
**Rapporto del Dipartimento federale delle
finanze sui risultati della consultazione
relativa alla modifica della legge sulle
banche (too big to fail, TBTF)**

Aprile 2011

Indice

1.	Situazione iniziale	5
2.	Punti essenziali del progetto	5
3.	Procedura di consultazione e concetto di valutazione	6
3.1	Procedura di consultazione	6
3.2	Principi di valutazione	6
4.	Principali risultati della consultazione	7
4.1	Opinioni di massima dei partecipanti alla consultazione	7
4.2	Principali riserve dei fautori.....	7
4.3	Principali motivazioni dei contrari	8
4.4	Proposte supplementari dei partecipanti alla consultazione	8
5.	Valutazione dettagliata della consultazione	8
5.1	Rilevanza sistemica (art. 7, 8 AP-LBCR).....	8
5.2	Misure essenziali (art. 9 AP-LBCR)	9
5.2.1	Pareri generali sulle misure essenziali	10
5.2.2	Esigenze relative ai fondi propri, alla liquidità e alla gestione dei rischi (art. 9 cpv. 2 lett. d).....	10
5.2.3	Esigenze relative all'organizzazione (art. 9 cpv. 2 lett. d)	11
5.2.4	Competenza del Consiglio federale a livello di ordinanza (art. 9 cpv. 3)	12
5.3	Applicazione delle misure essenziali (art. 10 AP-LBCR)	12
5.4	Mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica (art. 10a AP-LBCR).....	13
5.5	Misure di accompagnamento nel settore delle retribuzioni (Art. 10b AP-LBCR)	14
5.6	Capitale sociale supplementare (art. 11 – 13 AP-LBCR)	15
5.7	Misure fiscali	17
5.7.1	Soppressione della tassa d'emissione sulle obbligazioni e sui titoli del mercato monetario ed esenzione dei diritti di partecipazione dalla tassa d'emissione in caso di conversione dei CoCos	17
5.7.2	Passaggio al principio dell'agente pagatore nell'ambito dell'imposta preventiva sugli interessi delle obbligazioni e dei titoli del mercato monetario.....	18
5.8	Entrata in vigore e disposizioni transitorie	19
5.9	Modifica del diritto vigente	20
5.9.1	Codice delle obbligazioni	20
5.9.2	Legge sulla Banca nazionale	20

ABBREVIAZIONI

AP-LBCR	Avamprogetto di modifica della LBCR
Art.	articolo
ASA	Associazione Svizzera d'Assicurazioni
ASB	Associazione Svizzera dei Banchieri
ASCFI	Associazione Svizzera dei Consulenti Finanziari Indipendenti
ASPS	Associazione Svizzera per prodotti strutturati
Avv.	Avvocato
BCG	Associazione di Banche Svizzere Commerciali e di Gestione
BK	Conferenza degli ufficiali di esecuzione e fallimenti della Svizzera
BNS	Banca nazionale svizzera
CDCF	Conferenza dei direttori cantionali delle finanze
Cfr.	confronta
COMCO	Commissione della concorrenza
Cpv.	capoverso
CS	Credit Suisse Group SA
FCES	Federazione delle Chiese evangeliche della Svizzera
FER	Fédération des entreprises romandes
IRV	Interkantonaler Rückversicherungsverband
I Verdi	Partito ecologista svizzero
LBCR	Legge federale dell'8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio (Legge sulle banche, RS 952.0)
LEF	Legge federale dell'11 aprile 1889 sulla esecuzione e sul fallimento (RS 281.1)
Lenz&Staelin	Lenz & Staelin Rechtsanwälte, 8027 Zurigo
Let.	lettera
LFus	Legge federale del 3 ottobre 2003 sulla fusione, la scissione, la trasformazione e il trasferimento di patrimonio (Legge sulla fusione, RS 221.301)
LIP	Legge federale del 13 ottobre 1965 su l'imposta preventiva (RS 642.21)
Lit.	litera = lettera
LTB	Legge federale del 27 giugno 1973 sulle tasse di bollo (RS 641.10)
NKF	Niederer Kraft & Frey, 8001 Zurigo, per la CLS Bank

	International
OAD-LRD	Forum OAD-LRD
OBCR	Ordinanza del 17 maggio 1972 sulle banche e le casse di risparmio (Ordinanza sulle banche, RS 952.02)
OFoP	Ordinanza del 29 settembre 2006 sui fondi propri e la ripartizione dei rischi delle banche e dei commercianti di valori mobiliari (Ordinanza sui fondi propri, RS 952.03)
OSEC	Osec Business Network Switzerland
PBD	Partito borghese-democratico Svizzero
PLR	PLR.I Liberali
PMI	Piccole e medie imprese
Prof. Geiger	Prof. em. Dr. H. Geiger, 8104 Weiningen
Raiffeisen	Raiffeisen Svizzera società cooperativa
Seg. / segg.	segunte / seguenti
SFA	Swiss Funds Association
SIC	Società svizzera degli impiegati del commercio (SIC Svizzera)
SIX	SIX Group SA
SVUE	Schweizer Verband Unabhängiger Effekthändler
Swissmem	L'industria metalmeccanica ed elettrica svizzera
TK	Camera fiduciaria, Camera svizzera degli esperti contabili e fiscali
UBS	UBS SA
UDF	Unione democratica federale
Università di Lucerna	Università di Lucerna, Istituto per il diritto societario, centro di competenza per il diritto delle società cooperative
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri
USF	Unione Svizzera dei Fiduciari (Fiduciari Suisse)
USI	Unione svizzera degli imprenditori
USS	Unione sindacale svizzera
VAS	Associazione delle banche estere in Svizzera
Veb	Associazione svizzera degli esperti diplomati in finanza e controlling e specialisti in finanza e contabilità con attestato professionale federale
VSPB	Vereinigung Schweizerischer Privatbankiers

1. Situazione iniziale

La cattiva situazione di una delle due grandi banche può minacciare il funzionamento dell'intero sistema finanziario e quindi dell'economia svizzera. Lo Stato è praticamente costretto a intervenire con una manovra di salvataggio poiché l'istituto è «too big to fail» (TBTF, ovvero «troppo grande per fallire»). Beneficia pertanto di una garanzia statale implicita che rimuove un meccanismo centrale di sanzioni del mercato.

Alla luce di queste considerazioni, il 4 novembre 2009 il Consiglio federale ha incaricato una Commissione di esperti di redigere un rapporto che illustrasse come si possano contenere i rischi sistemici connessi con le grandi imprese. Il 30 settembre 2010 la Commissione di esperti ha presentato al Consiglio federale il suo rapporto finale. Sulla base di questo rapporto, il 13 ottobre 2010 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di elaborare un testo da porre in consultazione.

L'avamprogetto posto in consultazione il 22 dicembre 2010 precisa il rapporto della Commissione di esperti e pone l'accento su quattro misure essenziali nei confronti delle banche di rilevanza sistemica: rafforzamento dei fondi propri, esigenze più rigorose relative alla liquidità, miglioramento della ripartizione dei rischi nonché misure organizzative per garantire il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica in caso di crisi. Sono state inoltre regolamentate le retribuzioni variabili in caso di sostegno statale nonché migliorate le condizioni quadro fiscali per il mercato obbligazionario svizzero e in particolare per i «contingent convertibles», i cosiddetti «CoCos».

2. Punti essenziali del progetto

Le proposte di modifica della legge sulle banche definiscono il concetto di banca di rilevanza sistemica nonché le funzioni di rilevanza sistemica. Al riguardo spetterà alla Banca nazionale svizzera (BNS) determinare mediante decisione le singole banche di rilevanza sistemica. Successivamente sono descritte le esigenze particolari che le banche di rilevanza sistemica devono soddisfare. Esse concernono i fondi propri, la liquidità, la ripartizione dei rischi nonché l'organizzazione e saranno ulteriormente concretizzate dal Consiglio federale in un'ordinanza. Sulla base dell'ordinanza, l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) stabilirà mediante decisione le esigenze particolari per i singoli istituti interessati. Il Consiglio federale ottiene inoltre la competenza di intervenire nei sistemi di retribuzione variabili di una banca di rilevanza sistemica nel caso in cui quest'ultima riceva il sostegno statale.

