



**Rapporto esplicativo  
concernente la modifica della legge federale  
sull'imposta preventiva  
(Strumenti too big to fail)**

del 21 agosto 2024

---

---

# Compendio

***Dal 1° gennaio 2013 la legge federale sull'imposta preventiva contiene disposizioni derogatorie limitate nel tempo per gli interessi derivanti da strumenti too big to fail. Queste eccezioni sono state prorogate già a due riprese, l'ultima volta fino al 31 dicembre 2026.***

## ***Situazione iniziale***

*Le vigenti disposizioni derogatorie nell'ambito dell'imposta preventiva per gli interessi derivanti da strumenti too big to fail (di seguito «strumenti TBTF») scadranno alla fine del 2026. Gli interessi corrisposti per strumenti TBTF emessi dopo questa data verrebbero quindi assoggettati all'imposta preventiva.*

*Nel suo rapporto del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche (misura 21), il Consiglio federale si esprime a favore di una proroga a tempo indeterminato delle eccezioni contenute nella legge federale del 13 ottobre 1965 sull'imposta preventiva (LIP; RS 642.21). Tuttavia, dal momento che il pacchetto di misure legislative previsto in questo rapporto non potrà entrare in vigore entro il 1° gennaio 2027, con il presente progetto di legge il Consiglio federale intende ora prorogare temporaneamente le eccezioni nell'ambito dell'imposta preventiva fino all'entrata in vigore delle disposizioni di legge concernenti l'attuazione delle misure definite nel suo rapporto sulla stabilità delle banche, ma non oltre il 31 dicembre 2031. L'obiettivo è evitare che si crei un vuoto legislativo tra il 1° gennaio 2027 e l'entrata in vigore del pacchetto di misure previste per la stabilità delle banche. Nel contempo, la proroga temporanea proposta consente al legislatore di valutare in modo conclusivo questa misura nel contesto dell'intero pacchetto TBTF.*

## ***Contenuto del progetto***

*Il progetto propone di prorogare le eccezioni fino all'entrata in vigore delle disposizioni di legge concernenti l'attuazione delle misure definite nel rapporto del Consiglio federale sulla stabilità delle banche, ma non oltre il 31 dicembre 2031. Il contenuto delle disposizioni derogatorie rimane invariato.*

## ***Ripercussioni***

*Il progetto serve a garantire che le banche possano emettere gli strumenti TBTF dalla Svizzera a condizioni competitive. Si tratta di un aspetto cruciale, poiché in caso di una insufficiente possibilità di acquisire mezzi finanziari potrebbero risultare ripercussioni negative sulla stabilità finanziaria.*

*L'emissione di strumenti TBTF secondo il diritto svizzero rafforza la certezza giuridica. Eventuali controversie giuridiche si svolgerebbero nel nostro Paese e si applicherebbe il diritto svizzero ben noto alle autorità e alle parti coinvolte.*

---

# Spiegazioni

## 1 Situazione iniziale

### 1.1 Situazione iniziale dal punto di vista del diritto in materia di vigilanza

Le disposizioni too big to fail (TBTF<sup>1</sup>), introdotte nel 2012 nella legge dell'8 novembre 1934<sup>2</sup> sulle banche (LBCR), hanno lo scopo di evitare che in caso di crisi le banche di rilevanza sistemica, assoggettate alla sorveglianza dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA), debbano essere salvate con il denaro dei contribuenti. 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 (art. 7 cpv. 1 LBCR). Attualmente sono considerate banche di rilevanza sistemica UBS Group SA, la Banca Cantonale di Zurigo, il gruppo Raiffeisen e PostFinance. Per ridurre le probabilità di dissesto e migliorare le possibilità di risanamento e liquidazione (esigenze secondo il diritto in materia di vigilanza) sono previste quattro misure: aumento dei fondi propri, miglioramento della liquidità, pianificazione della stabilizzazione e del risanamento e disposizioni particolari sulla liquidità. Le prescrizioni relative alle prime due esigenze secondo il diritto in materia di vigilanza riguardano, in misura minore, anche le banche senza rilevanza sistemica.

