



Berna, 25 maggio 2023

Modifica della legge sulle banche – Concessione da parte della Confederazione di garanzie in caso di dissesto per mutui a sostegno della liquidità erogati dalla Banca nazionale svizzera a banche di rilevanza si- stemica

Rapporto esplicativo
per la procedura di consultazione

Compendio

L'11 marzo 2023 il Consiglio federale ha deciso di introdurre, attraverso una garanzia statale della liquidità («Public Liquidity Backstop», PLB) per banche di rilevanza sistemica, un nuovo strumento volto a rafforzare la stabilità del settore finanziario. Al contempo ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di elaborare una procedura di consultazione al proposito entro la metà del 2023. Il 16 marzo 2023 il Consiglio federale ha posto in vigore lo strumento del PLB in un'ordinanza, in virtù degli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.). I motivi di tale decisione risiedevano nella perdita generale di fiducia verso Credit Suisse e nel rischio imminente di un suo dissesto, che il 19 marzo 2023 hanno portato a un'acquisizione della banca da parte di UBS. Le basi legali del PLB, introdotte con l'ordinanza, nonché altri elementi ivi contenuti, devono ora essere trasposti nel diritto ordinario. Nel presente rapporto sono pertanto presentate alcune proposte di modifica della legge dell'8 novembre 1934 sulle banche (LBCR) riferite alla concessione da parte della Confederazione di garanzie in caso di dissesto per mutui a sostegno della liquidità erogati dalla Banca nazionale svizzera (BNS) a banche di rilevanza sistemica.

Situazione iniziale

Le banche che hanno rilevanza sistemica o che fanno parte di un gruppo finanziario di rilevanza sistemica («Systemically Important Banks», SIB) assumono, tra le altre, anche le funzioni di rilevanza sistemica statuite nella legge sulle banche, segnatamente nell'ambito delle operazioni di deposito e di credito a livello nazionale nonché del traffico dei pagamenti. Poiché queste funzioni sono considerate irrinunciabili e non sostituibili a breve termine, la stabilità delle SIB riveste un'importanza cruciale per l'economia e il sistema finanziario svizzeri. Come dimostrato dalla crisi economico-finanziaria del 2007–2009, una situazione di emergenza o un fallimento di una SIB, in considerazione delle sue dimensioni, della sua importanza sul mercato e della sua interdipendenza, può comportare notevoli squilibri nel sistema finanziario con pesanti conseguenze per l'intero sistema bancario e dei pagamenti svizzero e per l'economia nazionale. Ciò minerebbe inoltre in modo considerevole e duraturo la piazza finanziaria ed economica della Svizzera.

Nonostante la legislazione svizzera imponga esigenze particolarmente elevate in materia di capitale e di liquidità, possono verificarsi situazioni in cui i fondi liquidi propri di una banca, la capacità della banca di rifinanziarsi sul mercato e la liquidità proveniente da mutui a sostegno della liquidità straordinari («Emergency Liquidity Assistance», ELA) erogati dalla BNS non sono sufficienti a garantire la stabilità delle SIB interessate oppure a consentire un risanamento o un fallimento con mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica. Perciò eventuali eventi impicanti una brusca perdita di fiducia degli operatori del mercato nella SIB possono far sì che una banca solvibile rischi il fallimento a causa di problemi di liquidità.

L'11 marzo 2022 il Consiglio federale ha pertanto incaricato il DFF di svolgere una procedura di consultazione sull'introduzione di una garanzia statale della liquidità (PLB) per le SIB allo scopo di integrare un elemento cruciale nella regolamentazione «Too Big to Fail» (TBTF) già esistente in Svizzera, in linea con i principi internazionali di buona prassi. L'introduzione esplicita di un PLB può inoltre prevenire la perdita di fiducia da parte dei clienti e degli operatori del mercato finanziario e la sua semplice esistenza può contribuire a evitare di dovervi fare effettivamente ricorso.

A metà marzo 2023, in un contesto difficile per i mercati finanziari, la perdita di fiducia nei confronti di Credit Suisse presente già da molto tempo si è aggravata a tal punto che, senza l'adozione di misure drastiche, la banca non sarebbe stata in grado di proseguire la sua attività.

Questa situazione ha portato all'acquisizione della banca da parte di UBS, che ha dovuto essere supportata da un approvvigionamento di liquidità della BNS garantita dallo Stato. Il 16 marzo 2023, con l'ordinanza concernente mutui supplementari a sostegno della liquidità e la concessione da parte della Confederazione di garanzie in caso di dissesto per mutui a sostegno della liquidità erogati dalla Banca nazionale svizzera a banche di rilevanza sistemica, il Consiglio federale ha pertanto introdotto lo strumento del PLB e lo ha immediatamente posto in vigore in virtù degli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost.

Affinché le basi legali introdotte dal Consiglio federale per lo strumento del PLB mediante ordinanza – nonché altre singole misure ivi contenute – non decadano, entro sei mesi dall'entrata in vigore deve essere sottoposto all'Assemblea federale un avamprogetto per il trasferimento dell'ordinanza in legge ordinaria.

Contenuto del progetto

Il progetto prevede che la BNS, nell'esercizio della sua funzione di prestatore di ultima istanza, possa fornire temporaneamente liquidità nella forma di un mutuo a sostegno della liquidità coperto da una garanzia in caso di dissesto della Confederazione.

La concessione di mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto deve essere subordinata a varie condizioni (sussidiarietà del sostegno alla liquidità, avvio di una procedura di risanamento, solvibilità della banca, interesse pubblico e proporzionalità dell'intervento statale). Quando viene concessa una garanzia in caso di dissesto nei confronti della BNS per mutui a sostegno della liquidità, il Consiglio federale ne stabilisce l'ammontare nel singolo caso e sottopone il credito d'impegno necessario tramite procedura d'urgenza alla Delegazione delle finanze delle Camere federali.