Per attuare le prescrizioni più severe della LBCR relative ai fondi propri, le banche di rilevanza sistemica possono costituire capitale su riserva (capitale di riserva) ed emettere capitale convertibile, ad esempio sotto forma di contingent convertible bonds (CoCos). Se al verificarsi di una crisi i fondi propri di base di elevata qualità (common equity) raggiungono una determinata quota di fondi propri (trigger), scatta in linea di principio il piano d'emergenza. In questo caso le funzioni di rilevanza sistemica sono trasferite in breve tempo a un soggetto giuridico indipendente e simultaneamente i prestiti condizionali obbligatoriamente convertibili della banca sono convertiti in fondi propri di base di elevata qualità. I CoCos convertiti in capitale proprio servono, da un lato, a finanziare le funzioni di rilevanza sistemica trasferite al soggetto giuridico indipendente; dall'altro, tale capitale può fornire un contributo a risanare il resto della banca. Il capitale sociale supplementare può essere utilizzato soltanto per potenziare la dotazione di capitale proprio nell'ambito delle prescrizioni sui fondi propri.

Una soppressione generale della tassa d'emissione sulle obbligazioni e sui titoli del mercato monetario e il passaggio dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore nell'ambito dell'imposta preventiva sugli interessi delle obbligazioni sono intesi ad accrescere l'attrattiva dell'intero mercato svizzero dei capitali e quindi anche dell'emissione di CoCos. Per evitare di gravare ulteriormente con una tassa le banche di rilevanza sistemica che si trovano in difficoltà, in caso di conversione non dovrebbe essere riscossa alcuna tassa d'emissione sui diritti di partecipazione.

3. Procedura di consultazione e concetto di valutazione

3.1 Procedura di consultazione

Sono stati invitati a partecipare alla procedura di consultazione i Governi dei 26 Cantoni, la Conferenza dei Governi cantonali, 14 partiti politici, 3 associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, 9 associazioni mantello dell'economia, come pure 29 cerchie interessate.

Degli invitati alla procedura di consultazione hanno presentato un parere materiale 25 Cantoni (non è pervenuto nessun parere dal Cantone GR), la CDCF, 8 partiti politici (PBD, PPD, PLR, PS, UDC, UDF, PEV, I Verdi), l'Unione delle città svizzere, 8 associazioni mantello dell'economia (economiesuisse, USAM, USI, ASB, USS, SIC, SwissHoldings, Travail.Suisse) nonché 12 rappresentanti di cerchie interessate (ASA, BCG, VSPB, VAS, SIX, SFA, IRV, TK, USF, Centre Patronal, ASPS, COMCO). L'USI ha aderito in linea di massima al parere di economiesuisse. Hanno pure inoltrato il loro parere materiale altri 13 partecipanti (CS, UBS, Raiffeisen, FER, Prof. Geiger, Lenz&Staehelin, NKF, FCES, Swissmem, Università di Lucerna, veb, Oskar Balinger, Georg Merkl). La banca Raiffeisen ha rimandato al parere dell'ASB alla cui elaborazione ha partecipato.

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione ha espresso il proprio parere sulle misure fiscali di accompagnamento; tra questi figurano i 25 Cantoni e la CDCF, 6 partiti (PPD, PLR, PS, UDC, PEV, I Verdi) e 24 istituzioni (tra cui economiesuisse, ASB, SwissHoldings, SFA, TK, ASPS, CS, UBS, Raiffeisen).

Le istituzioni OSEC e BK, entrambe sostanzialmente favorevoli al progetto, hanno espressamente rinunciato a presentare un parere dettagliato.

3.2 Principi di valutazione

Diversi partecipanti alla consultazione si sono espressi solo sulle quattro misure essenziali (fondi propri, esigenze relative alla liquidità, ripartizione dei rischi e organizzazione), sulle misure di accompagnamento (regolamentazione nell'ambito delle retribuzioni variabili in caso di sostegno statale e misure fiscali di accompagnamento) o anche solo puntualmente su singoli articoli di legge. Molte considerazioni concernono le proposte di modifica relative alla LTB e all'OTB.

Per motivi di intelligibilità, nella valutazione che segue le misure fiscali di accompagnamento sono trattate separatamente. Al fine della comprensibilità e dell'eloquenza si rinuncia inoltre a riprodurre dettagliatamente ogni singola motivazione, argomentazione e proposta. Per i dettagli e in particolare per le proposte relative alla riformulazione delle disposizioni di legge si rimanda alle risposte dei partecipanti alla consultazione, che possono essere consultate presso la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali SFI.

4. Principali risultati della consultazione

4.1 Opinioni di massima dei partecipanti alla consultazione

In linea di principio le misure proposte nella LBCR riscontrano vasti consensi. Molti partecipanti alla consultazione (CDCF, BE, JU, NW, SO, PS, USS, SIC) chiedono un inasprimento delle esigenze che le banche di rilevanza sistemica devono soddisfare. 12 Cantoni aderiscono al parere della CDCF (AR, BL, BS, FR, GL, NE, OW, SG, SH, TG, VS, ZG). Il Cantone GE accoglie il progetto senza riserve. Swissmem si esprime a favore di un'attuazione integrale della normativa presentata.

L'ASA e l'USS tengono piuttosto un atteggiamento contrario. L'UDC, l'UDF, l'USAM e l'UBS respingono il progetto.

I pareri concernenti le misure fiscali di accompagnamento sono più diversificati. La maggior parte dei partecipanti alla consultazione si esprime pienamente (AI, BS, GE, LU, NE, SH, TI, VD, VS, PPD, PLR, economiesuisse, USAM, USI, ASA, BCG, VSPB, SIX, IRV, ASPs, COMCO, FCES, veb) o con riserve (la CDCF e i Cantoni che aderiscono al suo parere nonché AG, JU, NW, SO, UR, SZ, ZG, ZH, PEV, ASB, SwissHoldings, BCG, VAS, SFA, TK, CS, UBS, Università di Lucerna) a favore di una soppressione generale della tassa d'emissione sulle obbligazioni e sui titoli del mercato monetario. 15 partecipanti (AI, BS, GE, LU, SH, TI, VS, USAM, Travail.Suisse, ASA, IRV, ASPs, COMCO, FCES, veb) accolgono integralmente il passaggio dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore nell'ambito dell'imposta preventiva sugli interessi delle obbligazioni e dei titoli del mercato monetario. Gran parte dei partecipanti alla consultazione ha un atteggiamento critico nei confronti del progetto, ma solo 4 (JU, VD, UDC, VAS) lo respingono espressamente.

4.2 Principali riserve dei fautori

Una parte dei sostenitori del progetto (la CDCF e i Cantoni che aderiscono al suo parere, nonché JU, NW, SG, PPD, PS) è tra l'altro del parere che la regolamentazione a livello di legge debba essere operata in maniera più dettagliata. Le misure proposte relative all'organizzazione e l'ampio margine di manovra attribuito alla FINMA sono spesso criticati (PPD, PLR, economiesuisse, USI, Centre Patronal, CS). Questa posizione è essenzialmente motivata dall'argomentazione secondo cui la legge interviene troppo nell'organizzazione delle banche e che viola quindi il principio di sussidiarietà.

Parecchi sostenitori (ASB, BCG, VSPB, VAS, Raiffeisen, Università di Lucerna) chiedono che tutte le banche, e non solo quelle aventi forma giuridica di società anonima, possano emettere prestiti obbligatoriamente convertibili (CoCos). Altrettanto numerosi sostenitori (GL, SH, l'Unione delle città svizzere, PPD, PLR, economiesuisse, USI, ASB, ASA, BCG, VAS, SIX, TK, Centre Patronal, CS) si esprimono a favore di una maggiore adozione degli standard e sviluppi internazionali nonché, a determinate condizioni, dell'introduzione di una clausola di revisione nella legge. NKF evidenzia che nell'attuazione delle misure, il coordinamento tra le autorità svizzere e le autorità negli Stati terzi ha un'importanza essenziale.

Infine, molti sostenitori ritengono che i tempi previsti per attuare le misure stabilite nella legge sulle banche nonché le misure di diritto fiscale siano insufficienti. Oltre alle misure organizzative, ciò vale in particolare per il passaggio a un sistema di agente pagatore nell'ambito dell'imposta preventiva sugli interessi delle obbligazioni e dei titoli del mercato monetario (PPD, PLR, economiesuisse, USI, ASB, SwissHoldings, SIX, SFA, Centre Patronal, CS, NKF).

