

23 settembre 2026

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

Il 12 agosto 2026 il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione concernente la modifica della legge sulle banche e dell'ordinanza sulla liquidità. L'obiettivo è migliorare il dispositivo «too big to fail» dopo il tracollo di Credit Suisse, concentrandosi in primo luogo sulle banche di rilevanza sistemica globale («G-SIB»). Dal punto di vista delle Banche Cantionali, tuttavia, il pacchetto di misure pubblicato va chiaramente oltre quanto necessario per conseguire tale obiettivo. La motivazione relativa all'entità e alla configurazione delle misure proposte risulta insufficiente sotto importanti aspetti e comporta ulteriori inasprimenti normativi di ampia portata per istituti che non sono stati né causa né fattore trainante della crisi di Credit Suisse. Inoltre, diverse misure si rifanno a modelli normativi esteri senza tenere sufficientemente conto delle specificità svizzere. Il previsto ampliamento delle competenze della FINMA solleva inoltre notevoli questioni sotto il profilo dello Stato di diritto e comporta il rischio di un'eccessiva concentrazione di potere, con il conseguente margine di arbitrio. Le Banche Cantionali chiedono che le misure presentino necessariamente un chiaro nesso con le cause della crisi e siano limitate a quanto comprovabilmente necessario.

La crisi di una singola banca non giustifica inasprimenti generalizzati per l'intero settore bancario. Una regolamentazione non sufficientemente differenziata ed eccessiva indebolisce la diversità e la competitività della piazza finanziaria svizzera, genera costi aggiuntivi senza un beneficio corrispondente e, in ultima analisi, grava sulle imprese e sulla popolazione.

Le Banche Cantionali hanno analizzato la consultazione e nella presente panoramica illustrano i punti per loro rilevanti.

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 e opportuni solo pochi interventi mirati. Una regolamentazione eccessiva non è né efficace né adeguata e viola il principio della proporzionalità sancito dal legislatore.

La Svizzera trae notevoli benefici da una piazza finanziaria diversificata, che comprende anche una grande banca attiva a livello internazionale. Proprio questa diversità, con modelli operativi diversi, contribuisce in modo significativo alla stabilità del nostro sistema finanziario, rafforzando inoltre la concorrenza a vantaggio della popolazione e dell'economia svizzera. Dobbiamo quindi fare attenzione a non compromettere questa diversità con interventi normativi sproporzionati o non necessari.

Regime di responsabilità

Le Banche Cantionali respingono nella forma proposta il regime di responsabilità. La soglia di 250 equivalenti a tempo pieno è del tutto arbitraria sotto il profilo del rischio e interesserebbe 19 delle 24 Banche Cantionali, sebbene i loro modelli operativi e le loro organizzazioni non siano complessi. Proprio il classico retail banking, fondamentale per la popolazione svizzera, richiede sì molto personale, ma presenta un profilo di rischio contenuto. Il numero di collaboratori non costituisce pertanto, per tali banche, un indicatore adeguato della complessità o del rischio. Per le

Banche Cantionali con modelli operativi semplici, strutture trasparenti e responsabilità chiaramente attribuite, sono sufficienti i requisiti esistenti in materia di garanzia, organizzazione e governance.

Sistemi di remunerazione

Le Banche Cantionali sostengono principi semplici per i sistemi di remunerazione. Requisiti concreti, come il differimento del pagamento delle remunerazioni variabili, devono tuttavia valere soltanto per le banche con modelli operativi particolarmente complessi e rischiosi. Le richieste di restituzione delle remunerazioni variabili già corrisposte sono respinte, poiché risultano difficilmente attuabili sul piano giuridico e sarebbero pertanto inefficaci nella pratica.