Per ridurre il rischio di perdite per la Confederazione nel caso della concessione di una garanzia in caso di dissesto, il PLB è formulato in modo da prevedere un privilegio nel fallimento per i crediti della BNS derivanti da mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto. Il privilegio nel fallimento costituisce un elemento centrale del concetto di PLB. Alla Confederazione deve altresì essere accordato un premio per la messa a disposizione di una garanzia in caso di dissesto, mentre alla Confederazione e alla BNS un premio di rischio sui mutui a sostegno della liquidità utilizzati. Inoltre, la BNS avrà il diritto di riscuotere interessi per compensare i costi del credito per lei derivanti.

La concessione a una SIB di mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto può comportare incentivi inappropriati («moral hazard»). Per ovviare a tale situazione si deve agire su due fronti: da un lato la SIB deve coprire i propri rischi di liquidità sulla base delle regole sulle SIB vigenti sancite nell'ordinanza del 30 novembre 2012 sulla liquidità. Dall'altro, per la durata del ricorso a una garanzia in caso di dissesto per mutui a sostegno della liquidità, la SIB interessata deve essere tenuta a rispettare una serie di vincoli (p. es. il divieto di versare dividendi) la cui violazione deve avere conseguenze penali. La concessione di una garanzia in caso di dissesto implica altresì che il Consiglio federale, conformemente all'articolo 10a LBCR, ordini alla SIB interessata misure concernenti le retribuzioni. In futuro deve essere esplicitamente prevista la possibilità di chiedere, a determinate condizioni, la restituzione delle retribuzioni variabili già versate. L'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA), conformemente alla legislazione vigente, nel caso di un rischio di insolvenza può anche disporre misure complete di ristrutturazione e regolamentazione (p. es. sostituzione dell'organo incaricato dell'alta direzione, della vigilanza e del controllo nonché dell'organo di direzione della banca).

Le disposizioni dell'ordinanza del 16 marzo 2023 che devono essere parimenti trasposte nel diritto ordinario sono trattate in un capo a sé stante. Ciò consente in particolare di ancorare nel diritto le basi legali e gli effetti correlati ai mutui a sostegno della liquidità coperti da una

garanzia in caso di dissesto già concessi come pure le altre misure adottate e quindi di continuare ad applicarle. Segnatamente, devono essere trasposte nel diritto ordinario le disposizioni sulla concessione di mutui a sostegno della liquidità supplementari da parte della BNS, alcune deroghe a determinate norme della legge del 3 ottobre 2003 sulla fusione nonché la garanzia della Confederazione a copertura di perdite che UBS potrebbe subire a causa della rivalutazione degli attivi di Credit Suisse. Va sottolineato che il periodo di validità di mutui supplementari della BNS a sostegno della liquidità è limitato fino al 31 dicembre 2027. Il Consiglio federale assume inoltre il mandato legale di verificare, entro cinque anni dalla relativa entrata in vigore, le disposizioni dell'ordinanza trasposte nella legge.

Nell'ambito dell'analisi dei fatti, decisa dal Consiglio federale il 29 marzo 2023, relativi all'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS, sarà altresì necessaria una rivalutazione complessiva dell'intera regolamentazione svizzera TBTF e quindi anche degli strumenti contenuti nel presente progetto; i relativi risultati dovranno essere presentati al Parlamento nel quadro del prossimo rapporto del Consiglio federale sulla valutazione delle banche di rilevanza sistemica secondo l'articolo 52 LBCR nella primavera 2024. Nel quadro di questo rapporto è previsto anche l'adempimento di diversi mandati di verifica che il Parlamento ha assegnato al Consiglio federale a seguito degli eventi del mese di marzo 2023.

Infine, la legge sulle banche attualmente in vigore deve essere integrata con alcune precisazioni riguardanti la pubblicazione e adeguata formalmente alle modifiche del Codice delle obbligazioni, in particolare relative al diritto della società anonima. Sono previste anche modifiche delle competenze in materia di ricorsi e di responsabilità dello Stato nelle decisioni della FINMA su affari di grande portata.

Indice

1	Situazione iniziale e struttura	7
1.1	Necessità di agire e obiettivi	8
1.2	Alternative esaminate e opzione scelta	11
1.3	Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale	13
2	Diritto comparato	14
2.1	Standard internazionali	14
2.2	Regno Unito	15
2.3	Stati Uniti	16
2.4	Unione bancaria europea	17
2.5	Giappone	18
2.6	Canada	19
3	Punti essenziali del progetto	19
3.1	La normativa proposta	19
3.1.1	Mutui della BNS a sostegno della liquidità coperti da una garanzia della Confederazione in caso di dissesto	19
3.1.2	Disposizioni su mutui a sostegno della liquidità, garanzie, altre misure e transazioni correlate alla fusione avvenute sulla base dell'ordinanza del Consiglio federale del 16 marzo 2023	23
3.1.3	Altri settori tematici	23
3.2	Attuazione	24
4	Commento ai singoli articoli	25
4.1	Legge sulle banche	25
4.2	Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale	48
4.3	Legge federale dell'11 aprile 1889 sulla esecuzione e sul fallimento	49
4.4	Legge del 22 giugno 2007 sulla vigilanza dei mercati finanziari	49
4.5	Legge del 19 giugno 2015 sull'infrastruttura finanziaria	49
5	Ripercussioni	50
5.1	Ripercussioni per le banche di rilevanza sistemica	50
5.2	Ripercussioni per le banche di rilevanza non sistemica	52
5.3	Ripercussioni per i clienti e i creditori delle banche	52
5.4	Ripercussioni per la BNS	53
5.5	Ripercussioni per la Confederazione	54
5.6	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	56
5.7	Ripercussioni per l'economia	56
6	Aspetti giuridici	58
6.1	Costituzionalità	58
6.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	60
6.2.1	Obblighi imposti da trattati internazionali verso l'UE	60
6.2.2	Rapporto con il diritto dell'OMC e gli accordi di libero scambio con Paesi al di fuori dell'Europa	61
6.2.3	Compatibilità con le pratiche a livello internazionale	61
6.3	Subordinazione al freno alle spese	61
6.4	Conformità alla legge sui sussidi	62
6.4.1	Importanza del sussidio per il raggiungimento degli scopi perseguiti dalla Confederazione	62

6.4.2 Gestione materiale e finanziaria dei sussidi	62	
6.4.3 Procedura di concessione dei sussidi	62	
6.4.4 Tipo e quadro temporale degli aiuti finanziari	63	
6.5 Forma dell'atto		63
6.6 Delega di competenze legislative		63
6.7 Protezione dei dati		63
Tabella riassuntiva dei dati usati nel rapporto esplicativo		65