4.3 Principali motivazioni dei contrari

I contrari all'avamprogetto motivano il loro atteggiamento di rifiuto principalmente con l'argomentazione secondo cui il progetto si scosti in modo essenziale dai risultati della Commissione di esperti. Essi (UDC, UDF, USAM, ASA, UBS) si oppongono soprattutto alla competenza della FINMA di poter intervenire nell'organizzazione delle banche. L'UBS è sostanzialmente del parere che in tempi relativamente normali le grandi banche non traggano alcun vantaggio economico da una garanzia implicita dello Stato. L'UDC adduce inoltre che le ripercussioni delle misure proposte non sarebbero state sufficientemente illustrate. L'USAM critica le ripercussioni di distorsione del mercato. L'UDF ritiene che la LBCR vigente sia una base legale sufficiente per ordinare misure eventualmente necessarie da parte del Consiglio federale e soprattutto della FINMA.

4.4 Proposte supplementari dei partecipanti alla consultazione

Numerosi partecipanti alla consultazione (la CDCF e i Cantoni che aderiscono al suo parere, nonché BE, JU, LU, NW, SH, ZH, PS, USS, SIC) raccomandano di inasprire le esigenze relative ai fondi propri mediante una maggiore ponderazione del «leverage ratio» (rapporto tra il capitale proprio e il totale di bilancio). Il PS e i Verdi propongono di imporre al Consiglio federale, alla BNS e alla FINMA l'obbligo di presentare al Parlamento un rapporto annuale. In questo contesto i Verdi e l'USS chiedono altresì un «audit» esterno che verifichi l'identificazione dei rischi sistemici nel settore bancario e le misure adottate dalla BNS e dalla FINMA.

Molti partecipanti (PPD, economiesuisse, USAM, USI, ASB, ASA, TK, UBS) propongono ulteriori modifiche di legge, tra l'altro nel diritto in materia di risanamento bancario (in particolare la protezione da ricorsi dei creditori), nella legge sulla fusione, nel diritto penale e nel diritto in materia di registri. Senza questi adeguamenti di legge la separazione e il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica quale parte del piano d'emergenza non sarebbero giuridicamente possibili.

Coloro che hanno espresso un parere scettico nei confronti del passaggio dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore nell'ambito dell'imposta preventiva sugli interessi delle obbligazioni e dei titoli del mercato monetario chiedono che queste modifiche fondamentali nell'ambito dell'imposta preventiva siano trattate separatamente dal progetto presentato.

5. Valutazione dettagliata della consultazione

5.1 Rilevanza sistemica (art. 7, 8 AP-LBCR)

Art. 7 Definizione

¹ Per banche di rilevanza sistemica s'intendono banche, gruppi finanziari e conglomerati finanziari dominati dal settore bancario il cui dissesto danneggerebbe notevolmente l'economia svizzera e il sistema finanziario svizzero.

² Congiuntamente alle prescrizioni di diritto bancario generalmente applicabili, le disposizioni del presente capo perseguono lo scopo di ridurre ulteriormente i rischi per la stabilità del sistema finanziario svizzero causati dalla rilevanza sistemica di singole banche, di assicurare il mantenimento delle funzioni importanti dal punto di vista economico e di evitare di ricorrere all'aiuto dello Stato.

Art. 8 Constatazione della rilevanza sistemica

¹ La Banca nazionale svizzera, dopo aver consultato la FINMA, definisce mediante decisione quali sono le banche di rilevanza sistemica e quali delle loro funzioni sono di rilevanza sistemica.

² Per valutare la rilevanza sistemica di una banca, la Banca nazionale svizzera si basa sulle sue dimensioni, sulla sua interconnessione con il sistema finanziario e con l'economia, nonché sulla sostituibilità a breve termine delle sue prestazioni di servizio. Si basa in particolare sui seguenti criteri:

- a. la quota di mercato nelle attività bancarie nazionali, in particolare per quanto concerne le operazioni di deposito e di credito e il traffico dei pagamenti;
 - b. l'importo dei depositi garantiti secondo l'articolo 37h capoverso 1 che supera l'importo massimo ai sensi dell'articolo 37h capoverso 3 lettera b;
 - c. il rapporto tra il totale di bilancio della banca e il prodotto interno lordo annuo della Svizzera;
 - d. il profilo di rischio della banca in questione.
- ³ Il profilo di rischio è determinato dalla struttura delle attività, del bilancio e dell'organizzazione, dalla qualità degli attivi, dalla liquidità e dal grado d'indebitamento.

I partiti PBD e PPD nonché ASB e VAS sono esplicitamente favorevoli alla definizione e alla constatazione della rilevanza sistemica. Numerosi partecipanti (la CDCF e i Cantoni che aderiscono al suo parere, nonché AG, BE, JU, NW, USS, UBS) esprimono un parere critico sostenendo che la regolamentazione a livello di legge sia poco precisa e che il margine di manovra attribuito alla BNS e alla FINMA sia troppo ampio. Il Cantone VS è espressamente favorevole alla densità normativa a livello di legge.

Secondo l'USAM la definizione della rilevanza sistemica di una banca non è chiara. Come I Verdi, anche l'USAM evidenzia inoltre il fatto che la rilevanza sistemica riguarda diversi livelli e che essa è quindi possibile pure a livello regionale o settoriale. Il CS ritiene che le ripercussioni della struttura organizzativa sul profilo di rischio (art. 8 cpv. 2 lett. d AP-LBCR in combinato disposto con l'art. 8 cpv. 3 AP-LBCR) nonché sulla probabilità di accadimento di danno e sul relativo potenziale non siano chiare. Anche l'UBS è del parere che la struttura organizzativa non sia determinante per il potenziale di rischio.

Il Cantone UR nonché PPD, PEV e Raiffeisen chiedono che la rilevanza sistemica di una banca non venga determinata dalla BNS, bensì dal Consiglio federale. Il Cantone JU propone di attribuire questa competenza alla FINMA, mentre alla BNS dovrebbe spettare la competenza di eseguire un'analisi della situazione.

L'ASB ritiene importante che nel valutare un istituto finanziario, la BNS possa basarsi su informazioni esistenti senza che all'istituto interessato vengano imposti ulteriori obblighi di reporting e chiarimento. Il gruppo SIX fa notare che le prescrizioni relative alla rilevanza sistemica di una banca potrebbero ripercuotersi anche su altre banche di rilevanza sistemica, gruppi finanziari e conglomerati finanziari dominati dal settore bancario e che sarebbe dunque necessario rilevare le ripercussioni sulle infrastrutture di mercato.

5.2 Misure essenziali (art. 9 AP-LBCR)

Art. 9 Esigenze particolari

¹ Le banche di rilevanza sistemica devono soddisfare esigenze particolari. L'estensione e il contenuto di dette esigenze dipendono dal grado di rilevanza sistemica delle banche. Queste esigenze devono essere proporzionali, prendere in considerazione le loro ripercussioni sulle banche interessate e sulla concorrenza e tener conto degli standard riconosciuti a livello internazionale.

² Le banche di rilevanza sistemica devono in particolare:

a. disporre di fondi propri; questi devono segnatamente:

1. garantire, tenuto conto delle esigenze legali, una capacità di sopportare perdite maggiore delle banche che non hanno rilevanza sistemica;
2. contribuire in misura preponderante, in caso di rischio d'insolvenza, a mantenere le funzioni di rilevanza sistemica;
3. stimolarle a limitare il loro grado di rilevanza sistemica e a migliorare la loro capacità di essere risanate o liquidate;
4. essere commisurati agli attivi ponderati in funzione del rischio, da un lato, e agli attivi non ponderati in funzione del rischio, che possono comprendere anche operazioni fuori bilancio, dall'altro;

b. disporre di liquidità che garantisca loro una migliore capacità di assorbire shock di liquidità rispetto alle banche che non hanno rilevanza sistemica, in modo da riuscire a rispettare i propri obblighi di pagamento anche in una situazione eccezionalmente difficile;

c. ripartire i rischi in modo tale da limitare i rischi di controparte e la concentrazione di rischi;

d. essere organizzate, soprattutto a livello di struttura, infrastruttura, conduzione, controllo e flussi di capitale e di liquidità

interni al gruppo, in modo tale da garantire, in caso di rischio d'insolvenza, il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica.

³ Il Consiglio federale concretizza le esigenze particolari. Consulta in proposito la Banca nazionale svizzera e la FINMA.