Sulla base di un gran numero di analisi approfondite interne ed esterne condotte dalle autorità, il Consiglio federale conclude nel suo rapporto del 10 aprile 2024<sup>3</sup> sulla stabilità delle banche che molte delle misure introdotte a livello nazionale e internazionale per rafforzare la stabilità finanziaria si sono dimostrate valide. Ritiene che anche gli attuali obiettivi del dispositivo TBTF, ovvero ridurre i rischi per il sistema finanziario svizzero, garantire le funzioni economicamente importanti delle banche di rilevanza sistemica ed evitare l'erogazione di aiuti statali, continuino a essere opportuni e appropriati. Tuttavia, dalle analisi emerge anche una chiara necessità di intervenire per sviluppare ulteriormente e rafforzare l'attuale normativa. Non sarebbe quindi indicato scostarsi in modo sostanziale dall'attuale dispositivo TBTF.

Le banche possono soddisfare le esigenze in materia di fondi propri conformemente alla legislazione sulla vigilanza aumentando il capitale proprio, ad esempio attraverso l'emissione di azioni. Le banche di rilevanza sistemica devono soddisfare circa il 70 per cento delle esigenze in materia di fondi propri necessari alla continuazione dell'attività ordinaria della banca attraverso tale capitale proprio. Per quanto riguarda il restante 30 per cento e le esigenze relative ai fondi supplementari in grado di assorbire le perdite, il regime TBTF prevede quattro strumenti:

<sup>1</sup>Cfr. anche il glossario contenuto nel messaggio del 28 ottobre 2020 concernente la modifica della legge federale sull'imposta preventiva (Strumenti «too big to fail»).

<sup>2</sup> RS **952.0**

<sup>3</sup> FF **2024** 1023

- 
- i «contingent convertibles» (CoCos) sono prestiti che al verificarsi di un evento determinante (cosiddetto trigger) sono convertiti in capitale proprio (prevalentemente azioni) della banca in questione (prestiti obbligatoriamente convertibili). Questo capitale può essere, in una certa misura, computato nei fondi propri conformemente alle esigenze prudenziali. Tutte le banche possono utilizzare tali strumenti. Nella prima fase del regime TBTF, gli strumenti emessi erano esclusivamente i CoCos; attualmente rappresentano l'eccezione sul mercato svizzero, anche se dopo l'ammortamento delle obbligazioni AT1 di Credit Suisse, in alcuni casi sono stati nuovamente emessi CoCos al posto delle obbligazioni «write-off»;
  - le obbligazioni «write-off» vengono ammortizzate al verificarsi di un evento determinante (prestiti con rinuncia al credito). Con queste obbligazioni è altresì possibile soddisfare, in una certa misura, le esigenze prudenziali in materia di fondi propri. Anche tali strumenti possono essere utilizzati da tutte le banche. Per dicembre 2023 UBS aveva in essere obbligazioni «write-off» e CoCos computabili a fini prudenziali pari a circa 14 miliardi di franchi. Le altre tre banche di rilevanza sistemica hanno in essere complessivamente obbligazioni «write-off» computabili a fini prudenziali per circa 2 miliardi di franchi, mentre tutti gli altri istituti finanziari nel loro insieme per circa 5 miliardi di franchi;
  - le obbligazioni soggette a bail-in sono perlopiù obbligazioni di prestito che, in caso di insolvenza (o di rischio d'insolvenza), possono essere ridotte o convertite in capitale proprio nell'ambito di una procedura di risanamento avviata dalla FINMA. Per queste obbligazioni non sussiste un trigger predefinito, ma è la FINMA a decidere in merito alla conversione o all'ammortamento. Le obbligazioni soggette a bail-in permettono di soddisfare le esigenze relative ai fondi supplementari in grado di assorbire le perdite. Queste esigenze si applicano attualmente soltanto alle banche di rilevanza sistemica. Per dicembre 2023 UBS aveva in essere obbligazioni soggette a bail-in per circa 100 miliardi di franchi, mentre tutte le altre banche di rilevanza sistemica per circa 3,5 miliardi di franchi;
  - gli strumenti di capitale di terzi secondo l'articolo 30b capoverso 6 LBCR comprendono tutti gli strumenti di debito emessi da banche cantonali. Alle banche cantonali è vietato per legge emettere normali obbligazioni soggette a bail-in, poiché il diritto cantonale non prevede alcuna partecipazione di terzi a una banca cantonale. Inoltre, la banca non può emettere cosiddetti strumenti «write-off» per la fase di bail-in, poiché l'ammortamento a zero di tali strumenti porterebbe al non superamento del cosiddetto test «No Creditor Worse Off» (NCWO). Questa verifica garantisce che il risanamento non ponga tutti i creditori in una posizione economica peggiore rispetto al caso in cui si fosse verificato il fallimento della banca (art. 30c cpv. 1 lett. b LBCR).