Intervento tempestivo

Gli strumenti previsti per l'intervento tempestivo si spingono troppo oltre e conferiscono alla FINMA un considerevole margine di discrezionalità, senza che essa possa essere chiamata a risponderne. Devono pertanto essere impiegati soltanto in presenza di rischi significativi per la stabilità e di un'impellente necessità di intervento. A tal fine occorrono criteri chiari a livello di legge, requisiti vincolanti in materia di qualifica e responsabilità del personale FINMA competente, nonché una propensione al rischio definita dell'autorità di vigilanza, che impedisca interventi sproporzionati.

Competenza di infliggere multe della FINMA

Le Banche Cantionali respingono una competenza di infliggere multe della FINMA. L'autorità di vigilanza dispone già di sufficienti strumenti sanzionatori, che tuttavia, secondo il rapporto CPI, nel caso di Credit Suisse non sono stati applicati in modo sistematico. Inoltre, l'introduzione di una competenza di infliggere multe minerebbe il principio fondamentale della separazione dei poteri e aggraverebbe la situazione, già oggi estremamente problematica sotto il profilo dello Stato di diritto, in cui la FINMA vigila, regola e sanziona contemporaneamente.

Estensione degli obblighi d'informazione e di notifica

Gli obblighi d'informazione estesi comportano per i collaboratori un notevole rischio di autoincriminazione. La proposta del Consiglio federale di non ammettere, a determinate condizioni, dichiarazioni autoincriminanti nei procedimenti penali non è sufficiente a dissipare le riserve sotto il profilo dello Stato di diritto e a tutelare i diritti fondamentali. Le Banche Cantionali chiedono pertanto che venga sancito nella legge un diritto di rifiutare di deporre nei procedimenti della FINMA, in linea con il divieto di autoincriminazione previsto dal diritto processuale penale. La proposta estensione dell'obbligo di notifica a tutti i garanti vanifica i processi interni delle banche per la notifica e la gestione di tali situazioni, comportando il rischio di notifiche multiple non coordinate alla FINMA.

Riduzione della durata della procedura

L'effetto sospensivo deve poter essere revocato soltanto in casi eccezionali strettamente circoscritti, in particolare per misure urgenti volte a garantire la stabilità. Negli ambiti della governance, delle remunerazioni e dell'organizzazione, le Banche Cantionali respingono una simile revoca per motivi legati allo Stato di diritto.

Sostegno alla liquidità da parte delle banche centrali

Le Banche Cantionali accolgono con favore la base legale volta ad agevolare il trasferimento delle garanzie alla BNS. Le esigenze qualitative di preparazione per le banche della categoria 3 devono tuttavia essere disciplinate in modo chiaro e vincolante e limitate a prescrizioni di carattere amministrativo e operativo. Per le banche di rilevanza sistemica devono valere esclusivamente esigenze quantitative; le Banche Cantionali respingono una combinazione con prescrizioni qualitative specifiche agli istituti.

Public Liquidity Backstop (PLB)

Le Banche Cantionali sostengono la trasposizione del PLB nel diritto ordinario. Ci sono buoni motivi oggettivi che depongono contro l'introduzione di un importo forfettario di compensazione supplementare, posizione che è stata ribadita anche dallo stesso Consiglio federale nel rapporto esplicativo relativo alla consultazione PLB. 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.

Procedura di liquidazione

Le precisazioni legislative in materia di liquidazione devono essere attuate con la dovuta misura e tenere conto delle particolari forme giuridiche delle Banche Cantionali. Le disposizioni speciali specifiche per le Banche Cantionali sancite dalla legge devono espressamente prevalere sulle disposizioni generali.