5.2.1 Pareri generali sulle misure essenziali

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione (la CDCF e i Cantoni che aderiscono al suo parere nonché AG, AI, BE, GE, JU, LU, NW, SO, TI, UR, VD, ZH, PBD, PPD, PLR, PS, PEV, I Verdi, l'Unione delle città, economiesuisse, USI, ASB, SIC, Travail.Suisse, BCG, VSPB, SIX, SFA, USF, prof. Geiger, FCES, veb) approva esplicitamente le misure essenziali quale contributo a una migliore resistenza alle crisi. Come menzionato più sopra, la CDCF e i Cantoni che aderiscono al suo parere nonché BE, JU, LU, NW, SO, SP, USS e SIC affermano addirittura esplicitamente che uno scostamento dalle misure proposte potrebbe avere luogo soltanto ai sensi di un inasprimento.

Secondo numerosi partecipanti alla consultazione (GL, VD, ZG, PPD, PLR, UDF, ASB, SIX, Centre Patronal, CS, UBS, FER) manca, in particolare nell'ambito delle esigenze relative ai fondi propri, una sufficiente presa in considerazione dell'evoluzione della regolamentazione internazionale. Per questo motivo il PPD e il PLR nonché l'Unione delle città, economiesuisse, USAM, USI, ASB, Centre Patronal, CS e UBS chiedono l'introduzione di un meccanismo di revisione per verificare e adeguare le misure agli sviluppi internazionali.

Il Cantone BE e il PS raccomandano di verificare il divieto di effettuare operazioni in proprio. Il PBD si esprime a favore di un rafforzamento della vigilanza da parte degli azionisti. Il PS e I Verdi esigono inoltre l'introduzione di un obbligo di rendiconto del Consiglio federale, della BNS e della FINMA nei confronti del Parlamento. I Verdi e l'USS propongono l'introduzione di una revisione esterna che verifichi l'individuazione di rischi sistemici nel settore bancario e le misure adottate dalla BNS e dalla FINMA.

L'UDC respinge le misure essenziali definendole di principio immature e incomplete. L'USAM respinge le misure ritenendole eccessivamente prescrittive. Secondo l'opinione di CS e UBS le misure previste rappresentano un intervento molto incisivo tra l'altro nella libertà economica e compromettono la posizione concorrenziale delle grandi banche in Svizzera e all'estero. Sia CS che UBS dubitano in particolar modo che venga tenuto sufficientemente conto del principio di proporzionalità.

Con riferimento alle esigenze relative all'organizzazione e all'infrastruttura di una banca di rilevanza sistemica i Partiti PPD e PLR nonché economiesuisse, USAM, USI, ASB, ASA, CS e UBS chiedono di adattare le misure alle proposte della Commissione di esperti. In questo contesto CS e UBS mettono generalmente in discussione la neutralità concorrenziale delle misure organizzative.

Infine, l'UDC, CS e UBS deplorano la mancanza di approfondite analisi economiche sulle ripercussioni del progetto, delle misure essenziali e delle misure fiscali di accompagnamento sull'economia nazionale svizzera e sulla sua piazza finanziaria. Essi chiedono pertanto che unitamente al progetto di legge, il Consiglio federale presenti al Parlamento un'analisi sull'efficacia con tutte le relative conclusioni.

5.2.2 Esigenze relative ai fondi propri, alla liquidità e alla gestione dei rischi (art. 9 cpv. 2 lett. d)

I Cantoni AG, TI, UR, ZH nonché PBD, USF e FCES approvano espressamente le esigenze relative ai fondi propri. Anche il PPD e il PLR approvano esplicitamente lo «Swiss finish».

Numerosi sostenitori (la CDCF e i Cantoni che aderiscono al suo parere nonché BE, JU, LU, NW, SH, ZH, PS, USS, SIC, il prof. Geiger) propongono di commisurare le esigenze relative

ai fondi propri non soltanto in base agli attivi ponderati in funzione del rischio, bensì eventualmente anche mediante una maggiore ponderazione del "leverage ratio". La CDCF e i Cantoni che aderiscono al suo parere ritengono che a lungo termine le esigenze più severe relative ai fondi propri e alla liquidità siano un vantaggio per gli istituti di rilevanza sistemica nella concorrenza internazionale. Eventualmente approverebbero la verifica di un ulteriore inasprimento delle esigenze relative ai fondi propri per rafforzare il capitale proprio non ponderato in funzione del rischio.

I Verdi e l'USS chiedono fondi propri di base pari al 12 - 15 per cento invece di fondi propri ponderati in funzione del rischio. Secondo I Verdi gli istituti di rilevanza sistemica dovrebbero poter garantire la loro liquidità per tre mesi. La SIC approva il concetto di fondi propri a tre livelli, ma ritiene necessario indicare inoltre una quota minima di "leverage ratio" non ponderata in funzione del rischio pari a circa il 10 per cento. Il PS avanza la richiesta di un "leverage ratio" pari almeno al 12 per cento e di una quota di fondi propri non ponderata in funzione del rischio del 10 per cento. Inoltre le esigenze materiali minime relative al capitale proprio dovrebbero essere fissate nella legge.

I partiti PPD, PLR nonché l'Unione delle città, economiesuisse, USS, USI, ASB, VAS, SIX, SFA, Centre Patronal, CS, UBS e FER ritengono indispensabile l'adeguamento in particolare delle esigenze relative ai fondi propri agli sviluppi e agli standard internazionali. L'UDF chiede la ripresa di standard internazionali senza ulteriori inasprimenti ai sensi dello «Swiss finish». L'ASB ritiene che sia necessaria una sincronizzazione con lo scadenziario per BASILEA III. Il leverage ratio sarebbe una rete di sicurezza sussidiaria, da definire quindi quale esigenza non vincolante. Ulteriori esigenze relative alla liquidità che esulano dal quadro degli accordi vigenti e dagli standard del Comitato di Basilea dovrebbero essere stralciate.

Secondo l'opinione di UBS l'esigenza relativa al capitale proprio dovrebbe essere limitata al massimo al 13 per cento. Le esigenze relative alla liquidità non dovrebbero superare né le quote convenute con la FINMA nel 2010, né essere più severe delle prescrizioni del Comitato di Basilea. Ulteriori prescrizioni in materia di liquidità per banche svizzere dovrebbero essere respinte, dato che rappresentano un «ring fencing» nei confronti dell'estero e provocherebbero misure di ritorsione. Il CS dubita che le esigenze relative ai fondi propri più severe porterebbero a una maggiore solvibilità. Anche se questa ipotesi «fosse valida, questo vantaggio verrebbe vanificato dalle spese supplementari per i CoCos». In futuro saranno soprattutto le esigenze relative al capitale proprio da detenere a determinare la concorrenza.

Il prof. Geiger raccomanda che le prescrizioni relative alla concentrazione di rischi devono essere rispettate dalle banche non soltanto in toto, ma anche singolarmente dal settore di rilevanza sistemica nei confronti del resto della banca, questo già prima del verificarsi di una crisi.

5.2.3 Esigenze relative all'organizzazione (art. 9 cpv. 2 lett. d)

I Cantoni BS e TI nonché il PBD approvano espressamente le esigenze relative all'organizzazione. Secondo l'avviso de I Verdi le condizioni sono insufficienti e troppo poco vincolanti. Lo scopo dovrebbe essere previsto a lungo termine e costituire la suddivisione e il ridimensionamento delle grandi banche. L'esame di un sistema bancario separato sarebbe stato eseguito in modo insufficiente.

I partiti PPD e PLR nonché economiesuisse, USAM, USI, ASB, ASA, Centre Patronal, CS e UBS hanno espresso un parere critico o negativo riguardo alla competenza della FINMA di intervenire nella struttura organizzativa e nel modello di gestione degli affari della banca. Essi chiedono il rispetto assoluto del principio di sussidiarietà per tutte le disposizioni della FINMA. Anche secondo l'UDC il campo di competenza della FINMA è troppo ampio. L'UDC è del parere che soltanto l'introduzione di una struttura di una holding con società affiliate indipendenti possa minimizzare i rischi per l'economia nazionale. Anche l'UDF e il prof. Geiger

si esprimono a favore dell'introduzione della struttura di una holding sopprimendo al contempo l'obbligo di assistenza di fatto.