1 Situazione iniziale e struttura

L'11 marzo 2022 il Consiglio federale ha stabilito i parametri di riferimento per l'introduzione di una garanzia statale della liquidità («Public Liquidity Backstop», PLB) per banche di rilevanza sistemica («Systemically Important Banks», SIB) e ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di elaborare una procedura di consultazione entro la metà del 2023. In virtù degli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 della Costituzione federale¹ (Cost.), il 16 marzo 2023 il Consiglio federale ha introdotto e immediatamente posto in vigore lo strumento del PLB con l'ordinanza concernente mutui supplementari a sostegno della liquidità e la concessione da parte della Confederazione di garanzie in caso di dissesto per mutui a sostegno della liquidità erogati dalla Banca nazionale svizzera a banche di rilevanza sistemica² (di seguito «ordinanza del 16 marzo 2023»).

Il 29 marzo 2023 il Consiglio federale ha deciso di svolgere un'analisi dei fatti³ relativi all'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS. Avvalendosi di perizie esterne, il Dipartimento federale delle finanze (DFF) da un lato esaminerà nel dettaglio le circostanze che hanno reso necessarie le misure adottate a metà marzo 2023, dall'altro valuterà accuratamente anche la regolamentazione «Too Big To Fail» (TBTF), tra cui, oltre alle varie questioni che il Parlamento ha sottoposto all'esame del Consiglio federale per mezzo di postulati, anche l'ipotesi di un'acquisizione temporanea della banca o di parti di essa da parte dello Stato (nazionalizzazione temporanea, «Temporary Public Ownership», TPO). I risultati saranno presentati al Parlamento nel quadro del prossimo rapporto sulla valutazione delle banche di rilevanza sistemica secondo l'articolo 52 LBCR. Nel rapporto in questione si valuterà anche in che misura le disposizioni del presente progetto debbano confluire nella futura regolamentazione. Il rapporto deve mettere in evidenza anche eventuali conseguenze dei possibili progetti di regolamentazione.

Il presente progetto sottoposto a consultazione comprende, tra le altre tematiche (cfr. n. 3.1.3), due ambiti parziali, disciplinati in capi separati della legge dell'8 novembre 1934⁴ sulle banche (LBCR).

Capo undicesimo a

Il presente progetto intende trasporre nel diritto ordinario il concetto di PLB, che il Consiglio federale ha incaricato di attuare nel marzo 2022 e che ha introdotto mediante ordinanza nel marzo 2023. Tali regolamentazioni sono integrate al capo undicesimo a della LBCR.

Capo quattordicesimo a

A metà marzo 2023 Credit Suisse ha subito una perdita di fiducia tale da rischiare di non riuscire a proseguire la propria attività senza l'adozione di misure drastiche. Questa situazione ha portato all'acquisizione della banca da parte di UBS, che ha dovuto essere supportata da una garanzia statale della liquidità. L'ordinanza del 16 marzo 2023 decadrà sei mesi dopo la sua entrata in vigore, a meno che il Consiglio federale non presenti all'Assemblea federale entro il termine previsto un messaggio concernente l'avamprogetto di una base legale per il contenuto dell'ordinanza. Le disposizioni dell'ordinanza devono essere trasposte nel diritto ordinario in un capo quattordicesimo a sé stante. Ciò consente in particolare di ancorare nel diritto le basi legali e gli effetti correlati ai mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto già concessi come pure le altre misure adottate nel marzo 2023 e quindi di continuare ad applicarle. La presente modifica della LBCR include anche disposizioni dell'or-

¹ RS 101

² RS 952.3

³ <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa/msg-id-94030.html>

⁴ RS 952.0

dinanza del 16 marzo 2023 che vanno al di là dell'introduzione del concetto di PLB e che vengono ora disciplinate nel capo undicesimo a. Il presente progetto non influisce sulle decisioni del Consiglio federale adottate il 16 e il 19 marzo 2023 né sulla decisione della Delegazione delle finanze delle Camere federali del 19 marzo 2023. Nel capo quattordicesimo a devono essere trasposte nel diritto ordinario le disposizioni sulla concessione di mutui a sostegno della liquidità supplementari da parte della BNS, alcune deroghe a determinate norme della legge del 3 ottobre 2003⁵ sulla fusione (LFus) nonché la garanzia della Confederazione a copertura di perdite che UBS potrebbe subire a causa della rivalutazione degli attivi di Credit Suisse. Va sottolineato che il periodo di validità delle disposizioni concernenti i mutui supplementari della BNS a sostegno della liquidità è limitato fino al 31 dicembre 2027. Per facilitare la lettura del rapporto esplicativo, di seguito tale periodo limitato di validità non sarà ripetutamente citato. Infine, il Consiglio federale dovrà assumere il mandato legale di esaminare, entro un massimo di cinque anni dalla relativa entrata in vigore, le disposizioni dell'ordinanza trasposte nella legge. Redigerà a tal proposito un rapporto all'attenzione dell'Assemblea federale in cui saranno illustrate le eventuali abrogazioni o modifiche necessarie a livello di legge. A quel punto sarà possibile eventualmente abrogare le disposizioni che dovessero risultare obsolete al momento della verifica.

