzione delle attività. Similmente, la ristrutturazione e continuazione delle attività della banca non escludono la cessazione ordinata di singole attività.

A seconda del settore di attività, per il trasferimento o la cessazione dei servizi bancari si può far ricorso a diversi strumenti di risoluzione, tra cui il taglio delle attività (per es. la riduzione del portafoglio di negoziazione nell'«investment banking»), come parte di una ristrutturazione, e il trasferimento, l'accorpamento o il rilevamento della banca o di parti di essa a favore di terzi, di una società transitoria o di una società veicolo secondo l'articolo 30 AP-LBCR. L'opzione di risoluzione deve essere articolata in modo tale da poter essere realizzata con i mezzi finanziari disponibili nella fattispecie.

Capoverso 2

L'espressione «procedura di risanamento» è sostituita con l'espressione «procedura di risoluzione».

Capoverso 3

L'espressione «incaricato del risanamento» è sostituita con l'espressione «incaricato della risoluzione».

Capoverso 4

Il termine «procedura» è sostituito dall'espressione «procedura di risoluzione».

Art. 28a Obiettivi della risoluzione

Da questo momento a livello di legge saranno stabiliti in modo esplicito gli obiettivi della risoluzione, ai quali la FINMA si orienterà nella scelta delle opzioni di risoluzione concrete e nell'applicazione dei relativi strumenti (cfr. art. 30 AP-LBCR). Ciò è importante ai fini della scelta tra le diverse opzioni di risoluzione oggetto di discussione. Pertanto, a titolo di esempio, può accadere che a una prima analisi la continuazione dell'attività con ristrutturazione possa apparire più vantaggiosa per i nuovi proprietari, mentre la FINMA potrebbe ritenere che la risoluzione e gli obiettivi con essa perseguiti abbiano maggiori prospettive di successo in caso di continuazione di singoli servizi bancari (p. es. mediante alienazione a terzi) o un'uscita dal mercato. Il concetto di «buone prospettive di risanamento», finora utilizzato come criterio di riferimento in questi casi, non può più essere preso in considerazione a seguito della modifica della terminologia. Per di più, nell'ambito dell'applicazione dei singoli strumenti di risoluzione bisogna considerare gli obiettivi della risoluzione.

Inoltre, elencare esplicitamente gli obiettivi rafforza il concetto secondo cui la FINMA si orienta a obiettivi generali nella scelta dell'opzione di risoluzione e dei relativi strumenti da impiegare. Questo è ancora più importante nel caso di un «bail-in» ordinato dalla FINMA stessa, perché così facendo l'Autorità incide sui diritti dei creditori, nonostante l'articolo 4 LFINMA stabilisca che la vigilanza sui mercati finanziari si prefigge la protezione dei creditori.

L'ordine in cui sono presentati gli obiettivi non implica un ordine di priorità degli obiettivi tra loro. La rilevanza degli stessi andrà invece valutata caso per caso. La FINMA impiegherà quindi gli strumenti di risoluzione con i quali, date le circostanze del caso specifico, possono presumibilmente essere conseguiti al meglio gli obiettivi rilevanti. A tal fine occorre tenere presente che la valutazione dell'opzione e degli strumenti di risoluzione che consentono di raggiungere al meglio gli obiettivi rilevanti è di per sé una previsione e che la FINMA dispone di un ampio margine di discrezionalità in tal senso. Ad esempio, nel caso in cui contestualmente venga concesso un PLB, la FINMA può scegliere l'opzione di risoluzione con la quale ritiene che vi siano più probabilità di un rimborso completo dei mezzi.

La scelta degli obiettivi è stata effettuata in base a quelli previsti dall'UE (cfr. art. 31 e 32 BRRD). A questo riguardo, è importante far notare che gli obiettivi della risoluzione non si limitano agli obiettivi TBTF di cui all'articolo 7 capoverso 2 LBCR e non costituiscono una condizione per l'apertura di una procedura di risoluzione. Ciò garantisce che, come avvenuto finora, la risoluzione sia possibile non soltanto per le SIB, ma anche per tutte le altre.

Lettere a–c

I primi tre obiettivi si basano sugli obiettivi TBTF di cui all'articolo 7 capoverso 2 LBCR. L'obiettivo alla lettera b, però, è formulato in modo più ampio, in linea con la formulazione di cui al capoverso 1, e non è limitato alle sole funzioni di rilevanza sistemica.

Lettera d

Nel valutare gli strumenti di risoluzione disponibili, la FINMA può anche tenere conto della tutela dei depositi di capitali e dei beni dei clienti, ovvero fondi e altri beni che i clienti hanno affidato alla banca (p. es. i depositi non coperti dalla garanzia dei depositi). Non sono tutelati gli investimenti in titoli finanziari della banca interessata, come ad esempio le obbligazioni soggette a bail-in. Questi strumenti sono appositamente studiati per assorbire le perdite in caso di risoluzione. Ciò vale in particolare anche per le obbligazioni AT1, che dal punto di vista normativo rientrano nel capitale proprio «going concern».

Osservazione preliminare sugli articoli 28b e 28c

Data la fusione del piano e della decisione di risanamento in un unico documento, la decisione di risoluzione, non è più necessario approvare un piano di risanamento a sé stante come documento separato nell'ambito di una risoluzione. Le attuali esigenze relative al piano di risanamento (art. 29 e 30c LBCR) sono ora i principi di risoluzione (art. 28b cpv. 2 AP-LBCR) e il contenuto della decisione di risoluzione (art. 28c cpv. 1 AP-LBCR). In tale contesto, anche l'obbligo di pubblicazione dei principi del piano di risanamento (art. 31 cpv. 4 AP-LBCR) è spostato, in forma opportunamente adeguata, nell'articolo 28c capoverso 3 AP-LBCR.

Art. 28b Decisione e principi di risoluzione

Capoverso 1

Al posto del piano di risanamento e della decisione relativa all'approvazione dello stesso, subentra ora la decisione di risoluzione. Con la decisione di risoluzione, la FINMA emana le disposizioni necessarie per l'esecuzione della procedura di risoluzione.

Capoverso 2

Finora i principi di cui alle lettere a–d, ai quali deve conformarsi la decisione di risoluzione, erano disciplinati dall'articolo 29 e dall'articolo 30c capoverso 1 LBCR, quali esigenze relative al piano di risanamento.

Lettera a

Questo principio rispecchia i contenuti degli articoli 29 e 30c capoverso 1 lettera a LBCR.

In caso di risoluzione, deve essere garantito il (rinnovato) rispetto delle condizioni di autorizzazione e delle disposizioni in materia di vigilanza, segnatamente a livello di capitale e di liquidità. In caso di risoluzione finalizzata alla continuazione dell'attività della banca o dei servizi bancari, gli strumenti di risoluzione utilizzati devono quindi consentire la continuazione dell'attività bancaria o dei servizi bancari facendo in modo che siano nuovamente soddisfatti tali condizioni e requisiti. Nel caso di un'uscita ordinata dal mercato, le attività della banca vengono gradualmente ridotte attraverso vendite (parziali) e la cessazione ordinata di tali attività su un arco di tempo più lungo. In questo caso, occorre inoltre garantire che la banca sia in grado di soddisfare le condizioni di autorizzazione e gli altri requisiti legali in materia di vigilanza per l'intero periodo in cui fornirà ancora servizi bancari. Pertanto, nel raffronto con l'attuale formulazione, nell'articolo 29 LBCR è stralciato l'inciso «eseguito il risanamento».

Al posto di «disposizioni legali» ora viene inoltre usato il termine «disposizioni legali in materia di vigilanza», così da comprendere anche i requisiti previsti a livello di ordinanza dal Consiglio federale nonché i requisiti previsti dalla FINMA (p. es. supplementi del «pilastro 2»).

La valutazione dell'adempimento di tale condizione avviene in base alla valutazione dei valori di risoluzione, ora disciplinata in un articolo centrale (art. 29a AP-LBCR). Di conseguenza, qui si rimanda a tale articolo.

Lettera b

Il principio secondo il quale i creditori non devono essere posti in una posizione peggiore rispetto a quella che risulterebbe dal fallimento (il cosiddetto principio «no-creditor-worse-off») è qui esplicitamente esteso agli azionisti. Tale disposizione è in linea con la procedura adottata anche in altre giurisdizioni, dove, oltre ai creditori, anche i proprietari beneficiano del confronto con il fallimento. In questo contesto, anche per il nuovo metodo di calcolo di un'eventuale compensazione per i proprietari in caso di azzeramento del capitale sociale si rimanda esplicitamente al concordato (cfr. commento all'art. 30b^{bis} AP-LBCR). Si tenga presente, a tale proposito, che nella prassi nell'ambito di una procedura di fallimento bancario gli azionisti non ricevono nulla di norma, in quanto devono prioritariamente essere soddisfatti gli impegni della massa e tutti i creditori. La compensazione potrebbe quindi essere l'eccezione e non la regola.

I creditori che hanno rinunciato contrattualmente al rispetto del principio «no-creditor-worse-off» non devono essere presi in considerazione al momento delle verifiche in merito e non possono quindi contestare la sua eventuale violazione.

Lettere c e d

Sono stati apportati adeguamenti a livello linguistico.

Art. 28c Contenuto della decisione di risoluzione

Capoverso 1

Osservazioni preliminari

I contenuti del presente capoverso corrispondono in massima misura, nel loro tenore, a quelli dell'attuale articolo 30c capoverso 2 LBCR. A livello di tenore, le disposizioni di cui alle lettere d–j sono invariate e pertanto non ci sono commenti che le riguardano.

Lettera a

La FINMA realizza l'opzione di risoluzione scelta secondo l'articolo 28 capoverso 1 AP-LBCR e gli strumenti di risoluzione da impiegare concretamente secondo l'articolo 30 AP-LBCR.

Lettera b

Sono stati apportati adeguamenti a livello linguistico e al rimando alle disposizioni, ora formulate come principi all'articolo 28b capoverso 2 AP-LBCR.

Lettera c

La vigente disposizione dell'articolo 30c capoverso 2 lettera c LBCR è spostata in questa sede e ampliata. Sono possibili anche opzioni di risoluzione, in particolare l'uscita ordinata dal mercato o la continuazione di singoli servizi bancari mediante alienazione, per i quali non occorre prevedere un nuovo modello di attività della banca esistente, bensì il trasferimento o la cessazione dei servizi bancari. In questo caso, la decisione di risoluzione dovrebbe descrivere questi trasferimenti e cessazioni e non il nuovo modello di attività.

Capoverso 2

Lettera a

La possibilità della FINMA di sospendere completamente i diritti sociali dei nuovi proprietari, finora prevista dall'articolo 30b capoverso 9 LBCR solo nel caso specifico di un bail-in, è trasferita in questa disposizione e, in questo contesto, ne è stato ampliato il contenuto. Tale possibilità sarà riconosciuta indipendentemente dall'opzione di risoluzione scelta e per la durata della procedura di risoluzione. «Diritti sociali» è

sostituito con «diritti», un termine più ampio che evita problemi di delimitazione. Ai fini di una maggiore chiarezza, l'espressione «sospendere completamente» utilizzata finora, è sostituita con «sospendere o revocare» per sottolineare che i diritti sospesi non sono ripristinati a posteriori con effetto retroattivo, ma che potranno essere nuovamente esercitati soltanto in futuro e che nella fattispecie ciò non accade in determinate configurazioni. Quest'ultimo strumento è utile, per esempio, nel caso di un'uscita ordinata dal mercato, che mira a una cessazione ordinata di tutte le attività e la cui attuazione deve essere in linea con gli obiettivi della risoluzione di cui all'articolo 28a AP-LBCR e non con gli interessi dei proprietari.

Lettera b

L'articolo 32 capoverso 2 LBCR disciplina le conseguenze di un'esclusione, prevista dal piano di risanamento, del diritto per la banca di domandare la revocazione di negozi giuridici ai sensi degli articoli 285–292 LEF e implica con ciò sin d'ora che la FINMA può disporre una simile esclusione mediante l'approvazione del piano di risanamento. Tale competenza deve essere disciplinata di nuovo in modo esplicito in questa sede in relazione alla decisione di risoluzione.

Lettera c

Per l'esecuzione di una risoluzione possono essere necessari esoneri specifici dall'adempimento di esigenze. Di norma si tratterà di eccezioni temporanee, non limitate alla durata della procedura di risoluzione. Per esempio, dopo l'applicazione di misure di capitalizzazione («bail-in»), una SIB non sarà in grado di soddisfare immediatamente le esigenze in materia di fondi propri «gone concern». Pertanto, se la risoluzione è finalizzata alla continuazione dell'attività della banca o dei servizi bancari, la FINMA deve poter rinunciare temporaneamente al rispetto di tali esigenze e indicare invece un percorso con scadenze prestabilite per la ricostruzione dei fondi. Nel caso, invece, la risoluzione sia orientata a un'uscita ordinata dal mercato, la ricostruzione di questi fondi sarebbe non solo vana, ma anche poco utile al raggiungimento del risultato. In situazioni di questo tipo, quindi, si dovrebbe poter rinunciare completamente alla ricostruzione di questi fondi.

Capoverso 3

Il presente capoverso riprende il tenore di quanto disposto nel vigente articolo 31 capoverso 4 LBCR, poiché l'articolo 31 LBCR viene abrogato a seguito della fusione del piano e della decisione di risanamento in un documento, la decisione di risoluzione.

Art. 28d Risoluzione di banche cantonali

La disposizione sulle banche cantonali, finora contemplata dall'articolo 28a LBCR, è spostata in tale sede e provvista di un nuovo numero. Inoltre, il termine «risanamento» è sostituito nella rubrica e in tutto l'articolo con «risoluzione» e sono stati effettuati adeguamenti di carattere linguistico.

Art. 29

L'articolo è abrogato. Il contenuto della disposizione è spostato nell'articolo 28b capoverso 2 lettera a AP-LBCR.

Art. 29a Valutazione

La valutazione riveste un ruolo fondamentale nella risoluzione. L'articolo 29a AP-LBCR crea una disposizione che disciplina a livello centrale aspetti importanti della valutazione e stabilisce in modo trasparente le differenze tra le diverse valutazioni e le relative responsabilità.

Capoverso 1

Nel capoverso 1 sono elencate le tre valutazioni che devono essere effettuate in una risoluzione. Queste valutazioni funzionano in modo diverso, perseguono tutti obiettivi propri e quindi devono essere svolte ognuna con un proprio metodo.

Lettera a

La valutazione secondo il valore di continuità aziendale (nota anche come «valutazione 1» in ambito internazionale) è effettuata per stabilire se è soddisfatta una delle condizioni ai sensi dell'articolo 25 capoverso 1 LBCR e serve come input alla FINMA per verificare se la banca è a rischio d'insolvenza. Nella verifica delle condizioni di cui all'articolo 25 capoverso 1 LBCR, la FINMA dispone di un ampio margine di discrezionalità tecnica. Oltre alla valutazione secondo il valore di continuità aziendale, la FINMA deve tenere presenti anche altri elementi, in particolare le previsioni di liquidità. Tale valutazione 1 si basa sullo standard di presentazione dei conti applicato dalla banca e non costituisce una base per rivendicazioni di terzi.

Lettera b

La valutazione secondo il valore di risoluzione (detta anche «valutazione 2») è una valutazione autonoma di diritto pubblico che comprende rettifiche di valore che vanno oltre quelle previste dagli standard di presentazione dei conti applicati e tiene conto delle perdite future, delle ripercussioni delle disposizioni di risoluzione della FINMA e di una stima delle presumibili spese di risoluzione. Prevede quindi deviazioni significative dalla valutazione 1 e produce una rivalutazione completa dell'azienda, che può includere rettifiche del valore sostanziali. La valutazione 2 supporta la scelta e la calibrazione degli strumenti di risoluzione ed è utilizzata per valutare se la banca dispone di fondi propri sufficienti a seguito della risoluzione e se soddisfa le disposizioni legali in tal senso in materia di vigilanza.

In base all'articolo 28b capoverso 2 lettera a AP-LBCR la risoluzione deve basarsi su una valutazione 2. La valutazione 2 è quindi un requisito obbligatorio per l'esecuzione della procedura di risoluzione. Inoltre, il confronto tra la valutazione 2 e la valutazione 3 costituisce la base del «no creditor worse off test». Si agisce in deroga a questo approccio in caso di alienazione dell'attività d'impresa in base all'articolo 30^{quater} AP-

LBCR. L'aggiudicazione nella procedura di gara avviene in base alle offerte presentate (cfr. art. 30^{quater} cpv. 3 AP-LBCR). In questo caso, quindi, il rispetto del «no creditor worse off test» si basa su un confronto tra il prezzo di acquisto effettivo e la valutazione 3.

Il requisito secondo cui il piano di risanamento deve fondarsi su una valutazione prudente degli attivi e dei passivi della banca e su una stima prudente della necessità di risanamento (art. 30c cpv. 1 lett. a LBCR) sanciva già nella legge i principi della valutazione 2, i quali sono stati soltanto riformulati in modo specifico per una maggiore chiarezza. Così come in passato, la FINMA continua a disporre di un ampio margine di discrezionalità tecnica. La valutazione 2 non costituisce una base per rivendicazioni di terzi.

Lettera c

La valutazione secondo i valori di liquidazione (nota a livello internazionale come «valutazione 3») è una valutazione del concordato, ovvero una pura valutazione «gone concern», utile in particolare ad accertarsi che in una risoluzione i creditori, così come i proprietari, non siano posti in una posizione economica presumibilmente peggiore rispetto a quella che risulterebbe dalla dichiarazione immediata del fallimento della banca (cfr. art. 28b cpv. 2 lett. b AP-LBCR). Così come avviene già oggi, questa valutazione costituisce quindi la base per eventuali rivendicazioni di terzi.

Capoverso 2

Le informazioni rilevanti disponibili al momento della valutazione costituiscono la base delle valutazioni. In questo modo viene chiarito anche che l'andamento dei valori e le informazioni disponibili solo dopo il momento della valutazione sono irrilevanti per le valutazioni. Questa disposizione fa riferimento al fatto che nell'ambito di una crisi difficilmente si dispone di una base informativa completa e ineccepibile e che la valutazione deve tenere conto di tale incertezza con adeguati disaggi, accantonamenti, ipotesi sul mantenimento di valore dei valori patrimoniali e sui futuri proventi della banca ecc.

Capoverso 3

Il capoverso 3 stabilisce a chi spetta eseguire le valutazioni di cui al capoverso 1.

La valutazione 1 viene effettuata dalla banca e serve alla FINMA come input per determinare il rischio di insolvenza ai sensi dell'articolo 25 capoverso 1 LBCR. Il fatto che la valutazione 1 spetti alla banca non compromette in alcun modo la competenza della FINMA di determinare il rischio di insolvenza. In particolare, la FINMA può determinare il rischio di insolvenza anche se la banca non ha effettuato la valutazione 1 o se il rischio di insolvenza non si basa sulla valutazione 1, bensì su altri elementi.

In linea di massima le valutazioni 2 e 3 sono effettuate da parte di un incaricato della valutazione, su mandato della FINMA, e prevedono l'obbligo di cooperazione della banca (cfr. art. 29a cpv. 6 AP-LBCR). Come riportato nei commenti al capoverso 1

lettere b e c, le valutazioni 2 e 3 si discostano dagli standard di presentazione dei conti secondo il valore di continuità aziendale applicabili nella fase di «going concern». L'incaricato della valutazione può utilizzare come punto di partenza i sistemi bancari esistenti e i modelli di valutazione interni alla banca. Nell'ambito del suo obbligo di cooperazione, la banca è tenuta a fornire all'incaricato della valutazione le informazioni necessarie (cfr. cpv. 6).

La FINMA non deve attendere che vi sia il rischio di insolvenza, ma può ricorrere tempestivamente all'incaricato della valutazione, in modo che le valutazioni siano disponibili alla fine della settimana della risoluzione. L'obiettivo è quello di garantire che l'attenzione si concentri, come avvenuto finora, sulla rapidità e sulla certezza giuridica della valutazione.

Capoverso 4

La FINMA può affidare a un incaricato della valutazione la verifica della valutazione 1 effettuata dalla banca, in particolare in caso in cui vi siano dei dubbi su tale valutazione. Ad esempio, nel caso in cui la banca non abbia effettuato le necessarie rettifiche del valore.

Capoverso 5

Qualora il ricorso a un incaricato della valutazione per le valutazioni 2 e 3 non risulti fattibile, per esempio per motivi di tempo, la FINMA può ordinare alla banca di procedere direttamente a tali valutazioni in conformità con le direttive della FINMA. In tal caso, la FINMA sottopone le valutazioni a una verifica della plausibilità.

Capoverso 6

La banca ha l'obbligo di mettere prontamente a disposizione della FINMA o dell'incaricato della valutazione tutte le informazioni rilevanti per le valutazioni nella forma adeguata stabilita dalla FINMA. Sussiste quindi un obbligo di cooperazione della banca, il quale prevede anche che la stessa garantisce l'accesso necessario ai sistemi tecnici rilevanti. Come avviene oggi, spetta alla banca organizzarsi in tal senso, già nell'ambito della normale attività lavorativa («business as usual»).

Capoverso 7

Le informazioni e le ipotesi sulle quali si fonda una valutazione devono essere documentate adeguatamente. Nel caso della valutazione 2, ad esempio, è necessario documentare quali rettifiche di valore sono state effettuate e per quale motivo (p. es. rettifiche di valore sugli attivi, accantonamenti aggiuntivi, ripercussioni delle disposizioni di risoluzione e costi e perdite futuri). Per la valutazione 3 devono essere documentate le ipotesi su cui si basano i valori di liquidazione.

Capoverso 8

La FINMA precisa in un'ordinanza le esigenze poste alle valutazioni, all'incaricato della valutazione nonché alla documentazione relativa alle informazioni e alle ipotesi che stanno alla base delle valutazioni. Le precisazioni relative alle valutazioni tengono conto delle diverse caratteristiche delle valutazioni come segue.

La base per la valutazione 1 sono i rispettivi standard di presentazione dei conti della banca e dei suoi principali enti giuridici, ipotizzando che la banca si trovi nella fase di «going concern». La valutazione è un input fornito dalla banca ai fini dell'analisi del rischio d'insolvenza da parte della FINMA.

La valutazione 2 rappresenta una valutazione della risoluzione di diritto pubblico e si basa su rettifiche di valore e stime che vanno oltre quelle previste dagli standard di presentazione dei conti applicati, aventi come data di riferimento la fine della settimana di risoluzione.

Le ipotesi da formulare nella valutazione 3 relative ai valori di liquidazione (p. es. l'ammontare delle rettifiche di valore di diverse voci di bilancio) saranno specificate.

Per le valutazioni da effettuarsi ai fini della risoluzione secondo l'articolo 29a capoverso 1 AP-LBCR non sussiste alcun obbligo di revisione. Per quanto concerne la valutazione secondo l'articolo 29a capoverso 1 lettera a AP-LBCR, ciò emerge dal capoverso 4, secondo il quale la FINMA può, a sua discrezione, affidare a un incaricato della valutazione di verificare la valutazione svolta dalla banca secondo il capoverso 1 lettera a. Per quanto concerne le valutazioni secondo l'articolo 29a capoverso 1 lettere b e c AP-LBCR, ciò consegue dal fatto che in linea di massima tali valutazioni sono effettuate dall'incaricato della valutazione e quindi da una persona in possesso delle competenze specialistiche pertinenti. Qualora il ricorso a un incaricato della valutazione non risulti fattibile, secondo il capoverso 5 la FINMA può ordinare alla banca di procedere direttamente alle valutazioni di cui al capoverso 1 lettere b e c. Nella fattispecie, le ragioni che in questo caso non rendono fattibile il ricorso a un incaricato della valutazione (p. es. rifiuto di accettazione del mandato o dell'esecuzione del mandato nel periodo di tempo a disposizione in caso di urgenza) potrebbero ostacolare anche la revisione. In tal caso, tuttavia, la FINMA stessa sottopone le valutazioni a una verifica della plausibilità.

Se le chiusure intermedie secondo il valore di continuità aziendale e secondo i valori di liquidazione non sono allestite ai fini di una risoluzione, bensì per determinare se sussistono fondati timori circa un'eccedenza di debiti in vista di un fallimento, può essere opportuno farle verificare da una società di revisione della banca, considerate le circostanze specifiche del caso in questione. Di norma un'eventuale urgenza non dovrebbe giustificare lo svolgimento di una verifica che richiede molto tempo. Peraltro, secondo l'articolo 25 capoverso 1 LBCR, affinché la FINMA ordini misure di insolvenza è sufficiente il timore fondato di un rischio d'insolvenza.

Art. 30 Strumenti di risoluzione

L'articolo contiene ora una panoramica consolidata degli strumenti di risoluzione a disposizione della FINMA in una risoluzione e pertanto è stato rinominato. Inoltre, gli strumenti di trasferimento già esistenti e diffusi a livello internazionale vengono ulteriormente sviluppati in articoli a parte, al fine di migliorarne l'applicabilità nella pratica o renderli più sicuri sotto il profilo giuridico. Nello specifico questi strumenti sono il trasferimento del patrimonio a una società veicolo (art. 30b^{ter} AP-LBCR), l'alienazione dell'attività d'impresa (art. 30b^{quater} AP-LBCR) e il trasferimento a una società transitoria (art. 30b^{quinqies} AP-LBCR). Ora anche le misure di capitalizzazione di cui all'articolo 30b LBCR devono essere elencate in questo articolo per offrire una panoramica centrale. Attraverso il periodo introduttivo, nel quale si stabilisce che la FINMA può ordinare, in particolare, una o più delle misure elencate successivamente, viene anche precisato esplicitamente che gli strumenti di risoluzione citati possono essere utilizzati singolarmente, combinati tra loro o in modo scaglionato. La FINMA può quindi fare ricorso agli strumenti di risoluzione necessari per l'intera durata della procedura di risoluzione, la cui apertura e conclusione, così come la disciplina di ulteriori dettagli, sono di sua competenza (cfr. art. 28 cpv. 4 AP-LBCR). Infine, deve essere precisato il rapporto con la legge del 3 ottobre 2003²⁸⁸ sulla fusione (LFus) e con le offerte obbligatorie in base alla LInFi.

Capoverso 1

Lettera a

Al fine di fornire una panoramica degli strumenti di risoluzione, ora anche le misure di capitalizzazione vengono citate qui come strumento di risoluzione centrale. Il tenore di questa disposizione corrisponde all'attuale articolo 30b capoverso 1 LBCR. Le disposizioni dettagliate al riguardo sono disciplinate all'articolo 30b AP-LBCR.

Lettera b

Quando una parte del patrimonio della banca viene trasferita a una società veicolo, siamo di fronte a un «asset management vehicle», una società di gestione patrimoniale. Ulteriori dettagli al riguardo sono riportati nel commento all'articolo 30b^{ter} AP-LBCR.

Lettera c

L'alienazione dell'attività d'impresa consente alla FINMA di ordinare il trasferimento di titoli di partecipazione della banca o della società transitoria oppure il trasferimento del loro patrimonio o di parte di esso nell'ambito di una risoluzione. Ulteriori dettagli al riguardo sono riportati nel commento all'articolo 30b^{quater} AP-LBCR.

²⁸⁸ RS 221.301

Lettera d

Il trasferimento di titoli di partecipazione della banca o il trasferimento del suo patrimonio o di parti di esso a una società transitoria può far guadagnare del tempo necessario per la risoluzione e, dal momento che la gestione e l'amministrazione della società transitoria è affidata alla FINMA, fornire un segnale di stabilità. Ulteriori dettagli al riguardo sono riportati nel commento all'articolo 30^b^{quinquies} AP-LBCR.

Lettera e

Lo strumento di risoluzione dell'accorpamento della banca con un altro soggetto di diritto rimane invariato, ma ora deve essere inserito nella lettera e anziché nell'articolo 30 capoverso 2 lettera b, come nella vigente LBCR.

Lettera f

La modifica della forma giuridica rimane invariata, ma ora deve essere inserita nella lettera f anziché nell'articolo 30 capoverso 2 lettera d della vigente LBCR.

Capoverso 2

Il capoverso riprende il tenore del vigente articolo 31 capoverso 2 LBCR, che è stato soppresso dal momento che il piano e la decisione di risanamento sono stati uniti in un unico documento, ovvero la decisione di risoluzione.

Capoverso 3

Il capoverso è stato adeguato a seguito della modifica alla numerazione dei capoversi e delle lettere, nonché alla scelta di riunire il piano e la decisione di risanamento nella decisione di risoluzione. Con l'emanazione della decisione di risoluzione, i soggetti di diritto e la società transitoria di cui al capoverso 1 lettere b–e continuano a subentrare al posto della banca nella misura del patrimonio trasferito effettivamente.

A questo riguardo è opportuno segnalare che, indipendentemente dal tipo di trasferimento di cui all'articolo 30 lettere b–d, i proprietari e i creditori della banca in risoluzione, le cui pretese nei suoi confronti non sono oggetto del trasferimento, non possono far derivare alcun diritto dal trasferimento. In relazione al trasferimento non possono quindi far valere diritti legali nei confronti né della FINMA, né dei soggetti di diritto che ricevono il trasferimento, né di eventuali terzi coinvolti nel trasferimento. In particolare, non hanno alcun diritto al trasferimento neppure dei propri crediti. La tutela di proprietari e creditori avviene esclusivamente attraverso la valutazione del concordato.

Capoverso 4

La non applicabilità della LFus già prevista dall'articolo 30 capoverso 3 periodo 2 LBCR della normativa vigente deve essere precisata. In particolare, deve essere esplicitato che al consenso della società assuntrice, che non è oggetto della procedura di

risoluzione, si applicano comunque le disposizioni del diritto societario, ma non le disposizioni della LFus. La LFus è quindi integralmente esclusa in caso di applicazione di tutti gli strumenti di risoluzione di cui al capoverso 1 lettere b–f.

Capoverso 5

Se a seguito della sua risoluzione l'ente che controlla la banca cambia, in base al diritto vigente in determinate situazioni possono trovare applicazione le disposizioni in materia di rilevamento per quanto riguarda le offerte obbligatorie (art. 135 segg. LInFi). In caso di risanamento (ora chiamato «caso di risoluzione»), in base all'articolo 136 capoverso 1 lettera e LInFi non sussiste l'obbligo di presentare un'offerta se i titoli di partecipazione sono acquistati in vista di un risanamento. Tuttavia, la Commissione delle offerte pubbliche d'acquisto (COPA) richiede un piano di risanamento per la valutazione concreta. Questa valutazione parallela da parte della COPA e della FINMA potrebbe portare a incongruenze e ritardi. Pertanto, data l'urgenza in caso di rischio d'insolvenza di una banca, la deroga all'obbligo di presentare un'offerta con riserva di approvazione per la COPA, attualmente prevista dall'articolo 136 capoverso 1 lettera e LInFi, non è sufficiente. Inoltre, anche un esame completo a posteriori da parte della COPA di una misura di risoluzione decisa dalla FINMA non sarebbe efficace. Deve pertanto essere introdotta una disposizione derogatoria in base alla quale le regole del diritto in materia di acquisizione relative alle offerte obbligatorie secondo l'articolo 135 e seguenti LInFi non si applicano in una risoluzione.

Art. 30b cpv. 1, 2, 3 lett. d, 4, 6, 8, primo periodo, e 9

Capoverso 1

Il capoverso è abrogato in quanto la descrizione della misura di capitale ora è riportata all'articolo 30 capoverso 1 lettera a AP-LBCR.

Capoverso 2

Adeguamento a livello linguistico.

Capoverso 3

Precisazione linguistica nel periodo introduttivo.

Lettera d

La disposizione è abrogata. I crediti che in questo passaggio erano esclusi e che erano stati assunti con l'approvazione della FINMA o di un incaricato da essa designato per la durata di determinate misure di protezione o di una procedura di risoluzione, ora possono invece essere esclusi dalla conversione e dalla riduzione dei crediti dalla FINMA in singoli casi giustificati secondo il nuovo capoverso 4 formulato in modo più ampio.

Capoverso 4

Alla FINMA viene riconosciuto per legge il potere discrezionale di escludere dal «bail-in» determinati crediti. Nell'interesse di una risoluzione efficace ed efficiente, tenendo conto degli obiettivi di cui all'articolo 28a, in determinate circostanze la FINMA deve poter escludere per giustificati motivi singoli crediti o tipi di credito dalla conversione o dalla riduzione dei crediti. Oltre ai crediti derivanti dalla fornitura di beni e servizi per garantire la continuazione dell'attività bancaria o dei servizi bancari e ai crediti precedentemente coperti dal capoverso 3 lettera d, ora devono essere previsti anche altri casi. Ad esempio, in futuro sarà possibile un'esclusione giustificata anche nel caso in cui non sia possibile un «bail-in» dei crediti in questione entro un termine ragionevole, sia necessario escludere i crediti per scongiurare il rischio di una diffusione su larga scala del contagio oppure se la conversione o la riduzione dei crediti in questione comporterebbe una distruzione del valore non compatibile con gli obiettivi della risoluzione. L'esclusione di determinati crediti dalla conversione o dalla loro riduzione può comportare anche un trattamento impari di crediti dello stesso rango. I creditori sono tutelati attraverso la valutazione del concordato.

Capoverso 6

Questa disposizione permette già oggi al Consiglio federale di prevedere deroghe al principio di cui al capoverso 5 lettera b per le banche cantonali, consentendo la riduzione integrale del capitale sociale prima che i crediti dei creditori vengano ridotti. Le banche cantonali hanno quindi la possibilità di emettere uno strumento di debito che, in caso di insolvenza, può essere ridotto prima del capitale sociale. Questo di solito prende la forma di capitale di dotazione di diritto cantonale. In questo modo si evita una modifica della posizione del proprietario, vietata dal diritto cantonale, derivante dalla conversione degli obbligazionisti nell'ambito di un «bail-in».

Questa possibilità deve ora essere offerta anche a PostFinance. Pur non avendo una garanzia di Stato, è una filiale della Posta Svizzera SA, che a sua volta è interamente di proprietà della Confederazione. La Confederazione è quindi indirettamente proprietaria di PostFinance e la legge impedisce alla banca di cedere a terzi la maggioranza del capitale o dei voti in caso di «bail-in» (cfr. art. 14 cpv. 2 della legge del 17 dicembre 2010²⁸⁹ sull'organizzazione della Posta). Introducendo il riferimento alla proprietà diretta e indiretta si garantisce che PostFinance, in qualità di filiale della Posta Svizzera SA, rientri nel campo di applicazione della presente disposizione.

In conformità con l'articolo 40a OFoP il Consiglio federale può definire ulteriormente questi strumenti, tenendo conto del fatto che PostFinance non dispone di alcuna garanzia di Stato. I requisiti saranno quindi elaborati in modo tale che gli strumenti di credito non comportino rischi aggiuntivi eccessivi per la Confederazione. La Confederazione non ha un ruolo né diretto né indiretto in questi strumenti. Gli strumenti devono essere strutturati in modo tale che ciò sia sempre chiaro per gli investitori degli

²⁸⁹ RS 783.1

strumenti. In particolare, nei documenti rilevanti l'emittente deve chiarire che gli investitori non possono in alcun modo rivalersi sulla Confederazione per quanto riguarda gli strumenti e sono gli unici ad assumersi il rischio.

Capoverso 8

Adeguamento a livello linguistico.

