

2 settembre 2025

«Stabilità delle banche»: il Consiglio federale non raggiunge il traguardo

Il 6 giugno 2025 il Consiglio federale ha pubblicato i parametri di riferimento per la modifica della legge sulle banche. In essi sono concretizzate le misure contenute nel rapporto sulla stabilità delle banche e nel rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI). Secondo il Consiglio federale, le misure proposte si concentrano sulle banche di rilevanza sistemica, ma ciò è di fatto errato. Egli è dell'avviso che 18 delle 28 misure previste nei parametri di riferimento dovrebbero essere applicate a tutti gli istituti finanziari. Questo significa che l'intera piazza bancaria svizzera sarà soggetta a una regolamentazione più severa.

Manca una motivazione comprensibile per questo modo di procedere, che mette in pericolo la diversità e l'efficienza della piazza bancaria e quindi anche la stabilità e la competitività dell'economia svizzera, dipendente da servizi bancari di alta qualità. Nel complesso, con questa strategia il Consiglio federale rischia di compromettere la prosperità del nostro Paese a lungo termine.

Le Banche Cantionali sono a favore di una regolamentazione che contribuisca in modo comprovato alla sicurezza della piazza finanziaria svizzera e si impegnano di conseguenza. Esse si oppongono tuttavia a una regolamentazione anticipata e a un elenco completo di richieste da parte dell'autorità di vigilanza, poiché questi approcci non sono all'altezza dell'obiettivo di migliorare il dispositivo «too big to fail» formulato dal Consiglio federale.

Aspetti fondamentali

Un sistema finanziario solido è fondamentale, così come la capacità di liquidare in modo ordinato le banche di rilevanza sistemica in caso di emergenza. Tuttavia, a tal fine sono necessari solo interventi mirati e ragionevoli. Una regolamentazione eccessiva non è né efficace né adeguata. La Svizzera, così come le sue banche, necessita di una piazza finanziaria diversificata. Vi rientrano sia una grande banca attiva a livello internazionale sia numerosi istituti radicati a livello regionale. È proprio questa diversità a rafforzare la stabilità e la competitività del nostro sistema finanziario.

Approvvigionamento di liquidità di emergenza da parte della BNS

Le Banche Cantionali sono favorevoli a un ampliamento del potenziale dei programmi di liquidità della Banca nazionale svizzera (BNS). La regolamentazione di legge proposta in merito dalle

Banche Cantionali per un'attuazione efficiente è fortunatamente contenuta nei parametri di riferimento. Un simile disciplinamento nella legge per il trasferimento delle garanzie accelererebbe notevolmente l'accesso alla liquidità di emergenza della BNS, rafforzando così ulteriormente in brevissimo tempo la stabilità della singola banca e, indirettamente, dell'intera piazza finanziaria svizzera.

Public Liquidity Backstop (PLB)

Le Banche Cantionali sostengono la trasposizione del PLB nel diritto ordinario. Vi sono buoni motivi oggettivi che depongono contro l'introduzione di un importo forfettario di compensazione supplementare. Tuttavia, se si dovesse introdurre un importo forfettario ex ante, è importante che la base di calcolo tenga adeguatamente conto delle peculiarità delle garanzie dello Stato fornite dai Cantoni, poiché esse riducono nettamente il rischio di perdita finanziaria per la Confederazione.

Regime di responsabilità

Dal punto di vista delle Banche Cantionali, un regime di responsabilità senza doppioni deve essere concepito a complemento delle disposizioni e della documentazione esistenti a garanzia di una gestione irreprensibile. In questo contesto si devono obbligatoriamente tenere in considerazione le peculiarità svizzere. È decisiva la strutturazione pragmatica e orientata ai principi, con differenziazione in base a dimensioni, struttura, modello operativo, complessità e profilo di rischio della banca.

Sistemi di remunerazione

Principi chiari e semplici sono sostenuti dalle Banche Cantionali, che si sono già adoperate sin dall'inizio affinché i principi determinanti della vigente [Circ. FINMA 2010/1 «Sistemi di remunerazione»](#) venissero innalzati al livello di legge o di ordinanza, al fine di rafforzare la possibilità di intervento e la capacità di imporsi della vigilanza. Requisiti specifici come i periodi di blocco o le richieste di restituzione («clawback») devono valere per le banche di rilevanza sistemica.