Secondo le disposizioni in materia di vigilanza (art. 126a cpv. 1 lett. b dell'ordinanza dell'1.6.2012 sui fondi propri, OFoP, in combinato disposto con l'art. 126a cpv 1

---

lett. d OFoP), le banche di rilevanza sistemica devono emettere gli strumenti TBTF da una società madre del gruppo o da una società del gruppo costituita esclusivamente a tale scopo con sede in Svizzera. Considerato il fabbisogno di risorse rispetto alle dimensioni della piazza finanziaria locale, non è assolutamente possibile collocare tutte le risorse presso investitori nazionali.

## 1.2 Situazione iniziale dal punto di vista del diritto fiscale

Il diritto fiscale contiene diverse disposizioni sugli strumenti TBTF.

- Nell’ambito di una revisione della legge federale del 13 ottobre 1965<sup>4</sup> sull’imposta preventiva (LIP), entrata in vigore il 1° gennaio 2013<sup>5</sup>, sono state introdotte per una durata di quattro anni eccezioni concernenti l’imposta preventiva per gli interessi derivanti dai CoCos e dalle obbligazioni «write-off» (art. 5 cpv. 1 lett. g LIP). Con effetto dal 1° gennaio 2017<sup>6</sup> queste eccezioni sono state prorogate sino alla fine del 2021 ed è stata aggiunta un’eccezione per le obbligazioni soggette a bail-in, anch’essa con la medesima scadenza (art. 5 cpv. 1 lett. i LIP). Un’ulteriore proroga fino al 31 dicembre 2026<sup>7</sup> è entrata in vigore il 1° gennaio 2022. Inoltre, con effetto dal 1° gennaio 2023<sup>8</sup> l’eccezione temporanea è stata estesa anche agli strumenti finanziari ai sensi dell’articolo 30b capoverso 6 LBCR. Le eccezioni si applicano a tutti gli strumenti emessi entro la fine del 2026. Fino a un’eventuale conversione, questi strumenti TBTF costituiscono in genere delle obbligazioni, i cui interessi sarebbero soggetti all’imposta preventiva. Nell’interesse della stabilità finanziaria, era assolutamente necessario che questi strumenti venissero emessi in Svizzera e fossero assoggettati al diritto svizzero, affinché le banche potessero emettere strumenti TBTF dalla Svizzera a condizioni competitive. Se gli strumenti TBTF fossero assoggettati all’imposta preventiva, per le banche sarebbe molto più difficile e costoso raccogliere fondi. Infatti, molti investitori internazionali non accettano la ritenuta dell’imposta preventiva e, pur potendo far valere il rimborso di tale imposta in virtù di una convenzione per evitare la doppia imposizione, preferiscono altri prodotti se l’importo dell’imposta preventiva non è compensato da tassi d’interesse più elevati.
- Parallelamente alle eccezioni introdotte nella LIP, l’esenzione dalla tassa d’emissione prevista nella legge federale del 27 giugno 1973<sup>9</sup> sulle tasse di bollo (LTB) per i CoCos convertiti in capitale proprio in caso di crisi è stata integrata con un’eccezione analoga per le obbligazioni soggette a bail-il,

4 RS **642.21**

5 RU **2012** 5981

6 RU **2016** 3451

7 RU **2021** 719

8 RU **2022** 732

9 RS **641.10**

---

applicabile dal 1° gennaio 2017 (art. 6 cpv. 1 lett. l e m LTB). Queste eccezioni sono necessarie affinché le banche nazionali possano emettere strumenti TBTF dalla Svizzera senza alcun svantaggio competitivo. Nel quadro della revisione della LBCR con effetto dal 1° gennaio 2023, nella LTB sono stati principalmente aggiornati i rimandi alla LBCR ed è stata uniformata la rispettiva formulazione. Ciò ha permesso di abrogare l'articolo 6 capoverso 1 lettera m LTB<sup>10</sup>.