Capoverso 9

La disposizione è abrogata. Finora questa disposizione dava la facoltà alla FINMA, nello specifico in caso di «bail-in», di sospendere completamente i diritti sociali dei proprietari. Ora, invece, questa possibilità è stata spostata all'articolo 28c capoverso 2 lettera a AP-LBCR e ne è stato ampliato il contenuto (v. commento all'art. 28c cpv. 2 lett. a AP-LBCR).

Art. 30b^{bis} Compensazione in caso di misure di capitalizzazione

Data la correlazione oggettiva, la disposizione sulla compensazione in caso di misure di capitalizzazione, finora contenuta nell'articolo 31c LBCR, è stata spostata subito dopo le misure di capitalizzazione disciplinate nell'articolo 30b LBCR.

Capoverso 1

In determinati casi l'ordine di misure di capitalizzazione può essere emesso anche se la banca interessata non presenta ancora un'eccedenza di debiti (p. es. in caso di gravi problemi di liquidità; cfr. art. 25 cpv. 1 in combinato disposto con l'art. 28 segg. LBCR). Anche in questo caso, per poter procedere al «bail-in», è necessario che in una prima fase il capitale convertibile di cui all'articolo 11 capoverso 1 lettera b LBCR venga completamente convertito in capitale proprio e le obbligazioni emesse con rinuncia al credito secondo l'articolo 11 capoverso 2 LBCR vengano completamente ridotte e, in una seconda fase, che il capitale sociale venga completamente ridotto (art. 30b cpv. 5 LBCR).

Come finora, deve quindi rimanere possibile riconoscere un indennizzo agli azionisti. I creditori del capitale convertibile di cui all'articolo 11 capoverso 1 lettera b LBCR, a seguito alla conversione effettuata prima del «bail-in», si qualificano anch'essi come azionisti per tale indennizzo. Per quanto riguarda questo diritto a un indennizzo, ora viene stabilito in modo esplicito che è limitato ai casi in cui la risoluzione rispetto al fallimento porrebbe i creditori in una situazione di svantaggio. Un indennizzo adeguato corrisponde quindi all'importo di un eventuale dividendo riconosciuto agli azionisti in caso di apertura immediata della procedura di fallimento. Senza il «bail-in» e la conseguente riduzione o conversione dei crediti dei creditori per permettere la risoluzione, infatti, si sarebbe dovuto ordinare il fallimento. In questo caso il diritto degli azionisti sarebbe limitato al dividendo del fallimento. Gli azionisti non devono ricevere immeritatamente un trattamento migliore perché nella risoluzione sono stati coinvolti i creditori.

Art. 30b^{ter} Trasferimento del patrimonio a una società veicolo

Capoverso 1

Nei fatti la società veicolo è un «asset management vehicle». La FINMA può prevedere la costituzione di una società di questo tipo e ordinare il trasferimento a quest'ultima di parti del patrimonio di una banca in risoluzione o di una società transitoria. Così facendo può, ad esempio, sostenere un'uscita ordinata di un istituto dal mercato nell'arco di un periodo di tempo più lungo, escludendo determinati attivi o passivi dall'alienazione dell'attività a un acquirente. In questo modo i beni volatili, illiquidi o difficili da valutare possono essere venduti. La società veicolo non deve essere costituita obbligatoriamente in una specifica forma giuridica: può essere una società per azioni o una società in accomandita per investimenti collettivi di capitale.

Capoverso 2

La FINMA gestisce e amministra la società veicolo e ne istituisce gli organi per garantire la gestione e l'eventuale cessione degli attivi e dei passivi trasferiti.

Capoverso 3

Una società veicolo ha come obiettivo quello di massimizzare il valore degli attivi che le sono stati trasferiti nell'ambito delle possibilità disponibili. Se mettiamo la situazione a confronto con quella di un fallimento, ciò potrebbe anche voler dire mantenere il valore o registrare una perdita ridotta rispetto all'apertura immediata del fallimento. Questo obiettivo così specifico riguarda le modalità di amministrazione e gestione della società veicolo e non ha alcuna rilevanza ai fini della scelta delle opzioni di risoluzione da parte della FINMA. Nella scelta di queste ultime, la FINMA si basa sugli obiettivi stabiliti all'articolo 28a AP-LBCR.

Capoverso 4

La controprestazione che deve essere corrisposta da una società veicolo è stabilita dalla FINMA e può essere fornita, ad esempio, sotto forma di titoli di debito emessi dalla società veicolo. La controprestazione può avere anche valore negativo.

Art. 30b^{quater} Alienazione dell'attività d'impresa

Capoverso 1

Per migliorare le opzioni disponibili in una risoluzione, la regolamentazione relativa all'alienazione dell'attività d'impresa in una risoluzione deve essere precisata e deve essere introdotta la possibilità di una procedura di gara specificatamente pensata per questi scopi. Alla procedura di gara sono invitati a presentare un'offerta acquirenti preventivamente identificati come idonei. Non si tratta di un pubblico incanto. La selezione degli offerenti deve essere effettuata secondo criteri chiari e tutti i soggetti ammessi devono essere informati sulle modalità di svolgimento della procedura di gara. Nessuno ha diritto a essere invitato a una procedura di gara. Per quanto riguarda

l'organizzazione della procedura di gara alla FINMA è riconosciuto un ampio potere discrezionale. Per decidere se un'alienazione dell'attività d'impresa sia un'opzione realistica e per l'aggiudicazione nella procedura di gara, la FINMA si basa sugli obiettivi di cui all'articolo 28a.

Capoverso 2

Il capoverso descrive le circostanze in cui la FINMA può rinunciare allo svolgimento di una procedura di gara. Oltre all'urgenza, tra le motivazioni possibili vi sono gli obiettivi di cui all'articolo 28a, in particolare la prevenzione delle ripercussioni negative sulla stabilità del sistema finanziario, la salvaguardia dei mezzi delle autorità pubbliche e la garanzia della continuazione senza interruzioni dei servizi bancari.

Capoverso 3

La FINMA deve valutare le offerte presentate nel corso della procedura di gara e scegliere quella attraverso la quale, a suo parere, è più probabile che la risoluzione possa riuscire e si possano raggiungere nel modo migliore gli obiettivi di cui all'articolo 28a nelle condizioni date. Nell'aggiudicazione alla FINMA è riconosciuto un ampio potere discrezionale. Segnatamente è opportuno sottolineare che l'offerta più adatta al raggiungimento degli obiettivi menzionati non deve necessariamente essere quella con il prezzo più alto. Il prezzo a cui avviene l'aggiudicazione costituisce la base per la verifica del rispetto del divieto di scegliere condizioni più sfavorevoli rispetto all'apertura immediata del fallimento. Gli offerenti non hanno diritto all'aggiudicazione e non sono autorizzati a presentare ricorso contro una misura di risoluzione disposta.

Art. 30b^{quinqies} Società transitoria

Capoverso 1

Una società transitoria può essere una banca transitoria con una propria licenza per esercitare l'attività bancaria o una società holding transitoria senza una propria licenza bancaria. Una società transitoria di questo tipo, gestita e amministrata dalla FINMA, dovrebbe permettere di guadagnare il tempo necessario per la risoluzione. Su ordine della FINMA, i titoli di partecipazione della banca in risoluzione, il suo patrimonio o parti di esso vengono trasferiti a una società transitoria. Se, ad esempio, il soggetto di diritto trasferente è una holding, al termine della risoluzione questa viene liquidata e i creditori vengono soddisfatti in base alla classe di creditori a cui appartengono. Una società holding transitoria, quindi, potrebbe potenzialmente consentire l'opzione di un «closed bank bail-in», in cui i proprietari e i creditori di una holding finanziaria fallita vengono lasciati indietro al suo interno. Proprietari e creditori vengono compensati nell'ambito di una risoluzione della holding finanziaria e ricevono eventuali ricavi derivanti dalla risoluzione, ottenuti ad esempio dalla cessione delle parti trasferite nell'ambito della risoluzione.

Capoverso 2

Il capoverso 2 stabilisce che la società transitoria è gestita e amministrata dalla FINMA, che ne istituisce anche gli organi e può esentare la società stessa dal rispetto delle condizioni di autorizzazione e dei requisiti in materia di vigilanza, come ad esempio le esigenze in materia di capitale e di liquidità.

Capoverso 3

Si precisa che ai proprietari e ai creditori che sono stati lasciati nella banca da liquidare non spettano diritti in relazione ai beni trasferiti alla società transitoria. Non possono dunque far valere diritti in relazione al trasferimento nei confronti né della FINMA, né della società transitoria, né di eventuali terzi coinvolti nel trasferimento. In particolare, non hanno alcun diritto al trasferimento dei propri crediti nei confronti dell'istituto in risoluzione. La tutela di proprietari e creditori avviene esclusivamente attraverso la valutazione del concordato.

Capoverso 4

La controprestazione adeguata al trasferimento di cui al capoverso 1 viene stabilita dalla FINMA. Generalmente, consiste in un credito del soggetto di diritto trasferente sui futuri utili ottenuti dalla vendita della società transitoria o di parti di essa.

Nel definire il corrispettivo adeguato deve essere preso in considerazione anche lo scopo della società transitoria alla luce degli obiettivi della risoluzione. Se determinate parti della banca devono essere salvate (p. es. per la prevenzione di ripercussioni negative sul sistema finanziario o la continuazione di funzioni di rilevanza sistemica), il corrispettivo non deve mettere a rischio la società transitoria.

Art. 30c

L'articolo viene abrogato. Il contenuto del capoverso 1 viene adeguato dal punto di vista linguistico e spostato nell'articolo 28b capoverso 2 AP-LBCR e il contenuto del capoverso 2 viene spostato nell'articolo 28c capoverso 1 AP-LBCR.

Art. 31

L'articolo è abrogato in quanto, non essendo più richiesto un piano di risanamento separato, non è più necessario neppure approvarlo (precedente cpv. 1). Il tenore dei capoversi 2 e 4 viene adeguato all'eliminazione del piano di risanamento e spostato in altre disposizioni: il capoverso 2 è stato spostato nell'articolo 30 capoverso 2 AP-LBCR e il capoverso 4 nell'articolo 28c capoverso 3 AP-LBCR. Il capoverso 3 viene abrogato senza sostituzione. L'eccezione al principio «no-creditor-worse-off» attualmente sancita nel presente capoverso solo per le SIB prevede un indennizzo adeguato, affinché i creditori alla fine ricevano perlomeno quello che avrebbero ricevuto in caso

di fallimento.²⁹⁰ In ultima analisi, quindi, vi è comunque l'obbligo di rispettare il principio «no-creditor-worse-off» al momento della risoluzione; la disposizione non costituisce pertanto una vera eccezione a tale principio.

Art. 31a

L'articolo viene abrogato.

Il diritto dei creditori di rifiutare il piano di risanamento, previsto oggi ai capoversi 1 e 2, fa sì che fino alla scadenza del termine per il rifiuto non si sappia con certezza se si procederà effettivamente a una risoluzione o se sarà necessario dichiarare il fallimento. Al momento questo diritto al rifiuto è escluso soltanto per le SIB (cfr. cpv. 3). Ciò significa che, sebbene la procedura di risoluzione sia teoricamente applicabile a tutte le altre banche, la sua attuazione pratica è tuttora caratterizzata da un elevato grado di incertezza. Questa incertezza deve essere risolta eliminando il diritto al rifiuto anche per le banche che non hanno rilevanza sistemica.

Grazie al principio «no-creditor-worse-off», che deve essere rispettato nella decisione di risoluzione, verrà comunque garantito che in una risoluzione i creditori non siano posti in una posizione peggiore rispetto a quella in cui si sarebbero trovati se fosse stata avviata immediatamente la procedura di fallimento.

L'adeguamento è tanto più necessario in quanto la fusione del piano e della decisione di risanamento nella decisione di risoluzione crea una nuova situazione di partenza. Non è possibile, infatti, rifiutare una decisione della FINMA attraverso una decisione a maggioranza dei creditori.

Art. 31b

L'articolo viene abrogato. La controprestazione in caso di trasferimento è ora disciplinata insieme agli strumenti di risoluzione negli articoli 30b^{ter} e seguenti AP-LBCR.

Art. 31c

L'articolo viene abrogato. Il contenuto è stato spostato nell'articolo 30b^{bis} AP-LBCR.

²⁹⁰ FF 2015 7293, in particolare 7454

Art. 31d, rubrica e cpv. 1 e 2 lett. f

Rubrica

Il termine «piano di risanamento» è sostituito con «decisione di risoluzione».

Capoverso 1

Dal momento che i creditori non possono più rifiutare una risoluzione, anche se la banca non è una SIB (rifiuto previsto dall'art. 31a LBCR), la distinzione di cui al vigente capoverso 1 lettera a e b può essere omessa. Viene però precisato che le disposizioni della decisione di risoluzione entreranno ora in vigore per tutte le banche con l'emanazione della decisione, vale a dire alla data ivi indicata. Sono state poi inserite le modifiche a livello linguistico necessarie a seguito della fusione del piano e della decisione di risanamento nella decisione di risoluzione.

Capoverso 2

Lettera f

Se la risoluzione prevede il ricorso a una società transitoria o a una società veicolo, questa deve acquisire personalità giuridica immediatamente una volta che è stata emanata la decisione di risoluzione. Questo caso è ora integrato nell'elenco di cui all'articolo 31d capoverso 2 AP-LBCR.

Art. 32 cpv. 1–3^{bis}

I capoversi 1–3^{bis} vengono adeguati linguisticamente per riflettere la fusione del piano e della decisione di risanamento nella decisione di risoluzione. Sono stati effettuati anche adeguamenti redazionali, che non modificano però il contenuto delle disposizioni.

Capo dodicesimo: Fallimento di banche insolventi (fallimento di banche)

Art. 33 cpv. 1

Il termine «risanamento» è sostituito con «risoluzione».

Art. 37 Impegni assunti con le misure di protezione o nella procedura di risoluzione

I termini «risanamento» e «incaricato del risanamento» sono sostituiti, rispettivamente, con «risoluzione» e «incaricato della risoluzione» nella rubrica e nella disposizione stessa. Inoltre, il riferimento alle misure di protezione ora è limitato all'articolo 26 capoverso 1 lettere b–d LBCR, al fine di includere solo le misure di protezione che possono essere ordinate soltanto in caso di rischio d'insolvenza.

Art. 37a cpv. 5 e 5^{bis}

Capoverso 5

Per quanto riguarda il privilegio, nel caso dei crediti delle fondazioni bancarie del pilastro 3a e delle fondazioni di libero passaggio viene abrogato l'importo massimo. Ora tutti i crediti, compreso il capitale libero della fondazione, saranno privilegiati.

Capoverso 5^{bis}

Affinché tutti i fondi di cui all'articolo 37h capoverso 3 lettera b siano nuovamente disponibili per la garanzia dei depositi nel più breve tempo possibile, dopo che vi è stato fatto ricorso, e i crediti che le banche che ne sono membri hanno nei confronti del responsabile della garanzia dei depositi possano essere rimborsati il più rapidamente possibile, questi crediti sono privilegiati rispetto alla banca fallita. A questi crediti non si applica l'importo massimo. La somma di tutti i crediti è privilegiata.

Art. 37b Pagamento con gli attivi liquidi disponibili

Capoverso 1

Nell'ambito della garanzia dei depositi (capo tredicesimo), il pagamento viene effettuato solo per i depositi presso gli uffici svizzeri (art. 37h cpv. 1). È opportuno, tuttavia, includere questa limitazione anche nel pagamento con gli attivi liquidi disponibili al di fuori della graduatoria. Questa limitazione chiarisce ulteriormente che il pagamento immediato (con o senza i mezzi del responsabile della garanzia dei depositi) avviene in modo uniforme. Eliminando questa differenza si semplifica l'allestimento del piano di pagamento. Di conseguenza, la lettera b vigente viene eliminata. È esclusa qualsiasi altra compensazione, ad esempio con ipoteche, mutui o scoperti presenti in altri conti, nonché interessi e commissioni non contabilizzati a favore della banca (cfr. cpv. 5). Il privilegio dei depositi allibrati presso uffici esteri nella graduatoria rimane invariato.

Capoverso 2

In base alla precisazione di cui all'articolo 44 capoverso 2 OBCR finora i depositi privilegiati venivano pagati proporzionalmente se i fondi disponibili non erano sufficienti al pagamento di tutti i crediti iscritti nel piano di pagamento. In futuro, nel caso in cui i fondi disponibili siano insufficienti, la FINMA stabilirà un importo massimo nominale unico per tutti i depositanti invece di una quota unica.

Capoverso 3

Quando i depositi garantiti vengono pagati facendo ricorso alla relativa garanzia, per fare in modo che i crediti che il responsabile della garanzia dei depositi matura nei confronti della banca vengano rimborsati il più rapidamente possibile, questi gli vengono pagati, fuori dalla graduatoria, con i mezzi liquidi disponibili. In questo modo si garantisce che, dopo essere stata utilizzata, la garanzia dei depositi sia riutilizzabile nella sua totalità nei tempi più brevi possibili nel caso in cui ve ne sia necessità. Affinché

vengano chiarite per prime le questioni relative alla garanzia dei depositi, questo pagamento viene effettuato prima del pagamento dei crediti di cui all'articolo 37a capoverso 5.

Capoverso 4

I crediti delle fondazioni bancarie del pilastro 3a e delle fondazioni di libero passaggio vengono pagati, fuori dalla graduatoria, utilizzando i mezzi liquidi disponibili non appena sono pagati i crediti del sistema di garanzia dei depositi in base ai capoversi 1–3.

Capoverso 5

Per il pagamento dei depositi privilegiati di cui all'articolo 37a capoversi 1 e 5, vengono presi in considerazione gli interessi passivi e attivi, gli emolumenti e la deduzione di un'eventuale imposta preventiva. È esclusa qualsiasi altra compensazione, ad esempio con ipoteche, mutui o scoperti presenti in altri conti, nonché interessi e commissioni non contabilizzati a favore della banca.

Art. 37g cpv. 4^{ter} e 6

Capoverso 4^{ter}

L'articolo 37g LBCR, oltre ai decreti di fallimento, riguarda anche le misure di insolvenza. L'obiettivo del legislatore era quello di consentire il riconoscimento di qualsiasi tipo di misura di insolvenza pronunciata all'estero, comprese le misure di protezione e di risanamento²⁹¹. Oggi la disposizione è fortemente influenzata dal caso principale di applicazione, ossia il riconoscimento dei decreti di fallimento esteri. Tuttavia, il riconoscimento delle misure di insolvenza pronunciate all'estero (p. es. «bail-in» o misure di protezione) è solitamente più urgente del riconoscimento dei decreti di fallimento esteri. Ad esempio, nel caso di un «bail-in», per garantire la certezza del diritto è opportuno che, per quanto possibile, un ordine dell'autorità estera competente venga riconosciuto contemporaneamente alla pubblicazione di tale ordine. Le disposizioni procedurali e formali attualmente in vigore previste dalla legge federale del 18 dicembre 1987²⁹² sul diritto internazionale privato (LDIP) e della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA) ostacolano in parte l'attuazione nel rispetto della legge. La FINMA, quindi, per motivi di particolare urgenza dovrebbe poter derogare a queste disposizioni (cfr. cpv. 6).

Capoverso 6

La FINMA deve poter disciplinare in modo più dettagliato a livello di ordinanza FINMA la procedura di riconoscimento dei decreti di fallimento e delle misure di insolvenza

²⁹¹ FF 2010 3513, in particolare 3540

²⁹² RS 291

pronunciati all'estero. Per i motivi citati nel commento al nuovo capoverso 4^{ter}, la FINMA dovrebbe poter derogare alle disposizioni procedurali e formali della LDIP e della PA per il riconoscimento delle misure di insolvenza pronunciate all'estero. Ciò riguarda le disposizioni sulla forma della decisione che ordina la misura straniera da presentare (in deroga all'art. 167 cpv. 1 in combinato disposto con l'art. 29 cpv. 1 LDIP) e sull'apertura tramite pubblicazione (in deroga all'art. 34 cpv. 1 in combinato disposto con l'art. 11b PA). Inoltre, la FINMA, in qualità di autorità amministrativa, può agire d'ufficio anche su segnalazione dell'autorità estera competente.

Art. 37g^{bis}–37g^{quinquies}

Gli articoli 37g^{bis}–37g^{quinquies} vengono spostati nel capo quattordicesimo *b* (Tutela giurisdizionale) e di conseguenza rinumerati (art. 52c–52f).

Art. 37h cpv. 3 lett. a, c n. 1 e d

Capoverso 3

Lettere a e d

È stato inserito un adeguamento formale nel riferimento alle misure di protezione di cui all'articolo 26 capoverso 1 lettere b–d AP-LBCR. Le attuali lettere f–h corrispondono alle nuove lettere b–d. La limitazione dell'attività operativa della banca (vigente lett. e nell'art. 26 cpv. 1) come misura di protezione viene eliminata. Inoltre, viene adeguata la terminologia («incaricato della risoluzione» anziché «incaricato del risanamento»).

Lettera c numero 1

Il termine «franchi svizzeri» viene sostituito con «franchi», termine generalmente utilizzato nella LBCR.

Art. 37i cpv. 1 e 2 e art. 37j cpv. 1

È stato inserito un adeguamento formale nel riferimento alle misure di protezione di cui all'articolo 26 capoverso 1 lettere b–d AP-LBCR ed è stata adeguata la terminologia, sostituendo «incaricato del risanamento» con «incaricato della risoluzione».

Art. 37j^{bis} cpv. 1

Per poter procedere rapidamente al rimborso dei depositi garantiti, le banche devono essere in grado di allestire l'elenco dei depositanti secondo l'articolo 37h LBCR entro 72 ore (art. 42g OBCR). Per garantire l'adempimento di tale obbligo, la banca deve poter determinare rapidamente l'ammontare dell'importo privilegiato mediante una soluzione software funzionante. Idealmente, si possono utilizzare a tal fine le soluzioni già esistenti per il saldo degli interessi a fine anno. In tale contesto si tiene conto anche degli emolumenti e dell'imposta preventiva. È esclusa qualsiasi altra compensazione, ad esempio con ipoteche, mutui o scoperti presenti in altri conti.

Art. 37k cpv. 2

Il termine «incaricato del risanamento» è sostituito con «incaricato della risoluzione».

Capo tredicesimo b: Obbligo di diligenza

Ora nella LBCR è sancito l'obbligo di diligenza.

Art. 37n

Capoverso 1

Il presente capoverso riprende in parte la formulazione dell'articolo 717 capoverso 1 CO, ma non sostituisce questa disposizione di diritto privato, bensì riprende e concretizza l'obbligo di diligenza previsto dal diritto in materia di vigilanza. L'aspettativa che un garante dell'irreprensibilità operi in modo diligente corrisponde quindi a quella sancita dal CO e dalla giurisprudenza vigente. Questa nuova norma chiarisce che la cerchia di persone soggette all'obbligo di diligenza comprende i garanti dell'irreprensibilità (art. 3e cpv. 1 AP-LBCR) e che questa norma si applica a tutte le banche. I garanti dell'irreprensibilità sono anche tenuti ad assumersi le responsabilità che sono assegnate a una persona ai sensi dell'articolo 3d capoversi 1 e 2 AP-LBCR nell'ambito del regime di responsabilità di una banca con un'organizzazione complessa. Queste persone devono comportarsi come ci si può ragionevolmente aspettare da una persona che agisce correttamente in una situazione simile²⁹³.

Capoverso 2

Il presente capoverso stabilisce che i garanti dell'irreprensibilità devono provvedere al rispetto del diritto vigente e delle direttive interne dell'azienda nella loro sfera di competenza. A questo riguardo il diritto vigente comprende le disposizioni in materia di vigilanza e altre disposizioni di diritto civile, penale o amministrativo che possono essere rilevanti per il corretto svolgimento di un'attività all'interno della banca (p. es. disposizioni in materia di lotta contro la frode, la corruzione e il riciclaggio di denaro e obblighi di comportamento secondo la LSerFi).

I garanti dell'irreprensibilità devono adottare provvedimenti organizzativi, verificarne il rispetto e quindi agire con tutta la diligenza necessaria per evitare violazioni nella loro sfera di competenza. Sono dunque tenuti a individuare, limitare e sorvegliare adeguatamente i rischi nell'ambito di loro competenza (art. 3b cpv. 4 AP-LBCR). In particolare, ci si aspetta che informino adeguatamente i propri collaboratori circa i loro obblighi in relazione alla legge vigente e alle direttive interne (p. es. regole e processi in materia di lotta al riciclaggio di denaro), istituiscano controlli interni efficaci e agiscano rapidamente nel caso vengano rilevate violazioni. È inoltre indispensabile che i garanti

²⁹³ Cfr. DTF 139 III 24 consid. 3.2 e giurisprudenza ivi citata.

dell'irreprensibilità, indipendentemente dalla loro origine, conoscano il diritto in materia di vigilanza svizzero, nella misura in cui riguarda la loro sfera di competenza.

Non rientra nell'obbligo di diligenza un automatismo in base al quale una violazione delle disposizioni in materia di vigilanza o delle direttive interne nella sfera di competenza viene imputata direttamente a un garante dell'irreprensibilità. In caso di adozione di misure, piuttosto, la banca (o eventualmente la FINMA) deve fornire la prova che il garante dell'irreprensibilità ha violato l'obbligo di diligenza.

Capoverso 3

Spetta in primo luogo alle banche sanzionare una violazione dell'obbligo di diligenza (cfr. art. 5b AP-LBCR). Il presente capoverso 3, però, chiarisce che la FINMA può sanzionare una grave violazione dell'obbligo di diligenza con gli strumenti a sua disposizione. Si pensi, in particolare, al divieto di esercizio della professione di cui all'articolo 33 LFINMA, che permette di intervenire direttamente sul garante dell'irreprensibilità. Oltre a questo strumento, la FINMA può adottare altre misure di cui agli articoli 29 e seguenti della LFINMA, comprese quelle contro la banca. Tra queste si cita segnatamente la revoca della garanzia (v. commento all'art. 3c cpv. 3 AP-LBCR al n. 4.1).

Capo quattordicesimo a: Rapporti

Il vigente articolo 52 è inserito all'interno del capo quindicesimo (Disposizioni transitorie e finali). Gli articoli 52 e 52b, però, non sono norme transitorie, ma disposizioni permanenti, che stabiliscono che i rapporti richiesti devono essere redatti a intervalli regolari. Prima dell'articolo 52 è stato quindi inserito un nuovo titolo della sezione.

Art. 52 Rapporto del Consiglio federale

Con la nuova formulazione viene attuata la raccomandazione n. 1 della CPI.

Capoverso 1

L'intervallo tra la presentazione di due rapporti successivi è portato da due a quattro anni. Dal momento che la CPI ha auspicato analisi e confronti più completi, segnatamente strategici, ha senso in futuro presentare un rapporto più approfondito ogni quattro anni e non ogni due.

Capoverso 2

Il Consiglio federale può analizzare e riferire sulla regolamentazione TBTF nel modo che ritiene più consono. Il rapporto deve però contenere in particolare i seguenti punti.

Lettera a

La verifica richiesta alla lettera a è volta a stabilire in che misura le disposizioni relative alle SIB nella LBCR e a livello di ordinanza (in particolare OBCR, OFoP, OLiq)

contribuiscano al raggiungimento dello scopo di cui all'articolo 7 capoverso 2 AP-LBCR. Questa analisi retrospettiva esamina di volta in volta gli effetti delle disposizioni attuali nel contesto attuale.

Lettera b

Come richiesto dalla CPI nella sua raccomandazione n. 1, la regolamentazione TBTF deve essere esaminata anche sotto un profilo strategico e prospettico, così da fornire indicazioni sul suo ulteriore sviluppo. L'analisi deve tenere conto degli sviluppi internazionali, in particolare degli standard internazionali, e deve presentare le ripercussioni di possibili adeguamenti delle norme sulla competitività delle SIB, tenuto conto della loro importanza per la stabilità del sistema finanziario svizzero e di quello internazionale ad esso connesso nonché per l'economia svizzera. Nel rapporto devono confluire anche i nuovi insegnamenti concernenti i rischi sistemici che possono minacciare la stabilità finanziaria. Sulla base della sua analisi, il Consiglio federale stabilirà se è necessario intervenire.

Art. 52b Rapporto della FINMA

Oltre alla forma giuridica di una regolamentazione, anche la sua attuazione pratica costituisce un fattore importante per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dal legislatore con la regolamentazione TBTF ai sensi dell'articolo 7 capoverso 2 LBCR. Pertanto, nel suo rapporto sulla gestione delle autorità in relazione alla fusione d'urgenza di Credit Suisse la CPI ha esaminato non solo come è organizzata la regolamentazione TBTF, ma anche e soprattutto la gestione operata negli ultimi anni dal Consiglio federale, dall'Amministrazione federale e da altri enti incaricati di compiti federali in relazione alla fusione d'urgenza di Credit Suisse con UBS. Nel rapporto del 17 dicembre 2024, la CPI si è dunque occupata anche della vigilanza della FINMA su Credit Suisse in quanto banca di rilevanza sistemica negli anni precedenti la crisi della stessa. Per quanto riguarda le aspettative che il legislatore ripone nel dispositivo TBTF, si ritiene opportuno che, oltre a un regolare rapporto del Consiglio federale incentrato sulla regolamentazione TBTF, all'articolo 52b AP-LBCR sia previsto che anche la FINMA presenti regolarmente all'attenzione dell'Assemblea federale un rapporto concernente la vigilanza TBTF esercitata sulle banche di rilevanza sistemica. Questo anche alla luce della funzione di alta vigilanza esercitata dall'Assemblea federale sulla FINMA (art. 21 cpv. 4 LFINMA), dei rischi derivanti dalla problematica TBTF e del previsto rafforzamento del dispositivo TBTF a seguito della crisi di Credit Suisse. Il rapporto dovrebbe anche consentire alla FINMA di rendicontare regolarmente e in modo mirato in merito all'attuazione della regolamentazione TBTF approvata dal legislatore.

Il rapporto della FINMA non è pubblico (a differenza di quello del Consiglio federale secondo l'art. 52 AP-LBCR), in quanto può contenere informazioni sensibili. In particolare, non si può escludere che, pur trattandosi di un rapporto aggregato, si possano trarre conclusioni su singole banche di rilevanza sistemica, anche se le banche di rilevanza sistemica interessate non vi sono esplicitamente menzionate. Il rapporto può anche contenere informazioni sull'approccio adottato dalla FINMA nell'ambito della vigilanza esercitata sugli assoggettati. In generale, questo approccio

non è pubblico e, se lo diventasse, le banche potrebbero posizionarsi in modo tale da rendere più difficile una vigilanza efficace da parte della FINMA. Queste informazioni non disponibili pubblicamente servono alle Commissioni della gestione (CdG) responsabili dell'alta vigilanza parlamentare per valutare l'efficacia della vigilanza della FINMA sulle banche di rilevanza sistemica e degli strumenti da essa utilizzati. In quanto autrice del rapporto, la FINMA deve presentarlo al Parlamento classificandolo come «confidenziale» (art. 47a della legge del 13 dicembre 2002²⁹⁴ sul Parlamento [LParl] in combinato disposto con l'art. 5a cpv. 2 secondo periodo dell'ordinanza del 3 ottobre 2003²⁹⁵ sull'amministrazione parlamentare [Oparl]). In merito alla legge del 17 dicembre 2004²⁹⁶ sulla trasparenza (LTras), è opportuno sottolineare che la FINMA è esclusa dal campo di applicazione di tale legge (art. 2 cpv. 2 LTras).

Capoverso 1

Il capoverso 1 stabilisce che la FINMA presenti annualmente all'Assemblea federale un rapporto scritto concernente l'esercizio della vigilanza sulle banche di rilevanza sistemica. Sotto il profilo temporale, il rapporto della FINMA secondo l'articolo 52b AP-LBCR deve essere presentato contemporaneamente al rapporto periodico del Consiglio federale concernente la FINMA sul raggiungimento degli obiettivi strategici fissati per le unità rese autonome secondo l'articolo 148 capoverso 3^{bis} della legge del 13 dicembre 2002²⁹⁷ sul Parlamento (LParl). Sotto il profilo del contenuto, però, il rapporto è indipendente da quest'ultimo. Ciò significa, non da ultimo, che il rapporto secondo l'articolo 52b AP-LBCR deve essere strutturato in modo indipendente rispetto al rapporto di cui all'articolo 148 capoverso 3^{bis} LParl, anche perché gli obiettivi strategici per le unità rese autonome vengono rivisti alla fine di ogni periodo strategico, mentre il rapporto ai sensi della presente disposizione non dipende da questi cicli strategici. Il rapporto viene presentato ai fini dell'alta vigilanza parlamentare e pertanto è destinato alle CdG, in quanto incaricate dall'Assemblea federale a esercitare la funzione di alta vigilanza sulla gestione (art. 26 cpv. 1 in combinato disposto con l'art. 52 LParl).

Il rapporto ha come oggetto l'attività di vigilanza della FINMA in attuazione del dispositivo TBTF, in particolare le disposizioni del capo quinto della LBCR e le disposizioni di esecuzione emanate in base a quest'ultima. Il rapporto deve riferire in merito alla vigilanza sulle banche di rilevanza sistemica nella loro totalità; il focus, quindi, non è sulla vigilanza della FINMA su singole banche di rilevanza sistemica.

Il terzo periodo del capoverso 1 prevede che la FINMA trasmetta il proprio rapporto al DFF per conoscenza nello stesso momento in cui lo trasmette alle CdG. Successivamente il DFF informa il Consiglio federale sul rapporto della FINMA. Il

²⁹⁴ RS 171.10

²⁹⁵ RS 171.115

²⁹⁶ RS 152.3

²⁹⁷ RS 171.10

Consiglio federale continua ad avere la facoltà di includere i risultati del rapporto annuale secondo l'articolo 52b AP-LBCR nel rapporto secondo l'articolo 52 AP-LBCR. Ma non deve essere possibile risalire a informazioni sensibili, in particolare su singole SIB.

Questo nuovo obbligo di presentare rapporto non pregiudica e quindi mantiene gli ampi diritti d'informazione parlamentari in base alla LParl.

Capoverso 2 lettere a–c

Il capoverso 2 definisce in un elenco non esaustivo gli elementi che devono essere presi in considerazione come parte del rapporto nel periodo di riferimento annuale. Nel rapporto la FINMA deve quindi informare:

- sulle misure adottate in virtù della regolamentazione delle banche di rilevanza sistemica secondo la LBCR e le relative disposizioni di esecuzione (lett. a);
- sugli strumenti di vigilanza applicati di cui al titolo secondo capitolo 3 LFINMA (lett. b); e
- sugli effetti delle misure adottate e degli strumenti di vigilanza applicati, in particolare sul grado di raggiungimento degli obiettivi perseguiti dal legislatore con la regolamentazione TBTF secondo l'articolo 7 capoverso 2 AP-LBCR (lett. c).

Gli elementi del rapporto citati, come indicato nel capoverso 1, si riferiscono alla vigilanza sulle banche di rilevanza sistemica. Oltre a questi contenuti minimi, la FINMA è libera di includere nel proprio rapporto ulteriori elementi, a condizione che siano legati alla vigilanza sulle banche di rilevanza sistemica (p. es. indicazione di un'eventuale necessità di intervento da parte del legislatore).

Capo quattordicesimo b: Tutela giurisdizionale

Osservazioni preliminari relative al capo quattordicesimo b (Tutela giurisdizionale)

Gli articoli 37g^{bis}–37g^{quinquies}, prima contenuti nel capo dodicesimo a (Ricorsi interposti nelle procedure previste nei capi undicesimo e dodicesimo), sono stati spostati e corrispondono ora agli articoli 52c–52f del capo quattordicesimo b (Tutela giurisdizionale).