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Le banche che hanno rilevanza sistemica o che fanno parte di un gruppo finanziario di rilevanza sistemica (SIB) assumono, tra le altre, anche le funzioni di rilevanza sistemica statuite nella LBCR, segnatamente nell'ambito delle operazioni di deposito e di credito a livello nazionale nonché del traffico dei pagamenti. Poiché queste funzioni sono considerate irrinunciabili e non sostituibili a breve termine, la stabilità delle SIB riveste un'importanza cruciale per l'economia e il sistema finanziario svizzeri (cfr. art. 7 cpv. 1 LBCR). In considerazione delle dimensioni, dell'importanza sul mercato e dell'interdipendenza di una SIB, una situazione di emergenza o un fallimento di una SIB può comportare notevoli squilibri nel sistema finanziario. Inoltre, il fallimento di una SIB avrebbe, attraverso il mercato interbancario, pesanti conseguenze per l'intero sistema bancario svizzero e potrebbe colpire duramente, soprattutto nel caso di una SIB⁶ attiva a livello internazionale, anche il sistema finanziario internazionale. Non da ultimo, un numero elevato di clienti (p. es. le economie domestiche e le imprese) non sarebbero più in grado di pagare le spese correnti e di effettuare investimenti a causa del blocco dei loro conti e dell'interruzione delle relazioni di credito. Il fallimento di una SIB potrebbe compromettere e destabilizzare l'approvvigionamento di liquidità e il sistema dei pagamenti in Svizzera. L'economia nazionale ne risentirebbe fortemente. Nel caso di una SIB attiva a livello internazionale si aggiunge il fatto che un eventuale fallimento causerebbe la perdita di fiducia dei clienti e degli investitori internazionali verso tutta la piazza finanziaria svizzera, minando in maniera considerevole e a lungo termine la piazza globale di gestione patrimoniale della Svizzera. Questo avrebbe a sua volta ripercussioni negative gravi e durature sul mercato del lavoro, sulla creazione di valore e sulle entrate fiscali del Paese.

Come dimostrato nella crisi economico-finanziaria del 2007–2009, le SIB sono troppo grandi e troppo interconnesse per essere lasciate fallire (TBTF). Per rafforzare la resistenza alle crisi delle SIB e diminuire il rischio di squilibri nell'economia nazionale, anche la Svizzera ha integrato nella propria legislazione gli standard internazionali che impongono esigenze più elevate in materia di capitale e liquidità come pure una migliore capacità di risanamento e di liquidazione (regolamentazione TBTF). Eventi quali la pandemia di COVID-19 hanno evidenziato che tali esigenze erano in linea di massima opportune. Possono tuttavia verificarsi situazioni in cui i fondi liquidi propri di una banca e quelli provenienti dal sostegno straordinario di liquidità

⁵ RS 221.301

⁶ Secondo l'art. 124a dell'ordinanza sui fondi propri (OFoP, RS 952.03), le due grandi banche designate come «global systemically important banks» dal Financial Stability Board (FSB), ossia UBS e Credit Suisse, sono da considerarsi SIB attive a livello internazionale.

(«Emergency Liquidity Assistance», ELA⁷) della Banca nazionale svizzera (BNS) non sono sufficienti per garantire la stabilità della SIB interessata (p. es. a seguito di una prolungata perdita di fiducia degli operatori del mercato) oppure per consentire un risanamento o una liquidazione con mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica.

L'11 marzo 2022 il Consiglio federale aveva deciso di introdurre una garanzia statale della liquidità (PLB) per le SIB, con lo scopo di integrare un elemento cruciale nella regolamentazione TBTF già esistente in Svizzera, in linea con i principi internazionali di buona prassi⁸.

Il progetto è stato redatto in collaborazione con l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) e la BNS. Tra metà gennaio e inizio febbraio del 2023 le SIB, nell'ambito di una consultazione preliminare, hanno avuto la possibilità di prendere posizione sul progetto di regolamentazione.

In virtù degli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost., il 16 marzo 2023 il Consiglio federale ha posto in vigore l'ordinanza. Il Consiglio federale, ricorrendo al diritto di necessità, ha così introdotto immediatamente il concetto di PLB a causa dell'enorme perdita di fiducia nei confronti di Credit Suisse, che ha portato all'acquisizione di quest'ultima da parte di UBS. Tale operazione ha richiesto un sostegno statale, non da ultimo per garantire la liquidità. L'ordinanza decadrà sei mesi dopo la sua entrata in vigore, a meno che il Consiglio federale non presenti all'Assemblea federale entro il termine previsto l'avamprogetto di una base legale per il contenuto dell'ordinanza.

La presente modifica della LBCR include anche le disposizioni dell'ordinanza che vanno al di là dell'introduzione del concetto di PLB conformemente ai parametri di riferimento del mandato del Consiglio federale dell'11 marzo 2022. Anche tali disposizioni sono integrate al capo quattordicesimo a della LBCR. Ciò consente in particolare di ancorare nel diritto le basi legali e gli effetti correlati ai mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto già concessi come pure le altre misure adottate nel marzo 2023 e quindi di continuare ad applicarle. Il presente progetto non influisce sulle decisioni del Consiglio federale adottate il 16 e il 19 marzo 2023 né sulla decisione della Delegazione delle finanze delle Camere federali del 19 marzo 2023. Inoltre, il periodo di validità per la concessione di mutui supplementari a sostegno della liquidità deve essere limitato fino al 31 dicembre 2027. La possibilità per la BNS di concedere mutui supplementari a sostegno della liquidità è stata introdotta a marzo 2023, come rete di sicurezza necessaria e attuabile in tempi particolarmente rapidi per sopperire alle carenze di liquidità particolarmente elevate di Credit Suisse. Questa misura è stata decisiva al fine di evitare un grave danno per l'economia svizzera (per superare la fase critica fino alla concessione di un mutuo PLB). Il Consiglio federale deve altresì esaminare le disposizioni di cui al capo quattordicesimo a entro un massimo di cinque anni dalla relativa entrata in vigore. Redigerà a tal proposito un rapporto all'attenzione dell'Assemblea federale in cui saranno illustrate le eventuali abrogazioni o modifiche necessarie a livello di legge. A quel punto sarà possibile eventualmente abrogare le disposizioni che dovessero risultare obsolete al momento della verifica.

Contestualmente all'adozione del messaggio sul presente progetto di legge e alla relativa presentazione al Parlamento, il Consiglio federale ha intenzione di prorogare il periodo di validità dell'ordinanza, analogamente a quanto avvenuto per l'ordinanza concernente la concessione di crediti e fideiussioni solidali in seguito al coronavirus (cfr. anche l'art. 7c della legge del

⁷ Il concetto di ELA (mutui straordinari a sostegno della liquidità) si basa sull'art. 5 cpv. 2 lett. e in combinato disposto con l'art. 9 cpv. 1 lett. e LBN. Tale concetto è specificato al numero 6 delle «Direttive della Banca nazionale svizzera sugli strumenti di politica monetaria», disponibili all'indirizzo www.snb.ch/it/mmr/refe-rence/snb_legal_geldpol_instr/source/snb_legal_geldpol_instr.it.pdf.