Competenza di infliggere multe

Le Banche Cantionali ritengono critica una competenza supplementare di infliggere multe. L'Autorità di vigilanza sui mercati finanziari FINMA dispone già oggi di sufficienti strumenti sanzionatori (divieto di esercizio della professione, confisca degli utili, ritiro dell'autorizzazione). Anche il rapporto CPI indica chiaramente che le competenze e gli strumenti della FINMA erano sufficienti, ma non sono stati applicati in modo sistematico.

Intervento tempestivo

L'inserimento nella legge di possibilità di intervento tempestivo è in linea di massima accolta con favore dalle Banche Cantionali. Occorrono tuttavia chiare condizioni quadro a livello di legge alle quali la vigilanza deve attenersi. Ciò implica, in particolare, l'esistenza di un nuovo rischio nettamente più elevato per il modello operativo della banca e che la FINMA esamini e giustifichi accuratamente tale rischio caso per caso. Inoltre, deve essere garantito che sussistano requisiti chiari in materia di qualifica del personale FINMA. Infine, dev'essere possibile chiamare la vigilanza a rispondere del proprio ruolo nell'ambito dell'intervento tempestivo.

Supplementi di fondi propri del secondo pilastro

Le Banche Cantionali accolgono con favore il fatto che le esigenze in materia di fondi propri non vengano aumentate in modo generale e forfettario. Per garantire la certezza del diritto, i «supplementi di fondi propri per il futuro» devono essere disciplinati a livello di legge o ordinanza (OFoP). Essi non possono rientrare nell'ambito di competenza della vigilanza. Inoltre, è

fondamentale che la finalità effettiva dei fondi propri del secondo pilastro venga mantenuta in essere come cuscinetto di capitale per la copertura dei rischi specifici agli istituti e che questi non diventino progressivamente nuove esigenze di base.

1. Misure in materia di «garanzia della liquidità»

Approvvigionamento di liquidità di emergenza da parte della BNS

- Fortunatamente, i parametri di riferimento prevedono un ampliamento del potenziale di approvvigionamento di liquidità da parte della BNS. Sono previste, tra le altre cose, l'ottimizzazione del processo di trasferimento delle garanzie alla BNS e la creazione di semplificazioni sul piano giuridico.
- Al momento attuale sussistono diversi ostacoli che impediscono a una banca di partecipare rapidamente al programma di liquidità della BNS:
 - ogni contratto di credito deve essere integrato da una clausola di trasferibilità approvata dal cliente;
 - le cartelle ipotecarie documentali previste nell'ambito della «Liquidità in cambio di garanzie ipotecarie» (LCGI) devono essere trasformate in cartelle ipotecarie registrali.
- Da un lato, questi lavori preliminari comportano costi considerevoli e richiedono molto tempo (per l'adeguamento dei contratti di credito sono previsti diversi anni), dall'altro, generano un potenziale senso di insicurezza della clientela.
- Le semplificazioni del diritto in materia di mercati finanziari richieste dalle Banche Cantionali e ora previste nei parametri di riferimento potrebbero eliminare questi ostacoli e rafforzare notevolmente in breve tempo la stabilità delle singole banche, e quindi anche dell'intera piazza finanziaria svizzera.
- L'introduzione, prevista nei parametri di riferimento, di esigenze quantitative per le banche di rilevanza sistemica (SIB) e di esigenze qualitative per le altre banche per la preparazione di garanzie non è ancora stata concretizzata. Le Banche Cantionali prenderanno a tempo debito posizione in proposito.

Public Liquidity Backstop

- Le Banche Cantionali sostengono la trasposizione del PLB nel diritto ordinario.
- Secondo il progetto, il PLB è previsto solo per le banche di rilevanza sistemica. Le Banche Cantionali sostengono espressamente questa limitazione poiché in caso contrario tutte le banche dovrebbero adempiere alle prescrizioni più severe per le banche di rilevanza sistemica.
- Per evitare incentivi inappropriati, il progetto prevede diversi oneri e misure (nessun diritto legale al PLB, sussidiarietà rispetto ad altre fonti di liquidità, adeguamenti alla politica retributiva). Le Banche Cantionali comprendono tali oneri e misure.
- Il progetto del Consiglio federale prevede inoltre un importo forfettario ex ante (basato sui rischi) che le SIB dovrebbero versare annualmente a favore del bilancio generale della Confederazione. Dal punto di vista delle Banche Cantionali sussistono motivi convincenti e oggettivi per non prevedere un importo forfettario di compensazione supplementare (ad es. assenza di diritti legali, privilegio nel fallimento per i crediti della BNS, indennizzo in caso di richiesta [premio per la messa a disposizione, premio di rischio e interessi]).
- Se ciononostante la politica fosse favorevole a un importo forfettario ex ante, la base di calcolo di tale importo forfettario dovrebbe tenere conto delle peculiarità delle garanzie dello Stato fornite dai Cantoni, poiché la garanzia dello Stato da parte di un Cantone aumenta immediatamente e in modo sostanziale le probabilità di successo del risanamento e riduce notevolmente il rischio residuo di una perdita finanziaria per la Confederazione. Ciò vale a maggior ragione in quanto,