1. Misura in materia di corporate governance e remunerazioni

Regime di responsabilità

- Secondo i parametri di riferimento comunicati dal Consiglio federale, un regime di responsabilità dovrebbe tenere conto del modello operativo, del profilo di rischio, delle dimensioni e della complessità di una banca. Allo stesso tempo, l'onere amministrativo dovrebbe rimanere il più contenuto possibile.
- Il progetto posto in consultazione presume in modo generalizzato che le banche con almeno 250 equivalenti a tempo pieno presentino una struttura organizzativa complessa e le obbliga pertanto a introdurre un regime di responsabilità. Inoltre, la FINMA può designare a propria discrezione altre banche da assoggettare al regime.
- Il regime di responsabilità previsto è inoltre collegato al regime di garanzia. In tal modo, la cerchia delle persone tenute a offrire la garanzia di un'attività irreprensibile verrebbe notevolmente ampliata. Inoltre, la FINMA potrebbe determinare ulteriori funzioni.
- Dal punto di vista delle Banche Cantionali, la soglia di 250 equivalenti a tempo pieno è fissata in modo del tutto arbitrario sotto il profilo del rischio. Di conseguenza, 19 delle 24 Banche Cantionali rientrerebbero nel campo di applicazione, sebbene non presentino una struttura organizzativa complessa. Sarebbero interessate, ad esempio, la Schaffhauser Kantonalbank e la Banque Cantonale Neuchâtelaise, entrambe banche della categoria 4.
- Proprio il classico retail banking, fondamentale per la popolazione svizzera, richiede sì molto personale, ma presenta un profilo di rischio contenuto. Il numero di equivalenti a tempo pieno non costituisce pertanto, per tali banche, un indicatore adeguato della complessità o del rischio. Inoltre, la resilienza delle Banche Cantionali è regolarmente confermata dalla BNS, da ultimo nel rapporto sulla stabilità finanziaria 2025.
- L'attuale proposta disattende sostanzialmente i requisiti fissati dallo stesso Consiglio federale: non tiene in larga misura conto del modello operativo, del profilo di rischio e della complessità effettiva. Anziché limitare l'onere amministrativo, genera ulteriori oneri normativi, aumenta l'incertezza giuridica e grava anche sugli istituti per i quali non sussiste una corrispondente necessità d'intervento.
- I requisiti esistenti, quali le disposizioni in materia di garanzia e organizzazione, le direttive di corporate governance, la gestione dei rischi e i meccanismi di controllo interni, sono attuati in maniera sistematica e risultano sufficienti per Banche Cantionali con un modello operativo semplice, un'organizzazione trasparente e ambiti di responsabilità chiaramente attribuiti.
- Le Banche Cantionali respingono pertanto con fermezza la proposta nella forma presentata.

Sistemi di remunerazione

- Le Banche Cantionali sostengono i principi previsti nella consultazione per i sistemi di remunerazione e le remunerazioni.

- Requisiti concreti, come il differimento del pagamento delle remunerazioni variabili, devono valere soltanto per le banche con modelli operativi particolarmente complessi e rischiosi.
- Le richieste di restituzione delle remunerazioni variabili già corrisposte («clawback») sono respinte, poiché risultano difficilmente attuabili sul piano giuridico e sarebbero pertanto inefficaci nella pratica.

2. Vigilanza

Intervento tempestivo

- Secondo la consultazione, gli strumenti della FINMA per l'intervento tempestivo devono essere notevolmente ampliati.
- Dal punto di vista delle Banche Cantionali, le misure previste si spingono chiaramente troppo oltre. Esse consentono interventi significativi nell'attività operativa degli istituti e conferiscono alla FINMA un margine di discrezionalità e interpretazione eccessivo. Al contempo, manca un'adeguata responsabilità della FINMA per le conseguenze delle proprie decisioni.
- Per garantire la certezza del diritto agli istituti sottoposti a vigilanza, occorrono basi legali chiare e criteri vincolanti. Le misure di intervento tempestivo devono essere limitate ai casi in cui sussistono rischi sostanziali per la stabilità di una banca ed è assolutamente necessario intervenire rapidamente.
- Inoltre, per disporre tali misure occorre stabilire requisiti chiari in materia di qualifica e responsabilità del personale FINMA competente. Gli interventi tempestivi sono particolarmente delicati, poiché in tal modo la FINMA assume di fatto una corresponsabilità per l'ulteriore evoluzione della banca interessata.
- Occorre inoltre definire chiaramente la propensione al rischio della FINMA, che non può essere pari a zero. In caso contrario, sussiste il rischio che, per un'eccessiva avversione al rischio, la FINMA intervenga troppo presto o in misura sproporzionata nell'attività operativa degli istituti sottoposti a vigilanza.