⁸ Cfr. n. 2.

21 marzo 1997⁹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA)¹⁰. Questo consente di garantire il mantenimento e l'efficacia delle disposizioni dell'ordinanza concernente mutui supplementari a sostegno della liquidità e la concessione da parte della Confederazione di garanzie in caso di dissesto per mutui a sostegno della liquidità erogati dalla Banca nazionale svizzera a banche di rilevanza sistemica¹¹ fino al termine dell'iter parlamentare.

Se il Parlamento dovesse respingere la presente revisione parziale della LBCR e quindi la trasposizione in una legge delle disposizioni dell'ordinanza concernente mutui supplementari a sostegno della liquidità e la concessione da parte della Confederazione di garanzie in caso di dissesto per mutui a sostegno della liquidità erogati dalla Banca nazionale svizzera a banche di rilevanza sistemica¹², si produrrebbero due conseguenze principali. Da un lato – e questa sarebbe la ripercussione più importante –, l'eventuale rifiuto il Parlamento implicherebbe la rinuncia a introdurre il concetto di PLB nel diritto ordinario e dunque a un pertinente strumento volto a completare il dispositivo TBTF e a prevenire o affrontare le crisi future; dall'altro, è necessario capire quali sarebbero le conseguenze di ciò sulle misure che sono state disposte a marzo 2023 sulla base dell'ordinanza del Consiglio federale a sostegno di Credit Suisse e della sua acquisizione da parte di UBS.

Un rifiuto del presente progetto di legge avrebbe come conseguenza l'abrogazione dell'ordinanza concernente mutui supplementari a sostegno della liquidità e la concessione da parte della Confederazione di garanzie in caso di dissesto per mutui a sostegno della liquidità erogati dalla Banca nazionale svizzera a banche di rilevanza sistemica¹³ (cfr. art. 7c cpv. 4 e art. 7d cpv. 2 lett. b LOGA).

Una parte delle regolamentazioni dell'ordinanza è confluita nei contratti tra la BNS e la Confederazione, o tra la BNS e Credit Suisse, ad esempio le norme concernenti modalità di rimborso, interessi, premi di rischio, premio per la messa a disposizione di una garanzia in caso di dissesto e costi per prestazioni di terzi (art. 7 cpv. 3 e art. 8 dell'ordinanza). L'altra parte delle regolamentazioni dell'ordinanza in relazione alla garanzia della Confederazione a copertura delle perdite che potrebbe subire UBS a seguito della vendita di determinati attivi (art. 14a dell'ordinanza) è attualmente in discussione e dovrà essere disciplinata contrattualmente. Tali regolamentazioni, che costituiscono oggetto dei contratti, resteranno applicabili tra le parti anche nel caso in cui l'ordinanza, fondamento giuridico per la stipula dei contratti, dovesse essere abrogata.

Le conseguenze di un'abrogazione delle regolamentazioni dell'ordinanza del 16 marzo 2023 applicabili non solo tra le parti contrattuali o anche oltre la durata del contratto (cfr. art. 9 cpv. 1 dell'ordinanza) sarebbero più difficili da valutare. Vi rientrano ad esempio i privilegi nel fallimento (art. 3 cpv. 1 e art. 11 dell'ordinanza), gli obblighi del mutuatario derivanti da mutui a sostegno della liquidità coperti da garanzia in caso di dissesto (art. 9 dell'ordinanza), la disposizione penale (art. 14 dell'ordinanza) e l'esclusione della legge sulla trasparenza (art. 6 cpv. 3 dell'ordinanza). Tali norme devono rimanere valide anche in seguito all'abrogazione dell'ordinanza concernente mutui supplementari a sostegno della liquidità e la concessione da parte della Confederazione di garanzie in caso di dissesto per mutui a sostegno della liquidità erogati dalla Banca nazionale svizzera a banche di rilevanza sistemica¹⁴. Se questo sia possibile anche in caso di un rifiuto della relativa trasposizione nel diritto ordinario, spetterà in fin dei conti ai tribunali deciderlo, in caso di controversie. Qualora i tribunali negassero ad esempio l'applicabilità dei privilegi in caso di fallimento, si solleverebbe in particolare un'altra questione, ossia

⁹ RS 172.010

¹⁰ RU 2020 3799; cfr. anche FF 2020 7427, messaggio del 18.9.2020 relativo alla legge federale concernente i crediti garantiti da una fideiussione solidale in seguito al coronavirus.

¹¹ RS 952.3

¹² RS 952.3

¹³ RS 952.3

¹⁴ RS 952.3

se la BNS che ha concesso mutui supplementari a sostegno della liquidità possa esigere dalla Confederazione il risarcimento di un danno subito a causa della cancellazione del privilegio in caso di fallimento.

Il dispositivo TBTF, le presenti disposizioni sul PLB e altre misure devono essere inoltre valutati nell'ambito dell'analisi dei fatti, decisa dal Consiglio federale il 29 marzo 2023, relativi all'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS e i risultati devono essere presentati al Parlamento nel quadro del prossimo rapporto del Consiglio federale sulla valutazione delle banche di rilevanza sistemica secondo l'articolo 52 LBCR. Va inoltre ricordato che il Consiglio federale verificherà se in base alla situazione giuridica attuale il Parlamento sia sufficientemente coinvolto nelle decisioni finanziarie urgenti o se siano necessari e possibili degli adeguamenti, senza limitare in tal modo le competenze costituzionali della Confederazione e dunque la capacità di intervento dello Stato in situazioni di crisi.¹⁵

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

Oltre all'opzione scelta, le autorità (DFF, FINMA e BNS), nell'ambito della concretizzazione dei parametri di riferimento sul PLB stabiliti dal Consiglio federale, hanno esaminato due ipotesi alternative: da un lato, un sostegno alla liquidità accordato dalla BNS senza privilegio nel fallimento e senza garanzia in caso di dissesto concessa dalla Confederazione, dall'altro, la mancata regolamentazione a livello di legge di un sostegno alla liquidità da parte dello Stato. Le autorità hanno rinunciato a perseguire entrambe le alternative per le ragioni illustrate di seguito.