nell'ambito della loro garanzia dello Stato, i Cantoni pongono requisiti supplementari alle loro Banche Cantionali (ad es. crescita sostenibile), oltre alla normativa federale, e svolgono, in qualità di garanti, ulteriori funzioni di sorveglianza per impedire l'attivazione della garanzia dello Stato.

2. Misure in materia di «corporate governance e vigilanza»

Regime di responsabilità

- Secondo i parametri di riferimento, occorre introdurre per tutte le banche un regime di responsabilità che dipende fortemente dal modello operativo, dal profilo di rischio, dalle dimensioni e dalla complessità della banca.
- Le Banche Cantionali non rifiutano di principio l'introduzione di un regime di responsabilità. La misura deve tuttavia essere fortemente proporzionale e deve poter essere attuata in maniera snella per le banche più piccole, nonché tenere conto delle peculiarità svizzere.
- Un regime di responsabilità intende completare le disposizioni e la documentazione esistenti a garanzia di una gestione irreprensibile e senza doppioni. Già oggi i requisiti relativi ai compiti, alle competenze e alle responsabilità vengono in larga misura definiti ed esaminati dal legislatore (tra l'altro l'art. 3 cpv. 2 LBCR) e dalla vigilanza (tra l'altro la Circ. FINMA 2017/1). Tra questi si annoverano, in particolare, i regolamenti operativi e sulle competenze, che vengono verificati e approvati dall'autorità di vigilanza.
- Nell'ambito di un modello di responsabilità, i vertici dirigenziali devono garantire che siano definite, introdotte e monitorate responsabilità e procedure chiare per evitare comportamenti scorretti. In caso di violazioni delle regole da parte dei collaboratori devono seguire anche sanzioni. Tuttavia, un tale sistema non può prevenire ogni comportamento scorretto. Se, nonostante queste misure, si verificano errori di livello inferiore e vengono adeguatamente sanzionati, questo dovrebbe essere sufficiente. Un'ulteriore responsabilità automatica del top management non sarebbe quindi né necessaria né opportuna. L'accento deve essere dunque posto sulla responsabilità concreta dei singoli garanti. Le responsabilità causali e la regolamentazione generica della responsabilità di interi organi vanno evitate, tanto più che per questi ultimi esistono già prescrizioni chiare contenute nelle disposizioni consolidate del Codice delle obbligazioni.
- Come previsto nei parametri di riferimento, le regole devono essere applicate in modo differenziato all'interno del settore bancario, tenendo conto di tutti i criteri essenziali come le dimensioni, il modello aziendale, la complessità e il conseguente profilo di rischio. In questo contesto, ha ad esempio poco senso che una Banca Cantonale di Appenzello, quale banca della categoria 4 con un modello operativo semplice, debba introdurre un regime di responsabilità globale. In un simile istituto, le responsabilità possono essere chiaramente attribuite a singole persone, prima fra tutte al CEO, e la cerchia delle persone che forniscono la garanzia è chiara e quindi determinabile univocamente.
- Come precisato dal Consiglio federale, occorre fare in modo che l'onere a carico degli istituti interessati rimanga contenuto e che essi stessi possano trarre beneficio da un regime di responsabilità. A tal fine è indispensabile svolgere un'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR).

Sistemi di remunerazione

- Conformemente ai parametri di riferimento, nella LBCR devono essere fissati pochi principi relativi ai sistemi di remunerazione (p. es. «Il sistema di remunerazione è strutturato in modo semplice e trasparente e orientato a lungo termine», «La struttura e l'ammontare della remunerazione complessiva sono conformi alla politica dei rischi delle banche»).
- Per le SIB occorre inoltre definire a livello di legge requisiti concreti, quali il differimento di elementi della remunerazione applicando periodi di blocco e la richiesta di restituzione delle retribuzioni («clawback»). Per un'applicazione più efficace, è importante che questi requisiti siano disciplinati dal diritto in materia di vigilanza e non dal diritto del lavoro.