Competenza di infliggere multe della FINMA

- Le Banche Cantionali respingono una competenza di infliggere multe. La FINMA dispone già oggi di sufficienti strumenti sanzionatori (divieto di esercizio della professione, confisca degli utili, ritiro dell'autorizzazione, pubblicazione delle decisioni di enforcement) 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. Ne consegue che non vi è alcun motivo valido a favore di un tale ampliamento del catalogo delle competenze della FINMA.
- Inoltre, l'introduzione di una competenza di infliggere multe minerebbe il principio fondamentale della separazione dei poteri. Una situazione già oggi problematica sotto il profilo dello Stato di diritto si aggraverebbe se la FINMA vigilasse, regolamentasse e sanzionasse contemporaneamente.
- Va infine osservato che Credit Suisse ha pagato un importo molto elevato di multe senza che la sua gestione degli affari abbia subito modifiche sostanziali. Ciò evidenzia l'effetto preventivo limitato delle multe.

Estensione degli obblighi d'informazione e di notifica

- L'estensione degli obblighi d'informazione a tutti i collaboratori della banca prevista nella consultazione comporta un notevole rischio di autoincriminazione. Essa accentua così la tensione con il principio del diritto penale secondo cui nessuno è tenuto ad autoincriminarsi.
- Il Consiglio federale propone pertanto di non ammettere in un procedimento penale le dichiarazioni autoincriminanti precedentemente ottenute nell'ambito di un procedimento amministrativo sotto la minaccia di una sanzione penale. Dal punto di vista delle Banche Cantionali, questa soluzione non è in grado di porre rimedio alle attuali carenze sotto il profilo dello Stato di diritto.

- Per risolvere definitivamente tale tensione, occorre prevedere per i collaboratori, nell'ambito dei procedimenti della FINMA, un diritto sancito dalla legge di rifiutare di deporre in relazione a dichiarazioni autoincriminanti, che garantisca una tutela equivalente a quella del divieto di autoincriminazione «nemo tenetur» previsto dal diritto processuale penale.
- La proposta estensione dell'obbligo di notifica a tutti i garanti vanifica i processi interni delle banche per la notifica e la gestione di tali situazioni, comportando il rischio di notifiche multiple non coordinate alla FINMA. Rispetto all'obbligo di notifica esistente a livello di istituto, ciò rappresenta una complicazione inutile e controproducente.

Riduzione della durata della procedura

- Dal punto di vista delle Banche Cantionali, gli ambiti proposti nella consultazione nei quali i ricorsi non dovrebbero avere effetto sospensivo vanno decisamente troppo oltre.
- L'effetto sospensivo deve poter essere revocato soltanto in casi eccezionali strettamente circoscritti. Ciò vale in particolare per misure urgenti volte a garantire la stabilità, per le quali una decisione della FINMA deve avere effetto immediato al fine di proteggere la collettività dalle conseguenze del dissesto di una banca.
- In tutti gli altri ambiti, in particolare governance, remunerazioni e organizzazione, le Banche Cantionali respingono la revoca dell'effetto sospensivo per motivi legati allo Stato di diritto.