Inoltre, in base alla tecnica di riferimento in altre leggi in materia di mercati finanziari, le modifiche seguenti si applicano anche agli assoggettati alla vigilanza al di fuori del settore bancario:

- conformemente all'articolo 67 LIsFi le disposizioni della LBCR relative alle misure in caso di rischio d'insolvenza e al fallimento di banche si applicano per analogia alle direzioni dei fondi e alle società di intermediazione mobiliare, nonché alle società di cui all'articolo 4 LIsFi.

- Secondo l'articolo 88 capoverso 1 LInFi gli articoli 25–37 e 37d–37g^{quinquies} LBCR si applicano per analogia alle infrastrutture del mercato finanziario e alle società di cui all'articolo 3 LInFi.

Art. 52c Ricorsi contro una decisione di risoluzione

La presente disposizione è stata adeguata sotto il profilo linguistico a seguito della fusione del piano e della decisione di risanamento nella decisione di risoluzione.

Art. 52d Ricorsi di creditori e proprietari

Capoverso 1

Le modifiche sotto il profilo dei contenuti riguardano soltanto il periodo introduttivo e la lettera a. Nel periodo introduttivo si precisa a livello linguistico che in tale disposizione viene ampliata la cerchia degli istituti assoggettati alla competenza della FINMA in materia di insolvenza secondo l'articolo 2^{bis} AP-LBCR.

Lettera a

In una procedura di risoluzione di una banca entrano in gioco interessi pubblici rilevanti. Conformemente al diritto vigente ciò vale già per le SIB (cfr. art. 7 cpv. 2 LBCR), ma ora, con gli obiettivi di cui all'articolo 28a AP-LBCR, viene esplicitato per tutte le banche. Questi interessi si accentuano ulteriormente quando per una SIB si valuta l'applicazione di un PLB. Se viene decisa una risoluzione, la FINMA deve poter scegliere le misure che ritiene più appropriate per raggiungere questi obiettivi. La tutela dei proprietari e di determinate categorie di creditori, in particolare degli investitori finanziari che hanno acquistato strumenti di «bail-in» della banca e che quindi hanno accettato un azzeramento o una conversione in anticipo per contratto, rimane invece, come finora, secondaria e limitata.

Nell'ambito di una risoluzione questi soggetti devono poter presentare ricorso esclusivamente per la violazione del principio «no-creditor-worse-off». Se non fosse stata eseguita una risoluzione, infatti, sarebbe stato dichiarato il fallimento della società e avrebbero ricevuto soltanto un dividendo del fallimento. Al capoverso 1 lettera a, quindi, si fa riferimento soltanto al principio della risoluzione di cui all'articolo 28b capoverso 2 lettera b AP-LBCR.

Inoltre, il testo viene modificato linguisticamente in modo da riflettere la fusione della decisione e del piano di risanamento in un unico documento, la decisione di risoluzione.

Capoverso 2

Il riferimento alla PA viene spostato nell'articolo 37g capoverso 4^{ter}.

Art. 52e Termini

La presente disposizione è stata adeguata linguisticamente a seguito della fusione del piano e della decisione di risanamento in un unico documento, la decisione di risoluzione.

Art. 52f Effetto sospensivo

Capoverso 1

I ricorsi contro le decisioni della FINMA si fondano sulle disposizioni generali della PA. L'articolo 52f capoverso 1 AP-LBCR prevede un'inversione del regime di base sancito dall'articolo 55 capoversi 1 e 2 PA, secondo il quale il ricorso ha automaticamente effetto sospensivo. A norma del regime modificato (art. 55 cpv. 5 PA), i ricorsi interposti nelle procedure di cui all'articolo 52f capoverso 1 AP-LBCR non hanno effetto sospensivo. Le procedure prive di effetto sospensivo sono elencate in modo esaustivo (art. 52f cpv. 1 lett. a n. 1–4 e lett. b AP-LBCR). Resta inoltre invariato l'articolo 56 PA (Altri provvedimenti).

Lo scopo di questa modifica rispetto al regime di base è favorire l'esecuzione immediata di queste misure che sono essenziali per garantire l'organizzazione adeguata della banca o la sua stabilità, nonché per proteggere i clienti e assicurare la funzionalità dei mercati finanziari.

Lettera a

Numero 1

Questo numero riguarda gli inasprimenti in materia di fondi propri e di liquidità ordinati sulla base dell'articolo 4 LBCR e delle disposizioni pertinenti delle ordinanze (p. es. art. 45 e 131b OFoP, nonché art. 14 cpv. 4 lett. b e cpv. 5 e art. 25 cpv. 1 OLiq).

Numero 2

Questo numero disciplina tutte le misure che la FINMA può ordinare sulla base dell'articolo 10 capoverso 2 AP-LBCR e delle disposizioni pertinenti delle ordinanze (p. es. art. 62 OBCR), ossia in particolare l'ordine di correggere le carenze riscontrate nella pianificazione della stabilizzazione e della risoluzione, nonché le misure che la FINMA può ordinare se le carenze non sono state corrette entro il termine impartito.

Numeri 3 e 4

Questi numeri riguardano tutte le misure che la FINMA può ordinare sulla base degli articoli 19 e 24 AP-LBCR. Esse contemplano altresì le misure che non figurano esplicitamente negli articoli 19 e 24 AP-LBCR, qualora la FINMA si fondi su questi articoli per intervenire, poiché essi contengono elenchi di misure non esaustivi.

Lettera b

Questa lettera indica che i ricorsi interposti nelle procedure previste nei capi undicesimo e dodicesimo non hanno effetto sospensivo. Essa riprende il contenuto dell'articolo 37^{gquinquies}, primo periodo LBCR.

Capoverso 2

Secondo questo capoverso, i ricorsi interposti nelle procedure di cui all'articolo 52^f capoverso 1 AP-LBCR non hanno effetto sospensivo e la concessione dell'effetto sospensivo da parte dell'autorità di ricorso è possibile soltanto su richiesta di una parte, e non d'ufficio. Il capoverso riprende il contenuto dell'articolo 37^{gquinquies}, secondo periodo LBCR.

Sebbene l'effetto sospensivo possa essere accordato dal giudice su richiesta di una parte, dal momento che il regime dell'effetto sospensivo è espressamente modificato in considerazione dell'importanza delle decisioni in questione per la stabilità della banca e per l'interesse pubblico (art. 4 LFINMA), la sua concessione da parte del giudice non dovrà essere automatica. Di fatto, dato che si tratta di misure volte ad attenuare i rischi e che devono essere attuate con urgenza, la facoltà concessa al tribunale di accordare l'effetto sospensivo dovrà essere esercitata con moderazione.

Capoverso 3

La disposizione riprende l'attuale norma di cui all'articolo 37^{gquinquies} terzo periodo.

Lettera a

La disposizione viene adeguata a livello linguistico e per quanto riguarda il riferimento all'articolo 26 LBCR.

Lettera b

Vengono apportate le dovute modifiche linguistiche a seguito della fusione del piano e della decisione di risanamento in un unico documento, la decisione di risoluzione. L'ordine della procedura di risoluzione e delle misure precedentemente disposte sotto forma di approvazione del piano di risanamento viene ora disposto nella decisione di risoluzione di cui alla presente lettera. Il vigente articolo 37^{gquinquies} lettera c LBCR viene pertanto abolito.

Lettera c

La disposizione corrisponde a quella della vigente lettera d, a cui è stato aggiunto un riferimento all'articolo 33 LBCR.

Lettera d

La concessione dell'effetto sospensivo di un ricorso deve essere esclusa anche in caso di riconoscimento di misure di insolvenza estere da parte della FINMA. Le misure di insolvenza estere mirano a ricostruire la fiducia nella banca e a sostenerne la redditività economica. Perseguono pertanto lo stesso obiettivo perseguito con l'esclusione dell'effetto sospensivo delle misure di insolvenza svizzere²⁹⁸. Escludendo la possibilità di concedere l'effetto sospensivo, alla presente lettera, si intendono eliminare le incertezze che possono insorgere con la regolamentazione vigente rispetto a un'attuazione il più possibile rapida in Svizzera delle misure di insolvenza ordinate all'estero.

Disposizioni transitorie alla modifica del ...

Capoverso 1

Gli allentamenti concessi dalla FINMA alle SIB già prima dell'introduzione della nuova regolamentazione, e che finora non erano soggetti a limiti di tempo, potranno continuare a essere concessi senza limiti di durata anche in futuro. Tuttavia, con l'entrata in vigore della nuova regolamentazione, la FINMA è tenuta a verificarne periodicamente l'adequatezza. Gli stessi sono inoltre soggetti ai medesimi requisiti di trasparenza degli allentamenti futuri ai sensi dell'articolo 4 capoverso 3^{bis} AP-LBCR. La FINMA deve pertanto pubblicare un elenco degli allentamenti concessi. Le banche, dal canto loro, devono indicare le conseguenze degli allentamenti che le riguardano, spiegando le circostanze particolari e il contesto in cui si inseriscono. In più devono illustrare i meccanismi alla base delle conseguenze esposte.

Capoverso 2

Dall'entrata in vigore della modifica, le banche hanno un anno di tempo per attuare le novità introdotte per quanto riguarda il regime di responsabilità (lettere a, b e c), l'obbligo di diligenza (lettera d) e le retribuzioni (lettere e ed f).

Capoverso 3

Nella misura in cui le esigenze relative al piano di stabilizzazione e al piano di risoluzione di cui all'articolo 9 capoverso 2 lettere d ed e cambiano rispetto a quanto previsto attualmente, alla luce dei presenti adeguamenti legislativi e delle relative disposizioni di esecuzione, le SIB devono adempiere le nuove esigenze al più tardi entro il 31 dicembre del secondo anno successivo all'entrata in vigore.

Capoverso 4

La presente disposizione transitoria disciplina l'adempimento dell'obbligo di informazione delle banche di cui all'articolo 17c capoverso 3 per i contratti di credito

²⁹⁸ FF 2020 5647, in particolare 5689

conclusi prima dell'entrata in vigore della presente modifica di LBCR. Per i contratti di credito già in essere, la disposizione prevede che, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente modifica, le banche informino in modo adeguato i debitori interessati circa il contenuto e il significato del capo ottavo dell'AP-LBCR, segnatamente sulla possibilità di trasferire i crediti o di costituire garanzie senza il consenso del debitore in virtù dell'articolo 17 o dell'articolo 17*b*. Oltre all'obbligo di informazione di cui all'articolo 17*c* capoverso 3, si precisa che, fin dal momento dell'entrata in vigore della presente modifica, le restanti disposizioni del capo ottavo dell'AP-LBCR si applicano anche ai contratti di credito conclusi prima dell'entrata in vigore della modifica.

4.2 Codice civile

Art. 865a (nuovo) Trasformazione semplificata

Dall'introduzione della cartella ipotecaria registrale, i diritti di pegno sono in gran parte costituiti come diritti di pegno registrali. Nell'esercizio quotidiano del diritto, la cartella ipotecaria registrale si è affermata e la sua costituzione è regolarmente richiesta dagli istituti finanziari per la concessione di mutui ipotecari²⁹⁹. Le cartelle ipotecarie registrali, inoltre, hanno una grande importanza per le banche, in quanto rappresentano possibili garanzie per il sostegno alla liquidità da parte della BNS.

Finora la trasformazione semplificata era consentita solo per le cartelle ipotecarie documentali che erano state iscritte nel registro fondiario prima del 1° gennaio 2012. Limitare la trasformazione semplificata alle cartelle ipotecarie documentali iscritte nel registro fondiario prima del 1° gennaio 2012 non sembra più una misura appropriata nell'era digitale. La cartella ipotecaria registrale consente una risoluzione rapida e semplice, in particolare in caso di modifica dei creditori, nel qual caso non è più necessario inviare un titolo fisico. Con le cartelle ipotecarie registrali, inoltre, non è più necessario conservare in modo sicuro e garantire la sicurezza del trasferimento dei titoli fisici, ed è pertanto possibile risparmiare risorse umane e spazi ed evitare procedure di annullamento dispendiose in termini di tempo e costi.

La trasformazione semplificata, ovvero la trasformazione senza autenticazione notarile, sarà quindi possibile per tutte le cartelle ipotecarie documentali, indipendentemente dalla loro data di costituzione. In questo modo viene soddisfatta un'esigenza dei proprietari dei fondi e dei creditori ipotecari di convertire in modo economico e per scritto le cartelle ipotecarie documentali in cartelle ipotecarie registrali. Nell'ambito del presente progetto, vista la grande importanza delle cartelle ipotecarie registrali per il sostegno alla liquidità da parte della BNS, la presente norma contribuisce in modo significativo anche al raggiungimento dell'obiettivo di un ulteriore rafforzamento delle potenziali garanzie per il sostegno alla liquidità da parte della BNS e, di conseguenza, dell'obiettivo di un rafforzamento della stabilità finanziaria. La forma scritta è appropriata dal momento che viene privilegiata solo la semplice trasformazione nella

²⁹⁹ V. commenti ai n. 3.1.3 e 4.1 (art. 17 segg. AP-LBCR).

sua forma, il proprietario del fondo e la proprietaria del fondo sono già stati informati dal notaio su diritti e doveri al momento della costituzione della cartella ipotecaria documentale e questi non sono svantaggiati dalla trasformazione. Modifiche come, ad esempio, la trasformazione di un altro diritto di pegno, l'aumento o la riduzione della somma garantita da pegno, la fusione o la ripartizione dei diritti di pegno immobiliare, nonché il trasferimento o l'estensione del pegno rimangono operazioni soggette ad autenticazione. La protezione delle parti prevista con la consulenza e l'autenticazione notarile rimane così garantita. Non è prevista alcuna modifica al fatto che le cartelle ipotecarie documentali possono continuare ad essere costituite secondo le stesse modalità.

A livello formale l'articolo deve essere inserito tra le disposizioni materiali del diritto in materia di cartelle ipotecarie. Con l'abolizione dei limiti temporali, viene meno l'elemento di conflitto tra le leggi.

Art. 33b Titolo finale

Con l'introduzione del nuovo articolo 865a, l'articolo 33b titolo finale CC deve essere abrogato.

4.3 Legge sulle obbligazioni fondiarie

Art. 3 Centrale delle banche cantonali

Il riferimento all'«articolo 3 capoverso 4» LBCR nella definizione delle banche cantonali all'articolo 3 LOF è già oggi obsoleto. Mentre attualmente sarebbe corretto fare riferimento all'articolo 3a, in futuro sarà applicabile l'articolo 3i AP-LBCR.

4.4 Legge sui revisori

Art. 9a cpv. 2 lett. c

Secondo l'attuale articolo 11c lettera c OSRev gli auditor responsabili non possono svolgere alcuna attività che sottostà all'obbligo di autorizzazione conformemente alle leggi sui mercati finanziari. Secondo la prassi dell'ASR, agli auditor responsabili sono vietate solo le attività operative presso gli assoggettati alla vigilanza, ma possono occuparsi delle attività non operative. Possono quindi far parte di un organo di alta direzione (nelle società per azioni, il consiglio di amministrazione).

Gli auditor responsabili vengono a conoscenza di strategie e segreti commerciali delle società oggetto di verifica. Nello svolgere mandati in un organo di alta direzione possono quindi sfruttare queste informazioni a scapito delle società oggetto di verifica. Per questo non gli è consentito occuparsi di questi mandati. Inoltre, sempre nell'ambito dei mandati di verifica, vi è il rischio che gli assoggettati alla vigilanza non vengano sottoposti a verifiche imparziali. La nuova norma a livello di legge di cui all'articolo 9a capoverso 2 lettera c AP-LSR chiarisce quindi l'incompatibilità di un'attività sul mercato

finanziario con l'attività di auditor responsabile. L'obiettivo è quello di aumentare l'indipendenza evitando conflitti di interesse effettivi o potenziali.

Sezione 7a: Sanzione amministrativa pecuniaria

Le nuove disposizioni in materia di sanzioni amministrative pecuniarie sono inserite in una nuova sezione prima della sezione 8 relativa alle disposizioni penali (art. 39, 39a e 40 LSR).

Art. 38a Sanzione amministrativa pecuniaria

Osservazioni generali

Analogamente a quanto previsto dalla LFINMA, la sanzione amministrativa pecuniaria deve essere introdotta anche nel sistema di vigilanza e sanzioni della LSR.

Questo strumento rientra nell'ambito del diritto amministrativo e della procedura amministrativa. Tuttavia, la giurisprudenza³⁰⁰ considera che, in linea di principio, le garanzie procedurali sancite dall'articolo 6 CEDU sono applicabili a questo tipo di sanzioni se soddisfano uno dei «criteri Engel».³⁰¹ Nella fattispecie, si potrebbe ritenere che la sanzione amministrativa pecuniaria, visto il suo importo massimo, per natura o gravità abbia carattere penale e che dette garanzie procedurali siano di conseguenza applicabili.

Ciò implica pertanto la necessità di norme procedurali speciali per dirimere il conflitto tra l'obbligo di cooperazione e il diritto di tacere, come disciplinato dall'articolo 38b AP-LSR. Secondo il diritto vigente, l'ASR può ammonire per scritto l'impresa³⁰². Se non sono più adempiute le condizioni per l'abilitazione, l'autorità di sorveglianza può anche revocare l'abilitazione a tempo determinato o indeterminato (art. 17 cpv. 1 LSR). Nel caso di un'impresa di revisione sotto sorveglianza statale, invece, può revocare l'abilitazione a tempo determinato o indeterminato soltanto se, come indicato, non adempie più le condizioni per l'abilitazione o viola gli obblighi legali ripetutamente o in modo grave (art. 17 cpv. 2 LSR). Tuttavia, almeno nel caso delle grandi imprese di revisione sotto sorveglianza statale, la revoca dell'abilitazione in caso di violazioni degli obblighi legali potrebbe non essere sempre proporzionata. L'applicazione pratica della legge si limita nei fatti alle istruzioni per regolarizzare la situazione e all'ammonimento scritto (art. 16 cpv. 4 LSR). In caso di mancanze gravi, per giustificare la revoca dell'abilitazione, l'ASR dovrebbe dimostrare che l'impresa non è fondamentalmente in grado di raggiungere una qualità di revisione sufficiente e di rispettare gli obblighi legali.

³⁰⁰ ATF 140 II 384

³⁰¹ ATF 140 II 384

³⁰² Persone fisiche: art. 17 LSR e art. 18 LSR se lavorano per un'impresa di revisione sotto sorveglianza statale; imprese di revisione: art. 17 LSR e art. 16 cpv. 4 LSR per le imprese di revisione sotto sorveglianza statale.

L'impresa inadempiente potrà quindi regolarmente evitare la revoca dell'abilitazione rimandando a nuovi processi e nuovo personale. Inoltre, le disposizioni penali e penali amministrative contenute nella LSR (art. 39 e 40), fatta salva la disposizione sulla punibilità dell'impresa (art. 39a LSR), sono dirette esclusivamente contro le persone fisiche³⁰³. In più, a parte la violazione dei principi relativi all'indipendenza (art. 39 cpv. 1 lett. a LSR), queste disposizioni penali non si applicano anche alle violazioni degli obblighi di diligenza. Di conseguenza, nella maggior parte dei casi di fatto non è possibile comminare multe alle imprese di revisione che violano gli obblighi di diligenza. Mentre nel caso di violazioni lievi un ammonimento scritto può essere considerato appropriato, nel caso di violazioni gravi manca una misura efficace contro le imprese di revisione sotto sorveglianza statale. Così come nella LFINMA, questa lacuna normativa deve quindi essere colmata anche nel sistema di vigilanza o di sanzioni della LSR.

Capoverso 1

La norma prevede che un'impresa di revisione sotto sorveglianza statale possa essere tenuta a pagare fino al 10 per cento della cifra d'affari media realizzata in Svizzera negli ultimi tre esercizi se viola in modo grave gli obblighi legali di cui all'articolo 9 capoverso 1 lettera b. Analogamente a quanto previsto dall'articolo 37a capoverso 1 AP-LFINMA, anche in questo caso si intende il reddito lordo annuo.

Nell'ordinamento giuridico svizzero, numerose autorità amministrative dispongono già dello strumento della sanzione amministrativa pecuniaria. L'ammontare della sanzione è compatibile con le norme contenute segnatamente nelle seguenti disposizioni:

- l'articolo 109 della legge federale del 29 settembre 2017³⁰⁴ sui giochi in denaro (LGD) prevede un contributo pari al massimo al 15 per cento del prodotto lordo dei giochi dell'ultimo anno d'esercizio;
- l'articolo 49a e seguenti della legge del 6 ottobre 1995³⁰⁵ sui cartelli (LCart) prevede un contributo sino al 10 per cento della cifra d'affari realizzata in Svizzera negli ultimi tre esercizi;

³⁰³ Il diritto penale svizzero è strutturato in modo tale che le disposizioni penali siano fondamentalmente dirette alle persone fisiche. Soltanto nel caso in cui il reato non possa essere attribuito a una persona fisica per mancanza di organizzazione, viene presa in considerazione la possibilità di punire l'impresa, alla quale in tal caso può essere comminata una multa fino a fr. 5 mio. (art. 102 CP). Anche le disposizioni del diritto penale amministrativo, la cui esecuzione non è affidata ai tribunali penali, ma alle autorità amministrative, sono dirette solo contro le persone fisiche. Per quanto riguarda le fattispecie di cui all'art. 39 LSR, si può evitare di indagare sulla persona fisica punibile e condannare l'impresa al pagamento della multa al suo posto, solo nel caso in cui le misure investigative necessarie sarebbero sproporzionate rispetto alla pena da infliggere e se per l'infrazione è prevista una multa massima di fr. 20 000 (art. 39a LSR).

³⁰⁴ [RS 935.51](#)

³⁰⁵ [RS 251](#)

- l'articolo 90 della legge federale del 24 marzo 2006³⁰⁶ sulla radiotelevisione (LRTV) prevede un contributo che può raggiungere il 10 per cento della cifra d'affari annua media realizzata in Svizzera nel corso degli ultimi tre esercizi;
- l'articolo 31 e seguente della legge federale del 21 marzo 2025³⁰⁷ sulla vigilanza e la trasparenza nei mercati dell'energia all'ingrosso (LVTE) prevede un contributo sino al 15 per cento, o del 2 e 1 per cento, della cifra d'affari totale realizzata in Svizzera nell'anno precedente.

Gli «obblighi legali» di cui all'articolo 38a capoverso 1 AP-LSR sono gli stessi dell'articolo 9 capoverso 1 lettera b.

Gli obblighi legali cui si fa riferimento sono stabiliti segnatamente nei seguenti atti e strumenti:

- il CO agli articoli 956–964 relativi alle prescrizioni di tenuta della contabilità e di presentazione dei conti;
- la LSR e la relativa ordinanza di esecuzione;
- la LFINMA agli articoli 24–28a;
- le leggi sui mercati finanziari citate all'articolo 1 capoverso 1 LFINMA e le relative ordinanze di esecuzione alle disposizioni che disciplinano l'audit finanziario e l'audit prudenziale;
- standard di verifica e di garanzia della qualità riconosciuti dall'autorità di sorveglianza;
- le regole dell'etica professionale e della deontologia, che comprendono tutte le altre norme di autodisciplina. Il loro riconoscimento da parte dell'ASR non è oggettivamente necessario, ma l'ASR deve poter intervenire se constata un comportamento contrario a dette regole professionali e deontologiche;
- il regolamento di quotazione applicabile, di cui si terrà conto quando la società sottoposta a revisione da parte dell'impresa di revisione è un'impresa con azioni quotate in borsa, vale a dire una società che ha titoli di partecipazione o un prestito obbligazionario quotati in borsa.

Capoverso 2

Le sanzioni pecuniarie non devono né mettere a rischio la solvibilità degli assoggettati alla vigilanza né pregiudicare la corretta prestazione dei servizi di revisione. L'ammontare esatto deve essere proporzionato e quindi deve essere sempre stabilito in base alla gravità del comportamento scorretto.

Capoverso 3

La riduzione della sanzione nel caso in cui l'impresa collabori più di quanto previsto dagli obblighi legali, è volta a favorire una cooperazione particolarmente attiva

³⁰⁶ [RS 784.40](#)

³⁰⁷ FF 2025 1102. Non ancora in vigore.

dell'impresa di revisione sotto sorveglianza statale con l'autorità di sorveglianza. Danno diritto a tale riduzione, in particolare l'autodenuncia tempestiva, ma anche l'attuazione immediata e su base volontaria di misure correttive per regolarizzare la situazione. Una maggiore cooperazione facilita l'accertamento dei fatti, accelera la procedura e aumenta l'efficacia della vigilanza.

Capoverso 4

La procedura di sanzione amministrativa è disciplinata dalla PA. Questa precisazione appare importante perché il criterio che distingue le sanzioni amministrative da quelle penali è, in ultima analisi, il tipo di procedimento al termine del quale vengono ordinate: amministrativo per le sanzioni amministrative e penale per le sanzioni penali.

Capoverso 5

La PA non contiene però disposizioni esplicite sulla prescrizione del perseguimento delle infrazioni punibili con sanzioni amministrative. Di conseguenza, non esistono neppure disposizioni esplicite per quanto riguarda il termine entro il quale deve essere aperta una procedura una volta scoperta la violazione dell'obbligo. Per garantire la certezza del diritto, è necessario che questo punto venga disciplinato nella LSR. La procedura deve dunque essere avviata al più tardi entro sette anni dall'infrazione degli obblighi legali.

Capoverso 6

L'assegnazione della sanzione amministrativa pecuniaria alla Confederazione garantisce che la sanzione venga destinata all'ordine pubblico e non al finanziamento dell'autorità di sorveglianza. Inoltre, previene il rischio che costituisca un incentivo economico per l'autorità di sorveglianza e garantisce l'indipendenza della sua attività, che deve essere mirata esclusivamente ad assicurare la qualità dei servizi di revisione e non a ottenere delle entrate.

Art. 38b Obbligo di cooperazione nella procedura di sanzione amministrativa

Capoverso 1

L'obbligo di cooperazione (art. 15a LSR) rimane applicabile. In questo capoverso, tuttavia, viene fornito un chiarimento per evitare il rischio di autoaccusa (*nemo tenetur se ipsum accusare*) nella successiva procedura, che porterebbe a una sanzione penale in relazione all'obbligo di cooperazione.

Capoverso 2

Il capoverso 2 introduce un'importante limitazione all'obbligo di cooperazione di cui al capoverso 1, in quanto precisa che l'impresa di revisione sotto sorveglianza statale può rifiutarsi di riconoscere l'infrazione degli obblighi legali. Questa regola consente di conciliare il requisito della cooperazione nel procedimento amministrativo con le garanzie del procedimento penale amministrativo (in particolare il principio del diritto di non autoincriminarsi). I documenti già esistenti possono continuare a essere richiesti e utilizzati dall'autorità di vigilanza in base all'obbligo di cooperazione, purché non debbano essere prodotte nuove prove sotto minaccia di sanzioni, come nel caso, ad

esempio, degli interrogatori. Nell'ambito della sorveglianza dei revisori, un comportamento scorretto può essere dimostrato generalmente attraverso i documenti di lavoro archiviati (art. 730c CO oppure principio «not documented not done», cfr. sentenza del TF n. 2c_76/2023 del 14 novembre 2023, consid. 4.2.2); non è quindi necessario produrre nuove prove. Data questa particolare costellazione, è possibile conciliare i principi dell'obbligo di cooperazione e del divieto di autoincriminarsi, seppure in contrasto tra loro.

Capoverso 3

La protezione delle parti coinvolte nella procedura di cui al capoverso 2 viene rafforzata, in quanto viene stabilito che le informazioni o i documenti di cui al capoverso 1 che contengono dichiarazioni autoincriminanti in base al capoverso 2 non possono essere utilizzati per imporre una sanzione amministrativa pecuniaria senza il consenso degli assoggettati alla vigilanza. Per il resto, l'obbligo di cooperazione nell'ambito della procedura amministrativa e della vigilanza continua si applica come in precedenza. L'articolo 15a LSR può essere applicato sotto la minaccia di sanzioni. Questa disposizione dovrebbe garantire la compatibilità tra il regime sanzionatorio e le garanzie procedurali applicabili alle misure amministrative di natura penale.

Art. 38c Accordo amichevole

Capoverso 1

Questo articolo introduce la possibilità che, una volta accertato il reato, l'ASR concluda la procedura attraverso un accordo amichevole. L'accordo amichevole è a discrezione dell'ASR. Le parti non hanno quindi alcun diritto di ottenere tale accordo.

Capoverso 2

Un tale accordo è vincolante soltanto per l'ASR e per l'impresa di revisione sotto sorveglianza statale e non può produrre effetti giuridici diretti nei confronti di persone fisiche che non sono parti nella procedura.

Inoltre, avendo raggiunto un accordo sulle misure di ripristino della situazione conforme e sulla ripartizione delle spese, le parti rinunciano a fare ricorso.

Capoverso 3

Se la procedura si conclude con un accordo amichevole e viene inflitta una sanzione amministrativa, l'accordo deve prevedere una riduzione di tale sanzione. Questa regola crea un incentivo alla cooperazione e alla rapida risoluzione della situazione, pur mantenendo il carattere dissuasivo della sanzione.

Capoverso 4

L'autorità riprende l'accordo come contenuto nella sua decisione. Di fatto, la decisione *costituisce* l'atto giuridico che rende l'accordo esecutivo. Riproducendone i termini,

l'autorità garantisce che le parti sappiano esattamente cosa è stato concordato e quali sono i loro diritti e obblighi. Ciò è altresì necessario perché questo tipo di decisione può anche essere oggetto di un'esecuzione forzata in caso di non ottemperanza.

Art. 38d Esecuzione

Al fine di garantire la trasparenza del processo, il Consiglio federale disciplinerà in un'ordinanza l'inquadramento della fissazione delle sanzioni amministrative pecuniarie e della loro riduzione di cui agli articoli 38a e 38c AP-LSR.

Art. 43c Disposizione transitoria della modifica del ...

Se, al momento dell'entrata in vigore della modifica, un auditor responsabile esercita un'attività sul mercato finanziario che ora, secondo l'articolo 9a capoverso 2 lettera c AP-LSR, non può più esercitare, può continuare a esercitarla fino a un anno al massimo dopo l'entrata in vigore.

4.5 Legge federale sull'imposta preventiva

Art. 5 cpv. 1 lett. g e lett. i

L'articolo 5 capoverso 1 lettere g e i disciplina le eccezioni previste nell'ambito dell'imposta preventiva per gli interessi derivanti da strumenti TBTF. In questa occasione viene abrogato solo il limite di tempo di cui alle lettere g e i. A parte questo, non ci sono altre modifiche materiali. Di conseguenza, i suddetti strumenti TBTF continueranno a essere sottoposti all'approvazione della FINMA.

4.6 Legge sulla Banca nazionale

Art. 26 cpv. 2 secondo periodo

Il riferimento alla definizione di «banche cantonali» in futuro si troverà nell'articolo 3i AP-LBCR.

4.7 Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari

Art. 1 cpv. 3

Già nel 2011 il DFF, la FINMA e la BNS avevano firmato un Memorandum of Understanding tripartito, poi esteso nel 2019, che regolava la collaborazione su questioni inerenti alla stabilità finanziaria e alla regolamentazione dei mercati finanziari³⁰⁸. Il presente progetto innalza a livello di legge la norma che sancisce la collaborazione per la prevenzione e il superamento di una crisi finanziaria in Svizzera,

³⁰⁸ www.sif.admin.ch > Documentazione > Informazioni specifiche > 2019 > DFF, FINMA e BNS rinnovano il MoU concernente la collaborazione tripartita > Memorandum of Understanding DFF, FINMA, BNS, 2 dicembre 2019.

riorganizza le strutture istituzionali necessarie per la collaborazione e sostituisce gli organi esistenti, ovvero l'organo direttivo e il comitato per le crisi finanziarie. Nell'articolo 1 capoverso 3 AP-LFINMA vengono create le basi per la disciplina della collaborazione tra le autorità nella prevenzione e nel superamento delle crisi finanziarie in Svizzera, così come dell'organizzazione e dei compiti del consiglio per la stabilità finanziaria e del comitato per la stabilità. I compiti di questi organi di nuova creazione, così come la loro composizione, sono disciplinati in modo più dettagliato negli articoli 54b e 54c AP-LFINMA. Queste disposizioni stabiliscono in particolare le rispettive funzioni nel quadro istituzionale e la ripartizione delle competenze, creando così una base chiara per la futura collaborazione nell'ambito della prevenzione e del superamento delle crisi finanziarie in Svizzera.

Art. 9a Affari di grande portata

Capoverso 1

In generale la competenza del consiglio di amministrazione nella determinazione degli affari di grande portata nei singoli casi è ripresa dal regolamento di organizzazione FINMA (art. 2^{bis} cpv. 4). Con la modifica proposta viene chiarito a livello di legge un punto già oggi valido: la discrezionalità obbligatoria del consiglio di amministrazione nella determinazione degli affari di grande portata rientra in un quadro chiaramente definito. Innanzitutto, il consiglio di amministrazione deve applicare la definizione e gli esempi di cui ai capoversi 2 e 3. In secondo luogo, i dettagli, in particolare la procedura per determinare gli affari di grande portata, devono essere disciplinati nel regolamento di organizzazione (cfr. cpv. 4).

Secondo la prassi attuale della FINMA gli affari di grande portata vengono individuati secondo una procedura chiaramente definita: la direzione e i relativi comitati identificano costantemente affari che potrebbero potenzialmente sfociare in un affare di grande portata e avvisano il consiglio di amministrazione al riguardo. Una volta che il consiglio di amministrazione è stato informato dalla direzione, attraverso un'interpretazione conforme alla legge stabilisce caso per caso quali affari di grande portata richiedono una decisione del consiglio di amministrazione stesso e, successivamente, debbano essere attuati dall'organo operativo. La direzione e i relativi comitati informano il consiglio di amministrazione in merito all'evoluzione degli affari identificati nel quadro del punto all'ordine del giorno di interesse prioritario («Temi principali»), solitamente in seno a ogni seduta ordinaria del consiglio di amministrazione (art. 13 cpv. 4 regolamento di organizzazione FINMA).

Stabilito che si tratta di un affare di grande portata, la direzione, come per tutti gli altri affari, lo elabora e lo sottopone al consiglio di amministrazione affinché possa decidere in merito. In questo modo viene garantito un processo di «checks and balances» per gli affari di grande portata. Stabilendo le procedure per gli affari di grande portata nel regolamento di organizzazione, viene ulteriormente aumentata la certezza del diritto e viene mantenuta la capacità di agire della direzione, nonché la competenza strategica del consiglio di amministrazione.

L'ordinamento delle competenze riguarda esclusivamente l'organizzazione interna e non svolge alcuna specifica funzione di tutela a favore di terzi. La decisione del consiglio di amministrazione circa l'esistenza di un affare di grande portata si limita unicamente a verificare se vi siano i presupposti per qualificare un affare come affare di grande portata di sua competenza. La decisione riguarda quindi esclusivamente la governance interna della FINMA. Di conseguenza, si stabilisce espressamente che la decisione del consiglio di amministrazione in materia di competenze è definitiva e, pertanto, non impugnabile. Ciò implica che non sussiste alcun diritto di esigere una decisione del consiglio di amministrazione anziché della direzione, o viceversa. Questo era già stato stabilito nel messaggio LAUFIN³⁰⁹, ma ora è chiaramente sancito nella legge.