- Le Banche Cantionali sostengono un impiego razionale e sostenibile delle remunerazioni variabili e di conseguenza l'introduzione di principi chiari e semplici.
- Le Banche Cantionali si sono già adoperate sin dall'inizio affinché i principi determinanti derivanti dalla vigente [Circ. FINMA 2010/1 «Sistemi di remunerazione»](#) venissero innalzati al livello di legge o di ordinanza, al fine di rafforzare le possibilità di intervento e la capacità di imporsi della vigilanza.
- Esigenze concrete, come i periodi di blocco o le richieste di restituzione, devono valere soltanto per le banche di rilevanza sistemica, come previsto nei parametri di riferimento.

Competenza di infliggere multe della FINMA

- I parametri di riferimento prevedono di rafforzare la vigilanza mediante una competenza di infliggere multe. L'introduzione di questa competenza è limitata alle persone giuridiche.
- Le Banche Cantionali ritengono critica una competenza di infliggere multe. La FINMA dispone già di sufficienti strumenti sanzionatori (divieto di esercizio della professione, confisca degli utili, ritiro dell'autorizzazione) e può sporgere denuncia tramite il Dipartimento federale delle finanze. Anche il rapporto CPI evidenzia chiaramente che le competenze e gli strumenti della FINMA erano sostanzialmente sufficienti, ma non sono stati applicati in modo sistematico. Da ciò si può dedurre che non vi è alcuna motivazione valida a favore di un tale ampliamento del catalogo delle competenze della FINMA.
- Va inoltre osservato che Credit Suisse ha pagato un importo molto elevato di multe senza che la sua gestione degli affari abbia subito modifiche sostanziali. Questo evidenzia l'effetto preventivo limitato delle multe.
- Il previsto ampliamento delle competenze accentua inoltre la sovrapposizione, già oggi problematica, degli obblighi di collaborare previsti dal diritto amministrativo e del diritto di non autoincriminarsi del diritto penale nei procedimenti della FINMA. Infatti, nella procedura amministrativa una persona è tenuta a partecipare attivamente all'accertamento dei fatti e a fornire informazioni e documenti a suo carico. Nel procedimento penale vige invece il principio secondo cui nessuno può essere costretto a deporre a proprio carico. Ciò è particolarmente critico poiché le sanzioni amministrative, come il divieto di esercitare la professione, possono avere conseguenze gravi sulla persona sanzionata come le multe penali o la detenzione. Le Banche Cantionali hanno pertanto sostenuto il postulato trasmesso dal Consiglio nazionale [«Dirimere il conflitto tra l'obbligo di collaborare e il diritto di non autoincriminarsi nei procedimenti della FINMA»](#). Il Consiglio federale ha ora il dovere di risolvere la problematica sovrapposizione tra l'obbligo di collaborare previsto dal diritto amministrativo e del diritto di non autoincriminarsi del diritto penale nei procedimenti della FINMA.

3. Misure in materia di «intervento tempestivo & stabilizzazione»

Intervento tempestivo

- Nei parametri di riferimento il Consiglio federale propone per la FINMA possibilità d'intervento tempestivo.
- L'inserimento nella legge di possibilità di intervento tempestivo è in linea di massima accolta con favore dalle Banche Cantionali.
- Decisivo è che per la vigilanza siano definite chiare condizioni quadro a livello di legge. In caso contrario, sussiste il rischio di arbitrarietà e incertezza giuridica per gli istituti sottoposti a vigilanza.
- Inoltre, deve essere garantito che sussistano requisiti chiari in materia di qualifica del personale FINMA. La vigilanza deve per di più poter essere chiamata a rispondere del proprio ruolo nell'ambito dell'intervento tempestivo.