Il PPD, l'ASB, TK, CS e UBS affermano che ai sensi del diritto vigente il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica in caso di rischio d'insolvenza di una banca racchiude in sé stesso il pericolo di ricorsi dei creditori. TK fa notare che nell'avamprogetto l'indennizzo di trasferimenti di attivi, che solitamente accompagna il trasferimento di valori patrimoniali a una banca ponte, non è disciplinato. In ogni caso verrebbe costituito un nuovo patrimonio («soggetto giuridico indipendente») che non dovrebbe rientrare nella massa fallimentare e al quale i creditori non dovrebbero poter accedere. Secondo l'opinione di numerosi partecipanti alla consultazione la realizzazione giuridicamente valida della pianificazione d'emergenza richiede adeguamenti in diverse leggi, segnatamente nella LEF, nel CP, nella legge sulla fusione, nel CPC, nel CO come pure nella legislazione in materia di risanamento delle banche. Nell'avamprogetto questi adeguamenti di legge mancavano però, cosa che dovrebbe essere completata (PPD, economiesuisse USAM, ASB, ASA, CS, UBS). L'ASA ritiene pertanto che la revisione proposta non sia praticamente realizzabile.

Il CS e l'UBS propongono che, seguendo le proposte della Commissione di esperti, la FINMA debba emanare soltanto direttive funzionali a una banca di rilevanza sistemica, nel cui ambito questa possa organizzarsi autonomamente. Basterebbe quindi una pianificazione d'emergenza; l'organizzazione concreta sarebbe compito della relativa banca. Secondo l'opinione del CS la rilevanza sistemica di operazioni di cambio e di regolamenti dei titoli è pertanto anche stata rilevata dalla Commissione di esperti. Quest'ultima avrebbe al riguardo proposto piani di emergenza per il trasferimento ad altri offerenti. Anche il gruppo SIX ritiene che la qualificazione di operazioni di cambio e di regolamenti di titoli quali funzioni di rilevanza sistemica sia problematica. NKF chiede di verificare in modo approfondito le ripercussioni del progetto sui sistemi di pagamento e di gestione delle operazioni di rilevanza sistemica.

5.2.4 Competenza del Consiglio federale a livello di ordinanza (art. 9 cpv. 3)

La CDCF e i Cantoni che aderiscono al suo parere hanno una certa comprensione per il criterio della flessibilità dato che offre una regolamentazione a livello di ordinanza. In sintonia con i Cantoni AG, BE, JU e con il PPD, PS, USS, UBS e FER, essi chiedono per motivi di prevedibilità di precisare la regolamentazione già a livello di legge. Il Cantone VS per contro approva espressamente la densità normativa del progetto a livello di legge. L'ampio margine di manovra attribuito alle autorità semplificherebbe nel processo di attuazione l'adeguamento alle circostanze concrete.

Il PS e I Verdi richiedono un obbligo annuale di rendiconto del Consiglio federale, della BNS e della FINMA nei confronti del Parlamento. economiesuisse, USI e UBS ritengono necessario che il Consiglio federale consulti le banche interessate prima di emanare un'ordinanza e richiedono la relativa precisazione legale.

5.3 Applicazione delle misure essenziali (art. 10 AP-LBCR)

Art. 10 Applicazione alla singola banca

¹ La FINMA, dopo aver consultato la Banca nazionale svizzera, stabilisce mediante decisione le esigenze particolari che la banca di rilevanza sistemica deve adempiere.

² Allorché stabilisce le esigenze relative ai fondi propri secondo l'articolo 9 capoverso 2 lettera a, la FINMA può prendere in considerazione misure volte a ridurre i rischi legati alla rilevanza sistemica della banca in questione.

Il Cantone UR ritiene che la competenza di emanare decisioni della FINMA sia corretta a seguito delle mutevoli condizioni quadro a livello internazionale. Anche il Cantone AI è favore-

vole a questa ripartizione delle competenze. Per contro la CDCF e i Cantoni che aderiscono al suo parere nonché NW, JU, PPD, UDC, PEV, economiesuisse, USAM, USI, ASA e UBS la ritengono troppo ampia. La CDCF e i Cantoni che aderiscono al suo parere nonché JU e FER esigono che almeno i concetti e il modo di procedere come pure le considerazioni più importanti vengano fissate a livello di legge. Come già detto, in questo punto il Cantone VS di distanza espressamente dalla CDCF.

Il PS raccomanda che le esigenze particolari determinate dalla FINMA non debbano essere disciplinate in una decisione ma in un'ordinanza, affinché il pubblico ne possa prendere conoscenza e le possa verificare.

BE, PEV e USS si esprimono negativamente sulla concessione di una riduzione dei fondi propri (troppo elevata) ai sensi dell'articolo 10 capoverso 2 AP-LBCR. Per contro PPD, PLR, ASB, economiesuisse, USI, CS e UBS chiedono in sostanza sconti sui fondi propri maggiori, rispettivamente automatici per misure concrete che vanno oltre il piano d'emergenza, che migliorano la capacità internazionale di liquidazione della banca o che contribuiscano in altro modo alla riduzione dei rischi sistemici. Il CS e UBS non ritengono opportuno il tasso di base minimo dell'1 per cento per la componente progressiva e propongono di stralciarlo.

Il prof. Geiger intravede il punto debole del progetto di consultazione nella garanzia del risanamento forzato o nella liquidazione ordinata. Secondo la sua opinione non è chiaro se in caso di crisi sia ancora possibile separare la funzione di rilevanza sistemica. Quale soluzione propone l'introduzione di una struttura di una holding, in cui le parti di rilevanza sistemica del gruppo di banche siano riunite già prima dell'avverarsi di una situazione di crisi in una banca propria della holding, mentre le altre parti sono organizzate in società consorelle. Il prof. Geiger propone pertanto di introdurre nell'articolo 10 AP-LBCR la struttura di holding. Al contempo propone di stralciare l'obbligo di fatto di assistenza per le società di un gruppo e di adeguare di conseguenza l'articolo 3c capoverso 1 lettera c OBCR e l'OFoP.

5.4 Mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica (art. 10a AP-LBCR)

Art. 10a Mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica

¹ Le banche di rilevanza sistemica devono provare che, in caso di rischio d'insolvenza, sono in grado di mantenere le funzioni di rilevanza sistemica. Nel caso in cui la banca non produca questa prova, la FINMA ordina le misure necessarie.

² La FINMA può ordinare in particolare:

- a. preparativi intesi a creare in Svizzera un soggetto giuridico indipendente che mantenga le funzioni di rilevanza sistemica;
- b. l'esternalizzazione di infrastrutture o prestazioni di servizio di rilevanza sistemica in una società gestita in modo centralizzato all'interno di un gruppo o di un'unità a sé stante;
- c. la definizione chiara delle attività in seno al gruppo, in particolare limitando garanzie e finanziamenti interni al gruppo;
- d. la strutturazione giuridica e operativa della banca in funzione dei suoi settori di attività;
- e. l'instaurazione di una congruenza geografica estesa tra attivi e passivi.

Le obiezioni e le proposte dei partecipanti alla consultazione nei confronti delle esigenze relative all'organizzazione di cui all'articolo 9 capoverso 2 lettera d AP-LBCR valgono anche per la presente disposizione di legge. Ciò riguarda in particolare le obiezioni sulla tutela del principio di legalità, sulla competenza d'intervento della FINMA come pure sulla relativa violazione del principio di sussidiarietà.

Il PBD ritiene che l'idea di una separazione internazionale in seno a un gruppo di banche sia di principio corretta, ma teme un deflusso di posti di lavoro e di imposte e dubita della sua realizzabilità. Occorrerebbe continuare a perseguire la congruenza geografica di attivi e passivi. Lo smembramento delle relazioni in seno a un gruppo dovrebbe essere affrontato tramite la limitazione di garanzie e finanziamenti interni al gruppo. In sintonia con l'UDF e il prof.

Geiger, l'UDC chiede l'inclusione della struttura di una holding quale elemento essenziale delle misure organizzative.

Il PPD e il PLR nonché economie svizzere, USAM, USI, ASB, ASA, CS e UBS biasimano il fatto che, diversamente dal rapporto della Commissione di esperti, il progetto posto in consultazione si scosti dal pluralismo dei metodi. Prima di attuare il piano di emergenza sarebbe ora ammessa unicamente la prova della trasferibilità delle funzioni di rilevanza sistemica su una banca ponte («bridge bank») e non più quella della capacità di mantenimento mediante altre misure. Il PLR nonché ASB, USS, TK, CR e UBS criticano inoltre le condizioni necessarie per produrre questa prova e ritengono che i criteri per la valutazione da parte della FINMA non siano chiari e siano difficilmente attuabili. Nel caso in cui la prova non venga prodotta, la FINMA dovrebbe accordare un termine supplementare per rimediare. Solo dopo la scadenza di questo termine supplementare la FINMA dovrebbe essere autorizzata a ordinare prescrizioni concrete relative all'organizzazione del piano d'emergenza. L'UBS chiede in particolare che venga accordata alla banca la possibilità di proporre misure alternative che esplicino gli stessi effetti. Secondo il parere di CS per poter produrre la prova che le funzioni di rilevanza sistemica possano essere mantenute, sarebbe inoltre assolutamente necessaria una fattispecie legale che permetta una separazione rapida e definitiva in caso di rischio d'insolvenza; le basi legali esistenti non soddisferebbero queste esigenze.