3. Garanzia della liquidità in caso di crisi

Sostegno alla liquidità da parte delle banche centrali

- Uno degli insegnamenti più importanti tratti dalla crisi di Credit Suisse è che, nelle situazioni di emergenza, le banche necessitano di un migliore accesso alla liquidità della BNS. Le Banche Cantionali accolgono pertanto con favore la base legale prevista, che agevola il trasferimento delle garanzie alla BNS.
- Le esigenze qualitative di preparazione previste nell'ordinanza sulla liquidità per le banche della categoria 3 rimangono troppo vaghe. Ciò conferisce alla FINMA un considerevole margine di discrezionalità nella loro valutazione. Le Banche Cantionali chiedono pertanto disposizioni chiare e vincolanti, limitate a prescrizioni di carattere amministrativo e operativo. In caso contrario, si rischia di compromettere l'auspicata impostazione proporzionale della regolamentazione.
- Per le SIB, oltre alle esigenze quantitative, dovrebbero essere valutate anche esigenze qualitative specifiche agli istituti, applicando di volta in volta l'esigenza più rigorosa. Le Banche Cantionali comprendono le esigenze quantitative di preparazione, ma respingono la combinazione di esigenze quantitative e qualitative. Per le SIB devono valere esclusivamente esigenze quantitative.

Public Liquidity Backstop (PLB)

- Le Banche Cantionali sostengono la trasposizione del PLB nel diritto ordinario.
- 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 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. manca un diritto legale, sussiste un privilegio nel fallimento per i crediti della BNS, e in caso di richiesta si deve già corrispondere un indennizzo [premio per la messa a disposizione, premio di rischio e interessi]). Questa posizione è stata sostenuta anche dal rapporto esplicativo del Consiglio federale relativo alla consultazione PLB (pag. 12) e da allora non sono intervenuti cambiamenti oggettivi.
- 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 misura sostanziale le probabilità di successo del risanamento e riduce notevolmente il rischio

residuo di 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.

4. Stabilizzazione e liquidazione

Procedura di liquidazione

- Secondo la consultazione, occorre precisare le condizioni quadro giuridiche per la liquidazione di una banca.
- Le Banche Cantionali chiedono un'attuazione con la dovuta misura, che tenga adeguatamente conto delle particolari forme giuridiche delle Banche Cantionali. Occorre pertanto stabilire espressamente che le disposizioni speciali per le Banche Cantionali ai sensi dell'articolo 28d AP-LBCR e dell'articolo 30 capoverso 6 AP-LBCR prevalgono sulle disposizioni generali. In questo contesto, l'articolo 30 capoverso 2 AP-LBCR deve essere valutato criticamente: secondo tale disposizione, la FINMA può disporre misure senza il consenso dei proprietari.
- Le Banche Cantionali valutano criticamente anche la possibilità che la FINMA possa ricorrere a un mandatario esterno per la valutazione di una banca. In una situazione di crisi, l'ulteriore coordinamento con un mandatario esterno incaricato della valutazione sarebbe poco efficace e potrebbe complicare notevolmente le procedure. Al contempo, si genererebbero oneri supplementari già nell'attività ordinaria, poiché sarebbe necessario predisporre in via preventiva e mantenere costantemente lo scambio di informazioni necessario con il mandatario esterno.

Ulteriori informazioni:

Unione delle Banche Cantionali Svizzere | Wallstrasse 8 | 4051 Basilea

Michele Vono, responsabile Affari pubblici e Regolamentazione | Vicedirettore, tel. 061 206 66 29, m.vono@vskb.ch

Il Gruppo delle Banche Cantionali comprende 24 istituti con succursali in 26 Cantoni. È quindi presente in tutta la Svizzera e, con oltre 21'500 collaboratrici e collaboratori e circa 570 agenzie, svolge un ruolo di primo piano. La sua quota di mercato nell'attività nazionale è del 30%. Nel 1907 le Banche Cantionali si sono riunite nell'Unione delle Banche Cantionali Svizzere (UBCS), che rappresenta gli interessi comuni dei suoi membri. L'Unione contribuisce a rafforzare la posizione delle Banche Cantionali nella società, nell'economia e nella politica e promuove la collaborazione tra i singoli membri.