Nel caso di un **sostegno alla liquidità accordato dalla BNS senza privilegio nel fallimento e senza garanzia in caso di dissesto concessa dalla Confederazione**, a condizioni soddisfatte, la BNS concederebbe alla banca interessata un mutuo non garantito. A livello formale, si renderebbe necessaria una modifica della legge del 3 ottobre 2003¹⁶ sulla Banca nazionale (LBN), in modo da permettere alla BNS di mettere a disposizione di una SIB liquidità supplementare senza garanzie. Ciò corrisponde fondamentalmente alla prassi internazionale secondo cui il ruolo di prestatore di ultima istanza («lender of last resort») delle banche centrali si basa sul principio di approvvigionamento di liquidità a fronte di garanzie. La misura adeguata della copertura può tuttavia essere valutata caso per caso in base alla situazione. Alla luce di quanto precede, l'opzione scelta è stata integrata con mutui supplementari della BNS a sostegno della liquidità privi di garanzie, ma di importo limitato (con una validità sino a fine 2027), a causa degli avvenimenti correlati all'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS. Il potenziale di perdita per la BNS derivante da tali mutui è ridotto notevolmente grazie alla disposizione di un limite massimo e al privilegio nel fallimento, che tiene conto in senso più ampio anche dell'aspetto della «sicurezza». Nel caso dei mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto, la garanzia della Confederazione consente di evitare ogni sorta di perdita per la BNS. Il ruolo della BNS come prestatore di ultima istanza deve essere esaminato nell'ambito dell'analisi dei fatti, decisa dal Consiglio federale il 29 marzo 2023, relativi all'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS.

La seconda ipotesi alternativa esaminata rispecchia lo **status quo**, poiché non prevede **alcuna base legale per il sostegno statale alla liquidità** e lascia il Consiglio federale nelle condizioni di agire solo in base al diritto di necessità. La rinuncia a una regolamentazione a

¹⁵ Cfr. il postulato 23.3438 Ricorso al diritto di necessità, depositato dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-CN), disponibile all'indirizzo <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20233438>, e il comunicato stampa del Consiglio federale del 19.4.2023, disponibile all'indirizzo <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa/msg-id-94415.html>.

¹⁶ RS 951.11

livello di legge non può avere un effetto preventivo su un'eventuale perdita di fiducia né contribuire a rassicurare i vari gruppi interessati (mercati, clienti, autorità estere). Siccome in tal caso sarebbe possibile riconquistare la fiducia del mercato semmai soltanto dopo l'avvento di una crisi, per lo Stato l'efficacia dello strumento sarebbe inferiore mentre il rischio finanziario superiore rispetto all'opzione scelta. Inoltre, la rinuncia a un'esplicita introduzione di un PLB non soddisferebbe le esigenze poste dagli standard del FSB e incrementerebbe il rischio che le autorità estere, per mancanza di fiducia, impongano requisiti più rigidi alle filiali estere di SIB svizzere attive a livello internazionale («ring fencing»).

L'**opzione scelta**, in linea con la prassi internazionale, si basa su un approccio credibile secondo cui in caso di crisi, a patto che siano soddisfatte le condizioni necessarie, è garantito l'approvvigionamento di liquidità di una SIB per il risanamento o il fallimento con mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica. In conformità con principi di importanti Giurisdizioni estere, la BNS, una volta esauriti i mutui a sostegno della liquidità straordinari e supplementari (con una validità sino a fine 2027), eroga un mutuo a sostegno alla liquidità coperto da una garanzia della Confederazione in caso di dissesto. L'esplicito fondamento in una legge crea inoltre i presupposti necessari per produrre un effetto preventivo di ripristino della fiducia sui mercati. In questo modo gli operatori del mercato esistenti o futuri devono essere disposti a mantenere le relazioni commerciali con la SIB o ad avviarne di nuove. La SIB è così in grado di assicurare le fonti di finanziamento private anche in caso di crisi, senza rendere possibilmente necessario un sostegno statale alla liquidità. Qualora sia comunque necessario un sostegno statale, l'opzione scelta prevede a priori la predisposizione di processi volti a garantire una concessione rapida del sostegno alla liquidità e, in caso di fallimento della SIB interessata, prevede una limitazione del potenziale di perdita per i crediti della BNS, attraverso il privilegio nel fallimento.

In linea di principio, sarebbe stato pensabile combinare l'introduzione di un PLB **con un ulteriore innalzamento delle esigenze in materia di liquidità per le SIB**. Quest'alternativa è stata tuttavia scartata poiché con la revisione dell'ordinanza del 30 novembre 2012¹⁷ sulla liquidità (OLiq), entrata in vigore il 1° luglio 2022, le esigenze quantitative per le SIB sono state riviste e rese più rigorose. In base a tale revisione, entro la fine del 2023 le SIB svizzere devono soddisfare le esigenze di base e le esigenze aggiuntive specifiche all'istituto basate sui rischi. Nel confronto internazionale queste esigenze sono più rigide. Infatti, nessuna delle principali Giurisdizioni internazionali come gli Stati Uniti, l'Unione europea e il Regno Unito presenta esigenze di base prescritte a livello normativo come quelle applicate in Svizzera con l'OLiq riveduta. Con la recente revisione delle esigenze in materia di liquidità, dunque, in futuro si ridurranno sostanzialmente le probabilità di dover ricorrere a un PLB.

Ipotizzando uno scenario estremo, potrebbe capitare che la Confederazione, una volta conclusa con decisione passata in giudicato la procedura di fallimento della SIB, debba effettivamente indennizzare la BNS in virtù della garanzia in caso di dissesto. È in casi come questo che si pone la questione di un **indennizzo della Confederazione** (come previsto dai «guiding principles» del FSB, cfr. n. 2). Sono stati esaminati gli strumenti seguenti.