I Verdi e l'USS affermano che gli effetti di queste misure sarebbero constatabili unicamente nella prassi e che quindi i piani al riguardo non sarebbero sufficienti. Per questo motivo occorrerebbe imporre legalmente alle banche l'esecuzione periodica di corrispondenti esercitazioni.

5.5 Misure di accompagnamento nel settore delle retribuzioni (Art. 10b AP-LBCR)

Art. 10b Misure nel settore delle retribuzioni

¹ Se, direttamente o indirettamente, nonostante l'attuazione delle esigenze particolari è accordato un aiuto statale con fondi della Confederazione a una banca di rilevanza sistemica, il Consiglio federale ordina contestualmente, per la durata del sostegno richiesto, misure relative ai sistemi di retribuzione della stessa.

² Tenuto conto della situazione economica della banca e del sostegno richiesto, il Consiglio federale può in particolare:

- a. vietare completamente o in parte il pagamento di retribuzioni variabili;
- b. ordinare adeguamenti del sistema di retribuzione.

³ Le banche di rilevanza sistemica hanno l'obbligo di prevedere nei loro accordi di retribuzione una riserva secondo cui, in caso di sostegno statale ai sensi del presente articolo, è possibile intervenire sul diritto alla retribuzione variabile.

Il Cantone UR nonché il PPD, PEV, SIC, Travail.Suisse, USF e FCES sono espressamente favorevoli alle misure nel settore delle retribuzioni. Il PBD e l'UBS respingono invece esplicitamente questa regolamentazione.

Il Cantone BE ritiene che la proposta di regolamentazione sia formulata in maniera troppo restrittiva per risolvere la problematica dei pagamenti di bonus troppo elevati. I Verdi e l'USS propongono invece una limitazione di fondo delle retribuzioni e l'introduzione di salari fissi moderati. Travail.Suisse si esprime a favore di un divieto integrale dei pagamenti di bonus nel caso di sostegno statale. Secondo il parere della SIC occorre inoltre garantire che venga toccato unicamente il gruppo dei manager che genera rischi. Nel caso di un divieto ordinato o di una riduzione delle retribuzioni le banche dovrebbe informare e consultare i suoi partner sociali.

Il CS è dell'avviso che nella sua formulazione e attuazione la prescrizione non sia chiara, in particolare per quanto riguarda la riserva che deve essere prevista negli accordi di retribuzione. UBS respinge una regolamentazione legale delle retribuzioni, poiché lo Stato potrebbe

collegare il suo sostegno sempre a delle condizioni. Sulla base della sua circolare sui sistemi di retribuzione (del 21 ottobre 2009, n. 2010/1) la FINMA si sentirebbe inoltre sempre in diritto di intervenire. Il Centre Patronal ritiene che un divieto integrale delle retribuzioni variabili sia contrario alla Costituzione

5.6 Capitale sociale supplementare (art. 11 – 13 AP-LBCR)

Art. 11 Costituzione

¹ Le banche possono costituire capitale sociale supplementare sotto forma di capitale di riserva o di capitale convertibile.

² Nel caso di gruppi finanziari o di conglomerati finanziari anche le società madri che non sono banche possono costituire capitale sociale supplementare.

³ Il capitale sociale supplementare può essere utilizzato soltanto per potenziare la dotazione di capitale proprio nell'ambito delle prescrizioni sui fondi propri.

Art. 12 Capitale di riserva

¹ L'assemblea generale di una banca avente forma giuridica di società anonima può autorizzare il consiglio di amministrazione, mediante modifica degli statuti, ad aumentare il capitale azionario o di partecipazione allo scopo di costituire capitale di riserva.

² L'assemblea generale può limitare l'importo del capitale di riserva e la durata entro cui può essere mantenuto.

³ Gli statuti indicano:

- a. un'eventuale limitazione della durata o dell'importo nominale del capitale di riserva;
- b. l'importo dei conferimenti da effettuare o l'autorizzazione al consiglio di amministrazione di definirlo;
- c. il tipo di azioni o di buoni di partecipazione, compresi eventuali privilegi, o l'autorizzazione al consiglio di amministrazione di definirlo;
- d. il contenuto e il valore di vantaggi speciali, nonché i nomi dei beneficiari, o l'autorizzazione al consiglio di amministrazione di definirli;
- e. una limitazione della trasferibilità di nuove azioni nominali o l'autorizzazione al consiglio di amministrazione di definirla.

⁴ Entro i limiti dell'autorizzazione il consiglio di amministrazione può procedere all'aumento del capitale azionario. A tale scopo emana le disposizioni necessarie, sempre che non figurino già nella decisione dell'assemblea generale, in particolare per quanto concerne:

- a. il valore nominale dell'aumento;
- b. il numero e il valore nominale delle azioni;
- c. il prezzo di emissione;
- d. il tipo di conferimenti;
- e. le assunzioni di beni;
- f. il momento a partire dal quale le nuove azioni danno diritto a un dividendo.

⁵ Per motivi gravi, il consiglio di amministrazione può escludere o limitare il diritto di opzione degli azionisti precedenti. In tal caso le nuove azioni o i nuovi buoni di partecipazione sono emessi a condizioni di mercato. I disaggi sono ammessi per quanto rientrano nell'interesse della società nella prospettiva di un collocamento rapido e completo.

⁶ Gli articoli 651a capoverso 1 e 704 CO non sono applicabili. Per il rimanente le disposizioni sul capitale autorizzato ai sensi degli articoli 651–652h CO sono applicabili per analogia.

Art. 13 Capitale convertibile

¹ L'assemblea generale di una banca avente forma giuridica di società anonima può prevedere la costituzione di capitale sotto forma di prestiti convertibili o strumenti di capitale analoghi che, qualora si verifichi un evento determinante, si convertano in azioni o in buoni di partecipazione della società oppure si ammortizzano ottenendo lo stesso effetto (capitale convertibile).

² L'assemblea generale può limitare l'importo del capitale convertibile.

³ Gli statuti indicano:

- a. un'eventuale limitazione dell'importo nominale del capitale convertibile;
- b. il tipo di azioni o di buoni di partecipazione, inclusi eventuali privilegi, o l'autorizzazione al consiglio di amministrazione di definirlo;
- c. la limitazione della trasferibilità di nuove azioni nominative o l'autorizzazione al consiglio di amministrazione di definirla;
- d. le basi di calcolo per il prezzo di emissione o l'autorizzazione al consiglio di amministrazione di definirle.

⁴ Entro i limiti dell'autorizzazione il consiglio di amministrazione può emettere prestiti convertibili o strumenti di capitale analoghi. A tale scopo emana le disposizioni necessarie, sempre che non siano già contenute nella decisione dell'assemblea generale, in particolare per quanto concerne:

- a. il numero e il valore nominale delle azioni o dei buoni di partecipazione;
- b. un'eventuale suddivisione in più prestiti e in diverse parti (programma di conversione del capitale);
- c. l'evento determinante o, in caso di suddivisione in parti, gli eventi determinanti;
- d. l'importo di emissione o le regole per definirlo;
- e. il rapporto di conversione o le regole per definirlo.

⁵ Per motivi gravi, il consiglio di amministrazione può escludere o limitare il diritto preferenziale di sottoscrizione degli a-

zionisti precedenti. In tal caso i nuovi prestiti convertibili sono emessi a condizioni di mercato. I disaggi sono ammessi per quanto rientrano nell'interesse della società nella prospettiva di un collocamento rapido e completo.

⁶ La decisione del consiglio di amministrazione ai sensi dell'articolo 653g CO deve essere iscritta senza indugio nel registro di commercio.

⁷ Gli articoli 653h e 704 CO non sono applicabili. Per il rimanente le disposizioni sul capitale condizionale ai sensi degli articoli 653–653i CO sono applicabili per analogia.