- Infine, è stata introdotta con effetto dal 1° gennaio 2019<sup>11</sup> una disposizione relativa all'imposta sull'utile sia nella legge federale del 14 dicembre 1990<sup>12</sup> sull'imposta federale diretta (LIFD; art. 70 cpv. 6) che nella legge federale del 14 dicembre 1990<sup>13</sup> sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID; art. 28 cpv. 1<sup>quater</sup>). Per evitare che l'emissione di strumenti TBTF abbia ripercussioni sull'imposizione dei ricavi da partecipazioni, il calcolo della deduzione per partecipazioni della società madre di banche di rilevanza sistemica viene adeguato in modo mirato. Anche in caso di emissione di strumenti TBTF o di trasferimento di fondi, l'onere dell'imposta sull'utile sui ricavi da partecipazioni rimane identico a quello risultante prima dell'emissione degli strumenti. Con effetto dal 1° gennaio 2023 l'elenco delle eccezioni di cui all'articolo 70 capoverso 6 LIFD e all'articolo 28 capoverso 1<sup>quater</sup> LAID è stato esteso con l'introduzione di strumenti di capitale di terzi secondo l'articolo 30b capoverso 6 LBCR<sup>14</sup>.

La revisione dell'imposta preventiva, della tassa di bollo e dell'imposta sull'utile garantisce alle banche la possibilità di emettere dalla Svizzera strumenti TBTF a condizioni competitive. Per questi strumenti, che fino a un'eventuale conversione rappresentano in genere delle obbligazioni e quindi capitale di terzi, vi è un forte interesse economico e prudenziale affinché l'emissione avvenga dalla Svizzera e secondo il diritto svizzero, perché questo è di importanza fondamentale per la certezza giuridica di un'obbligazione soggetta a bail-in e quindi per la probabilità di successo dell'eventuale risanamento di una banca di rilevanza sistemica.

### 1.3 Necessità di agire e obiettivi

Le vigenti eccezioni nell'ambito dell'imposta preventiva per gli interessi derivanti da strumenti TBTF non si applicano agli strumenti TBTF emessi a partire dal 1° gennaio 2027. Gli interessi corrisposti per gli strumenti TBTF emessi dopo tale data verrebbero quindi assoggettati all'imposta preventiva e ciò renderebbe più difficile collocare questi strumenti (n.1.2). È quindi opportuno prorogare la validità

<sup>10</sup> RU 2022 732

<sup>11</sup> RU 2019 1207

<sup>12</sup> RS 642.11

<sup>13</sup> RS 642.14

<sup>14</sup> RU 2022 732

---

dell'eccezione prevista nell'ambito dell'imposta preventiva per garantire anche in futuro la certezza del diritto e la stabilità finanziaria. Ciò permette alle banche di soddisfare le esigenze del regime TBTF evitando che i costi derivanti da tale capitalizzazione vengano ulteriormente aumentati dall'imposta preventiva.

Finora le disposizioni derogatorie sono state accordate dal Parlamento di volta in volta per un periodo di tempo limitato, poiché era prevista una riforma sostanziale dell'imposta preventiva. In termini di politica economica, l'obiettivo di questa riforma era quello di rafforzare il mercato dei capitali di terzi. In questo contesto, tutti gli interessi sulle obbligazioni avrebbero dovuto essere esentati dall'imposta preventiva. Con l'entrata in vigore di tale riforma, un'ulteriore proroga della validità delle eccezioni nell'ambito dell'imposta preventiva per gli interessi derivanti da strumenti TBTF non sarebbe stata più necessaria, poiché sarebbero venute a crearsi condizioni quadro competitive per tutti i prestiti, compresi gli strumenti TBTF. Tuttavia, nella votazione popolare del 25 settembre 2022 la modifica della LIP è stata respinta.

Nel suo rapporto sulla stabilità delle banche (misura 21), il Consiglio federale si esprime a favore di una proroga a tempo indeterminato delle eccezioni contenute nella LIP al fine di garantire la stabilità finanziaria. Il pacchetto di misure legislative previste in questo rapporto non potrà però entrare in vigore il 1° gennaio 2027.

Al fine di evitare che si crei un vuoto legislativo tra il 1° gennaio 2027 e l'entrata in vigore del progetto di legge del Consiglio federale sulla stabilità delle banche, con il presente avamprogetto l'Esecutivo intende introdurre, in una prima fase, la proroga temporanea delle eccezioni nell'ambito dell'imposta preventiva. In una seconda fase, le eccezioni diventeranno parte integrante del progetto di legge del Consiglio federale sulla stabilità delle banche. Una volta a conoscenza dell'intero pacchetto, il Parlamento potrà decidere se deliberare l'applicazione di queste disposizioni derogatorie a tempo indeterminato.