Capoverso 2

La definizione di affari di grande portata è ripresa senza modifiche di contenuto dall'articolo 2^{bis} capoverso 2 del regolamento di organizzazione FINMA. Gli affari di grande portata riguardano questioni essenziali e influiscono su una serie di decisioni successive. Si tratta quindi di affari strategici che rivestono una notevole importanza per la piazza finanziaria e per il raggiungimento degli obiettivi della strategia definita dal consiglio di amministrazione. Le decisioni prese sono dunque decisioni strategiche che vanno al di là dell'attività quotidiana di un'autorità di vigilanza. Sono i potenziali effetti di un affare della FINMA a essere determinanti, non il fattore scatenante. Così come avviene già oggi, il consiglio di amministrazione deve superare notevoli ostacoli per classificare un caso specifico come affare di grande portata. Gli affari di grande portata rimangono strettamente limitati.

Capoverso 3

Viene materialmente ripreso l'elenco esemplificativo degli affari di cui all'articolo 2^{bis} capoverso 3 del regolamento di organizzazione FINMA rimandando alle leggi pertinenti per gli esempi degli assoggettati alla vigilanza interessati. Gli esempi degli affari sono sostanzialmente gli stessi del regolamento di organizzazione FINMA, ma sono stati adattati alla nuova terminologia. Gli elenchi degli assoggettati alla vigilanza e degli affari non sono esaustivi, ma servono a spiegare e concretizzare la definizione di cui al capoverso 2 e fungono così da punto di partenza per il consiglio di amministrazione e la direzione per valutare se si tratta di un affare di grande portata.

Capoverso 4

Il presente capoverso stabilisce che, ai sensi dell'articolo 5 capoverso 3 e dell'articolo 9 capoverso 1 lettera l FINMA, sta alla FINMA disciplinare i dettagli della disposizione nel regolamento di organizzazione.

³⁰⁹ FF 2006 2625, in particolare 2659

Art. 14 cpv. 4

A seguito dell'introduzione del concetto di «risoluzione» nell'AP-LBCR, all'elenco di cui al presente capoverso 4 viene aggiunto l'«incaricato della risoluzione».

Art. 22 capoverso 1^{bis}, 1^{ter}, 2, 3 e 3^{bis}

Osservazioni generali

I poteri d'informazione della FINMA sono ormai raggruppati nell'articolo 22 AP-LFINMA, che costituisce la nuova base legale per tutte le informazioni da essa fornite (fatti salvi in particolare l'art. 34 LFINMA e l'art. 28c cpv. 3 AP-LBCR). Per il resto, per quanto riguarda la LBCR, l'articolo 22 AP-LFINMA sarà anche la nuova base legale per l'informazione del pubblico sulle misure volte a garantire un'organizzazione adeguata (art. 19 AP-LBCR), sulle misure di intervento precoce (art. 24 AP-LBCR), nonché per la pubblicazione delle misure di protezione in caso di rischio d'insolvenza attualmente prevista dall'articolo 26 capoverso 2 LBCR (cfr. art. 26 AP-LBCR). Il raggruppamento in un'unica disposizione chiarisce il quadro giuridico sia per la FINMA che per gli assoggettati alla vigilanza, riducendo la dispersione di basi legali e assicurando un'applicazione coerente e prevedibile.

Capoverso 1

La disposizione non subisce alcuna modifica rispetto al diritto vigente.

Capoverso 1^{bis}

La FINMA avrà l'obbligo di informare il pubblico in merito alle decisioni finali emanate nel quadro dei procedimenti che ha avviato secondo l'articolo 30 LFINMA. Quest'obbligo è particolarmente importante per le decisioni che comportano sanzioni amministrative pecuniarie in virtù dell'articolo 37a AP-LFINMA, poiché, conformemente all'articolo 6 paragrafo 1 CEDU, le sentenze devono essere rese pubblicamente. L'informazione in merito alle decisioni finali permetterà di garantire la trasparenza nel quadro dell'applicazione corretta delle disposizioni legali pertinenti da parte dell'autorità di vigilanza e di rendere nota al pubblico la sua prassi in materia di sanzioni. Il pubblico e i partecipanti al mercato possono così prendere atto della pronuncia di una sanzione, dei motivi per i quali è stata imposta e di quali comportamenti sono suscettibili di essere sanzionati³¹⁰. Le decisioni di abbandono del procedimento e le altre tipologie di decisioni, in particolare quelle procedurali o relative alla vigilanza continua, non sono assoggettate a tale obbligo.

L'informazione fornita dalla FINMA sulla base di questa disposizione è intesa a informare e a garantire la trasparenza nei confronti dell'intera collettività e dei mercati finanziari sulla sua attività e prassi e pertanto ad aumentare la fiducia di questi ultimi.

³¹⁰ FF 2022 776, pag. 103

L'indicazione del nome degli assoggettati consente di evitare il propagarsi di speculazioni infondate e un conseguente rischio sistemico³¹¹. Pertanto, quest'informazione non è una misura nei confronti di un determinato assoggettato e deve quindi essere formulata in modo neutro e obiettivo. Per tali motivi, va distinta dalla pubblicazione di una decisione in materia di vigilanza ai sensi dell'articolo 34 LFINMA, che è una misura nei confronti dell'assoggettato alla vigilanza, principalmente attivo senza autorizzazione, e secondo cui l'intera decisione finale è pubblicata.

L'informazione basata sull'articolo 22 capoverso 1^{bis} AP-LFINMA deve essere fornita contestualmente alla chiusura del procedimento e non deve essere differita finché la decisione sia passata in giudicato. Ciò è ancora più importante in un contesto di procedimenti paralleli condotti da autorità di vigilanza estere, dove un rinvio della pubblicazione potrebbe comportare un grave danno alla reputazione della piazza finanziaria svizzera, in particolare se è probabile che le autorità estere procedano immediatamente alla pubblicazione.

Il controllo giudiziario continua a essere esercitato in virtù dell'articolo 25a PA e prevede il diritto di essere sentiti. Tuttavia, la tutela giuridica può anche essere garantita *a posteriori* dall'articolo 25a PA nei casi urgenti in cui, per motivi prudenziali, si renda necessaria un'informazione immediata, senza previa consultazione dell'interessato.

Infine, nell'interesse della trasparenza e della parità di trattamento, sono pubblicati anche i procedimenti conclusi mediante accordo amichevole.

Capoverso 1^{ter}

Questo capoverso prevede eccezioni non esaustive al principio di pubblicazione. Conferisce alla FINMA un margine discrezionale che le permette di adattarsi alle circostanze ed evitare determinati effetti indesiderati legati alla pubblicazione.

L'interesse privato può ad esempio essere considerato preponderante ove si tratti di esaminare il rinvio di una decisione di revoca dell'autorizzazione, che costituisce l'*ultima ratio* degli strumenti della FINMA. Tuttavia, sebbene la pubblicazione possa pregiudicare seriamente la reputazione di un istituto, tale decisione non può essere rinviata quando è minacciata anche la reputazione della piazza finanziaria svizzera. È questo il caso in particolare qualora le violazioni del diritto in materia di mercati finanziari siano gravi e i procedimenti condotti dalle autorità estere potrebbero essere pubblicati in maniera imminente. In una situazione di questo tipo, l'interesse pubblico alla pubblicazione immediata della revoca dell'autorizzazione deve essere considerato preponderante rispetto a quello privato.

La rinuncia alla pubblicazione deve quindi restare eccezionale e le condizioni devono essere interpretate in maniera restrittiva. Di fatto, la prassi dell'informazione sistematica

³¹¹ DTF 151 II 197

consentirà ai mercati di abituarsi rapidamente alla diffusione di questo tipo di informazioni e di limitare gli effetti avversi per gli assoggettati alla vigilanza.

Lettera a

Ad esempio, si può ritenere che vi sia pregiudizio alla stabilità dei mercati finanziari quando un'informazione rischia di indebolire una SIB al punto da minare la fiducia dei partecipanti al mercato o da provocare prelievi di fondi o stress di liquidità, comportando effetti che potrebbero estendersi ben oltre l'istituto interessato.

Lettera b

Questa disposizione riguarda le inchieste della FINMA e quelle condotte da altre autorità a livello nazionale o internazionale. La non pubblicazione è in particolare giustificata quando la trasparenza rischierebbe di ostacolare l'istruttoria, ad esempio influenzando il comportamento delle persone interessate o di terzi, nonché consentendo la dissimulazione di elementi pertinenti per l'inchiesta.

Capoverso 2

Questo capoverso consente eccezionalmente alla FINMA la comunicazione di singoli casi che non costituiscono decisioni finali di cui al capoverso 1^{bis}, ossia segnatamente di singole inchieste o procedimenti, nonché di misure (p. es. misure ai sensi degli art. 19, 24 o 26 AP-LBCR), ma soltanto in caso di particolare esigenza in materia di vigilanza. La FINMA può ritenere necessaria la comunicazione di una tale misura prudenziale ad esempio se un istituto non adotta le misure ordinate e non ha proceduto a un'attenuazione dei rischi entro un termine ragionevole. In tali casi, la pubblicazione della misura avrebbe un effetto disciplinare. La FINMA può inoltre considerare necessaria l'informazione del pubblico quando è interessata la protezione dei clienti, ad esempio in caso di divieto di accettare pagamenti o di revoca della facoltà di rappresentanza degli organi. Per quanto concerne l'informazione del pubblico su singole inchieste o procedimenti, dovrebbe restare identica all'attuale comunicazione della FINMA, in quanto le condizioni sono state riprese (lett. a–c) e la prassi attuale della FINMA è stata concretizzata nella legge, in particolare riguardo all'iscrizione nella lista di allerta di istituti che esercitino senza diritto un'attività sottoposta all'obbligo di autorizzazione.

Le lettere a–d contengono esempi non esaustivi di ciò che deve essere considerato una particolare esigenza. Pertanto, un'eventuale informazione prima della conclusione di un procedimento di «enforcement» può essere in particolare giustificata al fine di proteggere i partecipanti al mercato o gli assoggettati alla vigilanza in caso di attività illecita di un istituto o di usurpazione d'identità, segnatamente mediante la lista di allerta già utilizzata attualmente (lett. a). La FINMA può inoltre essere tenuta a comunicare per rettificare informazioni false o fallaci che potrebbero indurre il pubblico in errore (lett. b) o per tutelare la reputazione della piazza finanziaria svizzera in particolare quando le autorità estere hanno già pubblicato informazioni sui rispettivi procedimenti o inchieste o qualora un istituto pretenda indebitamente di essere ubicato e regolamentato in Svizzera (lett. c). Una pubblicazione per garantire l'effettiva

esecuzione di una decisione della FINMA è altresì possibile, come previsto dall'articolo 26 capoverso 2 LBCR (lett. d), fermo restando che la FINMA può sempre rinunciare a pubblicare la misura qualora tale pubblicazione possa pregiudicare lo scopo della misura ordinata. La FINMA, basandosi sul suo potere discrezionale e sulla situazione di un caso specifico, può giudicare che altre situazioni debbano essere considerate come aventi una particolare esigenza in materia di vigilanza, ponderando di volta in volta gli interessi con i diritti costituzionali degli assoggettati.

È opportuno precisare che questa disposizione conferisce alla FINMA una facoltà d'informazione in casi limitati e non un obbligo. Pertanto, diversamente dalla comunicazione basata sul capoverso 1^{bis}, che è la regola, una comunicazione fondata sul capoverso 2 risulta un'eccezione. Deve pertanto essere esercitata nel rispetto dei principi costituzionali, in particolare del principio di proporzionalità.

Capoverso 3

Il capoverso 3 corrisponde all'attuale articolo 22 capoverso 3 LFINMA. Pertanto, la prassi attuale della FINMA in materia non è modificata. Tuttavia, è nuovo il fatto che questa esigenza è ormai esplicitamente estesa all'informazione relativa non solo a inchieste e procedimenti, ma anche alle misure (p. es. misure ai sensi degli art. 19, 24 e 26 AP-LBCR). La disposizione assicura così un'applicazione coerente di questa norma a tutte le situazioni in cui la FINMA può comunicare anticipatamente.

La possibilità di derogare a quest'obbligo su richiesta dell'interessato è mantenuta, al fine di tenere conto delle circostanze del caso specifico e degli interessi legittimi in questione.

Capoverso 3^{bis}

Questa norma è intesa a proteggere i diritti della personalità e a tenere conto del fatto che le procedure di vigilanza non perseguono in via prioritaria la sanzione individuale, bensì la sicurezza e la funzionalità del sistema finanziario.

È prevista un'eccezione se esiste una particolare esigenza in materia di vigilanza ai sensi del capoverso 2. In tal caso, può essere giustificato indicare l'identità di una persona fisica, segnatamente se l'informazione è necessaria per conseguire gli obiettivi di protezione del mercato, di correzione di informazioni errate o di esecuzione di una decisione. In questo tipo di situazioni, la FINMA deciderà in caso di grave violazione delle disposizioni legali in materia di vigilanza, a sua discrezione, se debba essere pubblicata la decisione integrale in virtù dell'articolo 34 LFINMA o se sia sufficiente una semplice informazione basata sull'articolo 22 capoverso 3^{bis} AP-LFINMA.

Per contro, l'informazione relativa alle persone giuridiche e alle società di persone è effettuata in linea di principio indicandone la ditta.

Questa distinzione riflette l'attuale prassi della FINMA quando comunica e tiene conto del ruolo delle entità regolamentate, nonché del maggiore interesse pubblico nei confronti del loro comportamento sul mercato.

Capoverso 4

Nessuna modifica della disposizione in vigore.

Art. 24 cpv. 6

Oltre all'attività di verifica vera e propria, le imprese di revisione offrono ai propri clienti una vasta gamma di servizi. Forniscono servizi di consulenza (p. es. rispetto a questioni fiscali o legali, soluzioni informatiche, processi aziendali, sostenibilità, gestione delle risorse umane, sicurezza informatica) o forniscono assistenza in vari ambiti (p. es. per la revisione interna, in caso di indagini forensi, per l'attuazione di nuove regole nel settore della prevenzione del riciclaggio di denaro). Questi servizi possono interferire con la verifica oggettiva in materia di vigilanza, in particolare se a seguito di tali attività la società di audit può trovarsi a dover verificare i risultati della sua consulenza o se dall'attività di consulenza potrebbe derivare una dipendenza economica. In quest'ultimo caso la società di audit potrebbe presentare una valutazione troppo positiva per non mettere a rischio futuri incarichi di consulenza.

Questo nuovo capoverso mira quindi a garantire che le società di audit forniscano agli assoggettati alla vigilanza solo servizi relativi alla loro attività di verifica. I servizi di consulenza diversi dalla verifica sono vietati. Esistono già oggi regole che stabiliscono i requisiti relativi all'indipendenza (cfr. art. 11/OSRev in combinato disposto con l'art. 11 LSR e l'art. 728 cpv. 2 n. 4 CO) o che disciplinano l'incompatibilità con il mandato di verifica (art. 7 OA-FINMA). Queste, però, non sono esaustivamente chiare, lasciano spazio all'interpretazione e portano a dispendiosi accertamenti tra la FINMA, le società di audit e gli assoggettati alla vigilanza.

Il nuovo divieto esplicito riguarda i servizi che non sono correlati alla cosiddetta verifica in materia di vigilanza ai sensi delle leggi sui mercati finanziari o alla cosiddetta verifica dei conti annuali, che non costituiscono altre verifiche in materia di vigilanza o che non sono connessi all'attività di verifica. Per altre verifiche in materia di vigilanza si intendono le verifiche effettuate nell'ambito di obblighi di verifica in materia di vigilanza. Tra queste rientrano in particolare le verifiche dei modelli, gli audit dei partecipanti a SIX/BX, le revisioni della BNS, le revisioni delle obbligazioni fondiarie ecc. Sono considerati servizi connessi all'attività di verifica, ad esempio, le procedure di verifica concordate con il cliente da verificare, le revisioni effettuate nell'ambito di un rapporto contrattuale, le revisioni dei rapporti di sostenibilità o gli audit pre-implementazione. Queste verifiche devono sempre essere comunicate alla FINMA. Tali valutazioni portano all'emissione di un giudizio indipendente su un ambito predefinito sottoposto ad audit che non rientra nella verifica. L'oggetto sottoposto a verifica deve essere implementato o completamente sviluppato e pronto per l'implementazione. Altre verifiche in materia di vigilanza e servizi connessi all'attività di verifica sono in parte necessari per la FINMA stessa o talvolta per terzi (p. es. i rapporti dei partecipanti alla SIX) e quindi non devono essere vietati.

Conformemente all'articolo 29 capoverso 1 LFINMA le società di audit devono fornire alla FINMA tutte le informazioni e i documenti necessari per l'adempimento dei suoi compiti. Con l'introduzione di questa nuova norma, invece, le società di audit dovranno

presentare alla FINMA anche le relative informazioni. Questa misura non deve però fare in modo che in futuro un'impresa di revisione senza mandato di verifica, che ad esempio svolge consulenze fiscali per una banca, non possa essere scelta come società di audit. I mandati di verifica e di consulenza precedenti devono essere presentati alla FINMA insieme alla comunicazione in merito alla scelta di una società di audit.

Art. 25 cpv. 2

L'obbligo di informazione di cui al capoverso 2 decade con l'introduzione dell'obbligo di approvazione di cui all'articolo 28a capoversi 1^{bis}–1^{quater} AP-LFINMA, ragione per cui questo articolo viene abrogato.

Art. 28a cpv. 1^{bis}–1^{quater}, 2, 3

L'attuale articolo 28a LFINMA viene ampliato in particolare con il nuovo obbligo di approvazione da parte della FINMA della scelta e del cambiamento della società di audit.

Capoverso 1^{bis}

Fino all'entrata in vigore, il 1° gennaio 2015, del progetto in materia di concentrazione della sorveglianza sulle imprese di revisione e sulle società di audit^{312, 313}, la FINMA approvava la scelta della società di audit. A seguito del progetto in materia di concentrazione, la relativa norma contenuta nella LFINMA era stata abrogata, dal momento che l'autorità competente dell'abilitazione e della sorveglianza delle società di audit era l'ASR³¹⁴. Oggi gli assoggettati alla vigilanza devono comunicare senza indugio alla FINMA la scelta della società di audit (art. 13 cpv. 1 OA-FINMA). La FINMA non può impedire un cambio della società di audit se, ad esempio, l'assoggettato alla vigilanza ritiene che quella attuale stia effettuando controlli troppo rigorosi. La FINMA non può influire sulla scelta e non può non accettare la nuova società di audit. Con la nuova norma, invece, la FINMA può non concedere l'approvazione se ne ha motivo. L'approvazione del cambiamento aumenta l'efficacia delle verifiche, dal momento che gli assoggettati alla revisione non possono più fare leva sulla minaccia implicita di cambiare società di audit, viene rafforzata l'indipendenza di tali società e quindi la qualità della loro attività di verifica.

³¹² RU 2014 4073

³¹³ FF 2013 5901

³¹⁴ FF 2013 5901, in particolare 5944

L'approvazione della FINMA è soggetta a emolumenti secondo l'articolo 15 capoverso 1 LFINMA in combinato disposto con l'articolo 5 capoverso 1 lettera a dell'ordinanza del 15 ottobre 2008³¹⁵ sugli emolumenti e sulle tasse della FINMA (Oem-FINMA). Il Consiglio federale disciplinerà gli emolumenti nell'Oem-FINMA.

Ogni volta che una società di audit viene scelta per la prima volta o cambiata deve essere preventivamente approvata dalla FINMA. Gli assoggettati alla vigilanza devono presentare la domanda di approvazione alla FINMA al più tardi sei mesi prima dell'inizio dell'anno di verifica. Per la maggior parte degli assoggettati, l'anno di verifica corrisponde all'esercizio o all'anno civile. Pertanto, la domanda deve essere presentata entro e non oltre il 30 giugno. In questo modo si vuole garantire che, dopo un cambio approvato o rifiutato, all'inizio del nuovo anno di verifica sia garantita una verifica adeguata che presuppone, ad esempio, che tutte le parti coinvolte abbiano tempo a sufficienza per prepararsi adeguatamente al nuovo mandato.

Se gli assoggettati alla vigilanza desiderano cambiare la società di audit di propria iniziativa e non perché lo richieda una norma di legge (in particolare, il nuovo art. 28b cpv. 1 AP-LFINMA) o la FINMA secondo l'articolo 28a capoverso 2 AP-LFINMA, nella loro richiesta devono preventivamente indicare alla FINMA il motivo per cui intendono cambiare società di audit.

Capoverso 1^{ter}

La FINMA decide entro due mesi dal ricevimento della domanda e la approva se sono soddisfatte in modo cumulativo le condizioni di cui alle lettere a–e. Dal rapporto di vigilanza tra la FINMA e gli assoggettati in alcuni casi possono emergere motivi per cui la FINMA non può approvare una scelta o un cambio. Data la diversità degli assoggettati alla vigilanza e delle situazioni, non è possibile stabilire in modo definitivo quali altre motivazioni possano essere rilevanti per la FINMA nel singolo caso e spingerla ad approvare o meno una domanda.

Lettera a

Per rispettare il capoverso 1, l'assoggettato alla vigilanza deve incaricare per l'audit prudenziale una società di audit diversa da quella a cui è stata affidata la verifica per l'autorizzazione. Allo stesso modo, per rispettare il capoverso 1^{bis}, la domanda deve essere presentata alla FINMA almeno sei mesi prima dell'inizio dell'anno di verifica e, in caso di cambiamento su propria iniziativa, nella domanda devono essere indicati i motivi di tale cambiamento.

³¹⁵ RS 956.122

Lettera b

La FINMA approva una domanda se giunge alla conclusione che la società di audit scelta da un assoggettato alla vigilanza svolge le verifiche in modo indipendente.

Lettera c

Se la FINMA giunge alla conclusione che una società di audit dispone delle risorse di personale e professionali necessarie, può approvare la domanda.

Lettera d

Per l'approvazione, la FINMA deve giudicare sufficienti i servizi forniti in precedenza dalla società di audit ad altri assoggettati alla vigilanza. Se conclude che una società di audit ha svolto audit insufficienti presso altri assoggettati alla vigilanza, può rifiutarsi di fornire l'approvazione. La FINMA può rilevare che gli audit non sono stati svolti in modo adeguato se, ad esempio, nell'ambito della propria attività di vigilanza, durante le sue verifiche scopre delle irregolarità che la società di audit non aveva individuato.

Lettera e

Se un assoggettato alla vigilanza incarica una nuova società di audit dopo un intervallo di tempo sufficiente dall'ultimo cambiamento, la FINMA può approvare la domanda. L'intervallo è ritenuto sufficiente se la società di audit ha avuto modo di approfondire il mandato e scoprire eventuali irregolarità presenti. Come valore indicativo può essere ritenuto sufficiente un intervallo di tre anni. Se l'intervallo è minore, devono sussistere altri validi motivi perché la FINMA possa approvare un cambiamento.

Lettera f

La FINMA può approvare la domanda di cambiamento di propria iniziativa, se questo non avviene con l'intento di evitare una verifica rigorosa da parte della società di audit attuale. La FINMA è interessata a che le società di audit procedano a verifiche rigorose sugli assoggettati alla vigilanza e portino alla luce le irregolarità. Se gli assoggettati alla vigilanza cercano di sfuggire a tali controlli e chiedono un cambiamento, la FINMA può far valere il proprio interesse di vigilanza.

La prassi adottata dalla FINMA per valutare le motivazioni di cui alle lettere b–f ai fini dell'approvazione dovrebbe essere pubblica e mostrare quali criteri vengono presi in considerazione nella valutazione. In questo modo può mostrare agli assoggettati alla vigilanza le proprie deduzioni, in particolare nei casi in cui la domanda non viene approvata.

Capoverso 1^{quater}

Se la domanda viene respinta, la FINMA deve fissare un termine in modo tale che l'assoggettato alla vigilanza abbia abbastanza tempo per designare un'altra società di audit. L'obiettivo deve essere completare il processo prima dell'inizio del nuovo

esercizio o dell'anno di verifica, affinché all'inizio del nuovo anno di verifica l'assoggettato alla vigilanza non sia senza una società di audit (e vi sia una violazione dell'autorizzazione). Generalmente, in caso di rifiuto, gli assoggettati alla vigilanza non potrebbero scegliere una società di audit senza aver prima consultato la FINMA in merito alla sua eleggibilità. In questo modo sarà molto improbabile che all'inizio del nuovo anno di verifica l'assoggettato alla vigilanza non abbia nominato una società di audit. Una violazione delle condizioni di autorizzazione rimane un caso molto teorico (cfr. p. es. art. 18 cpv. 1 LBCR, art. 28 cpv. 1 LSA e art. 63 cpv. 1 lett. a LIsFi).

Capoverso 2

Il presente capoverso corrisponde nei contenuti alla disposizione vigente. È stata soltanto aggiunta in tedesco la forma femminile di assoggettato alla vigilanza. Il termine «esigere» è stato sostituito con «ordinare», oggi utilizzato per le decisioni emanate dalla FINMA. Anche con l'introduzione dell'obbligo di approvazione della scelta e del cambiamento delle società di audit, la FINMA mantiene la facoltà di revocare l'incarico a una società di audit secondo l'articolo 28a capoverso 2 LFINMA.

Capoverso 3

La seconda parte del capoverso 3 corrisponde all'attuale capoverso 3, mentre la prima parte, ora, stabilisce che, in caso di mancata approvazione della scelta o del cambiamento della società di audit, la FINMA deve informarne l'ASR. Per permettere all'ASR di comprendere le ragioni che hanno portato la FINMA alla sua decisione, l'autorità di vigilanza include sempre la motivazione.

Art. 28b *Durata dell'incarico e divieto di assumere ulteriori incarichi*

Capoverso 1

Considerata la durata massima di 14 anni di un mandato, la società di audit ha il tempo necessario per approfondire un mandato di verifica e quindi verificare l'assoggettato alla vigilanza per un periodo di tempo ragionevolmente lungo. I 14 anni corrispondono a due mandati degli auditor responsabili, il cui mandato non può superare i 7 anni (cfr. art. 730a cpv. 2 CO). L'obbligo di rotazione serve a rafforzare l'indipendenza delle società di audit e a ridurre il rischio intrinseco di un'eccessiva vicinanza tra gli assoggettati alla vigilanza e le società di audit.

Capoverso 2

L'obbligo di rotazione di cui al capoverso 1 è in linea di principio vincolante. È tuttavia possibile che l'obbligo di rotazione giuridicamente vincolante arrivi in un momento inopportuno, che potrebbe comportare svantaggi per l'assoggettato alla vigilanza o per la FINMA. La rotazione sarebbe sfavorevole, in particolare, nel caso di una fusione (lett. a) o in caso di crisi (lett. b). In casi motivati la FINMA può pertanto concedere deroghe.

Capoverso 3

L'obbligo di rotazione può impedire la concentrazione di mandati presso una società di audit. Oggi questa concentrazione si ha nel caso delle SIB, che sono tutte controllate da EY. Tuttavia, se l'obbligo di rotazione non impedisce una concentrazione, la FINMA deve avere la facoltà di impedirla e di vietare a una società di audit di assumere ulteriori mandati. La FINMA decide mediante decisione. Il Consiglio federale stabilisce i criteri per determinare la concentrazione. I criteri possono tenere conto della rilevanza sistemica o, in generale, della diversificazione dei mandati di verifica di una società di audit.

Art. 29 Obbligo d'informazione e di notifica

Capoverso 1

L'ambito di applicazione dell'articolo 29 LFINMA deve essere esplicitamente esteso ai collaboratori degli assoggettati alla vigilanza. Ai sensi di questa disposizione, il termine collaboratore si estende anche ai membri dell'organo di alta direzione, vigilanza e controllo (ossia il consiglio di amministrazione) e della direzione propriamente detta, ai soci illimitatamente responsabili, nonché alle persone che rivestono funzioni equivalenti e a tutte le altre persone tenute a garantire un'attività irrepreensibile. Pertanto, la cerchia delle persone interessate è ampliata a ogni persona attiva all'interno di un assoggettato alla vigilanza, allineandola al campo di applicazione dell'articolo 145 LInFi.

Va precisato che, poiché il dovere delle persone fisiche di cooperare con la FINMA può comportare per tali persone un rischio di autoincriminazione in un procedimento penale, è opportuno limitare l'utilizzabilità delle dichiarazioni autoincriminanti rilasciate da persone fisiche. Tale restrizione è introdotta all'articolo 38a AP-LFINMA.

Capoverso 2

L'obbligo di notifica è modificato, nel senso che le persone tenute a garantire un'attività irrepreensibile (inclusi i membri degli organi) saranno menzionate esplicitamente come soggetti sottoposti non solo all'obbligo d'informazione (incluso in quanto collaboratori degli assoggettati alla vigilanza), ma anche all'obbligo di notifica previsto dal capoverso 2. La FINMA avrà accesso più facilmente alle informazioni pertinenti per la sua attività di vigilanza. Inoltre, verrà rafforzata la certezza del diritto e la responsabilità individuale sarà maggiormente sollecitata. Menzionando esplicitamente le persone tenute a garantire un'attività irrepreensibile anche per quanto concerne l'obbligo di comunicare informazioni nel capoverso 2, la legge enumera in modo coerente i destinatari dell'obbligo d'informazione e di notifica. Gli altri collaboratori degli assoggettati alla vigilanza non sono sottoposti ad alcun obbligo personale di comunicare informazioni.

Art. 32a Penalità di mora

Questo articolo introduce la penalità di mora come strumento volto ad assicurare l'esecuzione effettiva delle decisioni esecutorie della FINMA. Si tratta quindi di una

misura amministrativa con effetto esecutivo. A differenza delle sanzioni amministrative pecuniarie, tale misura non ha effetto repressivo, né finalità punitiva. La questione dell'applicabilità delle garanzie di diritto penale di rango superiore non si pone quindi per questo strumento.

Capoverso 1

All'estero le penalità di mora sono chiamate «periodic penalty payment».

Tutte le decisioni della FINMA di cui all'articolo 5 PA che sono esecutorie possono essere oggetto di una penalità di mora in caso di mancata esecuzione entro il termine impartito. Tuttavia, per pronunciare una tale misura, la FINMA deve prima accordare un termine adeguato per eseguire la decisione e informare l'assoggettato che in caso di mancata esecuzione entro il termine impartito verrà ordinato il pagamento di una penalità di mora. Quest'ultima non può essere disposta senza previa informazione e senza impartire un termine. Se la decisione relativa alla penalità di mora è oggetto di ricorso (p. es. per quanto concerne la proporzionalità), non è più possibile sollevare altre obiezioni contro la decisione di merito alla quale è legata.

Questo strumento riguarda tutti gli assoggettati alla vigilanza ai sensi dell'articolo 3 LFINMA.

Capoverso 2

La penalità di mora prende la forma di un importo giornaliero dovuto finché non interviene l'esecuzione della decisione per cui è stata pronunciata. Al momento dell'esecuzione della decisione viene calcolato il numero totale dei giorni impiegati per l'esecuzione. Essa ha pertanto carattere incentivante e mira a incoraggiare un'esecuzione rapida. Tuttavia, la durata massima per cui può essere ordinato il pagamento della penalità di mora è limitata a sei mesi. Infatti, se dopo tale termine l'assoggettato alla vigilanza non è stato in grado di eseguire una decisione, altre misure si rendono manifestamente necessarie e devono essere valutate.

Capoverso 3

La penalità di mora può inoltre essere ordinata cumulativamente con altre misure previste dalle disposizioni legali in materia di vigilanza ed eventualmente rese necessarie e non sostituisce gli strumenti esistenti. Il suo importo non può eccedere il 5 per cento del reddito d'esercizio giornaliero medio lordo dell'assoggettato alla vigilanza, calcolato sulla base degli ultimi tre esercizi, per assicurare la proporzionalità in funzione delle dimensioni e della capacità economica dell'entità o del gruppo interessato.

Capoverso 4

Lo scopo dello strumento è l'esecuzione della decisione. Tale scopo è ineludibile.

Capoverso 5

L'attribuzione degli importi devoluti alla Confederazione conferma che le penalità di mora perseguono una finalità di ordine pubblico e non un obiettivo finanziario istituzionale. Evita qualsiasi rischio di incentivo economico per l'autorità di vigilanza e preserva l'indipendenza della sua attività, che deve rimanere esclusivamente orientata alla protezione del sistema.

Art. 33 Divieto di esercizio della professione

Capoverso 1

Rispetto all'attuale articolo 33 capoverso 1 LFINMA, è apportata una sola modifica, ossia che la FINMA può ordinare il divieto di esercizio della professione anche in caso di grave violazione delle prescrizioni interne rilevanti sotto il profilo della legislazione in materia di vigilanza. Questa possibilità figura già all'articolo 33a capoverso 1 LFINMA. Considerato che queste due misure possono essere ordinate congiuntamente, è importante che l'estensione alle prescrizioni interne figuri in entrambe le disposizioni, per evitare conflitti nell'applicazione di queste due norme. La formulazione dell'articolo 33a capoverso 1 LFINMA sarà modificata al fine di precisare che, come per l'articolo 33 capoverso 1 AP-LFINMA, le prescrizioni interne interessate sono unicamente quelle rilevanti sotto il profilo della legislazione in materia di vigilanza. Ciò riflette la prassi attuale della FINMA. In conclusione, la modifica del divieto di esercizio della professione mira a rafforzare l'importanza delle prescrizioni interne rilevanti sotto il profilo della legislazione in materia di vigilanza e, pertanto, un buon governo d'impresa.

Capoverso 2

Rispetto all'attuale articolo 33 capoverso 2 LFINMA, è apportata una sola modifica, ossia che, in caso di recidiva, il divieto di esercizio della professione può essere ordinato durevolmente. Questa possibilità figura già all'articolo 33a capoverso 1 LFINMA. Considerato che queste due misure possono essere ordinate congiuntamente, è importante che le durate dei divieti sia analoga, per evitare conflitti nell'applicazione di queste due norme. Di conseguenza, per la determinazione della durata appropriata, verrà tenuto conto della gravità della violazione e della recidiva.

Art. 33a capoverso 1

Rispetto all'attuale articolo 33a capoverso 1 LFINMA è apportata una sola modifica, ossia è precisato che, come per l'articolo 33 capoverso 1 AP-LFINMA, le prescrizioni interne interessate sono unicamente quelle rilevanti sotto il profilo della legislazione in materia di vigilanza. Ciò riflette la prassi attuale della FINMA. In conclusione, il sistema attuale non è modificato ma unicamente precisato, al fine di rafforzare la certezza del diritto.

Art. 35 cpv. 1 e 2

Rispetto all'attuale articolo 35 capoversi 1 e 2 LFINMA è apportata una sola modifica, ossia che la FINMA può confiscare anche gli utili realizzati da qualsiasi persona attiva presso un assoggettato alla vigilanza che abbia realizzato utili o evitato perdite violando gravemente le disposizioni legali in materia di vigilanza. Pertanto, questa disposizione si applicherà, oltre alle persone che esercitano attività dirigenti, anche a tutti i collaboratori, ossia in particolare i consulenti alla clientela o i commercianti che non esercitano attività dirigenti. Ai sensi di questa disposizione, il termine collaboratore si estende anche ai membri dell'organo per l'alta direzione, la vigilanza e il controllo (ossia il consiglio di amministrazione) e della direzione propriamente detta, ai soci illimitatamente responsabili, nonché a persone che rivestono funzioni equivalenti. La cerchia delle persone è quindi ampliata e corrisponde ormai al campo di applicazione dell'articolo 145 LInFi.