⁸ Le condizioni di emissione di capitale convertibile sono sottoposte all'approvazione della FINMA prima dell'emissione.

I partecipanti alla consultazione si esprimono quasi esclusivamente in merito al capitale convertibile di cui all'articolo 13 AP-LBCR e agli strumenti di capitale proposti per lo stesso.

BS, JU, TI, PBD, CS, il prof. Geiger, Lenz&Staehein e VEB accolgono chiaramente le nuove forme di raccolta di fondi propri.

Alcuni partecipanti approvano l'introduzione dei CoCos con la riserva che questi debbano essere autorizzati per tutte le banche e indipendentemente dalla forma giuridica dell'impresa (PPD, ASB, BCG, ABPS, VAS, Raiffeisen, Università di Lucerna). A favore dell'ammissione esplicita di ulteriori strumenti per la raccolta di capitale (ad es. obbligazioni «write-off») si esprimono ASB, UBS, il prof. Geiger e Lenz&Staehein. Al riguardo, UBS fa notare che l'esigenza relativa ai fondi propri può essere soddisfatta anche con capitale proprio di elevata qualità o con altri strumenti analoghi ai CoCos in grado di assorbire le perdite. Il prof. Geiger raccomanda inoltre la quotazione in borsa dei CoCos e delle obbligazioni «write-off». Secondo la sua opinione il segnale di prezzo risultante dal commercio attivo con questi titoli costituirebbe un parametro più affidabile per determinare la solvibilità delle banche di rilevanza sistemica rispetto al metodo utilizzato finora per i prestiti postergati. Secondo Lenz&Staehein, il procedimento dell'emissione di nuovi titoli nel caso della conversione è disciplinato in modo poco chiaro. Conformemente alle richieste formulate, CS, UBS e Lenz&Staehein propongono diversi adeguamenti degli articoli 11-13 AP-LBCR.

Il CS è dell'avviso che le obbligazioni «write-off» non sono in relazione con il capitale convertibile poiché non hanno provocato l'aumento del capitale azionario, ragion per cui non devono essere inserite nell'articolo 13 AP-LBCR. Per quanto riguarda l'«ammissibilità» di poter adempiere le nuove esigenze relative ai fondi propri attraverso obbligazioni «write-off» si potrebbe però farne riferimento nell'articolo 11 AP-LBCR.

Tra le misure proposte nel progetto, il PBD considera il rafforzamento supplementare della base di fondi propri attraverso capitale convertibile quella più importante. Esso ritiene tuttavia poco chiaro il modo in cui sono stati determinati la necessaria copertura di capitale proprio del 10 per cento, da un lato, e i mezzi da finanziare mediante CoCos del 9 per cento, dall'altro. L'USS ritiene problematico il computo futuro dei prestiti condizionali obbligatoriamente convertibili quale capitale proprio e chiede pertanto un «aumento dei fondi propri di elevata qualità». A ciò si aggiunge che a livello mondiale poche sono le esperienze raccolte con i CoCos. Nel periodo della conversione dei prestiti potrebbe verificarsi una fuga dalle azioni coinvolte.

Il PPD e il PLR nonché economieuisse, USAM, USI, ASB, CS e UBS respingono, con tutte le sue conseguenze, l'automatismo perseguito nel progetto – a loro avviso troppo rigoroso – tra la conversione dei CoCos e l'attuazione del piano di emergenza. Secondo l'ASB occorre invece seguire un approccio che preveda un margine di manovra adeguato.

Infine, il Cantone TI e il PS sono favorevoli all'emissione di CoCos in Svizzera e all'ancoraggio di questa fattispecie nella legge.

5.7 Misure fiscali

5.7.1 Soppressione della tassa d'emissione sulle obbligazioni e sui titoli del mercato monetario ed esenzione dei diritti di partecipazione dalla tassa d'emissione in caso di conversione dei CoCos

1. Legge federale del 27 giugno 1973 sulle tasse di bollo

Art. 1 cpv. 1 lett. a n. 4 e 5

Abrogati

Art. 5a

Abrogato

Art. 6 cpv. 1 lett. 1 (nuova)

¹ Non soggiacciono alla tassa:

l. i diritti di partecipazione di banche di rilevanza sistemica ai sensi dell'articolo 7 della legge dell'8 novembre 1934 sulle banche costituiti o aumentati mediante l'impiego del capitale convertibile conformemente all'articolo 13 capoverso 1 della legge sulle banche.

Art. 7 cpv. 1 lett. f

Abrogata

Art. 9a

Abrogato

Art. 10 cpv. 3 e 4

Abrogati

Art. 11 lett. b

La tassa è esigibile:

b. sui diritti di partecipazione: 30 giorni dopo la fine del trimestre nel corso del quale è sorto il credito fiscale (art. 7);

Parecchi partecipanti approvano pienamente la soppressione della tassa d'emissione nei due casi proposti (AI, BS, GE, LU, NE, SH, TI, VD, VS, PPD, PLR, economiesuisse, USAM, USI, ASA, BCG, VSPB, SIX, IRV, ASPS, COMCO, FCES, VEB).

La maggioranza dei fautori accoglie però solo con riserva le misure (la CDCF e i Cantoni che aderiscono al suo parere nonché AG, JU, NW, SO, UR e ZH, PEV, ASB, SwissHoldings, VAS, TK, CS, UBS, FER, Università di Lucerna). Viene affermato che la soppressione della tassa d'emissione debba essere applicata anche a banche senza rilevanza sistemica indipendentemente dalla loro forma giuridica e a strumenti analoghi di imprese di assicurazione come pure a strumenti diversi dai prestiti condizionali obbligatoriamente convertibili (NE, TI, ZH, ASB, VSPB, TK, CS, Raiffeisen, Università di Lucerna). Viene inoltre chiesta la soppressione generale della tassa d'emissione, se non in questo progetto al più tardi con la riforma III dell'imposizione delle imprese (la CDCF e i Cantoni che aderiscono al suo parere, AG, NW, UR, ZG, ZH, PLR, economiesuisse, USI, SwissHoldings). Infine, la VAS chiede di esonerare anche il mercato secondario dalla tassa di negoziazione.

BE, PS, I Verdi, USS, SIC e Travail.Suisse respingono entrambe le misure. L'USS aggiunge che le misure sono controproducenti, poiché creano incentivi all'indebitamento. SIC e Travail.Suisse condividono il parere secondo cui le minori entrate fiscali non sono sopportabili. Secondo BE, PS e I Verdi l'emissione di CoCos in Svizzera – come evidenziato dalla prassi – può essere garantita con una relativa disposizione legale, senza rinunciare pertanto a entrate fiscali annuali per 150 milioni di franchi.

5.7.2 Passaggio al principio dell'agente pagatore nell'ambito dell'imposta preventiva sugli interessi delle obbligazioni e dei titoli del mercato monetario

Legge federale del 13 ottobre 1965 sull'imposta preventiva

Art. 4 cpv. 1 lett. a e a^{bis} (nuova)

¹ L'imposta preventiva sui redditi di capitali mobili ha per oggetto gli interessi, le rendite, le parti di utile e tutti gli altri redditi:

a. da obbligazioni, da cartelle ipotecarie e rendite fondiari emesse in serie nonché da averi iscritti nel libro del debito pubblico emessi da una persona domiciliata in Svizzera o all'estero girati, rimborsati o accreditati da un agente pagatore in Svizzera a una persona fisica domiciliata in Svizzera quale avente diritto economico;

a^{bis}. da obbligazioni, da cartelle ipotecarie e rendite fondiari emesse in serie nonché da averi iscritti nel libro del debito emessi da una persona domiciliata in Svizzera girati, rimborsati o accreditati da un agente pagatore in Svizzera a un indirizzo in uno Stato con cui la Svizzera non ha concluso alcuna convenzione per evitare le doppie imposizioni del reddito. È equiparata all'emissione in Svizzera l'emissione effettuata da una società estera di un gruppo svizzero per la quale garantisce la società madre svizzera.

Art. 9 cpv. 1^{bis} (nuovo)

^{1bis} Si considera agente pagatore in Svizzera ai sensi dell'articolo 4 ogni operatore economico che gira, rimborsa o accredita redditi all'avente diritto economico oppure riscuote un simile pagamento in suo favore, indipendentemente dal fatto che detto operatore economico sia il debitore del credito per il quale sono pagati i redditi o sia incaricato dal debitore o dall'avente diritto economico di pagare o di riscuotere i crediti. Si considerano operatori economici segnatamente:

a. persone giuridiche, enti pubblici e loro stabilimenti, investimenti collettivi di capitali, società di persone e stabilimenti d'impresa di società estere; e

b. persone fisiche che, nell'esercizio delle loro attività, girano, rimborsano o accreditano regolarmente o anche soltanto occasionalmente redditi.