- Premio *ex ante*: tale misura consisterebbe nel far versare a tutte le SIB, indipendentemente dall'avvento effettivo di una crisi, un contributo annuo alla Confederazione per poter usufruire eventualmente di un PLB. Il presente progetto non prende in considerazione l'introduzione di un premio *ex ante*. Dato che le SIB non hanno diritto a mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto, non c'è motivo di introdurre un premio di questo genere, nell'ordine di un premio assicurativo. Manca ol-

¹⁷ RS 952.06

tretutto un metodo generalmente riconosciuto per stabilire i contributi *ex ante* delle singole SIB, poiché è difficile stimare il rischio effettivo causato da una SIB, che può variare molto da una all'altra SIB¹⁸.

- Garanzia dei depositi: come ulteriore possibile misura di indennizzo della Confederazione si è ipotizzato di basarsi sul sistema esistente di garanzia dei depositi. Tale approccio è stato però scartato. L'utilizzo della garanzia dei depositi nell'ambito del PLB sarebbe soggetto a forti limitazioni poiché renderebbe necessario aumentare notevolmente gli obblighi contributivi delle banche. Nel frattempo, il Parlamento ha trasmesso il postulato 23.3443, che chiede di verificare gli adeguamenti della garanzia dei depositi e le relative conseguenze; questa verifica deve essere effettuata nel quadro dell'elaborazione del rapporto del Consiglio federale sulla valutazione delle banche di rilevanza sistemica (cfr. n. 1).
- Copertura *ex post* delle perdite da parte delle restanti SIB: se viene aperta una procedura di fallimento nei confronti della SIB interessata, il progetto, per ridurre il rischio a carico della Confederazione, prevede in particolare l'introduzione di un privilegio nel fallimento per i crediti della BNS derivanti da mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto (compresi gli interessi e i premi maturati). Al termine della procedura di fallimento, eventuali perdite che rimangono a carico della Confederazione potrebbero essere compensate da una partecipazione ai costi da parte delle restanti SIB¹⁹. Tale misura è stata scartata da un lato perché non esiste una base costituzionale per attuarla sotto forma di tassa, almeno nei casi in cui questa fosse di natura fiscale, dall'altro perché non sarebbe la banca che ha provocato le perdite (responsabilità collettiva) a coprire i costi e la problematica legata agli incentivi inappropriati («moral hazard»²⁰) resterebbe irrisolta.

A fronte delle difficoltà di attuazione qui descritte, queste tre alternative di indennizzo della Confederazione sono state rifiutate. L'opzione scelta, in particolare grazie al privilegio nel fallimento (cfr. n. 3.1) e al prerequisito della solvibilità dell'istituto, offre una sostanziale riduzione dei rischi per la Confederazione, persino in uno scenario estremo. La problematica degli incentivi inappropriati per le banche è inoltre contrastata dalla necessità di pagare premi per la messa a disposizione di una garanzia in caso di dissesto (premi per la messa a disposizione), premi di rischio e interessi come pure da altre condizioni.

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

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020²¹ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020²² sul programma di legislatura 2019–2023.

Si ritiene tuttavia opportuno modificare la LBCR e trasporre l'ordinanza del 16 marzo 2023 nel diritto ordinario, dato che il progetto rafforzerebbe la stabilità delle SIB e di conseguenza

¹⁸ Relazione 2020 della Corte dei conti europea su eventuali passività potenziali del SRB (www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=60060): al giugno 2021 erano in corso 44 procedimenti dinanzi agli organi giudiziari dell'UE, in particolare in merito al calcolo e alla riscossione di contributi *ex ante*. La somma di denaro esigibile al 31.12.2020 era di circa 5,6 mia. di euro, ossia oltre il 10 % dei contributi totali riscossi fino a luglio 2021, pari a 52 mia. di euro.

¹⁹ La misura di compensazione *ex post* è molto diffusa nel contesto internazionale. All'estero però, contrariamente a quanto proposto in Svizzera, l'eventuale compensazione è in genere suddivisa tra un numero più elevato di banche.

²⁰ Sussiste quando i soggetti economici si comportano in maniera irresponsabile a causa di incentivi economici inappropriati. Ciò fa insorgere un nuovo rischio o aumenta un rischio preesistente.

²¹ FF 2020 1565

²² FF 2020 7365

dell'economia e del sistema finanziario svizzeri. Il progetto si inserisce nei settori d'intervento²³ previsti dalla politica dei mercati finanziari del Consiglio federale di dicembre 2020²⁴.

La garanzia della Confederazione in caso di dissesto di cui all'articolo 32a è considerata uno strumento finanziario conformemente allo standard IPSAS 41 («International Public Sector Accounting Standards», principi contabili internazionali applicabili al settore pubblico) che la Confederazione applica dal 2023. Qualora al 31 dicembre 2023 la garanzia in caso di dissesto sia ancora in essere e i premi per la messa a disposizione e i premi di rischio siano insufficienti a coprire adeguatamente il rischio di dissesto, la differenza dovrebbe andare a gravare sul risultato annuo della Confederazione e sul risultato di finanziamento secondo le direttive sul freno all'indebitamento; l'importo verrebbe presumibilmente iscritto nel bilancio straordinario. È possibile valutare in modo definitivo se la garanzia a copertura delle perdite di cui all'articolo 51g provoca un onere (straordinario) che grava sul risultato annuo o sul risultato di finanziamento solo quando è stata redatta la versione definitiva dell'intera documentazione contrattuale tra la Confederazione e UBS.

2 Diritto comparato

2.1 Standard internazionali

Nel documento sugli elementi chiave («key attributes»)²⁵, il FSB stabilisce i principi fondamentali per una risoluzione efficace²⁶ delle banche, il cui obiettivo prioritario è quello di consentire la risoluzione delle banche senza esporre i contribuenti a perdite. Nello stesso documento sono stabiliti anche i principi dell'approvvigionamento di liquidità di una banca di rilevanza sistemica attiva a livello internazionale («Global Systemically Important Bank», G-SIB) in fase di risoluzione.²⁷ Il FSB ha specificato i principi di approvvigionamento di liquidità nel documento sui «guiding principles»²⁸, dove ha introdotto altresì il concetto di PLB.