Sezione 2a Sanzione amministrativa pecuniaria e accordo amichevole

Art. 37a Sanzione amministrativa pecuniaria

Questa disposizione introduce la sanzione amministrativa pecuniaria come nuovo strumento di vigilanza in caso di violazione grave della LFINMA o delle leggi sui mercati finanziari di cui all'articolo 1 capoverso 1 LFINMA. Questo strumento rientra nell'ambito del diritto amministrativo e della procedura amministrativa. Tuttavia, la giurisprudenza³¹⁶ considera che, in linea di principio, le garanzie procedurali sancite dall'articolo 6 CEDU sono applicabili a questo tipo di sanzioni se soddisfano uno dei «criteri Engel»³¹⁷. Nella fattispecie, si potrebbe ritenere che la sanzione amministrativa pecuniaria, visto il suo importo massimo, per natura o gravità abbia carattere penale e che dette garanzie procedurali siano di conseguenza applicabili. Ciò implica pertanto la necessità di norme procedurali speciali per dirimere il conflitto tra l'obbligo di cooperazione e il diritto di tacere, come disciplinato dall'articolo 37b AP-LFINMA.

Con questo nuovo strumento l'AP-FINMA introduce, per alcune specifiche fattispecie, la potenziale coesistenza di sanzioni amministrative e di disposizioni penali già esistenti. Un tale parallelismo non è inedito: si ritrova in particolare nella legge del 6 ottobre 1995 sui cartelli, nella legge federale del 29 settembre 2017 sui giochi in denaro e nella legge federale del 21 marzo 2025 sulla vigilanza e la trasparenza nei mercati dell'energia all'ingrosso³¹⁸.

Questa dualità può tuttavia condurre all'avvio di procedimenti paralleli. Occorre quindi esaminare la compatibilità con il principio *ne bis in idem*, che vieta di perseguire o giudicare una persona due volte per gli stessi fatti. Il principio *ne bis in idem* esige

³¹⁶ DTF 140 II 384

³¹⁷ DTF 140 II 384

³¹⁸ FF 2025 1102 Non ancora in vigore.

l'identità dell'autore e dei fatti. Affinché vi sia un'identità di fatti, è inoltre necessario non soltanto che la situazione di fatto sia la stessa, ma anche che gli elementi costitutivi dell'infrazione e la disposizione penale applicata nel procedimento concluso racchiudano già l'illiceità dell'infrazione oggetto di un nuovo procedimento³¹⁹.

Il diritto amministrativo federale non codifica espressamente questa problematica e, per quanto è dato sapere, le autorità giudiziarie non hanno ancora reso decisioni su tale questione³²⁰.

Tuttavia, nella fattispecie, le sanzioni amministrative pecuniarie interessano persone giuridiche e società di persone, mentre le disposizioni penali riguardano principalmente persone fisiche. In questa configurazione, non si pone in linea di principio la questione di un conflitto con il principio *ne bis in idem*.

La situazione è diversa se la responsabilità dell'impresa è accertata sulla base dell'articolo 102 capoverso 2 del Codice penale svizzero³²¹, in cui può esserci identità di persone giuridiche nel procedimento amministrativo e nel procedimento penale.

Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), il principio *ne bis in idem* non esclude il cumulo di procedimenti relativi agli stessi fatti quando questi si iscrivono in un sistema integrato che presenta un nesso sufficientemente stretto sul piano materiale e temporale, in modo da costituire una reazione globale coerente dello Stato anziché un doppio procedimento indipendente³²².

Nella fattispecie, ciò è già possibile, poiché la collaborazione e il coordinamento tra la FINMA e le autorità di perseguimento penale sono disciplinati in maniera circostanziata dall'articolo 38 LFINMA, pertanto queste ultime dispongono già della base legale necessaria per coordinare la propria azione e reagire in modo sufficientemente efficace.

Per il resto, la Corte EDU pone un requisito particolare affinché tali procedimenti paralleli siano possibili: «(...) se la sanzione inflitta al termine del procedimento concluso per primo è stata presa in considerazione nel procedimento concluso per ultimo, in modo da non far gravare in definitiva sull'interessato un onere eccessivo, essendo quest'ultimo rischio meno probabile se esiste un meccanismo di compensazione volto a garantire che l'importo complessivo di tutte le pene inflitte sia proporzionato» (trad.).

³¹⁹ FF 2022 776, pag. 109

³²⁰ FF 2022 776, pag. 110

³²¹ RS 311.0

³²² Corte EDU, Causa A e B c. Norvegia, Sentenza della Grande Camera del 15 novembre 2016, par. 122 e 132.

Sulla base di quanto precede, le autorità svizzere devono tener conto di ogni sanzione precedente irrogata per carenze organizzative, affinché la sanzione complessiva sia proporzionata e non ecceda in alcun caso l'importo previsto dal capoverso 1.

Ad ogni modo, gli assoggettati alla vigilanza disporranno sempre della possibilità di far valere i propri diritti dinanzi alle istanze di ricorso.

Capoverso 1

Per disposizioni della LFINMA o della legislazione in materia di mercati finanziari, si intendono altresì le ordinanze e circolari che definiscono gli obblighi degli assoggettati alla vigilanza nonché le norme di autodisciplina approvate dalla FINMA, come definito dal Consiglio federale nel messaggio del 1° febbraio 2006 in relazione all'articolo 30 LFINMA³²³.

Gli assoggettati alla vigilanza costituiti in forma di persona giuridica o società di persone possono essere tenuti al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria. Ciò non si applica alle persone fisiche che agiscono per tali assoggettati alla vigilanza (p. es. gli organi e i collaboratori). La FINMA non ha quindi bisogno di provare che una persona fisica ha violato la legge per sanzionare l'impresa, è sufficiente che dimostri lo stato di fatto oggettivo. Questa soluzione tiene conto dell'organizzazione e delle strutture spesso complesse degli assoggettati alla vigilanza. Il termine assoggettato alla vigilanza nel senso della presente disposizione designa gli istituti che sottostanno alla vigilanza ai sensi dell'articolo 3 LFINMA, in particolare gli istituti non autorizzati che esercitano in maniera illecita un'attività sottoposta ad autorizzazione.

Nell'ordinamento giuridico svizzero, numerose autorità amministrative dispongono di tale strumento e l'importo della sanzione è stato stabilito basandosi in particolare su questi diversi modelli:

- l'articolo 109 LGD prevede un contributo pari al massimo al 15 per cento del prodotto lordo dei giochi dell'ultimo anno d'esercizio;
- l'articolo 49a e seguenti LCart prevede un contributo sino al 10 per cento della cifra d'affari realizzata in Svizzera negli ultimi tre esercizi;
- l'articolo 90 LRTV prevede un contributo che può raggiungere il 10 per cento della cifra d'affari annua media realizzata in Svizzera nel corso degli ultimi tre esercizi;
- l'articolo 31 e seguente LVTE prevede un contributo sino al 15 per cento o del 2 e 1 per cento della cifra d'affari totale realizzata in Svizzera nell'anno precedente.

L'importo massimo è fissato al 10 per cento del reddito d'esercizio annuo medio lordo calcolato sulla base degli ultimi tre esercizi e secondo le norme contabili applicabili

³²³ FF 2006 2625

all'assoggettato, al fine di tenere conto del fatto che la FINMA esercita la vigilanza su diverse tipologie di assoggettati. Tale massimale è inoltre adeguato al settore e consente di vincolare la sanzione alla capacità economica dell'entità o gruppo interessato. Per il resto, il Consiglio federale adotterà un'ordinanza per regolamentare l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie.

Capoverso 2

Questo capoverso garantisce il rispetto del principio di proporzionalità assicurando che la sanzione amministrativa pecuniaria non conduca l'istituto in uno stato di insolvenza imminente. Conferma pertanto che questa misura costituisce uno strumento meno severo di una revoca dell'autorizzazione.

Capoverso 3

La riduzione della sanzione in caso di cooperazione oltre gli obblighi legali è intesa a incoraggiare una cooperazione particolarmente attiva dell'assoggettato con l'autorità di vigilanza e dovrà essere valutata caso per caso dalla FINMA. Vi rientrano in particolare l'autodenuncia precoce, nonché l'attuazione immediata e spontanea di misure correttive atte a ripristinare la situazione conforme. Una cooperazione rafforzata facilita l'accertamento dei fatti, accelera il procedimento e contribuisce all'efficacia della vigilanza prudenziale. Per il resto, il Consiglio federale adotterà un'ordinanza per regolamentare anche la riduzione delle sanzioni amministrative pecuniarie.

Capoverso 4

Alla procedura di sanzione amministrativa si applica la PA.

Capoverso 5

Né la PA né la LFINMA contengono disposizioni generali relative alla prescrizione del perseguimento degli atti che possono dare luogo a misure della FINMA. Per motivi di prevedibilità e di certezza del diritto appare pertanto opportuno fissare nella legge il termine di prescrizione del perseguimento nell'ambito delle sanzioni amministrative pecuniarie³²⁴. L'articolo 37a capoverso 5 prevede, per analogia all'articolo 35 capoverso 4 LFINMA concernente la confisca, che il procedimento sanzionatorio deve essere avviato entro un termine di sette anni dalla violazione della disposizione prudenziale. Il termine di prescrizione decorre dalla violazione o dalla data in cui questa è terminata. Questa disposizione riguarda soltanto l'imposizione di una sanzione amministrativa pecuniaria e non ha l'effetto di impedire alla FINMA di ordinare altre misure amministrative dopo la scadenza del termine di prescrizione.

³²⁴ FF 2022 776, pag. 46 segg.

Capoverso 6

L'attribuzione degli importi devoluti alla Confederazione conferma che la sanzione persegue una finalità di ordine pubblico e non un obiettivo finanziario istituzionale. Evita qualsiasi rischio di incentivo economico per l'autorità di vigilanza e preserva l'indipendenza della sua attività, che deve rimanere esclusivamente orientata alla protezione del sistema.

Art. 37b Obbligo di cooperazione nella procedura di sanzione amministrativa

Capoverso 1

Vista la natura delle sanzioni amministrative pecuniarie, questo capoverso disciplina le modalità dell'obbligo di cooperazione dell'assoggettato alla vigilanza nell'ambito di un procedimento che può condurre a una sanzione amministrativa pecuniaria ai sensi dell'articolo 37a AP-LFINMA. Si tratta principalmente dell'attuazione dell'opzione 2 (preminenza degli obblighi di cooperazione nel caso di un preesistente rapporto di diritto amministrativo o di vigilanza) proposta nel rapporto del Consiglio federale del 23 febbraio 2022 sulle sanzioni amministrative pecuniarie³²⁵.

Questa opzione si riallaccia alla giurisprudenza del Tribunale federale relativa al principio del *nemo tenetur se ipsum accusare*, sviluppata in particolare in relazione ai giochi in denaro e fondata sulla giurisprudenza della Corte EDU³²⁶. Secondo tale giurisprudenza, le informazioni sugli elementi di fatto e i documenti preesistenti che gli assoggettati alla vigilanza sono tenuti a conservare e a fornire nel quadro dei loro obblighi prudenziali, anche se forniti sotto costrizione in un procedimento di vigilanza, possono essere utilizzati in ambito penale senza violazione del principio del *nemo tenetur*. Si tratta quindi dei documenti che esistono già oggettivamente prima di qualsiasi richiesta dell'autorità, come ad esempio i documenti contabili, i registri o la documentazione che l'assoggettato alla vigilanza è legalmente tenuto a tenere o conservare per l'esercizio della sua attività regolamentata. Di fatto, gli amministrati nell'ambito del rapporto preesistente con l'autorità hanno accettato un quadro normativo per l'esercizio della loro attività sottoposta a vigilanza. Poiché dispongono dello specifico diritto di esercitare tale attività (o sono attivi in un ambito altamente regolamentato) devono in cambio sottostare a obblighi procedurali speciali. L'obbligo di cooperazione, al quale sottostanno anche le società attive senza autorizzazione, è inteso in ultima analisi a garantire un accertamento dei fatti efficace e completo, malgrado il potenziale carattere repressivo del procedimento. Tale restrizione del principio del *nemo tenetur* è ammissibile purché si tratti di persone giuridiche e di società di persone.

³²⁵ FF 2022 776, pag. 80

³²⁶ DTF 140 II 384, consid. 3.3.2 segg.

Capoverso 2

Il capoverso 2 introduce tuttavia un limite importante a tale obbligo precisando che l'assoggettato alla vigilanza non è tenuto ad ammettere una violazione delle disposizioni legali in materia di vigilanza. Questa norma consente di conciliare l'obbligo di cooperazione nelle disposizioni legali in materia di vigilanza con le garanzie applicabili ai procedimenti amministrativi a carattere repressivo, in particolare il principio di non autoincriminazione. L'obbligo di cooperazione secondo il capoverso 1 è tuttavia applicabile, trattandosi di fatti e documenti preesistenti. Infine, va precisato che la restrizione prevista da questo capoverso si applica soltanto ai procedimenti di sanzione amministrativa pecuniaria.

Capoverso 3

Il capoverso 3 rafforza questa protezione prevedendo che se le informazioni o i documenti forniti sulla base del capoverso 1 o al di fuori del procedimento sanzionatorio (p. es. durante la vigilanza continua o altri tipi di procedimenti) contengono dichiarazioni che costituiscono un'autoincriminazione secondo il capoverso 2, ossia un riconoscimento della violazione delle disposizioni legali in materia di vigilanza, tali dichiarazioni non possono essere utilizzate contro la volontà dell'assoggettato alla vigilanza come mezzo di prova per pronunciare una sanzione amministrativa pecuniaria. Per «ammissione» ai sensi del capoverso 2 si intende un riconoscimento espresso e circostanziato della violazione delle disposizioni legali in materia di vigilanza. Non comprende l'autoincriminazione discendente dagli elementi di fatto né i comportamenti taciti (p. es. adozione di misure correttive da parte dell'assoggettato alla vigilanza).

Per il resto, l'obbligo di cooperazione nell'ambito del procedimento amministrativo e di vigilanza continua si applica come prima. L'articolo 29 LFINMA può essere applicato sotto comminatoria di sanzioni. Questa disposizione mira ad assicurare la compatibilità del regime di sanzioni amministrative pecuniarie con le garanzie procedurali applicabili a queste ultime.

Art. 37c *Accordo amichevole*

Capoverso 1

Questo articolo introduce la possibilità per la FINMA di concludere mediante accordo amichevole un procedimento ai sensi dell'articolo 30 LFINMA una volta accertati i fatti. Questo strumento permette all'autorità di vigilanza e all'assoggettato alla vigilanza di mettersi d'accordo sulla modalità di ripristino della situazione conforme in modo efficace e pragmatico, qualora le circostanze del caso lo consentano. La conclusione di un accordo amichevole è lasciata al potere discrezionale della FINMA. Le parti non hanno alcun diritto di ottenere un tale accordo. Questa precisazione è intesa a

preservare la libertà d'azione dell'autorità di vigilanza e a evitare che l'accordo amichevole sia considerato come un diritto degli assoggettati.

Capoverso 2

L'accordo amichevole ha in particolare ad oggetto le misure necessarie al ripristino della situazione conforme ed è quindi possibile soltanto se la FINMA dispone di un potere discrezionale su tali misure. In linea di principio, l'accordo amichevole potrà contenere anche un riconoscimento dello stato di fatto rilevante. Le parti si mettono altresì d'accordo sulla ripartizione delle spese in questo tipo di accordo, che contiene peraltro una rinuncia a interporre ricorso. L'assoggettato alla vigilanza mantiene in ogni momento la possibilità di rifiutare un accordo e di esigere una decisione formale nel procedimento, che può essere impugnata, garantendo così un controllo giudiziario effettivo.

L'accordo vincola esclusivamente la FINMA e l'assoggettato e non può produrre effetti giuridici diretti nei confronti di persone fisiche che non siano parte del procedimento. Non si fonda su misure nei confronti di persone fisiche al fine di evitare l'elusione delle garanzie procedurali applicabili a queste ultime. Le misure previste in un accordo amichevole devono limitarsi al ripristino della situazione conforme a livello istituzionale e rimanere nell'ambito delle competenze di vigilanza della FINMA. Qualsiasi eventuale conseguenza concernente i collaboratori rientra nella sfera interna dell'assoggettato alla vigilanza e resta soggetta alle norme di legge applicabili, in particolare in materia di diritto del lavoro e di tutela giuridica. Le persone fisiche interessate conservano in ogni caso i propri diritti e i corrispondenti rimedi giuridici.

Capoverso 3

Se il procedimento è concluso mediante accordo amichevole e se viene comminata una sanzione amministrativa pecuniaria, l'accordo amichevole deve prevedere una riduzione di tale sanzione. Questa norma crea un incentivo alla collaborazione e al rapido ripristino della situazione conforme, mantenendo il carattere dissuasivo della sanzione.

Le modalità di riduzione della sanzione amministrativa pecuniaria sono disciplinate dal Consiglio federale, al fine di assicurare un'applicazione coerente e inquadrata di questo strumento, secondo l'articolo 37d AP-LFINMA.

Capoverso 4

La FINMA riprende l'accordo come contenuto nella sua decisione. Di fatto, la decisione costituisce l'atto giuridico che rende l'accordo esecutivo. Riproducendone i termini, la FINMA garantisce che le parti sappiano esattamente cosa è stato concordato e quali sono i loro diritti e obblighi. Ciò è altresì necessario perché questo tipo di decisione può anche essere oggetto di un'esecuzione forzata in caso di non ottemperanza. Inoltre,

questa decisione è oggetto di pubblicazione secondo l'articolo 22 capoverso 2 AP-LFINMA.

Art. 37d Esecuzione

Al fine di garantire la trasparenza del processo, il Consiglio federale disciplinerà in un'ordinanza l'inquadramento della fissazione delle sanzioni amministrative pecuniarie e della loro riduzione di cui agli articoli 37a e 37c AP-LFINMA.

Art. 38a Utilizzabilità delle informazioni e dei documenti di persone fisiche nei procedimenti penali

Osservazioni generali

La disposizione è intesa a codificare e chiarire una prassi sinora essenzialmente giurisprudenziale, sviluppata in particolare dal Tribunale federale³²⁷.

Le autorità di perseguimento penale (segnatamente il DFF e il Ministero pubblico della Confederazione) applicano attualmente tale prassi, rispettando i requisiti costituzionali e convenzionali.

Tuttavia, il Tribunale federale ha indicato in una nuova decisione che l'assenza di ammonizione da parte della FINMA riguardo al diritto di tacere nei casi in cui sia prevedibile un procedimento penale potrebbe determinare l'inammissibilità dell'utilizzazione delle informazioni ottenute nell'ambito di tale procedimento penale³²⁸.

Questa giurisprudenza ha introdotto un'importante incertezza del diritto e un rischio di significativo intralcio alla cooperazione tra autorità. È pertanto necessaria una base legale per chiarire le regole in materia di utilizzabilità da parte delle autorità penali delle informazioni e dei documenti ottenuti dalla FINMA.

La disposizione proposta ripristina un equilibrio chiaro e prevedibile:

- essa esclude l'utilizzabilità in ambito penale delle dichiarazioni orali o scritte autoincriminanti ottenute dalla FINMA sotto minatoria di una sanzione penale,
- confermando al tempo stesso l'utilizzabilità dei documenti preesistenti di cui l'autorità penale è a conoscenza anche se sono stati acquisiti o richiesti sotto minatoria di una sanzione penale.

³²⁷ DTF 142 IV 207 consid. 8.3, sentenza 1B_365/2019 del 7 aprile 2020, sentenza del Tribunale penale federale CA.2020.10 del 2 agosto 2021.

³²⁸ Sentenza 7B_45/2022 del Tribunale federale del 21 luglio 2025 consid. 2.4.

Assicura quindi la compatibilità del dispositivo con il principio del *nemo tenetur*, senza svuotare della sua sostanza l'obbligo di cooperazione né compromettere l'efficacia della vigilanza finanziaria.

Va infine precisato che l'obbligo di cooperazione con la FINMA sussiste pienamente e deve essere rispettato spontaneamente e in buona fede. Le persone assoggettate alla vigilanza non possono esigere di essere sotto comminatoria di sanzione penale prima di ottemperare al loro obbligo d'informazione.

Un comportamento che ritardi, condizioni o rifiuti la collaborazione finché non sia formulata una comminatoria formale di sanzione costituisce una violazione dell'obbligo di cooperazione ai sensi dell'articolo 29 LFINMA. Tale pratica sarebbe incompatibile con i requisiti relativi alla garanzia di un'attività irreprensibile nonché con il buon funzionamento della vigilanza finanziaria e permetterebbe agli assoggettati di bloccare o rallentare indebitamente l'azione della FINMA.

Il principio di non autoincriminazione non può quindi essere invocato per neutralizzare o paralizzare un procedimento di vigilanza, ma unicamente per impedire l'utilizzazione da parte delle autorità penali di prove ottenute nell'ambito del procedimento di vigilanza mediante un'eccessiva coercizione ovvero la comminatoria di una sanzione penale. L'obbligo di cooperazione resta la regola, e la comminatoria di sanzione l'eccezione, destinata esclusivamente a garantire l'efficacia della vigilanza in mancanza di cooperazione.

Capoverso 1

Il capoverso 1 consacra il principio secondo cui le dichiarazioni orali o scritte rilasciate da persone fisiche e ottenute dalla FINMA in applicazione dell'obbligo d'informazione di cui all'articolo 29 LFINMA non possono essere utilizzate in un procedimento penale contro queste stesse persone se sono tali da indurle ad autoincriminarsi e sono state acquisite con la comminatoria di una sanzione penale. Questa norma è intesa ad assicurare il rispetto del principio di non autoincriminazione (*nemo tenetur se ipsum accusare*), garantito in particolare dall'articolo 113 capoverso 1 del Codice di procedura penale³²⁹ (CPP), dagli articoli 29 e 32 Cost. nonché dall'articolo 6 CEDU. Consente di risolvere la tensione esistente tra l'obbligo di cooperazione con la FINMA (art. 29 LFINMA), da un lato, e le garanzie costituzionali e convenzionali applicabili in ambito penale, dall'altro.

Il capoverso 1 esclude quindi l'utilizzabilità in ambito penale di dichiarazioni ottenute mediante la comminatoria di una sanzione penale, senza tuttavia rimettere in discussione in linea generale l'obbligo di cooperazione nella procedura amministrativa di vigilanza.

³²⁹ RS 312.0

Va precisato che questa disposizione si applica soltanto alle persone fisiche, per le quali il principio del *nemo tenetur* protegge il libero arbitrio.

Per le persone giuridiche il principio del *nemo tenetur* è altresì applicabile, ma è limitato poiché non è volto alla protezione del libero arbitrio, in quanto tale concetto è legato a quello delle dignità umana. Per queste ultime il principio del *nemo tenetur* è inteso unicamente a garantire un diritto di difesa effettivo³³⁰. Le regole stabilite nella giurisprudenza continuano ad applicarsi per le persone giuridiche. Cionondimeno, nell'ambito della procedura di sanzione amministrativa pecuniaria dinanzi alla FINMA, le persone giuridiche e le società di persone non sono tenute ad ammettere una violazione delle disposizioni legali in materia di vigilanza, pertanto per loro il rispetto del principio del *nemo tenetur* è concretizzato all'articolo 37b capoverso 2 AP-LFINMA.

Capoverso 2

Il capoverso 2 precisa che i mezzi di prova già disponibili, ossia i documenti o le informazioni che esistevano già indipendentemente dalla volontà della persona interessata (documenti contabili, contratti, estratti, corrispondenza professionale ecc.) e di cui l'autorità penale è a conoscenza, restano utilizzabili nel procedimento penale, anche se sono stati acquisiti dalla FINMA con la comminatoria di una sanzione penale.

Questa distinzione riprende la giurisprudenza costante secondo cui il principio del *nemo tenetur* non protegge dall'obbligo di produrre gli elementi esistenti, bensì soltanto dall'obbligo di collaborare attivamente alla propria condanna rilasciando nuove dichiarazioni autoincriminanti.

Il capoverso 2 permette quindi di preservare l'efficacia della vigilanza finanziaria e dell'assistenza tra autorità (art. 38 LFINMA), rispettando al tempo stesso i limiti costituzionali applicabili alla prova penale.

Art. 39 cpv. 1

Viene inserita l'abbreviazione di «Banca nazionale svizzera».

Art. 43k cpv. 3

Il vigente articolo 43k capoverso 3 LFINMA stabilisce gli articoli relativi alla verifica applicabili all'organismo di vigilanza e ai gestori patrimoniali e ai trustee assoggettati alla sua vigilanza. Nel presente capoverso si precisa che per quanto riguarda l'articolo 28 a AP-LFINMA sono applicabili i vigenti capoversi 1 e 2. Non si applicano per contro i capoversi introdotti nell'articolo 28a concernenti l'approvazione da parte della FINMA della scelta e del cambiamento della società di audit. Il tenore del capoverso chiarisce, inoltre, che non si applica l'articolo 24 capoverso 6 AP-LFINMA (divieto di fornire servizi

³³⁰ DTF 140 II 384 confermato nella DTF 142 IV 207

non legati alla verifica). Allo stesso modo, non si applica neppure la rotazione obbligatoria secondo l'articolo 28b AP-LFINMA.

Art. 43l Obbligo d'informazione e di notifica

Identico alle modifiche introdotte all'articolo 29 AP-LFINMA.

Titolo quinto a: Collaborazione per prevenire e superare crisi finanziarie

Art. 54a In generale

Capoverso 1

Il capoverso 1 sancisce il principio di stretta collaborazione tra il DFF, la FINMA e la BNS nell'ambito della prevenzione e del superamento delle crisi finanziarie (cfr. art. 1 cpv. 3 AP-LFINMA). Le autorità coinvolte sono tenute a prendere in considerazione, nel loro operato, le ripercussioni, in caso di crisi, sulla collaborazione, sui compiti e sulle responsabilità delle altre istituzioni. Nei casi in cui è oggettivamente opportuno e possibile in base alla legislazione, coordinano le loro attività. La disposizione non giustifica nuove responsabilità materiali, non trasferisce alcuna responsabilità e non crea nuovi strumenti, ma crea un quadro di collaborazione vincolante a supporto di una prevenzione e un superamento coerenti ed efficaci delle crisi finanziarie. Sono considerate crisi finanziarie le crisi che minacciano di pregiudicare in modo grave l'economia svizzera e il sistema finanziario svizzero (cfr. art. 1 cpv. 3 AP-LFINMA). Potrebbero essere provocate, ad esempio, dal fallimento di una banca di rilevanza sistemica, di un'infrastruttura del mercato finanziario di rilevanza sistemica, di un'impresa di assicurazione di importanza economica o di una centrale di emissione di obbligazioni fondiarie. Crisi isolate di singoli istituti senza rilevanza sistemica che non hanno ripercussioni significative sulla stabilità finanziaria non sono considerate crisi finanziarie. Tuttavia, anche la somma di più crisi che si verificano contemporaneamente, anche se non riguardano soggetti finanziari di rilevanza sistemica, può comunque rappresentare una minaccia per la stabilità finanziaria e provocare una crisi finanziaria.

Le disposizioni sulla prevenzione e il superamento delle crisi finanziarie non comportano nuovi obblighi per il DFF, la FINMA o la BNS che vanno oltre la collaborazione, l'elaborazione, l'analisi e lo scambio di informazioni ai sensi delle seguenti disposizioni. La collaborazione qui specificatamente prevista nell'ambito della prevenzione e del superamento delle crisi finanziarie, che comprende anche la BNS, prevale sulla regolamentazione generale relativa all'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale secondo l'OCAF.

Capoverso 2

Dal 2011 DFF, FINMA e BNS sono legati da un MoU tripartito per la collaborazione nel settore della stabilità finanziaria e della regolamentazione dei mercati finanziari. Nel

2019 questo documento è stato integrato³³¹. Con la presente regolamentazione, la collaborazione tra le tre autorità nell'ambito della prevenzione e del superamento di crisi finanziarie viene sancita a livello di legge. La collaborazione istituzionale ottiene così una base legale formale che sostituisce, nei principi di base, i precedenti accordi e li garantisce a livello giuridico. Un accordo che disciplini i dettagli della collaborazione rimane comunque possibile in virtù del capoverso 2 e sarà verosimilmente opportuno anche in futuro. Un accordo di questo tipo, infatti, può concretizzare segnatamente questioni organizzative e procedurali. Inoltre, se necessario, possono essere disciplinati anche altri aspetti della collaborazione, ad esempio in relazione ad attività internazionali o al coordinamento in organi multilaterali. A causa della trasposizione di elementi centrali del accordo in essere nella legge, è opportuna una revisione del MoU vigente.

Art. 54b Consiglio per la stabilità finanziaria

Osservazioni preliminari

Con il consiglio per la stabilità finanziaria e il comitato per la stabilità finanziaria (art. 54c AP-LFINMA) vengono creati due nuovi organi che sostituiscono le strutture esistenti (organo direttivo e comitato per le crisi finanziarie) nell'ambito della prevenzione e del superamento delle crisi finanziarie in Svizzera. Il rapporto tra il consiglio per la stabilità finanziaria e il comitato per la stabilità finanziaria corrisponde in linea di massima alla precedente divisione dei compiti e delle competenze tra gli organi sostituiti. Il consiglio per la stabilità finanziaria si occupa della direzione strategica, mentre il comitato per la stabilità finanziaria garantisce la predisposizione tecnico-specialistica e l'attuazione operativa. A entrambi gli organi, inoltre, vengono assegnati ulteriori compiti.

Il consiglio per la stabilità finanziaria svolge la funzione di gestione nel quadro istituzionale. Definisce, in particolare, gli obiettivi a medio e lungo termine e le linee guida fondamentali per l'attività del comitato per la stabilità finanziaria. Quest'ultimo predispone le misure o è responsabile del coordinamento delle misure della Confederazione, della FINMA e della BNS e le attua nell'ambito delle proprie competenze. La chiara separazione funzionale tra gestione strategica, a livello di consiglio per la stabilità finanziaria, e attività operative, a livello di comitato, in materia di prevenzione e superamento delle crisi finanziarie, aumenta la trasparenza per quanto riguarda le responsabilità e assicura un corretto svolgimento dei compiti a entrambi i livelli.

Capoverso 1

Il consiglio per la stabilità finanziaria è l'organo direttivo strategico, di conseguenza vi partecipano i vertici delle autorità coinvolte. In questo modo ci si assicura che le persone rappresentate nel consiglio dispongano all'interno della rispettiva istituzione delle necessarie competenze decisionali o abbiano un ruolo fondamentale negli organi

³³¹ Memorandum of Understanding concernente la collaborazione tripartita in materia di stabilità finanziaria e di regolamentazione dei mercati finanziari, 2 dicembre 2019, consultabile all'indirizzo: <https://www.sif.admin.ch/it/dff-finma-bns-mou-collaborazione-tripartita>.

decisionali della propria istituzione. Mentre il consiglio opera a livello strategico, la predisposizione e l'elaborazione concreta degli affari avviene in seno al comitato. Una struttura su più livelli garantisce una gestione coerente nell'ambito della stabilità finanziaria. Grazie alla rappresentanza ai più alti livelli dirigenziali, le singole autorità continuano a disporre della facoltà di decidere, ma, allo stesso tempo, viene garantita la capacità di azione e di decisione del consiglio per la stabilità finanziaria come organo di coordinamento. La misura in cui i membri possono essere rappresentati da altri dipende dai rispettivi regolamenti di organizzazione. La competenza della singola autorità, le sue responsabilità e competenze non sono messe in discussione.

Capoverso 2

Il consiglio per la stabilità finanziaria è diretto dal capo del DFF, che ne assume la presidenza. Il DFF è responsabile, in particolare, della pianificazione, dell'organizzazione e dello svolgimento delle sedute che si tengono almeno una volta all'anno. Il DFF provvede a un'adeguata documentazione delle sedute che, prima della finalizzazione, deve essere concordata con le altre autorità coinvolte. La regolamentazione tiene conto del fatto che si tratta di un organo di coordinamento tra più istituzioni indipendenti e garantisce una verbalizzazione corretta e condivisa.

Capoverso 3

Generalmente il consiglio per la stabilità finanziaria è convocato dal DFF. Tuttavia, i membri della FINMA e della BNS possono a loro volta chiedere una convocazione in qualsiasi momento. In questo modo si assicura, se necessario, un confronto tempestivo a livello strategico. Per l'organizzazione, così come per la definizione del calendario e dei punti all'ordine del giorno, il DFF coinvolge la FINMA e la BNS. Tutti i membri del consiglio hanno diritto di proporre punti da inserire nell'ordine del giorno e il DFF, al momento della stesura dell'ordine del giorno, deve tenerne debitamente conto. Così facendo si assicura che il consiglio lavori in modo collaborativo e fondato a livello istituzionale e che la BNS e la FINMA mantengano la loro indipendenza ai sensi della legge e in conformità con i rispettivi atti organizzativi. I membri del comitato per la stabilità finanziaria di cui all'articolo 54c capoverso 1 AP-LFINMA generalmente partecipano alle riunioni del consiglio per la stabilità finanziaria. Ciò garantisce che le informazioni necessarie per la prevenzione e il superamento delle crisi finanziarie confluiscono nelle deliberazioni del consiglio. Inoltre, viene rafforzato il coordinamento tra il livello strategico e quello operativo e viene garantito il flusso delle informazioni tra i due organi.

Capoverso 4

L'elenco dei compiti del consiglio per la stabilità finanziaria di cui alle lettere a–c non è esaustivo. In generale, il suo mandato comprende tutte le attività che servono per la gestione e la governance della prevenzione e del superamento delle crisi e il comitato per la stabilità finanziaria.

Lettera a

Il consiglio per la stabilità finanziaria assume la direzione strategica e stabilisce gli obiettivi fondamentali. Esercita quindi una funzione di coordinamento e di indirizzo e fissa i limiti entro i quali opera il comitato per la stabilità finanziaria. Quest'ultimo è responsabile dell'attuazione delle linee guida strategiche e agisce in modo indipendente nell'ambito degli obiettivi e dei mandati assegnatigli. È previsto, inoltre, che il consiglio per la stabilità finanziaria possa conferire incarichi al comitato per la stabilità finanziaria (cfr. cpv. 5). Tali incarichi devono rientrare nei compiti legali del comitato di cui all'articolo 54c capoverso 4 AP-LFINMA. La disposizione non conferisce alcun potere di impartire istruzioni.

Lettera b

A seconda delle circostanze, il consiglio per la stabilità finanziaria informa il Consiglio federale e la Delegazione delle finanze per il tramite del DFF in merito ai principali sviluppi che riguardano la stabilità finanziaria in Svizzera. Il Consiglio federale deve essere informato al più tardi quando dalla valutazione del rischio del consiglio per la stabilità finanziaria emerge la necessità di misure straordinarie da parte del DFF, della FINMA o della BNS. Questo garantisce che il Consiglio federale, in quanto organo, venga a tempestiva conoscenza di potenziali situazioni di crisi e possa prendere per tempo decisioni strategiche nel proprio ambito di competenza. La Delegazione delle finanze deve essere informata al più tardi quando emerge la necessità di approvare immediatamente una garanzia statale per la copertura di mutui a sostegno della liquidità erogati dalla BNS (PLB). Ciò, però, presuppone che il Parlamento approvi la revisione della LBCR concernente l'introduzione di un PLB già sottoposta alle Camere. La regolamentazione contribuisce alla trasparenza tra il Consiglio federale, eventualmente la Delegazione delle finanze del Parlamento, e gli organi per la prevenzione e il superamento delle crisi. Al contrario, il DFF informa gli organi per la prevenzione e il superamento delle crisi in merito ai risultati principali delle consultazioni sulla stabilità finanziaria in seno al Consiglio federale ed eventualmente alla Delegazione delle finanze, tranne nel caso in cui il DFF debba rispettare a questo riguardo disposizioni in materia di mantenimento del segreto.