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

Il progetto non è annunciato nel messaggio del 24 gennaio 2024<sup>15</sup> sul programma di legislatura 2023–2027. Tuttavia, è parte integrante della strategia «Politica per una piazza finanziaria svizzera sostenibile» del programma di legislatura 2023–2027. Inoltre, il programma di legislatura 2023–2027 indica che al più tardi nella prossima legislatura il Consiglio federale adotterà il messaggio concernente la modifica della LBCR, della LFINMA nonché di eventuali altri atti legislativi.

<sup>15</sup> FF 2024 525

---

## **2 Punt**

### **2.1 La normativa proposta**

Il Consiglio federale prevede che il progetto di legge concernente la stabilit  delle banche entrer  in vigore nel corso della prossima legislatura 2027–2031. Al fine di evitare che tra il 1° gennaio 2027 e l’entrata in vigore del progetto si crei un vuoto legislativo durante il quale gli interessi derivanti dagli strumenti TBTF emessi in tale periodo sarebbero assoggettati all’imposta preventiva, la normativa proposta prevede una proroga delle eccezioni fino all’entrata in vigore delle disposizioni di legge concernenti l’attuazione delle misure definite nel rapporto del Consiglio federale sulla stabilit  delle banche, ma non oltre il 31 dicembre 2031. Il contenuto delle disposizioni derogatorie rimane invariato.

Nell’avamprogetto concernente la proroga delle eccezioni previste nella LIP si rimanda alle misure definite nel rapporto del Consiglio federale sulla stabilit  delle banche. Al momento non   chiaro come si chiamer  esattamente il progetto di legge riguardante le misure definite in tale rapporto. In assenza del titolo di legge definitivo, l’attuale formulazione nel progetto di legge concernente la proroga delle eccezioni previste nella LIP   provvisoria. Tale formulazione verr  adeguata in occasione dell’elaborazione del messaggio.

### **2.2 Attuazione**

La proroga delle eccezioni non determina la necessit  di un’ulteriore concretizzazione (diritto vigente).

L’obiettivo del Consiglio federale   che la presente normativa entri in vigore con effetto dal 1° gennaio 2027. In questo modo   garantita una proroga senza interruzioni. Il Consiglio federale ne determina l’entrata in vigore.

## **3 Commento ai singoli articoli**

### *Art. 5 cpv. 1 lett. g e i n. 2*

L’articolo 5 capoverso 1 lettere g e i disciplina le eccezioni previste nell’ambito dell’imposta preventiva per gli interessi derivanti da strumenti TBTF. La modifica riguarda unicamente la scadenza di cui alle lettere g e i numero 2. A livello materiali le eccezioni rimangono invariate. Di conseguenza, i suddetti strumenti TBTF continueranno a essere sottoposti all’approvazione della FINMA.

---

## **4 Ripercussioni**

La normativa proposta proroga soltanto la validità di un'eccezione vigente e quindi non avrà alcuna ripercussione per la Confederazione, i Cantoni, i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna né sull'effettivo del personale e sull'economia.

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità**

La facoltà della Confederazione di riscuotere un'imposta preventiva sul reddito dei capitali mobili si fonda sull'articolo 132 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.)<sup>16</sup>. I requisiti posti dall'articolo 127 Cost. si applicano anche alla riscossione dell'imposta preventiva. La LIP disciplina in particolare l'oggetto e il soggetto dell'imposta. Tutti questi principi sono osservati. Le eccezioni sono oggettivamente giustificate, poiché gli strumenti TBTF servono a preservare la stabilità del mercato finanziario svizzero (n. 1.1). Prorogare il trattamento privilegiato riservato a questi strumenti rispetto alle altre obbligazioni societarie è nell'interesse pubblico ed è quindi conforme alla Costituzione.

### **5.2 Subordinazione al freno alle spese**

Con il progetto non vengono introdotte nuove disposizioni in materia di sussidi (che comportano uscite superiori a uno dei valori soglia) né decisi nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa (con uscite superiori a uno dei valori soglia).