Art. 10 cpv. 1 e 1^{bis} (nuovo)

¹ L'obbligazione fiscale secondo gli articoli 4 capoverso 1 lettere b-d, 6 e 7 spetta al debitore della prestazione imponibile.

^{1bis} L'obbligazione fiscale secondo l'articolo 4 capoverso 1 lettere a e a^{bis} spetta all'agente pagatore.

Art. 12 cpv. 1^{quater} (nuovo)

^{1quater} Per i redditi ai sensi dell'articolo 4 capoverso 1 lettere a e a^{bis}, il credito fiscale sorge al momento della girata, del rimborso o dell'accredito, mentre per i redditi da obbligazioni preponderatamente a interesse unico (obbligazioni a interesse globale, obbligazioni a cedola zero) il credito fiscale sorge al momento dell'alienazione o del rimborso sulla differenza tra il prezzo d'acquisto e il prezzo di vendita o l'ammontare del rimborso.

Art. 13 cpv. 1 lett. a^{bis} (nuova)

¹ L'imposta preventiva è:

a^{bis}. sui redditi di debitori esteri ai sensi dell'articolo 4 capoverso 1 lettera a: il 35 per cento della prestazione imponibile; su questi redditi di debitori esteri l'agente pagatore deduce, in presenza di una convenzione per evitare le doppie imposizioni del reddito, l'imposta effettivamente riscossa, ma riservata allo Stato estero;

Art. 16 cpv. 1 lett. a^{bis} (nuova)

¹ L'imposta preventiva scade:

a^{bis}. sui redditi ai sensi dell'articolo 4 capoverso 1 lettere a e a^{bis}: 30 giorni dopo la fine di ogni trimestre commerciale, per i redditi maturati nel corso dello stesso (art. 12 cpv. 1^{quater});

Art. 70c (nuovo) e titolo marginale

L'articolo 4 capoverso 1 lettera a^{bis} secondo periodo si applica a obbligazioni, cartelle ipotecarie e rendite fondiari emesse in serie nonché ad averi iscritti nel libro del debito pubblico emessi, prorogati o aumentati a partire dall'entrata in vigore della modifica del

Numerosi partecipanti alla consultazione approvano pienamente la proposta (AI, BS, GE, LU, SH, TI, USAM, Travail.Suisse, ASA, IRV, ASPS, COMCO, FCES, VEB).

La maggioranza accoglie però la proposta con riserve (la CDCF e i Cantoni che aderiscono al suo parere nonché AG, JU, NW, SO, SZ, UR, ZH, PPD, PLR, economiesuisse, USI, ASB, SwissHoldings, BCG, VSPB, SIX, SFA, TK, CS, UBS, Raiffeisen).

Le principali riserve formulate in questo contesto riguardano l'attuazione, che risulta troppo onerosa sul piano tecnico e amministrativo e che richiede quindi più tempo (PLR, ASB, SwissHoldings, CS, UBS, Raiffeisen). Alcuni partecipanti chiedono di trattare la normativa in un progetto separato. Eventualmente bisognerebbe prevedere in questo caso l'esonero fi-

scale dei CoCos durante il periodo transitorio affinché le banche di rilevanza sistemica possano avviare rapidamente l'attuazione delle esigenze supplementari relative ai fondi propri (economiesuisse, USI, ASB, VSPB, SFA, TK, UBS, CS, Raiffeisen). L'ASB auspica l'introduzione al 1° gennaio 2012 dell'esonero limitato nel tempo dall'imposta preventiva sugli interessi dei titoli del mercato monetario emessi dalle banche e dalle società holding bancarie in adempimento delle prescrizioni in materia di vigilanza sui fondi propri.

Il CS esige una rielaborazione delle definizioni e della situazione concernente la responsabilità civile dell'agente pagatore. Di conseguenza, la normativa dovrebbe essere coordinata in maniera da tenere conto delle modifiche apportate nel quadro della legislazione statunitense FATCA, dell'imminente attuazione dell'imposta liberatoria con la Germania e la Gran Bretagna nonché della fiscalità del risparmio con l'UE (economiesuisse, USI, ASB, Swiss Holdings, BCG, CS, UBS).

Inoltre viene fatto notare che il metodo del pagamento a favore di un indirizzo (art. 4 cpv. 1a^{bis} AP-LIP) è difficile da realizzare e potrebbe essere facilmente aggirato (SZ, ASB, ASPS, Raiffeisen). Per evitare abusi, SZ propone di mantenere entro i limiti l'incentivo a investire presso una banca estera formulando proposte concrete al riguardo. Il PPD è favorevole a porre fine alle scappatoie fiscali, ma a suo avviso occorre evitare che le misure fiscali comportino il trasferimento all'estero di intere parti di mercato, come è stato il caso per i fondi di investimento. La SFA esige che anche i fondi di investimento collettivi, quali beneficiari di redditi da obbligazioni e titoli del mercato monetario, vengano esonerati dall'imposta preventiva.

Il Cantone SZ esige che una parte dell'imposta preventiva non restituita vada ai Cantoni. Anche se non ha un effetto liberatorio, l'imposta preventiva costituisce economicamente nell'ambito dell'imposta prelevata presso l'agente pagatore un sostituto dell'imposta sul reddito, di cui bisognerebbe far profittare anche i Cantoni.

I Cantoni JU e VD nonché l'UDC e la VAS respingono la proposta. VAS deplora tra l'altro la mancanza di affermazioni sulle ripercussioni economiche. Secondo l'UDC, le modifiche apportate nell'imposta preventiva indebolirebbero la piazza finanziaria svizzera invece di rafforzarla, poiché in futuro saranno esigibili anche tasse su obbligazioni estere.

Infine, diversi Cantoni sono dell'avviso che eventuali misure finanziarie compensatorie debbano essere assunte dalla Confederazione (la CDCF e i Cantoni che aderiscono al suo parere nonché AG, JU, NE, NW, SO, TI, UR, VD, ZH).

5.8 Entrata in vigore e disposizioni transitorie

Il Cantone LU accoglie chiaramente la rapida continuazione della procedura legislativa entro fine anno. Swissmem è favorevole all'imminente attuazione dell'intero progetto.

Il PPD, il PLR e l'UDC nonché economiesuisse, USI, ASB, CS e UBS accolgono invece con scetticismo e talora con diniego lo scadenziario per l'elaborazione del disegno di legge fino all'approvazione da parte del Parlamento. L'UDC evidenzia inoltre che la partecipazione a una procedura di consultazione è un diritto garantito costituzionalmente che deve essere preso sul serio dal Consiglio federale.

Per garantire segnatamente l'armonizzazione tra le esigenze svizzere relative ai fondi propri e le esigenze internazionali poste alle banche di rilevanza sistemica, UBS propone la graduale entrata in vigore della legge.

Numerosi partecipanti alla consultazione esigono infine una proroga del termine per l'attuazione della legge, in particolare delle misure organizzative e fiscali (PPD, PLR, economiesuisse, USI, SwissHoldings, BCG, VAS, SIX, Centre Patronal, CS, UBS, Raiffeisen).

5.9 Modifica del diritto vigente

5.9.1 Codice delle obbligazioni

Art. 651 cpv. 5 (nuovo)

⁵ Sono fatte salve le disposizioni della legge dell'8 novembre 1934 sulle banche concernenti il capitale di riserva.

Art. 653 cpv. 3 (nuovo)

³ Sono fatte salve le disposizioni della legge dell'8 novembre 1934 sulle banche concernenti il capitale convertibile.

In merito alla proposta revisione del CO non sono pervenuti pareri.

5.9.2 Legge sulla Banca nazionale

Art. 52 cpv. 1

¹ La Banca nazionale emana le sue decisioni secondo gli articoli 15, 18, 20, 22 e 23 della presente legge e secondo l'articolo 8 della legge dell'8 novembre 1934 sulle banche sotto forma di decisioni impugnabili.

A prescindere dai pareri presentati al numero 5.1 in relazione alla definizione della rilevanza sistemica e alla sua constatazione da parte della BNS, in merito alla proposta revisione della LBN non sono pervenuti altri pareri.