Lettera c

Il consiglio per la stabilità finanziaria coordina la comunicazione pubblica dei membri nell'ambito del superamento di una crisi finanziaria. L'obiettivo è quello di rafforzare la fiducia nella capacità di superamento della crisi e nella stabilità finanziaria. Il coordinamento si limita fondamentalmente ai tempi e ai contenuti essenziali delle comunicazioni. In generale, le autorità continuano a comunicare in modo indipendente e individuale.

Capoverso 5

La facoltà del consiglio per la stabilità finanziaria di conferire incarichi al comitato per la stabilità finanziaria è finalizzata alla gestione e al coordinamento strategici. Essa consente, in particolare, di definire le priorità o di assegnare determinati lavori di verifica

o chiarimento. L'indipendenza della FINMA così come della BNS rimane comunque garantita in base ai rispettivi atti organizzativi (LFINMA e LBN), così come gli attuali ambiti di responsabilità delle autorità.

Capoverso 6

Il consiglio per la stabilità finanziaria può procedere ad audizioni con terzi. Tale possibilità serve in particolare a raccogliere ulteriori competenze tecniche o prospettive esterne, senza modificare la composizione formale o la competenza decisionale dell'organo. I terzi di cui al capoverso 6 sono soggetti agli obblighi di confidenzialità di cui all'articolo 54j capoverso 1 AP-LFINMA.

Art. 54c Comitato per la stabilità finanziaria

Osservazioni preliminari

Il comitato per la stabilità finanziaria è l'organo operativo nell'ambito della prevenzione e del superamento di crisi finanziarie in Svizzera. Si occupa dell'elaborazione dal punto di vista tecnico-specialistico e dell'attuazione dei compiti definiti in seno al consiglio per la stabilità finanziaria. Il comitato per la stabilità finanziaria è responsabile dell'esecuzione dei mandati conferitigli dal consiglio per la stabilità finanziaria e garantisce che le analisi, le valutazioni e le raccomandazioni necessarie per le decisioni strategiche siano preparate in modo appropriato.

Capoverso 1

Così come il consiglio per la stabilità finanziaria, anche il comitato per la stabilità finanziaria è composto da rappresentanti del DFF, della FINMA e della BNS. La FINMA è rappresentata dal suo direttore e la BNS dal membro della Direzione generale responsabile della stabilità finanziaria. Il DFF è rappresentato dalla Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI) e dall'Amministrazione federale delle finanze (AFF), nelle persone della segretaria di Stato della SFI e del direttore dell'AFF. La composizione del comitato per la stabilità finanziaria riflette anche il suo ruolo operativo, in contrasto con il ruolo strategico del consiglio per la stabilità finanziaria. La misura in cui i membri possono essere rappresentati da altri dipende dai rispettivi regolamenti di organizzazione. I membri sono autorizzati a delegare l'elaborazione delle informazioni ai propri collaboratori e possono anche inoltrare loro le informazioni che ricevono.

Capoverso 2

La direzione del consiglio per la stabilità finanziaria compete al direttore della FINMA, che è responsabile della pianificazione, dell'organizzazione, dello svolgimento e della verbalizzazione delle sedute. La FINMA, inoltre, coinvolge il DFF e la BNS, segnatamente al momento della definizione del calendario e dei punti all'ordine del giorno. Tutti i membri del comitato per la stabilità finanziaria hanno diritto di proporre punti da inserire nell'ordine del giorno e la FINMA, al momento della stesura dell'ordine del giorno, deve tenerne debitamente conto. Così facendo si assicura che sia il

comitato per la stabilità finanziaria che il consiglio per la stabilità finanziaria lavorino in modo collaborativo e fondato a livello istituzionale e viene assicurata la parità tra i membri. La FINMA provvede a un'adeguata documentazione delle sedute che, prima della finalizzazione, deve essere concordata con le altre autorità coinvolte. La regolamentazione tiene conto del fatto che si tratta di un organo di coordinamento tra più autorità indipendenti e garantisce una verbalizzazione corretta e condivisa.

Capoverso 3

Svolgendo il ruolo di organo operativo, il comitato per la stabilità finanziaria si riunisce più spesso del consiglio strategico per la stabilità finanziaria, ovvero almeno quattro volte all'anno. Generalmente il comitato per la stabilità finanziaria è convocato dalla FINMA, che nella pianificazione delle sedute tiene conto delle esigenze del DFF e della BNS. I membri del DFF e della BNS possono a loro volta chiedere una convocazione in qualsiasi momento. In questo modo si assicura, se necessario, un confronto tempestivo a livello operativo.

Capoverso 4

Al presente capoverso sono elencati i principali compiti del comitato per la stabilità finanziaria. L'elenco non è esaustivo e lascia spazio all'organo per svolgere ulteriori attività nell'ambito del suo mandato legale.

Lettera a

Esegue i compiti che il consiglio per la stabilità finanziaria può affidare al comitato per la stabilità finanziaria per la prevenzione e il superamento delle crisi finanziarie in Svizzera (art. 54b cpv. 5).

Lettera b

L'organo provvede all'informazione, allo scambio e alla discussione sulla situazione macroeconomica e su rischi specifici per la stabilità del settore finanziario in Svizzera e all'estero. Questo consente ai membri di venire a conoscenza delle opinioni delle altre autorità, di valutare sistematicamente i rischi corrispondenti e di prendere le loro decisioni strategiche su una base più solida. La disposizione sottolinea la funzione centrale dell'organo come piattaforma per il coordinamento e lo scambio di analisi, senza compromettere la responsabilità decisionale dei singoli membri. In generale, nel comitato per la stabilità finanziaria si discute della situazione macroeconomica e dei rischi sistemici. Mentre le attività e i contatti internazionali o i progetti di regolamentazione sono discussi negli incontri tripartiti che si svolgono sempre tra la SFI, la FINMA e la BNS. Non è possibile eliminare del tutto una certa sovrapposizione a livello di contenuti, in quanto la distinzione tra prevenzione delle crisi, regolamentazione dei mercati finanziari e vigilanza prudenziale non è sempre netta. Le autorità devono evitare per quanto possibile le ridondanze e in seno al comitato per la stabilità finanziaria limitare il più possibile le discussioni alle questioni relative alla stabilità finanziaria e alla prevenzione delle crisi finanziarie.

Lettera c

Se necessario, ma almeno una volta all'anno, il comitato per la stabilità finanziaria informa il consiglio per la stabilità finanziaria in merito agli sviluppi rilevanti al fine di predisporre la seduta annuale del consiglio per la stabilità finanziaria. Le informazioni vengono fornite in particolare quando si delineano sviluppi che influiscono in modo significativo sulla prevenzione delle crisi o sui lavori preparatori per il loro superamento. Tra questi rientrano anche gli sviluppi di cui agli articoli 54d e 54e AP-LFINMA, che devono essere condivisi tra i membri del comitato per la stabilità finanziaria. In questo modo si garantisce la trasparenza nei confronti del consiglio per la stabilità finanziaria. Inoltre, il consiglio per la stabilità finanziaria viene così a conoscenza tempestivamente di potenziali situazioni di crisi e può reagire di conseguenza, ad esempio, assegnando mandati al comitato per la stabilità finanziaria. Per poter prendere decisioni strategiche fondate, il consiglio per la stabilità finanziaria si affida alla competenza del comitato per la stabilità finanziaria, il quale elabora analisi, valutazioni e basi di discussione che consentono al consiglio per la stabilità finanziaria di formarsi un'opinione. Il comitato per la stabilità finanziaria può sviluppare queste basi di discussione sia di propria iniziativa sia su mandato del consiglio per la stabilità finanziaria.

Lettera d

Questa disposizione è una delle disposizioni centrali per la futura regolamentazione della collaborazione tra le autorità, in quanto sancisce il coordinamento delle misure del DFF, della BNS e della FINMA. Si tratta di un adeguamento di quanto stabilito nell'accordo tripartito, che prevedeva soltanto la presa in considerazione delle altre autorità in fase di decisione. Va notato, tuttavia, da un lato, che questo coordinamento si riferisce soltanto a misure direttamente correlate alla prevenzione e al superamento delle crisi finanziarie in Svizzera e, dall'altro, che i mandati e i poteri decisionali delle singole autorità rimangono intatti. L'indipendenza della FINMA e della BNS nei rispettivi ambiti di competenza viene quindi mantenuta. Il coordinamento avviene solo in un ambito chiaramente delimitato e a seconda delle possibilità a disposizione nella situazione specifica. La necessità di coordinare le misure si presenta quando queste potrebbero avere ripercussioni sui compiti delle altre autorità o influenzare il loro margine di manovra nel superamento della crisi. L'obiettivo è riconoscere tempestivamente possibili conflitti o attività contraddittorie e garantire un approccio coerente, senza limitare l'indipendenza delle autorità prevista dal legislatore.

Lettera e

Le autorità rappresentate nel comitato per la stabilità finanziaria sviluppano scenari di crisi nell'ambito della prevenzione e del superamento di crisi finanziarie in Svizzera. Le prospettive e le informazioni a disposizione del DFF, della FINMA e della BNS sono diverse. In quanto autorità specializzate, con compiti di vigilanza sui mercati finanziari o inerenti alla stabilità finanziaria, la FINMA e la BNS, in particolare, dispongono di maggiori informazioni sui singoli istituti finanziari, nonché sulle dinamiche del mercato finanziario e sui relativi rischi. Pertanto, assumono un ruolo di primo piano nello sviluppo e nella discussione degli scenari di crisi. Durante tali discussioni anche il DFF deve fornire informazioni, in particolare quando si tratta di rischi geopolitici e di rischi

legali e finanziari. Prima di svolgere esercitazioni di crisi (lett. f), in seno al comitato per la stabilità finanziaria dovrebbe essere discusso e concordato l'orientamento generale e dovrebbero essere elaborati nel dettaglio gli scenari.

Lettera f

In generale, andrebbe svolta un'esercitazione di crisi almeno una volta all'anno, ma la frequenza non è stata volutamente stabilita. Il comitato per la stabilità finanziaria, però, è generalmente tenuto a svolgere l'esercitazione una volta all'anno. Si possono svolgere esercitazioni di crisi, ad esempio, sulla risoluzione di una banca di rilevanza sistemica, sullo stato dei preparativi per l'ottenimento di liquidità o su scenari che potrebbero configurarsi a seguito di un attacco informatico completo o di una mancanza di energia elettrica. Le esercitazioni di crisi hanno lo scopo di mettere alla prova nel modo più concreto possibile i dispositivi e gli strumenti di crisi disponibili (come aiuti alla liquidità, piani di risoluzione, PLB).

In linea di principio, tutti i membri del comitato per la stabilità finanziaria partecipano alle esercitazioni di crisi, ma sono possibili eccezioni. Se necessario, inoltre, possono essere previsti anche altri partecipanti, ad esempio rappresentanti dell'Ufficio federale della cibersecurity, se si tratta di un'esercitazione di crisi relativa a un attacco informatico. Allo stesso modo può risultare appropriato coinvolgere anche istituti finanziari interessati, come le banche di rilevanza sistemica. Nelle esercitazioni di crisi relative a una SIB attiva a livello internazionale, anche il coinvolgimento di autorità straniere è un elemento essenziale.

Lettera g

Il comitato per la stabilità finanziaria provvede anche all'informazione, allo scambio e alla discussione su questioni relative alla stabilità finanziaria in relazione a una risoluzione. La discussione può includere anche l'attuabilità dei piani di risoluzione delle SIB, in particolare per quanto riguarda le dipendenze nell'ambito di responsabilità delle altre autorità e i potenziali ostacoli all'attuazione. Si pensi, in particolare, alle difficoltà che potrebbe comportare l'applicazione all'estero di un «bail-in», alla possibile necessità di un sostegno alla liquidità da parte della BNS o di un mutuo a sostegno della liquidità coperto da una garanzia della Confederazione in caso di dissesto, nonché a sviluppi internazionali che ostacolano l'attuazione di un piano di risoluzione. Nella discussione dei piani di risoluzione, ogni autorità adotta il punto di vista corrispondente al suo mandato e se ne assume la responsabilità. Nello specifico, la FINMA rimane responsabile dei piani di risoluzione, nonché della loro attuabilità e implementazione, la BNS per la predisposizione e la concessione di un sostegno alla liquidità e il DFF per la predisposizione di una garanzia in caso di dissesto da parte della Confederazione per garantire i mutui a sostegno della liquidità. L'approvazione dei piani di risoluzione compete alla FINMA. La discussione deve includere anche i rischi per la stabilità finanziaria che potrebbero sorgere in caso di risoluzione di banche che non hanno rilevanza sistemica o di risanamento di altri partecipanti ai mercati finanziari.

Capoverso 5

Il comitato per la stabilità finanziaria può invitare a un'audizione anche persone che non sono membri dell'organo. Queste terze parti partecipano a titolo informativo o consultivo e non hanno diritti di partecipazione o come membro. I pareri espressi da queste parti terze non sono vincolanti per il processo decisionale del comitato. La possibilità di consultare terzi serve, in particolare, a raccogliere ulteriori competenze tecniche o prospettive esterne, senza modificare la composizione formale o la competenza decisionale del comitato per la stabilità finanziaria. I terzi di cui al capoverso 5 sono soggetti agli obblighi di confidenzialità di cui all'articolo 54j capoverso 1 AP-LFINMA.

Art. 54d Scambio di informazioni tra i membri del consiglio per la stabilità finanziaria e del comitato per la stabilità finanziaria in generale

Osservazioni preliminari

Dal momento che le competenze del DFF, della BNS e della FINMA nella prevenzione e nel superamento delle crisi finanziarie rimangono invariate, la collaborazione tra le autorità in tali ambiti è essenzialmente volta al coordinamento. Tanto più che, generalmente, nessuna delle tre autorità è in grado di evitare una crisi finanziaria da sola, ma sono necessarie anche la collaborazione, le competenze e le informazioni delle altre autorità. Ad esempio, una risoluzione di una SIB, che deve essere ordinata dalla FINMA, probabilmente non sarebbe possibile senza un sostegno alla liquidità erogato dalla BNS e senza un eventuale mutuo a sostegno della liquidità coperto da una garanzia della Confederazione in caso di dissesto. Al contrario, la BNS ha bisogno di una valutazione da parte della FINMA sulla solvibilità della banca interessata per erogare un mutuo a sostegno della liquidità coperto da una garanzia della Confederazione in caso di dissesto (art. 32a cpv. 3 lett. c D-LBCR³³²; oggetto 23.062). Per il superamento delle crisi, la prevenzione, ma anche per la valutazione dei rischi da parte delle tre autorità, e nel caso del DFF anche nei confronti del Consiglio federale, ognuna ha bisogno di informazioni delle altre autorità. L'articolo 54d e l'articolo 54e creano le basi necessarie per il funzionamento del consiglio per la stabilità finanziaria e del comitato per la stabilità finanziaria, consentendo lo scambio di informazioni e introducendo nuove disposizioni vincolanti riguardo alle informazioni necessarie per il superamento della crisi.

All'interno degli organi il DFF, la FINMA e la BNS si scambiano informazioni ai fini della prevenzione e del superamento di una crisi finanziaria in Svizzera (cfr. art. 54j cpv. 3 AP-LFINMA e relativo commento). Nella maggior parte dei casi, queste sono informazioni che le autorità, in virtù del loro mandato legale, già possiedono, fatte salve le informazioni di cui all'articolo 54e cpv. 1 AP-LFINMA oppure sono autorizzate a raccogliere e a trattare in virtù delle disposizioni legali e che sono necessarie per l'adempimento dei compiti di cui agli articoli 54 b, 54c, 54d e seg. e 54g. Le informazioni possono essere trasmesse a terzi (p. es. a esperti di finanza o avvocati) per

³³² FF 2023 2166

l'adempimento dei compiti (art. 54*h* AP-LFINMA) nel caso in cui, date le circostanze, sia indispensabile per il superamento di una crisi finanziaria. Inoltre, gli organi per la prevenzione e il superamento di una crisi finanziaria possono trasmettere ad altre autorità nazionali le informazioni di cui hanno bisogno per prevenire e superare una crisi finanziaria (p. es. in relazione all'art. 28*d* AP-LBCR).

Capoverso 1

La disposizione crea la base legale affinché i membri di FINMA, BNS e DFF possano scambiarsi informazioni non accessibili al pubblico al fine di garantire la stabilità del sistema finanziario. Lo scambio di informazioni può riguardare sia sviluppi generali del sistema finanziario sia informazioni sui singoli partecipanti ai mercati finanziari, nella misura in cui ciò sia necessario o utile per la prevenzione e il superamento delle crisi finanziarie e per i compiti del consiglio per la stabilità finanziaria secondo l'articolo 54*b* capoverso 4 AP-LFINMA e del Comitato per la stabilità finanziaria secondo l'articolo 54*c* capoverso 4 AP-LFINMA. Le informazioni possono essere condivise anche tra le autorità. L'obiettivo della norma è principalmente consentire l'identificazione precoce dei rischi, effettuare valutazioni congiunte della situazione, coordinare o preparare misure, nonché discutere scenari di crisi ed effettuare le relative esercitazioni di crisi. Contribuisce dunque a un'efficace collaborazione tra le autorità competenti e rafforza il coordinamento nel settore della stabilità finanziaria. Si tratta di una disposizione potestativa: crea le basi affinché a livello legale sia possibile lo scambio di informazioni, senza però stabilire un obbligo generale. I membri sono autorizzati a delegare l'elaborazione delle informazioni ai propri collaboratori e possono anche inoltrare loro le informazioni che ricevono.

Capoverso 2

Il capoverso 2 impone ai membri del consiglio per la stabilità finanziaria e del comitato per la stabilità finanziaria di informarsi reciprocamente e senza indugio sugli sviluppi nel mercato finanziario o sui singoli partecipanti al mercato finanziario che, secondo la valutazione del rispettivo membro informato, potrebbero comportare una grave minaccia per la stabilità finanziaria in Svizzera. Lo stesso vale per le misure già adottate o pianificate per affrontare eventuali pericoli gravi. La disposizione concretizza quindi la possibilità di scambio delle informazioni di cui al capoverso 1 e crea un obbligo di informazione per le situazioni di maggiore pericolo. L'obbligo di informazione si applica in particolare quando, sulla base delle informazioni disponibili, sussiste la probabilità che possa rendersi necessario l'intervento di un'altra autorità competente. Serve al funzionamento dei due organi e quindi al coordinamento tempestivo dell'azione dello Stato e deve garantire che gli organi competenti in ultima analisi possano utilizzare gli strumenti di cui dispongono per legge in modo coordinato ed efficace. La disposizione riguarda sia gli sviluppi a livello di sistema (p. es. distorsioni del mercato significative, problemi di liquidità, forti riduzioni dei prezzi nei mercati rilevanti per la stabilità finanziaria) sia eventi specifici dell'istituto per i singoli assoggettati alla vigilanza, a condizione che possano potenzialmente assumere un'importanza sistemica o che non si possa escludere che provochino un contagio. Tra le misure adottate e pianificate su cui devono essere scambiate informazioni rientrano già gli strumenti delle autorità competenti esistenti o creati da questo progetto, in particolare le misure di protezione

di cui all'articolo 26 AP-LBCR, le misure di intervento precoce di cui all'articolo 24 AP-LBCR e altre disposizioni in materia di vigilanza in caso di rischio di insolvenza o gravi violazioni dei requisiti in materia di vigilanza e le misure adottate dalla BNS nell'ambito del suo mandato stabilito dalla legge di contribuire alla stabilità finanziaria, come esigenze più severe nell'ambito della vigilanza macroprudenziale (p. es. richiesta di attivazione o adeguamento del cuscinetto anticiclico di capitale) o la concessione di sostegno alla liquidità in caso di crisi.

Queste misure possono essere segno di un aumento dei rischi e annunciare una situazione di crisi imminente. Lo scambio reciproco e senza indugio di informazioni consente alle autorità interessate di valutare la situazione nel suo complesso, analizzare possibili scenari di escalation e, se necessario, preparare ulteriori misure. La disposizione riguarda anche lo scambio di informazioni rilevanti derivanti da interazioni con autorità di vigilanza e regolatori stranieri, oppure tra i ministeri delle finanze. Soprattutto nel caso degli istituti che operano a livello transfrontaliero, gli sviluppi all'estero o le misure adottate negli altri Paesi possono avere un impatto diretto sulla stabilità finanziaria in Svizzera. Se tali informazioni sono rilevanti per la valutazione della situazione di stabilità o per un eventuale intervento di altre autorità nazionali, anche queste devono essere comunicate senza indugio. Se nel superamento della crisi si svolgono colloqui tra i membri del consiglio per la stabilità finanziaria o del comitato per la stabilità finanziaria in cui non tutti i membri sono rappresentati, gli assenti ne vengono informati. L'obbligo di informazione è limitato alle informazioni necessarie per la valutazione della situazione di pericolo e il coordinamento delle autorità competenti nella prevenzione e nel superamento di una crisi finanziaria in Svizzera. L'obiettivo è quello di migliorare il coordinamento in caso di crisi o di sviluppo imminente della crisi.

Capoverso 3

La predisposizione e l'attuazione di un piano di risoluzione richiede l'interazione coordinata dei membri del comitato per la stabilità finanziaria. Presuppone, ad esempio, azioni o conferme di altri membri. In particolare, in relazione a questioni di fattibilità operativa, attuabilità a livello giuridico, garanzia finanziaria e, per gli istituti che operano a livello transfrontaliero, coordinamento con le autorità estere. Anche se la valutazione di un piano di risoluzione e l'efficacia della sua attuazione sono di competenza della FINMA, informare il comitato per la stabilità finanziaria permette un'analisi complessiva e consente la discussione dei piani di risoluzione come previsto dall'articolo 54c capoverso 4 lettera g AP-LFINMA. Fornire le informazioni una volta all'anno serve quindi, in particolare, a spiegare se i piani di risoluzione delle banche di rilevanza sistemica sono attuabili in base alla valutazione attuale, dove esistono eventuali ostacoli o dipendenze da altre autorità, quali progressi sono stati compiuti nell'eliminazione delle carenze identificate e se è necessario un ulteriore intervento.

Le informazioni in merito alla valutazione dei piani di risoluzione secondo il capoverso 3 devono essere più complete e dettagliate nei contenuti rispetto alla comunicazione pubblica della FINMA. I membri del comitato non devono semplicemente prenderne formalmente atto, ma devono poterne discutere in modo approfondito. Tali informazioni devono consentire ai membri, in particolare, di porre domande, scambiarsi valutazioni

e, nell'ambito delle competenze previste dalla legge, richiamare l'attenzione sulle carenze da loro individuate o sulle esigenze di coordinamento esistenti, come previsto dall'articolo 54c capoverso 4 lettera d (cfr. anche art. 54i cpv. 1 AP-LFINMA). La disposizione rafforza quindi la trasparenza all'interno dell'organo. Non sancisce esplicitamente alcuna nuova competenza materiale, ma serve a garantire una valutazione congiunta della situazione e un'efficace preparazione da parte di tutte le autorità al caso di crisi.

La BNS informa il comitato per la stabilità finanziaria almeno una volta all'anno sull'entità dei valori patrimoniali predisposti dalle banche di rilevanza sistemica per un potenziale ottenimento di un sostegno alla liquidità dalla BNS. Questo serve per la valutazione del rischio da parte delle altre autorità in relazione a una risoluzione e alle relative conseguenze.

Art. 54e Scambio di informazioni per il superamento di crisi finanziarie

Osservazioni preliminari

La presente disposizione concretizza e precisa le disposizioni per la collaborazione e lo scambio di informazioni tra le autorità nel caso in cui stia per verificarsi una crisi finanziaria (cfr. art. 1 cpv. 3 AP-LFINMA) o si sia già verificata. Data la sua importanza per la stabilità finanziaria della Svizzera, la collaborazione e lo scambio di informazioni tra le autorità competenti è indispensabile. La decisione, implicita o esplicita, se una crisi finanziaria rientri nel campo di applicazione della presente disposizione, in particolare per quanto riguarda il capoverso 1, viene lasciata deliberatamente al consiglio per la stabilità finanziaria e al comitato per la stabilità finanziaria, in modo da garantire flessibilità.

Tuttavia, esistono diversi indizi in grado di lasciar intendere che una crisi finanziaria sia in corso. In una situazione di stabilità finanziaria il sistema finanziario è in grado di svolgere le sue funzioni principali, anche sotto stress. Il rapporto della FINMA sugli insegnamenti tratti dalla crisi di Credit Suisse fornisce allo stesso tempo indicazioni utili su come riconoscere una crisi finanziaria determinante per la stabilità finanziaria³³³. Nel caso di una banca di rilevanza sistemica, vi rientrano in particolare: deflussi significativi di depositi o problemi di liquidità e rischio di insolvenza, perdita di fiducia e incertezza del mercato a causa di carenze nella gestione del rischio percepite anche pubblicamente, così come la necessità di misure straordinarie. Le crisi, però, non devono necessariamente trarre origine da banche di rilevanza sistemica.

Capoverso 1

Il presente capoverso disciplina un obbligo di informazione completo e direttamente applicabile tra il DFF, la FINMA e la BNS. Data la particolare dinamica e l'urgenza che si creano nelle situazioni di crisi, è fondamentale un flusso di informazioni rapido, completo e proattivo. Ritardi o trasferimenti soltanto di una parte delle informazioni possono compromettere il coordinamento e ridurre significativamente l'efficacia delle

³³³ <https://www.finma.ch/it/news/2023/12/20231219-mm-cs-bericht/>

misure di superamento della crisi. La norma è volutamente formulata in modo ampio. Al suo interno sono inserite tutte le informazioni che oggettivamente possono contribuire al superamento di una crisi e che sono rilevanti per le altre autorità. Un elenco esaustivo non sarebbe opportuno visto il carattere imprevedibile delle situazioni di crisi, ragione per cui le informazioni centrali sono definite a titolo esemplificativo nelle lettere a–g. L’elencazione a titolo esemplificativo e non esaustivo ha il solo scopo di chiarire, senza limitare il campo di applicazione. L’obbligo sussiste indipendentemente dal fatto che il DFF, la FINMA o la BNS abbiano espressamente richiesto informazioni. In questo modo si tiene conto della necessità di garantire, in caso di crisi, flussi di informazione non solo reattivi, bensì soprattutto proattivi.

Lettera a

Nella presente lettera sono comprese tutte le informazioni che consentono di valutare la stabilità finanziaria del partecipante o dei partecipanti al mercato finanziario interessati. Tra queste rientrano, in particolare, informazioni sulla dotazione di fondi propri e di capitale, sulla capacità di assorbire le perdite, sulla situazione di rifinanziamento, sulla solvibilità e su problemi di liquidità esistenti o imminenti. La disposizione è volutamente formulata in modo aperto al fine di includere tutte le informazioni di tipo quantitativo e qualitativo necessarie per una valutazione dei rischi fondata e per il superamento della crisi.

Lettera b

Nella presente lettera rientrano tutte le informazioni sulle misure pianificate dal DFF, dalla FINMA o dalla BNS per prevenire o superare una crisi finanziaria. Per contenuto della misura si intendono gli obiettivi, la configurazione e la tempistica delle misure pianificate. Per attuabilità si intendono, in particolare, le basi giuridiche, i requisiti organizzativi ed eventuali dipendenze del consiglio per la stabilità finanziaria, del comitato per la stabilità finanziaria o del Consiglio federale. Le ripercussioni comprendono sia effetti diretti sull’assoggettato alla vigilanza interessato sia, se valutabili al momento, effetti indiretti sulla stabilità finanziaria, su altri partecipanti al mercato, sulla fiducia nella piazza finanziaria o sulle autorità. La norma è volutamente formulata in modo tale che le informazioni siano fornite prima dell’attuazione delle misure pianificate. In questo modo le altre autorità possono prepararsi ad eventuali ripercussioni. L’informazione tempestiva e anticipata è conforme al principio generale di collaborazione tra le autorità di cui all’articolo 54a capoverso 1 AP-LFINMA.

Lettera c

La presente lettera, insieme alle lettere d–e, si riferisce ai valori patrimoniali disponibili presso il partecipante al mercato finanziario interessato per l’erogazione di un sostegno alla liquidità da parte della BNS o di banche centrali estere e che sono già stati predisposti o potrebbero ancora esserlo. Le lettere menzionate comprendono anche il sostegno alla liquidità già ottenuto dal partecipante al mercato finanziario interessato presso banche centrali. Questi aspetti riguardano principalmente il sostegno alla

liquidità nell'ambito dello SLE³³⁴ messo a disposizione dalla BNS. Sulla base di queste informazioni è possibile valutare le prospettive di successo rispetto a un ottenimento di liquidità e discutere eventuali altre misure correlate in determinate circostanze. La lettera in esame comprende tutte le informazioni sui valori patrimoniali predisposti dal partecipante al mercato finanziario interessato in conformità con i requisiti normativi di cui all'AP-OLiq³³⁵, tenendo conto delle condizioni della BNS e delle banche centrali estere.

Lettera d

La presente lettera si riferisce ai valori patrimoniali disponibili ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 lettera e LBN che potrebbero essere predisposti per l'ottenimento di un sostegno alla liquidità, ma che non lo sono ancora stati concretamente. Diversamente dalla lettera c, la presente lettera d si riferisce alle informazioni necessarie ai fini della valutazione dei valori patrimoniali disponibili in base al bilancio del partecipante al mercato finanziario assoggettato alla vigilanza e potenzialmente accettati dalle banche centrali. Devono essere condivise informazioni anche su tutti gli ulteriori attivi di bilancio esistenti. Ciò consente una valutazione, ad esempio, in relazione alla risoluzione. Sia i valori patrimoniali disponibili che potrebbero essere ulteriormente predisposti per l'ottenimento del sostegno alla liquidità dalla BNS o dalle banche centrali estere, sia gli ulteriori attivi possono influire anche su possibili misure statali, segnatamente sull'erogazione di un sostegno alla liquidità coperto da una garanzia della Confederazione in caso di dissesto secondo l'articolo 32a D-LBCR³³⁶ (oggetto 23.062) per le banche di rilevanza sistemica. In questo caso, soprattutto il DFF necessita di informazioni e valutazioni il più precise possibile sugli attivi iscritti nel bilancio della SIB interessata, da un lato, e sul mantenimento del loro valore, dall'altro. Se la BNS e la FINMA non dispongono di queste informazioni, possono richiederle alla SIB interessata nell'ambito dei poteri loro riconosciuti dalla legge. Dal momento che la BNS è responsabile dell'erogazione del sostegno alla liquidità nell'ambito del suo mandato e che tale sostegno molto probabilmente costituisce un prerequisito per il buon esito della risoluzione, di cui è responsabile la FINMA, i mandati della BNS e della FINMA e le informazioni richieste nel presente capoverso sono strettamente correlati.

Lettera e

La presente lettera si riferisce a un sostegno alla liquidità già ottenuto, comprese le garanzie depositate a tale scopo presso la BNS e/o le banche centrali estere. Sulla base di queste informazioni il comitato per la stabilità finanziaria, tenendo conto anche di altre informazioni, può valutare gli effetti del sostegno alla liquidità già concesso dalle banche centrali e stabilire il potenziale di un ulteriore sostegno alla liquidità.

³³⁴ Cfr. art. 17 segg. AP-LBCR.

³³⁵ Secondo l'avamprogetto del 12 agosto 2026.

³³⁶ FF 2023 2166

Lettera f

Le situazioni di crisi, in particolare le crisi finanziarie, sono caratterizzate da un elevato dinamismo e da una notevole urgenza. Il DFF, la FINMA, la BNS e gli assoggettati alla vigilanza intrattengono contatti frequenti e senza preavviso. Affinché la situazione possa essere valutata in modo adeguato dal comitato per la stabilità finanziaria e dal consiglio per la stabilità finanziaria e le decisioni possano essere prese su basi fondate, i membri devono essere informati chiaramente su ciò che accade e sui principali contenuti di queste interazioni. Tali informazioni dovrebbero essere fornite in anticipo ma, se non è possibile, almeno tempestivamente. Qui si fa riferimento in particolare ai contatti ai più alti livelli gerarchici delle autorità e dei partecipanti al mercato finanziario interessati, in quanto responsabili della strategia generale e, nel caso delle autorità, devono garantire decisioni coerenti e coordinate tra le autorità. La regolamentazione concretizza quindi l'obbligo di una stretta collaborazione secondo l'articolo 54a capoverso 1 AP-LBCR e garantisce che il superamento della crisi avvenga sulla base di informazioni il più possibile complete e coordinate.

Lettera g

Quanto esposto per la lettera f vale anche per la presente lettera g, ovvero per le interazioni tra i membri del consiglio per la stabilità finanziaria e del comitato per la stabilità finanziaria, nonché di altre autorità svizzere ed estere.

Capoverso 2

Nonostante l'inasprimento della regolamentazione TBTF, possono verificarsi situazioni straordinarie che potrebbero provocare una crisi bancaria: segnatamente nel caso in cui una banca di rilevanza sistemica abbia fatto già ricorso a tutte le possibilità a sua disposizione per evitare il dissesto, abbia esaurito il sostegno alla liquidità erogato dalla BNS e la FINMA abbia già sfruttato gli strumenti a sua disposizione o questi non si siano dimostrati efficaci. In una situazione di questo tipo può essere necessario ordinare una misura secondo l'articolo 25 capoverso 1 LBCR. Ciò è fondamentale per evitare notevoli danni all'economia svizzera e al sistema finanziario svizzero (cfr. art. 7 cpv. 1 LBCR). Se, a seguito della valutazione effettuata, la FINMA giunge alla conclusione che vi è il timore fondato che una banca di rilevanza sistemica presenti un'eccedenza di debiti o abbia gravi problemi di liquidità, oppure che alla scadenza del termine fissato dalla FINMA tale banca non soddisfi le prescrizioni relative ai fondi propri e quindi potrebbe essere necessario ordinare una misura di cui all'articolo 25 capoverso 1 LBCR, la FINMA informa immediatamente il DFF e la BNS. Per consentire alle autorità di avere il tempo necessario per prepararsi e coordinare l'organizzazione di crisi, la FINMA deve trasmettere la comunicazione in una fase sufficientemente precoce della crisi. La FINMA valuta in particolare le problematiche identificate della SIB interessata e stima le potenziali ripercussioni per la banca di varie opzioni di intervento. Queste valutazioni vengono quindi comunicate al DFF.

Capoverso 3

Dopo essere stata informata dalla FINMA conformemente al capoverso 2, la BNS trasmette al DFF le proprie valutazioni sulla situazione di crisi. Si concentra soprattutto sulle ripercussioni di un dissesto della SIB per l'economia svizzera e il sistema finanziario svizzero nonché sulle potenziali ripercussioni che le opzioni di intervento potrebbero avere in tale contesto. Le valutazioni della BNS e quelle della FINMA secondo il capoverso 2 servono a verificare e sviluppare misure di vario tipo. Se giunge alla conclusione che è necessario un intervento statale, il DFF informa immediatamente il Consiglio federale e il CDF così come, a seconda dell'urgenza, anche la Delegazione delle finanze.