4. Misure in materia di «esigenze relative ai fondi propri»

Supplementi di fondi propri del secondo pilastro

- Nei parametri di riferimento il Consiglio federale prevede che la FINMA verifichi annualmente, sulla base di stress test e di risultati emersi nell'ambito della vigilanza continua, se per le singole SIB siano necessari supplementi di fondi propri.
- Le Banche Cantionali sono sostanzialmente favorevoli al fatto che le esigenze in materia di fondi propri non debbano essere aumentate in modo forfettario per tutti gli istituti. E così deve rimanere anche in futuro. È fondamentale che la finalità effettiva dei fondi propri del secondo pilastro venga mantenuta in essere come cuscinetto di capitale per la copertura dei rischi specifici agli istituti e che questi non diventino progressivamente nuove esigenze di base.
- I supplementi di fondi propri del secondo pilastro sono attualmente emanati dal Consiglio federale. Nell'Ordinanza sui fondi propri (OFoP) essi sono disciplinati in funzione della categoria bancaria e, per le banche di rilevanza sistemica, vengono inoltre definiti in base alla quota di mercato e alle dimensioni (esposizione totale). Inoltre, secondo l'articolo 131b OFoP la FINMA ha già oggi la competenza di esigere fondi propri supplementari «in circostanze particolari» nel singolo caso.
- Per le Banche Cantionali sussiste il rischio che le loro particolari circostanze (ad es. forma giuridica, garanzia dello Stato, in primo luogo attività cantonale) possano essere utilizzate come motivo di richiedere ulteriori supplementi sui fondi propri specifici all'istituto.
- Al fine di garantire la certezza del diritto, i criteri per i supplementi di fondi propri devono essere chiaramente stabiliti a livello di legge o ordinanza (OFoP). Ciò implica, in particolare, l'esistenza di un nuovo rischio nettamente più elevato per il modello operativo della banca e che la FINMA esamini e giustifichi accuratamente tale rischio caso per caso.

Altri temi ad alta priorità

Parametri di riferimento del Consiglio federale per la modifica della legge sulle banche		
Misura	Posizione delle Banche Cantionali	
CF: Misura 6 CPI: Mo. 24.4527 / 24.4531	Rafforzare la vigilanza, anche rafforzando lo strumento Divieto di esercizio della professione e allineandolo a Divieto di esercizio dell'attività.	L'allineamento del divieto di esercizio della professione con il divieto di esercizio dell'attività avrebbe come conseguenza che le banche limiterebbero le loro prescrizioni interne solo ai requisiti legali minimi e non andrebbero oltre. Inoltre, il campo di applicazione dell'azione di confisca degli utili non dovrebbe essere esteso ai consulenti alla clientela, ma circoscritto ai responsabili di settore. L'adeguamento sarebbe controproducente ed è respinto dalle Banche Cantionali.
CF: Misura 7 CPI: Mo. 24.4527 / 24.4531	Sancire nella legge la garanzia di un istituto e rafforzare le basi giuridiche in caso di mutazioni di organi.	In linea di principio sancire il requisito della garanzia dell'istituto a livello di legge è ragionevole e migliora la sistematica generale. La posizione particolare e il compito delle Banche Cantionali devono tuttavia essere tenuti in considerazione nell'ambito di una definizione a livello di legge. Proprio il tema «Mutazioni di organi» richiede chiare precisazioni per le Banche Cantionali che assumono la forma giuridica di un ente autonomo di diritto pubblico cantonale.
CF: Misure 5 CPI: Mo. 24.4531 / 24.4527	Informazione completa del pubblico su Procedura di vigilanza.	La pubblicazione delle decisioni finali in procedimenti di enforcement crea trasparenza ed è sostenuta dalle Banche Cantionali. È invece respinta l'introduzione di «disposizioni potestative» che permettono all'autorità di vigilanza di decidere liberamente su quali procedure informare. Occorrono regole chiare dello Stato di diritto che legittimino una pubblicazione. Il rischio è altrimenti quello di incorrere in perdite di fiducia, pregiudizi e arbitrarietà.

Ulteriori informazioni:

Unione delle Banche Cantionali Svizzere | Wallstrasse 8 | 4051 Basilea

Michele Vono, Responsabile Public Affairs | Vicedirettore, tel. 061 206 66 29, m.vono@vskb.ch

Il gruppo delle banche cantionali comprende 24 istituti con succursali in 26 cantoni. È dunque presente su tutto il territorio svizzero e, con oltre 19'000 collaboratori e circa 620 uffici, assume un ruolo di primo piano. La loro quota di mercato nell'attività nazionale è del 30%. Nel 1907 le banche cantionali svizzere si sono riunite nell'Unione delle Banche Cantionali Svizzere (UBCS). Essa rappresenta gli interessi comuni dei membri dell'associazione. L'unione contribuisce a rafforzare il ruolo delle banche cantionali in ambito sociale, economico e politico e promuove la collaborazione tra i singoli membri.