Art. 54f *Scambio di informazioni con altre autorità*

Se per la prevenzione e/o il superamento di una crisi finanziaria devono essere consultate o informate autorità terze in Svizzera, l'articolo 54f lo rende possibile. Devono però essere rispettate le esigenze di riservatezza di cui all'articolo 54j. In particolare, la disposizione permette al DFF di condividere informazioni con l'Ufficio federale della cbersicurezza (UFCS), dal momento che gli attacchi informatici e i relativi guasti (infrastrutturali) potrebbero mettere a repentaglio la stabilità finanziaria in Svizzera. Oltre all'UFCS, potrebbe essere necessario trasferire informazioni anche ad altre autorità, ad esempio quelle preposte all'esecuzione, alla vigilanza o ad altre autorità come la COMCO o il CDF, la Delegazione delle finanze o, in caso di minaccia alla stabilità di PostFinance, al suo proprietario, ovvero il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC).

Art. 54g *Scambio di informazioni per la valutazione dei rischi per la stabilità finanziaria della Confederazione*

L'articolo 32/ capoverso 2 D-LBCR³³⁷ (oggetto 23.062) disciplina già la trasmissione delle informazioni da parte della FINMA e della BNS al DFF per la valutazione dei rischi per le finanze della Confederazione in vista della concessione, gestione, sorveglianza, verifica e liquidazione di mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto. La disposizione di cui all'articolo 54g AP-LFINMA va però oltre e si riferisce direttamente ai processi di gestione dei rischi della Confederazione, sulla base delle istruzioni del 26 giugno 2024³³⁸ del Consiglio federale sulla politica della Confederazione in materia di gestione dei rischi. Pertanto, secondo l'ordinanza del 17 febbraio 2010³³⁹ sull'organizzazione del Dipartimento federale delle finanze (Org-DFF) e le direttive in materia di gestione dei rischi della Confederazione, il DFF è competente per il coordinamento della gestione dei rischi in tutta l'Amministrazione federale. In questa funzione il DFF si occupa, in particolare, del coordinamento e dell'analisi dei rapporti consolidati sui rischi principali e riguardanti il Consiglio federale presentati al Consiglio federale e al Parlamento. È inoltre responsabile dell'analisi, della

³³⁷ FF 2023 2166

³³⁸ FF 2024 1662

³³⁹ RS 172.215.1

valutazione e della gestione dei rischi per la stabilità finanziaria. I rischi per la stabilità finanziaria sono spesso costituiti da tali rischi principali o riguardanti il Consiglio federale. Per adempiere questi compiti, il DFF ha bisogno di informazioni di cui il dipartimento non dispone. La BNS e la FINMA, quindi, trasmettono al DFF, su richiesta motivata, le informazioni che possiedono nei rispettivi ambiti di competenza.

Art. 54h Ricorso a terzi

Se le circostanze lo richiedono, per l'adempimento dei loro compiti nell'ambito del superamento di una crisi finanziaria, il DFF, la FINMA e la BNS possono ricorrere a terzi. Tale ricorso potrebbe rendersi necessario, in particolare, per ottenere analisi e perizie di esperti finanziari o avvocati in una specifica area tematica. Se indispensabile per l'adempimento dei compiti, è possibile trasmettere le informazioni necessarie a terzi. Questi dovranno proteggerle nel miglior modo possibile. I terzi di cui al presente articolo sono soggetti agli obblighi di confidenzialità di cui all'articolo 54j capoverso 1 AP-LFINMA.

Art. 54i Obblighi di consultazione

In caso di crisi, nell'ambito della loro collaborazione, le autorità sono incoraggiate a prendere in considerazione e, per quanto possibile, a coordinare gli effetti delle loro azioni sulla collaborazione e sugli ambiti di responsabilità delle altre autorità. Attraverso gli obblighi di consultazione viene quindi garantito che ciò avvenga anche in relazione a misure (preparatorie) particolarmente rilevanti. Per consultazione si intende la comunicazione alle altre due autorità che possono esprimere il proprio parere. Sarà in seguito l'autorità responsabile a decidere in quale misura tenere conto dei loro pareri.

Capoverso 1

Dal momento che l'attuazione dei piani di risoluzione delle banche di rilevanza sistemica, in caso di crisi, potrebbe richiedere anche interventi del DFF e della BNS, prima di valutare questi piani la FINMA si consulta con entrambe le autorità. Vi sono dipendenze, ad esempio, per quanto riguarda il sostegno alla liquidità, che rientra nell'ambito di competenza della BNS, o per la concessione di garanzie in caso di dissesto da parte della Confederazione per i mutui a sostegno della liquidità erogati dalla BNS secondo l'articolo 32a D-LBCR³⁴⁰ (oggetto 23.062). Si tratta di misure aggiuntive che potrebbero essere adottate in caso di crisi al fine di stabilizzare una banca o garantirne la risoluzione. La FINMA deve partecipare alla valutazione dei piani di risoluzione; spetta ad essa valutare se una risoluzione richieda l'intervento del DFF o della BNS. Il formato o il processo della consultazione non è ulteriormente definito. Il processo dovrebbe però poter essere ricostruito, motivo per cui appare appropriato procedere a una consultazione scritta o a una verbalizzazione della consultazione nell'ambito delle riunioni del comitato o del consiglio per la stabilità finanziaria. La

³⁴⁰ FF 2023 2166

FINMA decide in modo indipendente circa l'approvazione del contenuto dei piani di risoluzione.

Capoverso 2

Se nel superamento della crisi emerge la necessità di una garanzia da parte della Confederazione in caso di dissesto per il mutuo a sostegno della liquidità erogato dalla BNS a una banca di rilevanza sistemica secondo l'articolo 32a D-LBCR³⁴¹ (oggetto 23.062), il DFF consulta il consiglio per la stabilità finanziaria e il comitato per la stabilità finanziaria prima di sottoporre una domanda di stanziamento del credito secondo l'articolo 32b D-LBCR³⁴² (oggetto 23.062). Dal momento che la concessione di una garanzia in caso di dissesto non può essere differita, si applica l'articolo 28 della legge federale del 7 ottobre 2005³⁴³ sulle finanze della Confederazione (LFC). In questo caso, dopo aver ottenuto preventivamente il consenso della Delegazione delle finanze delle Camere federali, il Consiglio federale richiede il credito d'impegno necessario tramite procedura d'urgenza. La consultazione secondo la presente disposizione serve in particolare a confermare l'adempimento delle condizioni di cui all'articolo 32a capoverso 3 D-LBCR³⁴⁴. Non sono stabilite esigenze specifiche per quanto riguarda il formato della consultazione, che tuttavia deve essere documentata per scritto.

Art. 54j Confidenzialità nonché trattamento e comunicazione dei dati

Per garantire una collaborazione efficace ed efficiente e il necessario flusso di informazioni tra le autorità, il presente articolo disciplina il trattamento, la protezione e la trasmissione delle informazioni scambiate. Le informazioni di cui all'articolo 54d e all'articolo 54e AP-LFINMA sono altamente sensibili sotto il profilo economico e possono mettere seriamente in pericolo la stabilità finanziaria e la stabilità di un singolo istituto se vengono divulgate. Tra queste rientrano le informazioni o i dati sulla situazione patrimoniale o di liquidità di un partecipante al mercato finanziario, sul sostegno alla liquidità già ottenuto, le informazioni contenute nei piani di risoluzione, all'interno dei quali sono presenti segreti d'affari strategici, e sulle misure (tra cui le decisioni) adottate dalla FINMA nei confronti degli assoggettati alla vigilanza o di privati.

Capoverso 1

Il DFF, la FINMA e la BNS sono tenuti al segreto d'ufficio e d'affari. Le informazioni scambiate devono essere protette al meglio dal DFF, dalla FINMA e dalla BNS conformemente alle disposizioni in materia di sicurezza delle informazioni per loro

³⁴¹ FF 2023 2166

³⁴² FF 2023 2166

³⁴³ RS 611.0

³⁴⁴ FF 2023 2166

vigenti. Questo obbligo si applica anche in caso di trasmissione a terzi (cfr. art. 54h AP-LFINMA) e alle informazioni detenute da terzi.

Capoverso 2

Per quanto concerne la LTras, nel caso della collaborazione tra le autorità per la prevenzione e il superamento delle crisi finanziarie è opportuno sottolineare che due delle tre autorità principalmente coinvolte e responsabili sono esplicitamente escluse dalla LTras (art. 2 cpv. 2 LTras). La BNS gode di uno statuto speciale di indipendenza rispetto al Consiglio federale e all'Amministrazione federale (art. 99 Cost.). Per continuare a garantire questa indipendenza anche nella prevenzione e nel superamento delle crisi finanziarie, la BNS non è assoggettata alla LTras. Anche la FINMA è indipendente nella sua attività di vigilanza (art. 21 cpv. 1 LFINMA) e opera in un settore estremamente delicato sotto il profilo economico e politico. Per questo motivo la LTras esclude dal proprio campo di applicazione anche la FINMA. Se gli assoggettati alla vigilanza, la BNS e la FINMA dovessero partire dal presupposto che le informazioni condivise dalla BNS e dalla FINMA con il DFF, così come la documentazione delle sedute del consiglio per la stabilità finanziaria e del comitato per la stabilità finanziaria rientrano nell'ambito di applicazione della LTras e quindi vengono pubblicate, la collaborazione e il flusso di informazioni assolutamente necessario a tal fine ne verrebbero sostanzialmente compromessi. Alla luce di quanto precede e della circostanza che gran parte delle informazioni scambiate per la prevenzione e il superamento di crisi finanziarie proverrebbe dalla FINMA e dalla BNS in quanto istituzioni non soggette alla LTras, il presente capoverso dovrebbe prevedere in questo contesto un'esclusione dal campo di applicazione della LTras. Per l'Amministrazione federale vale sostanzialmente il principio di trasparenza, ma nel singolo caso è possibile limitare o differire la consultazione degli atti (art. 7 LTras), ad esempio quando la stessa può compromettere gli interessi della politica economica e monetaria della Svizzera (art. 7 cpv. 1 lett. f LTras) o comportare la rivelazione di segreti professionali, di fabbricazione o d'affari (art. 7 cpv. 1 lett. g LTras). Dato che la BNS e la FINMA non sono subordinati al principio di trasparenza e che per l'Amministrazione federale, nel singolo caso, sono già possibili eccezioni, la deroga generale proposta al principio di trasparenza avrebbe solo una portata limitata. La necessità di questa deroga sarà pertanto riesaminata in vista del messaggio, tenendo conto dei risultati della procedura di consultazione.

Capoverso 3

Il presente capoverso stabilisce che il trattamento e la comunicazione di informazioni non sono riservati al DFF, alla FINMA e alla BNS, ma, in caso di necessità, tale possibilità può essere estesa anche ai soggetti terzi menzionati all'articolo 54h AP-LFINMA (p. es. consulenti esterni) cui si fa ricorso per l'esecuzione delle disposizioni dell'articolo 54 e seguenti AP-LFINMA. Tuttavia, deve essere garantito che vi sia un'adeguata base giuridica per il trattamento e la comunicazione di dati personali e dati concernenti persone giuridiche, compresi i dati personali e i dati concernenti persone giuridiche degni di particolare protezione relativi a perseguimenti e sanzioni di natura amministrativa e penale (cfr. art. 5 lett. c n. 5 LPD e art. 57r cpv. 2 lett. a LOGA nonché i dati relativi a segreti professionali o d'affari di cui all'art. 57r cpv. 2 lett. b LOGA). Nel

trattamento e nella comunicazione reciproca di informazioni e dati, le autorità e i terzi sono tenuti, in generale, a rispettare il principio di proporzionalità. Per l'esecuzione delle disposizioni in materia di prevenzione e superamento di una crisi finanziaria, sono necessarie principalmente informazioni e dati su persone giuridiche. Il trattamento e la comunicazione di dati personali (e quindi di dati di persone fisiche) non sono particolarmente rilevanti e interesserebbe, solo in singoli casi, un numero limitato di persone fisiche, su cui la FINMA raccoglie dati personali in conformità con l'ordinanza FINMA del 4 maggio 2023³⁴⁵ sui dati, e nella misura in cui il trattamento o la comunicazione siano necessari per la prevenzione o il superamento di una crisi finanziaria. Tra queste rientrano, in particolare, persone facenti parte dell'organo di alta direzione (generalmente il consiglio di amministrazione) e dell'organo di gestione (generalmente la direzione). L'attività di cui al presente capoverso non consiste pertanto nel trattare e comunicare regolarmente e sistematicamente dati personali (degni di particolare protezione). Riguardo all'attuazione delle presenti disposizioni per la prevenzione e il superamento di una crisi finanziaria, nel trattamento e nella comunicazione di dati possono essere incluse singole informazioni, che comprendono anche dati personali degni di particolare protezione relative ad altre categorie di dati rispetto a quelli specificati nell'articolo 5 lettera c numero 5. Tali dati personali dovrebbero essere preventivamente oscurati dall'autorità che procede alla loro comunicazione. Le informazioni e i dati necessari per l'esecuzione delle disposizioni devono essere correlati alla prevenzione e al superamento delle crisi finanziarie in Svizzera. Per quanto riguarda i dati delle persone giuridiche, questi includono, in particolare, informazioni sul capitale e sulla liquidità, informazioni relative al sostegno alla liquidità di un assoggettato alla vigilanza e al contenuto dei piani di risoluzione nonché informazioni relative alle misure adottate dalla FINMA e dalla BNS così come alle attività per il superamento delle crisi da parte del DFF. La disposizione sulla protezione dei dati di cui al capoverso 3 si applica ai fini della collaborazione tra le autorità per la prevenzione e il superamento delle crisi finanziarie e non ha alcun effetto sulle disposizioni in materia di trattamento dei dati e sulle disposizioni applicabili in materia di assistenza amministrativa e giudiziaria previste dalla LFINMA.

Art. 56 cpv 2 e 3

Il capoverso 2 lettera a si riferisce agli obiettivi della vigilanza sui mercati finanziari di cui all'articolo 4 LFINMA e riguarda situazioni in cui l'esecuzione della LFINMA e delle altre leggi sui mercati finanziari non appare sensata nell'ottica del raggiungimento di tali obiettivi ed è quindi inappropriata. L'obiettivo è fornire una soluzione, in particolare nei casi in cui sembra non esserci un rapporto logico tra gli obiettivi perseguiti secondo l'articolo 4 LFINMA, l'esecuzione e le relative conseguenze. Nell'ambito dell'attività di vigilanza, segnatamente in caso di partecipanti al mercato o assoggettati alla vigilanza di dimensioni minori o in casi di minore importanza, la disposizione prevede la possibilità di non dare la priorità all'esecuzione della norma se l'impegno di risorse per determinate attività nel caso specifico è sproporzionato e non è opportuno né per motivi di importanza né per motivi di urgenza. Ciò consente anche di ridefinire le priorità a

³⁴⁵ RS 956.124

favore di altre attività connesse a rischi maggiori, segnatamente riguardanti istituti di rilevanza sistemica, in modo tale che le risorse possano essere impiegate secondo criteri di importanza e urgenza. L'esecuzione può essere ritenuta inadeguata anche in termini di tempistica se è imminente o si rende necessaria una modifica della normativa o una deregolamentazione.

Il capoverso 2 lettera b riguarda situazioni in cui l'esecuzione violerebbe il principio della buona fede sancito all'articolo 5 capoverso 3 Cost. essendo in contrasto con il principio di coerenza. L'introduzione di modifiche del diritto o di nuove norme può comportare regolamentazioni involontarie nell'applicazione del diritto, ad esempio perché nel processo legislativo non sono state prese in considerazione determinate fattispecie o ripercussioni. Questo può comportare incertezze del diritto e contraddizioni (cosiddette lacune legislative improprie) e quindi impedire un'applicazione coerente del diritto. Queste carenze dovrebbero pertanto essere corrette, colmando o correggendo a livello di legge o di ordinanza le disposizioni problematiche o le lacune. Alla luce di quanto precede, la disposizione consente di non considerare prioritaria l'esecuzione in situazioni in cui lo sarebbe ma, per la presenza di finte lacune giuridiche, comporterebbe una vigilanza incoerente, violando il principio di buona fede.

Eventuali garanzie di sospensione dell'esecuzione accordate dalla FINMA costituiscono un obbligo a non svolgere temporaneamente, ovvero fino alla scadenza fissata o fino alla revoca della garanzia, qualsiasi attività di vigilanza, esecutiva o di altro tipo connessa a specifiche disposizioni del diritto in materia di mercati finanziari, compreso il diritto in materia di vigilanza a livelli inferiori. Questo vale, in particolare, per tutti gli strumenti di vigilanza di cui agli articoli 24 e seguenti LFINMA e quindi non solo per la FINMA, ma anche per le società di audit. Sono escluse anche, ad esempio, le misure penali. Rimane possibile la denuncia di altri comportamenti non interessati dalla sospensione dell'esecuzione (come i reati, ad es. la frode). Va sottolineato il carattere temporaneo delle garanzie di sospensione dell'esecuzione, che pertanto devono essere limitate nel tempo e non possono essere utilizzate come strumento generale a fini normativi.

Conformemente al capoverso 3, le garanzie di sospensione dell'esecuzione possono essere vincolate a condizioni. Non sono finalizzate al dialogo sulla normativa, ma solo al raggiungimento di un risultato concreto nel senso dell'ottenimento di una garanzia per quanto riguarda l'operato della FINMA; non sussiste pertanto una protezione giuridica diretta. In particolare, le garanzie di sospensione dell'esecuzione non esprimono alcun giudizio sull'estensione dei diritti e degli obblighi degli assoggettati alla vigilanza; queste garanzie, quindi, non pregiudicano alcun diritto o dovere dei soggetti interessati. Pur non avendo carattere di decisione, i soggetti interessati possono appellarsi per motivi di tutela della buona fede (art. 9 Cost.), ma non hanno diritto al rilascio di una «no-action letter». La decisione di concedere una sospensione dell'esecuzione è a esclusiva discrezione della FINMA e può essere presa solo da quest'ultima. Non è previsto alcun diritto a tali garanzie. Le garanzie della sospensione dell'esecuzione possono riguardare singoli o più istituti (soprattutto in caso di contraddizioni). Devono essere rese note in modo appropriato, in modo che i soggetti

interessati (comprese, ad esempio, le società di audit) ne vengano a conoscenza (art. 22 cpv. 1 LFINMA).

Per ragioni di completezza occorre precisare che la possibilità generale della FINMA di limitare temporaneamente o revocare nel singolo caso l'esecuzione della LFINMA solleva alcuni quesiti in merito al principio di legalità (art. 5 Cost.). La FINMA dispone già oggi di un ampio margine di manovra nella vigilanza sulle banche, poiché molte disposizioni della LFINMA le danno facoltà di decidere autonomamente se sia necessario un suo intervento e quali misure adottare. Inoltre, in determinati casi la FINMA o il legislatore può prevedere deroghe agli obblighi normativi, in particolare per le piccole banche.

Art. 58 Disposizione transitoria della modifica del ...

La disposizione transitoria della modifica del 15 giugno 2018 è scaduta e può quindi essere sovrascritta. Il relativo testo può essere consultato tramite la piattaforma di pubblicazione del diritto federale accedendo allo storico.

Capoverso 1

I servizi vietati secondo l'articolo 24 capoverso 6 AP-LFINMA che erano già stati convenuti tra l'assoggettato alla vigilanza e la società di audit al momento dell'entrata in vigore della nuova norma possono continuare a essere forniti per un anno, a condizione che fossero consentiti dalle disposizioni precedenti.

Capoverso 2

Al momento dell'entrata in vigore della nuova regolamentazione molti assoggettati alla vigilanza avranno verosimilmente raggiunto o superato la durata massima del mandato di verifica. Dovrebbero quindi cambiare immediatamente la società di audit, ma non è obiettivamente possibile, perché per procedere al cambiamento la FINMA, gli assoggettati alla vigilanza e le società di audit hanno bisogno di tempo. La FINMA, inoltre, deve disporre di risorse sufficienti per l'approvazione di cui all'articolo 28a AP-LFINMA. In più, per le società di audit sarebbe auspicabile che questi cambiamenti venissero scaglionati, dal momento che l'accettazione di un mandato comporta un certo onere iniziale. Pertanto, per evitare che subito dopo l'entrata in vigore della modifica vi sia un elevato numero di cambiamenti e fare in modo che questi vengano spalmati su un periodo di passaggio di 14 anni, la FINMA entro un anno dall'entrata in vigore stabilirà, caso per caso per tutti gli assoggettati alla vigilanza e secondo un approccio basato sul rischio, entro quando dovranno procedere al primo cambiamento della società di audit.

4.8 Legge sull'infrastruttura finanziaria

Art. 88 cpv. 1

Questo rimando della LInFi viene adeguato, dal momento che gli articoli 37^{g^{bis}}–37^{g^{quinq}} vengono spostati nel capo quattordicesimo *b* («Tutela giurisdizionale») e di conseguenza rinumerati (art. 52c–52f).

Art. 145 Strumenti di vigilanza secondo la LFINMA

All'articolo 145 LInFi che rinvia agli strumenti di vigilanza secondo la LFINMA (art. 29 cpv 1, 30, 32, 34 e 35 LFINMA) deve essere aggiunto l'articolo 32a AP-LFINMA relativo allo strumento delle penalità di mora.

4.9 Legge del 17 dicembre 2004 sulla sorveglianza degli assicuratori³⁴⁶

Art. 51 cpv. 3

Il contenuto attuale dell'articolo 51 capoverso 3 LSA relativo alla pubblicazione è abrogato a seguito della modifica dell'articolo 22 LFINMA. Infatti, tutte le questioni legate all'informazione del pubblico vi sono ora disciplinate in modo centralizzato (art. 22 cpv. 4 AP-LBCR).

5 Ripercussioni

Le ripercussioni del presente avamprogetto sono illustrate nel dettaglio nell'analisi d'impatto della regolamentazione separata³⁴⁷. Di seguito vengono illustrate in forma sintetica.

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

5.1.1 Ripercussioni finanziarie

Il progetto non comporta maggiori uscite o minori entrate dirette per la Confederazione. Possono derivare maggiori entrate dirette da penalità di mora e sanzioni amministrative pecuniarie della FINMA. L'importo di queste maggiori entrate è difficile da stimare allo stato attuale, poiché non è prevedibile l'impatto dell'effetto preventivo e quali istituti saranno interessati in ultima analisi. Potrebbero, tuttavia, risultare minori entrate indirette per i poteri pubblici. Come illustrato al numero 5.3.1, il progetto comporta costi aggiuntivi *una tantum* e costi annui ricorrenti per le banche interessate e altri istituti finanziari. L'avamprogetto può quindi comportare una riduzione dell'utile imponibile degli istituti. Questi effetti non sono complessivamente quantificabili, dal momento che i dati relativi ai costi sono disponibili soltanto per una parte degli istituti interessati, ma dovrebbero essere di portata ridotta per tutto il settore bancario. Si prevedono, di conseguenza, costi relativamente contenuti anche per le imprese e le economie domestiche clienti degli istituti finanziari interessati (v. n. 5.3.2 e n. 5.3.3) con un'incidenza molto limitata in termini di minori entrate fiscali per la Confederazione

³⁴⁶ RS 961. 01

³⁴⁷ www.efd.admin.ch > Too Big To Fail.

(imposte sull'utile, imposte sul reddito). Per contro, grazie al rafforzamento del dispositivo TBTF, vengono ridotti i rischi esistenti, le probabilità di una crisi finanziaria e quindi i costi potenzialmente elevati per la Confederazione e i contribuenti (v. n. 5.1.3).

5.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il progetto non ha ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione.

5.1.3 Ripercussioni sui rischi della Confederazione

Il rafforzamento e l'ulteriore sviluppo del dispositivo TBTF ottenuti con l'avamprogetto comportano vantaggi per la Confederazione, in quanto riducono i rischi per il sistema finanziario svizzero, assicurano più efficacemente le funzioni economicamente importanti delle SIB ed evitano in misura maggiore 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 minori entrate fiscali per la Confederazione. Qualora non fosse possibile evitare l'erogazione di aiuti statali, potrebbero insorgere costi diretti per la Confederazione. Un fallimento non regolamentato di una SIB potrebbe danneggiare considerevolmente l'economia svizzera e quindi costringere lo Stato a un salvataggio, per esempio attraverso una temporanea nazionalizzazione, i cui costi potrebbero influire in modo importante sul bilancio pubblico.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le Città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Il rafforzamento e l'ulteriore sviluppo del dispositivo TBTF ottenuti con l'avamprogetto comportano vantaggi per i Cantoni e i Comuni, in quanto riducono i rischi per il sistema finanziario svizzero, assicurano più efficacemente le funzioni economicamente importanti delle SIB ed evitano in misura maggiore 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 minori entrate fiscali per i Cantoni e i Comuni.

Il progetto non comporta maggiori uscite o minori entrate dirette per i Cantoni e i Comuni. Le minori entrate fiscali per i Cantoni e i Comuni saranno tutt'al più limitate e derivanti dai costi aggiuntivi per gli istituti interessati dovuti a singole misure normative.

Non si riscontrano ulteriori ripercussioni specifiche per determinate regioni.

5.3 Ripercussioni sull'economia

5.3.1 Ripercussioni su banche e altri istituti finanziari

Le ripercussioni maggiori riguardano le quattro SIB, poiché le misure più ampie in materia di retribuzioni e tutte le misure per la pianificazione della stabilizzazione e della risoluzione sono limitate a queste banche. Le banche che non hanno rilevanza sistemica sono interessate soltanto dalle restanti misure. Un'estensione di tali misure

limitata alle sole SIB non sarebbe appropriata e sarebbe difficilmente giustificabile sotto il profilo dell'uguaglianza giuridica. Ove possibile, le stesse misure sono definite in modo proporzionale e riguardano direttamente le banche e, in parte³⁴⁸, altri istituti finanziari soltanto in caso di comportamento scorretto o di violazione del diritto in materia di vigilanza. Tra queste vi sono l'intervento precoce, le sanzioni amministrative pecuniarie, le penalità di mora, il divieto di esercizio della professione e la confisca da parte della FINMA, nonché la revoca dell'effetto sospensivo dei ricorsi. Nel caso delle misure che riguardano un numero maggiore di banche, l'applicazione è proporzionale. Il regime di responsabilità si applica di conseguenza soltanto alle banche più complesse con oltre 250 collaboratori. Riassumendo, si può affermare che il pacchetto di misure ha un impatto in gran parte proporzionale alle dimensioni, al modello di attività e alle attività degli istituti interessati. I risultati del sondaggio volontario condotto sull'impatto della regolamentazione indicano che i costi di tali misure previsti per le banche che non hanno rilevanza sistemica e per gli altri istituti finanziari sono complessivamente bassi (v. Tabella 2).

I vantaggi delle misure per le banche e gli altri istituti finanziari sono indiretti e saranno visibili a medio-lungo termine. La garanzia di incentivi corretti (corporate governance e vigilanza) riduce la cattiva condotta o la violazione del diritto in materia di vigilanza da parte degli istituti. In questo modo possono svolgere la loro attività in modo più stabile ed evitare più efficacemente una dannosa perdita di fiducia come pure sanzioni, ad esempio all'estero. Il miglioramento del piano di stabilizzazione aumenta le probabilità che una SIB in una situazione di crisi possa portare avanti la sua attività senza l'intervento dello Stato e che la stabilizzazione abbia esito positivo. Le misure per garantire la liquidità (differimento della pubblicazione in caso di sostegno alla liquidità da parte della banca centrale e utilizzo agevolato di crediti per la copertura di un sostegno alla liquidità) migliorano le possibilità delle banche di fare ricorso agli strumenti della banca centrale in caso di crisi.

Non è possibile abrogare regolamentazioni in ambito TBTF ai sensi dell'articolo 4 LSgrl per non ostacolare il raggiungimento degli obiettivi della regolamentazione TBTF.

Una panoramica dettagliata degli effetti e, in particolare, dei costi di attuazione stimati *una tantum* e ricorrenti delle singole misure per le banche e gli altri istituti finanziari interessati è disponibile al numero 6.1 del rapporto separato relativo all'AIR. La tabella 2 fornisce una panoramica dei costi stimati per istituto e misura.

Tabella 2: Riepilogo dei costi stimati³⁴⁹

Misura	Campo d'applicazione	Stima dei costi per istituto
--------	----------------------	------------------------------

³⁴⁸ Sanzioni amministrative pecuniarie, penalità di mora, approvazione del cambio e della scelta e rotazione obbligatoria della società di audit, informazione del pubblico sulle procedure di vigilanza, divieto di esercizio della professione, obbligo d'informazione e di notifica alla FINMA.

³⁴⁹ Fonte: rapporto relativo all'AIR, www.efd.admin.ch > Too Big To Fail.

Corporate governance: regime di responsabilità e obbligo di diligenza	SIB e altre banche particolarmente complesse	SIB Costi iniziali: fr. 1,1 – 8 mio. Costi ricorrenti: fr. 1 – 3 mio. all'anno Altre banche più complesse Costi iniziali: poche decine di migliaia – fr. 3 mio. Costi ricorrenti: poche decine di migliaia – fr. 3 mio. all'anno
Corporate governance: retribuzioni	Banche	SIB Costi iniziali: fr. 0 – 3,5 mio. Costi ricorrenti: fr. 0 – 1 mio. Altre banche Costi iniziali: fr. 0 – 1 mio. Costi ricorrenti: fr. 0 – 200 000 all'anno
Vigilanza: intervento precoce	Banche	In generale, nessun costo aggiuntivo. Intervenendo tempestivamente si possono evitare costi aggiuntivi in un secondo momento.
Vigilanza: strumenti di vigilanza	Istituti finanziari	In generale, nessun costo aggiuntivo. Vi sono costi (penalità di mora e sanzioni amministrative pecuniarie) soltanto in caso di comportamenti scorretti o violazioni del diritto in materia di vigilanza.
Vigilanza: allentamenti	SIB	Nessun costo aggiuntivo
Vigilanza: attività di audit	Istituti finanziari	SIB (solo stima da parte di una SIB) Costi iniziali: fr. 27 000 Costi ricorrenti: fr. 2 mio. all'anno Altre banche Costi iniziali: fr. 0 – 45 000 Costi ricorrenti: fr. 0 – 750 000 all'anno Gestori patrimoniali Costi iniziali: fr. 5000 – 472 000 Costi ricorrenti: fr. 0 – 301 000 all'anno Infrastruttura del mercato finanziario e assicuratore (stime separate) Costi iniziali: fr. 40 000 – 167 000 Costi ricorrenti: fr. 6000 – 57 000 all'anno
Garanzia della liquidità durante la crisi: differimento della comunicazione in caso di sostegno alla liquidità da parte di una banca centrale	Banche	Nessun costo aggiuntivo
Garanzia della liquidità durante la crisi: costituzione e realizzazione di garanzie in relazione con un sostegno alla liquidità concesso dalla Banca nazionale	Banche	Nessun costo aggiuntivo (più verosimile un risparmio sui costi)
Piano di stabilizzazione e risoluzione	SIB	Costi aggiuntivi di minima entità, non quantificabili
Protezione dei depositanti	Banche	Nessun costo aggiuntivo
Esenzione dall'imposta preventiva	Banche	Nessun costo aggiuntivo

5.3.2 Ripercussioni per altre imprese

La garanzia di incentivi corretti (corporate governance e vigilanza) riduce la cattiva condotta e le violazioni del diritto in materia di vigilanza da parte delle banche. Nel complesso, le banche possono svolgere la loro attività in modo più stabile ed evitare più efficacemente una dannosa perdita di fiducia. Di conseguenza, gli adeguamenti normativi comportano vantaggi anche per le imprese che sono clienti delle banche.

Come illustrato al numero 5.3.1, il progetto comporta costi aggiuntivi *una tantum* e costi annui ricorrenti per le banche interessate e altri istituti finanziari. I costi aggiuntivi variano notevolmente a seconda dell'istituto, della situazione di partenza e dell'attività della banca. In base alle stime, i costi per il settore bancario saranno nel complesso di modesta entità. Non si può escludere che le banche trasferiscano almeno in parte i costi ai loro clienti. In generale, si prevede che gli adeguamenti normativi comporteranno costi molto limitati per le imprese che sono clienti delle banche.

5.3.3 Ripercussioni su altri gruppi e attori economici

Come illustrato al numero 5.3.1, l'avamprogetto comporta maggiori oneri nonché costi aggiuntivi *una tantum* e costi annui ricorrenti per le banche interessate e altri istituti finanziari. I maggiori oneri e i costi aggiuntivi variano notevolmente a seconda dell'istituto, della situazione di partenza e dell'attività della banca. In base alle stime, i maggiori oneri per il settore bancario saranno nel complesso di modesta entità. Il rispetto delle norme aggiuntive aumenterà il carico di lavoro *una tantum* e ricorrente dei collaboratori della banca in base a quanto la banca è interessata dalle norme. Non si può escludere che le banche trasferiscano almeno in parte i costi ai loro clienti. In generale, si prevede che gli adeguamenti normativi comporteranno costi molto limitati per i clienti delle banche.

5.3.4 Ripercussioni sull'economia

La stabilità di una SIB è di importanza centrale per l'economia di un Paese, poiché una SIB che si trovi in difficoltà finanziarie può, date le sue dimensioni, la sua importanza sul mercato e le sue interconnessioni, creare notevoli problemi e squilibri nel sistema finanziario come pure influire negativamente sull'intera economia.

Il vantaggio dell'intero pacchetto di misure TBTF consiste nel ridurre le probabilità che si arrivi a un'interruzione delle funzioni di rilevanza sistemica e quindi si abbiano conseguenze negative per l'intera economia o che si sia costretti a misure di salvataggio statali utilizzando il denaro dei contribuenti.

Nel corso del tempo una SIB può attraversare diverse fasi, dal normale funzionamento alla crisi, con una fase di stabilizzazione e un'eventuale risoluzione. L'obiettivo dell'intero pacchetto di misure TBTF è ridurre le probabilità che la SIB passi da una fase all'altra. Gli obiettivi devono essere raggiunti seguendo tre linee di intervento: i) rafforzamento della prevenzione (corporate governance, vigilanza, piano di

stabilizzazione) e ii) del dispositivo di liquidità nonché iii) ampliamento degli strumenti per superare le crisi (risoluzione).

Oltre alla stabilità delle SIB, per il funzionamento del sistema finanziario è importante anche quella delle altre banche e degli altri istituti finanziari, anche se le ripercussioni del fallimento di uno di questi istituti saranno decisamente inferiori. Le misure preventive del presente avamprogetto che riguardano questi istituti creano un valore aggiunto per l'intera economia.

5.4 Ripercussioni sulla società

Non si prevedono ripercussioni sulla società.

5.5 Ripercussioni sull'ambiente

Non si prevedono ripercussioni sull'ambiente.

5.6 Ripercussioni sulla digitalizzazione

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

5.7 Sintesi e bilancio delle ripercussioni

La stabilità di una SIB è di importanza centrale per l'economia di un Paese, poiché una SIB che si trovi in difficoltà finanziarie può, date le sue dimensioni, la sua importanza sul mercato e le sue interconnessioni, creare notevoli problemi e squilibri nel sistema finanziario come pure influire negativamente sull'intera economia. Come esposto al numero 1.1, le misure del presente avamprogetto costituiscono una parte importante dell'intero pacchetto di misure TBTF. Il vantaggio dell'intero pacchetto di misure TBTF consiste nel ridurre le probabilità che si arrivi a un'interruzione delle funzioni di rilevanza sistemica e quindi si abbiano conseguenze negative per l'intera economia o che si sia costretti a misure di salvataggio statali utilizzando il denaro dei contribuenti (v. n. 5.3.4). A questo vantaggio per l'intera economia si contrappongono, in particolare, maggiori oneri e costi di attuazione aggiuntivi *una tantum* e ricorrenti per gli istituti finanziari interessati (v. n. 5.3.1). Le principali ripercussioni riguardano le quattro SIB. Le banche che non hanno rilevanza sistemica sono meno colpite. Molte delle disposizioni nuove o inasprite riguardano direttamente le banche soltanto in caso di comportamento scorretto o di violazione del diritto in materia di vigilanza.

Nel complesso si ritiene che i benefici per l'economia nel suo complesso siano maggiori rispetto agli oneri aggiuntivi per le banche e gli altri istituti finanziari interessati.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

6.1.1. Esigenze particolari per le banche di rilevanza sistemica e le banche con un'organizzazione complessa

Il progetto legislativo propone esigenze particolari più severe per le SIB in relazione alle retribuzioni variabili nonché alla pianificazione della stabilizzazione e della risoluzione. Inoltre, le banche con un'organizzazione complessa, ossia in particolare le SIB, sono altresì sottoposte a esigenze supplementari (p. es. al regime di responsabilità). Oltre a ciò, la concessione di allentamenti per le SIB in materia di fondi propri e di liquidità (art. 4 cpv. 3^{bis} AP-LBCR) dovrà in linea di principio essere limitata nel tempo e resa accessibile al pubblico.

Queste modifiche sollevano questioni sulla legalità della distinzione rispetto ad altre banche in virtù del principio dell'uguaglianza giuridica (art. 8 Cost.) e della libertà economica (art. 27 Cost. in combinato disposto con l'art. 94 Cost.). Questi diritti fondamentali impongono che concorrenti diretti siano trattati in modo equo. Il principio della libertà economica vieta che dei provvedimenti possano falsare la concorrenza tra concorrenti diretti. Conformemente all'articolo 98 capoverso 1 Cost., la Confederazione può e deve legiferare sulle banche e sulle borse. È generalmente riconosciuto che questa disposizione ha lo scopo non solo di garantire la protezione degli individui (p. es. protezione dei creditori), ma anche di tutelare la funzionalità dei mercati finanziari e di rafforzare la reputazione della piazza finanziaria svizzera e la capacità di quest'ultima di affrontare le sfide future (art. 4 LFINMA)³⁵⁰.

Un tracollo incontrollato di una SIB ha, per definizione, conseguenze intollerabili per l'intera economia, motivo per cui, già ora, la LBCR fa numerose distinzioni tra le SIB e le altre banche (art. 7 segg. LBCR). Di fatto, le SIB sono sottoposte a esigenze particolari (p. es. in materia di fondi propri, di liquidità e di piano d'emergenza), al fine di rafforzare la stabilità del settore finanziario. In questa prospettiva, le proposte di introdurre esigenze più severe per le SIB in materia di retribuzioni variabili (p. es. gli impatti sulle retribuzioni variabili secondo l'articolo 10b AP-LBCR) rientrano nell'obiettivo di assicurare la protezione del sistema finanziario. Inoltre, le banche con un'organizzazione complessa presentano maggiori rischi per gli interessi dei clienti, poiché la loro struttura rende più difficile l'esercizio della vigilanza e l'attuazione delle misure da parte della FINMA. Pertanto, i particolari requisiti discendono dai criteri oggettivi della rilevanza sistemica o dell'organizzazione complessa e hanno segnatamente lo scopo di migliorare il governo d'impresa.

Per quanto concerne la proporzionalità, le proposte non esulano da quanto strettamente necessario per la tutela degli interessi pubblici e l'incidenza delle esigenze più severe sarà mantenuta al minimo possibile (p. es. le funzioni sottoposte al regime

³⁵⁰ ZUFFEREY Jean-Baptiste, «ad art. 98, n. marg. 8», in MARTENET Vincent/DUBEY Jacques (a c. di), *Commentaire Romand. Constitution fédérale*, Basilea 2021, 1^a ed.

di responsabilità, ad eccezione degli organi, sono limitate a determinate funzioni secondo l'art. 3f cpv. 2 AP-LBCR e gli impatti sulle retribuzioni variabili saranno applicabili soltanto in caso di comportamenti scorretti secondo l'art. 5b AP-LBCR e l'art. 10b cpv. 3 e 4 AP-LBCR). Questo ragionamento si applica anche alle esigenze più severe in materia di fondi propri, liquidità e pianificazione della stabilizzazione e della risoluzione, nonché alla concessione più restrittiva degli allentamenti, poiché tutte queste misure hanno l'obiettivo di rafforzare la resilienza delle SIB. In conclusione, queste restrizioni legali alla libertà economica e all'uguaglianza giuridica sono conformi alla Costituzione (art. 36 Cost.).

6.1.2. Regolamentazione relativa alle prassi di retribuzione

L'intervento nella politica di retribuzione di un istituto finanziario costituisce una restrizione della libertà economica (art. 27 Cost.) e della libertà contrattuale³⁵¹. Inoltre, le retribuzioni sono prestazioni contrattuali protette dalla garanzia della proprietà (art. 26 Cost.)³⁵². Si rinvia al commento generale sulle violazioni della libertà economica e della proprietà contenute nel messaggio del 20 aprile 2011³⁵³ concernente la modifica della LBCR. Il presente progetto propone diverse modifiche; alcune interessano tutte le banche (p. es. mantenimento di un sistema di retribuzione sostenibile e documentato in modo trasparente secondo l'art. 5c AP-LBCR), mentre altre riguardano soltanto le SIB (p. es. versamento di retribuzioni variabili in tranches differite secondo l'art. 10b cpv. 1 AP-LBCR). Alcune nuove disposizioni disciplinano in particolare gli impatti sulle retribuzioni variabili già assegnate (*malus*), nonché sulle retribuzioni variabili già versate («clawback»), conformemente all'articolo 10b capoverso 3 lettera b numeri 1 e 2 AP-LBCR.

Considerato che queste prestazioni contrattuali rientrano nell'ambito della garanzia della proprietà³⁵⁴, un'ingerenza nei loro confronti deve essere fondata su una base legale sufficiente (art. 5 cpv. 1 Cost.)³⁵⁵. Nel progetto proposto, le modifiche figurano al livello della legge (art. 5b e 10b AP-LBCR) e precisano che le riduzioni di retribuzioni variabili o altri provvedimenti disciplinari devono essere attuati in caso di comportamenti scorretti. Questa restrizione è giustificata da un interesse pubblico, poiché consente di eliminare incentivi ad adottare comportamenti contrari alle disposizioni legali e favorisce pertanto un buon governo d'impresa. È quindi giustificato che i garanti dell'irreprensibilità e le persone ad alto reddito (art. 5b e 10b AP-LBCR) si vedano ridurre la loro retribuzione variabile o, nel caso delle SIB, debbano restituirla. Peraltro, l'impatto sulle retribuzioni variabili o i provvedimenti disciplinari sono misure proporzionate, poiché devono essere adottate dalla banca solo in caso di

³⁵¹ MARTENET Vincent, «ad art. 27, n. marg. 35», in MARTINET Vincent/DUBEY Jacques (a c. di), *Commentaire Romand. Constitution fédérale*, Basilea 2021, 1^a ed.

³⁵² Decisione del Tribunale amministrativo federale del 31 marzo 2025, B-3655/2023, consid. 1.4.4.7.

³⁵³ FF 2011 4211, n. 5.1.2.1

³⁵⁴ Decisione del Tribunale amministrativo federale del 31 marzo 2025, B-3655/2023, consid. 1.4.4.7.

³⁵⁵ DTF 131 II 562, consid. 3.1

comportamento scorretto da parte del responsabile. Pertanto, il progetto proposto è adeguato e necessario e la cerchia delle persone interessate è limitata ai garanti dell'irreprensibilità e alle persone ad alto reddito. Il progetto proposto rispetta quindi i requisiti costituzionali (art. 36 Cost.).

6.1.3. Regolamentazione relativa agli strumenti della FINMA

Alcune modifiche relative ai poteri d'intervento della FINMA si applicano unicamente alle banche (p. es. le verifiche dirette della FINMA secondo l'art. 23 AP-LBCR, come pure le misure di vigilanza e d'intervento precoce secondo gli art. 19 e 24 AP-LBCR), mentre altre riguardano tutti gli assoggettati alla vigilanza (art. 3 LFINMA), ossia segnatamente l'informazione del pubblico (art. 22 AP-LFINMA), i servizi delle società di audit senza nesso con le verifiche (art. 24 cpv. 6 AP-LFINMA), l'approvazione della scelta della società di audit (art. 28a cpv. 1^{bis}segg. AP-LFINMA), la durata massima dell'incarico di audit (art. 28b AP-LFINMA), le condizioni di abilitazione per esercitare la funzione di responsabile delle verifiche (art. 9a AP-LSR), la penalità di mora (art. 32a AP-LFINMA), il divieto di esercizio della professione (art. 33 AP-LFINMA), il divieto di esercizio dell'attività (art. 33a AP-LFINMA), la confisca (art. 35 AP-LFINMA) e le sanzioni amministrative pecuniarie (art. 37a AP-LFINMA). Le corrispondenti restrizioni della sfera privata (art. 13 Cost.), della proprietà (art. 26 Cost.) e della libertà economica (art. 27 Cost.) sono autorizzate nella misura in cui sono proporzionate e giustificate da un interesse pubblico (art. 36 Cost.). Tale interesse risiede principalmente nella protezione degli individui e nella garanzia di un mercato finanziario stabile e resistente alle crisi (art. 4 LFINMA).

In particolare, per quanto concerne l'intervento precoce (art. 19 e 24 AP-LBCR), diverse misure a disposizione della FINMA limitano la libertà economica della banca (p. es. la limitazione dell'attività, il divieto di distribuzioni e l'esecuzione di misure previste nel piano di stabilizzazione). Tali restrizioni sono giustificate poiché perseguono gli obiettivi di prevenire violazioni delle disposizioni legali in materia di vigilanza, di evitare che una banca si ritrovi in una situazione di rischio elevato o di stabilizzarla, nonché di proteggere gli interessi dei clienti. Tale protezione e la stabilità del mercato finanziario sono quindi al centro di tali provvedimenti. Inoltre, queste diverse misure sono integrate in maniera proporzionata, poiché quelle meno incisive possono essere utilizzate nella vigilanza continua (art. 19 AP-LBCR), quelle più restrittive potranno essere adottate soltanto in una situazione di rischio elevato (art. 24 AP-LBCR) e altre più drastiche potranno essere prese in caso di rischio d'insolvenza (art. 26 AP-LBCR). Pertanto, tali misure sono conformi all'articolo 36 Cost.

L'informazione del pubblico (art. 22 AP-LFINMA), ossia l'obbligo della FINMA d'informare il pubblico sui procedimenti di «enforcement» chiusi con una decisione finale, potrebbe incidere sulla protezione della sfera privata, garantita segnatamente dall'articolo 13 Cost. Lo strumento poggia su una base legale chiara in una legge in senso formale e persegue un interesse pubblico preponderante, ossia la trasparenza dell'attività di vigilanza, il rafforzamento della fiducia nella piazza finanziaria, nonché l'effetto preventivo della pubblicazione delle decisioni di «enforcement». Al fine di tenere conto degli interessi privati degni di protezione, la comunicazione delle informazioni è disciplinata in modo rigoroso. In particolare, le informazioni relative alle

persone fisiche sono pubblicate in forma anonima, in modo da escludere qualsiasi identificazione diretta o indiretta. Questa anonimizzazione consente di tutelare la sfera privata e la reputazione delle persone fisiche interessate. Per contro, le informazioni relative alle persone giuridiche o alle società di persone saranno pubblicate in forma nominativa. Queste ultime non beneficiano, o beneficiano solo limitatamente, della protezione della sfera privata ai sensi dell'articolo 13 Cost., e la loro identificazione è giustificata dall'interesse pubblico alla trasparenza e alla parità di trattamento tra gli operatori di mercato. Infine, il principio di proporzionalità è rispettato nella misura in cui l'informazione sistematica riguarda esclusivamente procedimenti materiali chiusi da una decisione finale e si limita agli elementi necessari alla comprensione dell'intervento della FINMA. L'essenza del diritto alla protezione della sfera privata è pertanto preservata. Questa misura è quindi conforme all'articolo 36 Cost.

Quanto alle modifiche apportate alla vigilanza diretta della FINMA e delle società di audit, esse restringono la libertà economica (art. 27 Cost.) degli assoggettati alla vigilanza e delle società di audit (p. es. il divieto imposto alle società di audit di fornire determinati servizi senza nesso con le verifiche e l'obbligo imposto agli assoggettati alla vigilanza di cambiare società di audit dopo un determinato periodo di tempo). D'ora in poi, sarà infatti vietato alle società di audit fornire agli assoggettati alla vigilanza prudenziale servizi senza nesso con le verifiche (art. 24 cpv. 6 AP-LFINMA). Questa misura non limita il volume totale dei servizi da fornire, ma li ridistribuisce diversamente tra società di audit. All'auditor responsabile sarà vietato ricoprire altre funzioni specifiche (art. 9a AP-LSR). Inoltre, gli assoggettati alla vigilanza saranno obbligati a richiedere l'approvazione della FINMA per la scelta e il cambiamento della società di audit (art. 28a cpv. 1^{bis}segg. AP-LFINMA) e dovranno cambiare società di audit dopo un determinato periodo di tempo (art. 28b AP-LFINMA). In particolare, l'obbligo di ottenere l'approvazione della FINMA per il cambiamento della società di audit può permettere di evitare un cambiamento motivato da una verifica rigorosa dalla quale l'assoggettato alla vigilanza vorrebbe sottrarsi. Pertanto, queste restrizioni alla libertà economica sono giustificate, poiché l'obiettivo perseguito da queste modifiche è il rafforzamento della qualità delle verifiche attenuando il rischio di conflitti di interessi. Rispondono a un interesse pubblico preponderante rafforzando l'efficacia della vigilanza e accrescendo l'indipendenza delle società di audit. In definitiva, una verifica rigorosa è necessaria per consentire alla FINMA di venire a conoscenza delle problematiche reali affrontate dall'assoggettato alla vigilanza. Ciò migliorerà la vigilanza della FINMA e le consentirà di proteggere meglio i creditori, gli investitori e gli assicurati, nonché di tutelare la funzionalità dei mercati finanziari (art. 4 LFINMA). Queste varie misure restano proporzionate, poiché incidono meno sulla libertà economica rispetto ad altre misure a cui si è rinunciato (p. es. l'abolizione del sistema duale di vigilanza). Pertanto, queste misure sono conformi all'articolo 36 Cost.

Riguardo alle penalità di mora (art. 32a AP-LFINMA), esse costituiscono un'ingerenza nella libertà economica garantita dall'articolo 27 Cost. poiché esercitano una pressione finanziaria sul libero esercizio di un'attività economica privata e sulla garanzia della proprietà (art. 26 Cost.) nella misura in cui l'assoggettato deve pagare una parte del suo reddito d'esercizio lordo allo Stato. L'articolo 32a AP-LFINMA stabilisce in modo chiaro e prevedibile le condizioni di applicazione delle penalità di mora in una legge formale. Queste possono essere ordinate solo dopo diffida formale e imposizione di un

termine per consentire all'assoggettato in questione di eseguire una decisione della FINMA. Solo in caso di persistente inosservanza possono essere ordinate le penalità di mora. La loro durata è inoltre strettamente limitata a un massimo di sei mesi e il loro importo è legato al reddito d'esercizio lordo dell'assoggettato, il che ne assicura l'adeguamento alla capacità economica di quest'ultima. Le penalità di mora perseguono un interesse pubblico legittimo, ossia l'esecuzione delle decisioni della FINMA e l'efficacia della vigilanza sui mercati finanziari. Permettono di assicurare che le decisioni amministrative non restino lettera morta e di preservare la parità di trattamento tra gli attori economici. Infine, questo strumento rispetta il principio di proporzionalità. Le penalità di mora sono adeguate per conseguire l'obiettivo perseguito, necessarie in assenza di metodi meno incisivi di pari efficacia e proporzionate in senso stretto, considerata la loro limitazione temporale, il loro massimale economico e la loro immediata cessazione non appena la situazione conforme è ripristinata. Non hanno carattere punitivo né ledono l'essenza della libertà economica e la garanzia della proprietà. Questa misura è quindi conforme all'articolo 36 Cost.

Per quanto concerne l'estensione dell'obbligo d'informazione e di notifica (art. 29 AP-LFINMA) alle persone fisiche (in particolare agli organi e ai collaboratori degli assoggettati alla vigilanza), questa modifica può costituire una restrizione delle garanzie procedurali di cui all'articolo 29 Cost., in particolare del diritto di non autoincriminarsi (*nemo tenetur se ipsum accusare*), quando le informazioni sono utilizzate nel quadro di un procedimento penale contro la persona stessa. Tuttavia, questa restrizione è giustificata. Poggia su una base legale formale e persegue un interesse pubblico fondamentale, ossia l'efficacia della vigilanza prudenziale, la protezione dei creditori e degli investitori, nonché la stabilità del sistema finanziario. Inoltre, rispetta il principio della proporzionalità, poiché l'obbligo è inteso principalmente alla produzione di informazioni e di documenti necessari all'esercizio della vigilanza e non inficia le altre garanzie procedurali (p. es. accesso al fascicolo, diritto di essere sentiti e motivazione della decisione). Inoltre, il progetto istituisce due meccanismi di protezione, ossia l'articolo 37*b* capoverso 2 AP-LFINMA, che permette all'amministrato di non autoincriminarsi (ossia non riconoscere una violazione del diritto materia di vigilanza) in un procedimento che può condurre a una sanzione amministrativa pecuniaria dinanzi alla FINMA, e l'articolo 38*a* AP-LFINMA, che vieta alle autorità penali l'utilizzo di dichiarazioni autoincriminanti rilasciate da una persona fisica sotto comminatoria di sanzione penale. Pertanto, l'estensione dell'obbligo alle persone fisiche sembra compatibile con l'articolo 29 Cost. e conforme all'articolo 36 Cost.

Quanto al divieto di esercizio della professione (art. 33 AP-LFINMA), questa disposizione è in particolare modificata affinché il divieto di esercitare un'attività dirigente nell'istituto di un assoggettato alla vigilanza possa essere ordinato durevolmente in caso di recidiva. La durata è così allineata a quella del divieto di esercizio dell'attività (art. 33*a* LFINMA). Questa modifica limita la libertà economica del soggetto (art. 27 Cost.). Tuttavia, tale limitazione è giustificata (art. 36 Cost.) perché permette di rafforzare la qualità del governo d'impresa e, di conseguenza, di proteggere gli interessi degli individui (p. es. i clienti di una banca), nonché di favorire un mercato finanziario stabile e resistente alle crisi. Inoltre, questa modifica è proporzionata, poiché il divieto di esercizio della professione continuerà ad applicarsi solo in caso di grave

violazione delle disposizioni legali in materia di vigilanza e la FINMA dispone di un margine discrezionale in merito alla durata pronunciata. La durata può essere illimitata solo in caso di recidiva. Questa misura è quindi conforme all'articolo 36 Cost.

Per quanto riguarda la confisca (art. 35 AP-LFINMA), la disposizione è in particolare modificata affinché la confisca possa essere ordinata contro qualsiasi collaboratore di un assoggettato alla vigilanza. La cerchia è pertanto ampliata a tutti i collaboratori che abbiano acquisito guadagni o evitato perdite violando gravemente le disposizioni legali in materia di vigilanza. Questa modifica limita la proprietà del soggetto (art. 26 Cost.). Tuttavia, tale limitazione è giustificata (art. 36 Cost.) perché permette di correggere gli incentivi a violare le disposizioni legali in materia di vigilanza per ottenere guadagni o evitare perdite. Pertanto, protegge gli individui (p. es. gli assicurati), favorisce la funzionalità dei mercati finanziari, rafforza la reputazione della piazza finanziaria e risponde quindi a un interesse pubblico preponderante. Inoltre, questa modifica è proporzionata, poiché la confisca continuerà ad applicarsi solo in caso di grave violazione delle disposizioni legali in materia di vigilanza. I casi d'applicazione sono di fatto limitati, poiché la misura riguarda soltanto i collaboratori che hanno commesso violazioni. Questa misura è quindi conforme all'articolo 36 Cost.

In conclusione, le modifiche proposte sono appropriate e necessarie alla protezione degli interessi pubblici in questione. Il principio di proporzionalità è peraltro rispettato attraverso le eccezioni e le agevolazioni previste in diversi casi, a condizione che sia garantita la protezione dei terzi. Le disposizioni proposte sono pertanto conformi alla Costituzione (art. 36 Cost.).

Peraltro, la delega alla FINMA delle nuove competenze in materia di vigilanza dei mercati finanziari (p. es. le sanzioni amministrative pecuniarie) è conforme alla Costituzione (art. 178 cpv. 3 Cost.).

6.1.4. Costituzione e realizzazione di garanzie in relazione a un sostegno alla liquidità concesso dalla BNS

Le misure per l'utilizzo agevolato di crediti a copertura di un sostegno alla liquidità concesso dalla BNS secondo gli articoli 17–17d AP-LBCR riguardano la libertà contrattuale, che è protetta dalla libertà economica (art. 27 Cost.). Per poter trasferire anche in assenza di una base contrattuale esplicita crediti e altre garanzie (p. es. cartelle ipotecarie) alla BNS, a società veicolo in base all'articolo 17b AP-LBCR o a terzi per un'eventuale realizzazione da parte della BNS (art. 17a AP-LBCR), le misure citate prevedono, in particolare, disposizioni di legge per il trasferimento a copertura di un sostegno alla liquidità concesso dalla BNS e procedure semplificate per la predisposizione delle cartelle ipotecarie come garanzie per il sostegno alla liquidità della BNS. Le nuove disposizioni menzionate della LBCR, in particolare, mirano a creare una base legale formale. Le agevolazioni previste dalla legge consentono di trasferire in modo legalmente valido un numero elevato di crediti così come altre garanzie alla BNS nel più breve tempo possibile e nel modo più semplice possibile oppure, nel caso dell'articolo 17b AP-LBCR, a società veicolo specifiche per l'emissione di «covered bond» a destinazione vincolata. In questo modo le banche possono richiedere il sostegno alla liquidità della BNS senza un adeguamento su larga

scala dei contratti ed è possibile garantire in modo più affidabile l'approvvigionamento di liquidità delle banche, in particolare in caso di crisi. Infine, questo riduce il rischio di una crisi bancaria e le conseguenti ripercussioni insostenibili sull'economia. Le misure servono dunque al funzionamento del sistema bancario e quindi alla protezione della funzionalità dei mercati finanziari (cfr. art. 4 LFINMA). In generale, la possibilità di trasferire in modo agevolato i crediti così come di costituire altri tipi di garanzie come garanzie per il sostegno alla liquidità, in particolare in situazioni di crisi, va a beneficio non solo delle banche, ma anche dei loro clienti, dal momento che il sostegno alla liquidità da parte della BNS può aiutare a ridurre il rischio di dissesto di una banca in difficoltà. Fin quando non si procede alla realizzazione, nelle transazioni commerciali tra la clientela e la banca non cambia niente. Assumendo il punto di vista dei debitori interessati dalle misure menzionate, si osserva che la modifica del creditore, in generale, ha un peso minore rispetto al cambiamento del debitore, motivo per cui il diritto privato vigente consente in linea di principio la cessione di crediti, a meno che, in particolare, non sia stato concordato un divieto di cessione (art. 164 cpv. 1 CO). A tal proposito, però, le misure legislative proposte modificano generalmente in misura minore la posizione giuridica del debitore. In casi eccezionali, le misure proposte possono interessare i divieti di cessione, con conseguenze più serie. D'altro canto, però, i debitori, tanto quanto i creditori o i clienti di una banca, sono particolarmente interessati alla stabilità e alla capacità di sopravvivenza della banca che concede il credito, non da ultimo perché questa spesso svolge anche la funzione di banca di fiducia. Di conseguenza, se, in situazioni di crisi, la propria banca può ottenere un sostegno alla liquidità da parte della BNS in modo rapido e affidabile e può quindi essere stabilizzata, ciò va anche a vantaggio dei debitori, perché diminuisce il rischio di mancato pagamento o perdita del credito. Questo interesse dei debitori cresce ancora di più nel caso in cui, come spesso accade, tali soggetti hanno contemporaneamente altre relazioni con la banca in quanto clienti, e crediti nei suoi confronti. La cerchia dei creditori che possono sostituirsi è limitata alla BNS e alle società veicolo appositamente costituite ai fini del sostegno alla liquidità da parte della BNS e non include terze parti. Solo nel caso eccezionale in cui si proceda alla realizzazione potrebbe essere presa in considerazione la possibilità di una vendita a terzi, anche se in questo caso la capacità di sopravvivenza della banca sarebbe comunque a malapena garantita. Nel caso di un fallimento, i debitori dovrebbero inevitabilmente occuparsi del trasferimento dei crediti interessati ad altri terzi. In quest'ottica, quindi, vi è un interesse pubblico. Le misure sono proporzionate, tanto più che le disposizioni sono finalizzate alla concessione di un sostegno alla liquidità da parte della BNS e devono essere create in particolare per il superamento delle crisi, ragione per cui esplicano i loro effetti soprattutto in situazioni eccezionali. È ragionevole ritenere che le disposizioni in materia di trasferimento possano essere rilevanti soprattutto per i contratti esistenti, considerato che, oggi, le clausole di trasferimento non sono diffuse nei contratti ipotecari, soprattutto delle banche più piccole, e a volte sono del tutto assenti in altri tipi di credito. Nei contratti di credito più recenti, tuttavia, è probabile che in futuro le clausole di trasferimento saranno maggiormente utilizzate e consentiranno l'uso dei crediti come garanzia. A questo proposito si deve anche tenere conto del fatto che in futuro le banche dovranno soddisfare a livello di OLiq esigenze normative vincolanti per quanto riguarda la predisposizione di valori patrimoniali accettati dalle banche centrali per l'ottenimento di un sostegno alla liquidità da parte loro. Le agevolazioni qui previste hanno quindi lo scopo di sostenere le banche a

soddisfare queste nuove esigenze. Infine, è opportuno sottolineare che l'utilizzo dei crediti come garanzia non peggiora la posizione giuridica dei debitori di tali crediti, i quali possono continuare a opporre tutte le eccezioni che avevano contro il credito originale anche contro il nuovo creditore (cfr. art. 169 CO). Misure più ampie, in particolare l'esclusione del diritto di compensazione previsto per legge, sono state invece respinte dopo un'attenta valutazione, dal momento che quanto provocherebbero un eccessivo deterioramento della posizione giuridica dei debitori³⁵⁶. Le presenti limitazioni alla libertà contrattuale sono pertanto giustificate. Lo stesso vale per la relativizzazione della validità del segreto bancario e delle disposizioni in materia di protezione dei dati. Le misure sono quindi conformi all'articolo 36 Cost.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La Svizzera non ha impegni internazionali che si oppongono al presente progetto di legge.

6.3 Forma dell'atto

Ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Tutte le presenti modifiche della LBCR e degli altri atti normativi menzionati sottostanno alla procedura legislativa ordinaria.

6.4 Delega di competenze legislative

La presente revisione di legge contiene deleghe di competenze legislative esplicite al Consiglio federale, alcune delle quali consistono in adeguamenti o trasposizioni (art. 3*h* cpv. 2 e art. 3*n* cpv. 1 AP-LBCR). Conformemente all'articolo 3*b* capoverso 5 AP-LBCR il Consiglio federale deve stabilire le esigenze relative all'organizzazione. Può, però, delegare la FINMA a emanare disposizioni di esecuzione in merito. Il Consiglio federale definisce, inoltre, l'organizzazione complessa e le singole aree e funzioni (art. 3*c* cpv. 4 AP-LBCR). Inoltre, stabilisce il contenuto della panoramica delle responsabilità e della dichiarazione delle responsabilità di cui all'articolo 3*d* capoverso 3 (compresa la competenza di delega alla FINMA). L'articolo 3/ capoverso 3 conferisce al Consiglio federale la competenza di disciplinare le esigenze relative all'organizzazione dei gruppi finanziari e dei conglomerati finanziari dominati dal settore bancario (compresa la competenza di delega alla FINMA). In aggiunta, secondo l'articolo 5*b* capoverso 4 LBCR il Consiglio federale ha facoltà di stabilire le esigenze relative ai sistemi di retribuzione. Può, però, delegare la FINMA a emanare disposizioni di esecuzione in merito. Inoltre, in virtù dell'articolo 3*q* capoverso 1 AP-LBCR, il Consiglio federale ha una competenza legislativa in materia di accordi internazionali. L'articolo 10 capoverso 4 AP-LBCR costituisce un'estensione di poteri già riconosciuti in base alla quale il Consiglio federale deve definire a livello di ordinanza ulteriori criteri per il piano di risoluzione, volti a rafforzare la prevenzione e fare in modo che la

³⁵⁶ V. n. 1.2.3.

risoluzione, se del caso, possa essere attuata tempestivamente. L'articolo 10*b* capoverso 5 autorizza il Consiglio federale a stabilire diversi parametri relativi al differimento della retribuzione variabile. Secondo l'articolo 30*b* capoverso 6 AP-LBCR, inoltre, il Consiglio federale definirà più nel dettaglio a livello di ordinanza uno strumento di debito che può essere emesso da una banca di proprietà diretta o indiretta della Confederazione. Il Consiglio federale emanerà ulteriori disposizioni di esecuzione nell'ambito delle nuove disposizioni di cui agli articoli 32*a*, 37*a* e 37*c* AP-LBCR (cfr. art. 37*d* AP-LFINMA). Lo stesso vale per gli articoli 38*a* e 38*c* capoverso 3 AP-LSR (cfr. art. 41 LSR).

Anche alla FINMA vengono conferite competenze legislative, ma anche in questo caso si tratta in gran parte di poteri di cui disponeva già e per motivi formali o conseguenti trasposizioni sono stati inclusi nell'avamprogetto (art. 3*p* cpv. 1 e 2, art. 28 cpv. 4 AP-LBCR). Per contro, conformemente all'articolo 29*a* capoverso 8 AP-LBCR la FINMA precisa le esigenze poste alle valutazioni, agli incaricati della valutazione nonché alla documentazione relativa alle informazioni e alle ipotesi sulle quali si fondano le valutazioni stesse.

6.5 Protezione dei dati e trasparenza

La LPD è diretta alla protezione della personalità e dei diritti fondamentali delle persone fisiche i cui dati personali sono oggetto di trattamento (art. 1 LPD). Per dati personali si intendono tutte le informazioni concernenti una persona fisica identificata o identificabile (art. 5 lett. a LPD). Per trattamento di dati personali secondo la LPD si intende anche la comunicazione di dati (art. 5 lett. d LPD). Conformemente all'articolo 34 LPD, gli organi federali hanno il diritto di trattare dati personali soltanto se lo prevede una base legale. In questo caso è necessario tenere conto in due ambiti delle nuove basi legali per il trattamento dei dati personali pianificato: nel titolo quinto a AP-LFINMA verrà disciplinata a livello di legge la collaborazione per la prevenzione e il superamento delle crisi finanziarie (art. 54*a* segg. AP-LFINMA). Ai fini di questa collaborazione, con l'articolo 54*j* capoverso 3 AP-LFINMA viene prevista una base legale per il trattamento e la comunicazione di dati personali e di dati concernenti persone giuridiche, compresi i dati personali e i dati concernenti persone giuridiche degni di particolare protezione relativi a perseguimenti e sanzioni di natura amministrativa e penale (cfr. art. 5 lett. c n. 5 LPD e art. 57*r* cpv. 2 lett. a LOGA nonché i dati relativi a segreti professionali o d'affari di cui all'art. 57*r* cpv. 2 lett. b LOGA), per le autorità interessate e per eventuali terzi coinvolti, se ciò è necessario per collaborare per la prevenzione e il superamento delle crisi finanziarie in Svizzera. Inoltre, per il capo ottavo dell'AP-LBCR, concernente la costituzione e la realizzazione di garanzie in relazione con un sostegno alla liquidità concesso dalla BNS, deve essere prevista una base legale per il trattamento e la comunicazione di dati personali e dati concernenti persone giuridiche per la BNS così come eventuali terzi coinvolti nell'esecuzione del suddetto capo, se ciò è necessario per la gestione, la sorveglianza e l'esecuzione

nonché per la realizzazione delle operazioni di credito e dei relativi diritti e garanzie secondo il suddetto capo (art. 17d cpv. 1 AP-LBCR)³⁵⁷.

Gli articoli 54a e seguenti AP-LFINMA riguardano il trattamento e la comunicazione dei dati. Le autorità e i soggetti terzi cui si fa ricorso hanno bisogno di scambiarsi questi dati per garantire la collaborazione nella prevenzione e nel superamento delle crisi finanziarie in Svizzera. Nello stesso tempo le informazioni e i dati degli assoggettati alla vigilanza interessati, così come quelli della BNS e della FINMA messi a disposizione del DFF, sono sicuramente molto sensibili. Se i partecipanti al mercato finanziario interessati, così come la FINMA e la BNS, dovessero partire dal presupposto che le informazioni condivise con il DFF o altri organi federali e la documentazione delle sedute del consiglio per la stabilità finanziaria e del comitato per la stabilità finanziaria rientrano nel campo di applicazione della LTras e vengono resi pubblici, la collaborazione e il flusso di informazioni assolutamente necessario a tal fine sarebbero sostanzialmente compromessi. La BNS e la FINMA non sono assoggettate alla LTras (art. 2 cpv. 2 LTras). La BNS è esclusa dal campo di applicazione per tenere conto del suo particolare statuto di indipendenza sancito nell'articolo 99 Cost. e per garantire tale indipendenza anche in materia di accesso alle informazioni. La deroga per la FINMA è giustificata dal fatto che, nel suo ruolo di autorità di vigilanza sul mercato finanziario, opera in un contesto estremamente sensibile a livello economico e politico³⁵⁸. Alla luce di questo e del fatto che gran parte delle informazioni scambiate per la prevenzione e il superamento delle crisi finanziarie proverrebbe dalla FINMA e dalla BNS, istituzioni non assoggettate alla LTras, nel titolo quinto a AP-LFINMA deve essere prevista all'articolo 54j capoverso 2 AP-LFINMA un'esclusione dal campo di applicazione della LTras³⁵⁹. Inoltre, per motivi di completezza, si fa riferimento ai documenti redatti dalla FINMA in base all'articolo 52b AP-LBCR e alla loro esclusione dal campo di applicazione della LTras.³⁶⁰

Allegati

Analisi d'impatto della regolamentazione³⁶¹

³⁵⁷ V. commenti all'art. 17c cpv. 1 AP-LBCR al n. 4.1.

³⁵⁸ Cfr. FF **2003** 1783, in particolare 1806.

³⁵⁹ V. commenti all'art. 54j cpv. 2 AP-LFINMA al n. 4.7.

³⁶⁰ V. commenti all'art. 52b AP-LBCR al n. 4.1.

³⁶¹ www.efd.admin.ch > Too Big To Fail.