Ai sensi dei «guiding principles», nel contesto di una risoluzione, il fabbisogno di liquidità necessario deve essere coperto in prima istanza da fonti di liquidità private. Le autorità mettono a disposizione liquidità solo dopo l'adempimento di determinate condizioni e nella misura strettamente necessaria, per ridurre il rischio di «moral hazard»²⁹. Secondo i «guiding principles» si deve dunque ricorrere al PLB nei casi in cui ciò sia necessario e appropriato al fine di attuare la strategia di risoluzione e rafforzare di conseguenza la stabilità finanziaria.³⁰ Tale misura è volta a promuovere la fiducia sui mercati e a indurre le controparti private a continuare a fornire liquidità alla banca durante la risoluzione. Il PLB³¹ deve altresì apparire credibile, nel senso che deve essere in grado di coprire il fabbisogno di liquidità previsto per la banca in fase di risoluzione, consentire l'attuazione della strategia di risoluzione privilegiata dall'autorità di liquidazione competente e permettere la risoluzione di più G-SIB contemporaneamente. La li-

²³ Segnatamente il n. 7 «Assicurare la resilienza» > «Resilienza».

²⁴ Rapporto del Consiglio federale del 4.12.2020 «Radicata in Svizzera, all'avanguardia nel mondo: Politica per una piazza finanziaria svizzera rivolta verso il futuro». Fonte: www.sif.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Politica dei mercati finanziari > [Rapporto](#).

²⁵ FSB, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, 15.10.2014, disponibile all'indirizzo www.fsb.org/wp-content/uploads/r_141015.pdf.

²⁶ Il termine inglese «resolution» così come utilizzato nel documento sui «key attributes» del FSB è tradotto nel presente numero con il termine «risoluzione». Nel contesto svizzero, tale termine fa riferimento al risanamento o al fallimento con mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica di un istituto.

²⁷ N. 6 Key Attributes

²⁸ FSB, *Guiding Principles on the temporary funding needed to support the orderly resolution of a global systemically important bank (GSIB)*, 18.8.2016, disponibile all'indirizzo www.fsb.org/wp-content/uploads/Guiding-principles-on-the-temporary-funding-needed-to-support-the-orderly-resolution-of-a-global-systemically-important-bank-%E2%80%99CG-SIB%E2%80%9D.pdf.

²⁹ N. 1 Guiding Principles

³⁰ N. 2 e 3 Guiding Principles

³¹ N. 2 Guiding Principles

quidità non deve essere messa a disposizione più a lungo di quanto sia necessario per mantenere le funzioni cruciali di rilevanza sistemica nel corso di una risoluzione ordinata, ma per il tempo che serve alla banca per accedere nuovamente a fonti di liquidità private.

L'opportunità di ricorrere a un PLB è correlata al rischio di incentivi inappropriati. Tale strumento può indurre una banca a contare sull'approvvigionamento di liquidità attraverso il PLB in caso di risoluzione, tralasciando di conseguenza misure di potenziamento della liquidità di carattere preventivo. Il rischio di «moral hazard» va ridotto³², ad esempio con misure di sussidiarietà rappresentate da prescrizioni in materia di liquidità sufficientemente rigide.³³ Il fabbisogno di liquidità della banca deve essere coperto in prima istanza da fonti di liquidità private, perciò è opportuno introdurre incentivi finanziari che inducano ad abbandonare rapidamente il PLB. Si deve inoltre evitare che gli enti pubblici subiscano perdite a seguito del PLB. Pertanto devono essere previsti meccanismi *ex ante* o *ex post* per la compensazione di eventuali perdite³⁴. L'autorità di risoluzione istituisce nella propria Giurisdizione un piano di liquidità per le G-SIB, che sia parte integrante del piano di risoluzione. Questo include la stima del fabbisogno di liquidità in caso di risoluzione e l'identificazione delle possibili fonti di liquidità. In questo contesto la disponibilità di un PLB rappresenta, insieme al finanziamento mediante il mercato privato e l'ulteriore accesso ad agevolazioni delle banche centrali, un elemento cruciale per garantire una liquidità sufficiente.³⁵

In Svizzera la BNS deve poter mettere a disposizione di una SIB, nell'ambito di una procedura di risanamento, liquidità a carattere temporaneo, sotto forma di mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto concessa dalla Confederazione, con lo scopo di rafforzare la fiducia degli operatori del mercato nei confronti della SIB. In questo modo lo strumento in Svizzera trova un'applicazione più ampia di quanto previsto dai «guiding principles» del FSB³⁶, che si concentrano sul mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica. Come spiegato al numero 5, un fallimento delle parti senza rilevanza sistemica del gruppo finanziario, nel caso di SIB attive a livello internazionale, può ricadere segnatamente sulla clientela estera di servizi di gestione patrimoniale. In una situazione del genere la piazza finanziaria svizzera subirebbe una marcata perdita di fiducia, che si ripercuoterebbe sensibilmente sull'economia nazionale e metterebbe a rischio il ruolo della Svizzera come piazza finanziaria internazionale. Inoltre, le autorità estere imporrebbero agli enti giuridici domiciliati nel loro Paese requisiti regolamentari più rigidi o il blocco della liquidità disponibile (cosiddetto «ring fencing»). Un'ulteriore caratteristica del presente concetto è il privilegio nel fallimento introdotto a favore della BNS per il credito derivante da mutui, che ha lo scopo di ridurre possibili rischi di dissesto per la Confederazione. Ulteriori opzioni per l'indennizzo della Confederazione sono state scartate per le ragioni menzionate nel numero 1.2. Il rischio di incentivi inappropriati nei confronti delle banche è contrastato dalla necessità di pagare interessi, premi per la messa a disposizione e premi di rischio come pure da altre condizioni.

I numeri seguenti, dedicati al diritto comparato, presentano una panoramica delle diverse tipologie di PLB nelle Giurisdizioni in cui sono presenti G-SIB.

2.2 Regno Unito

Nel Regno Unito tutte le banche che rispondono ai requisiti necessari per poterne usufruire hanno accesso alle agevolazioni previste dal regime monetario della Banca d'Inghilterra («Bank of England's Sterling Monetary Framework»)³⁷. Oltre alle agevolazioni esistenti in virtù

³² N. 3 Guiding Principles

³³ N. 1 Guiding Principles

³⁴ N. 4 Guiding Principles

³⁵ N. 5 Guiding Principles

³⁶ Cfr. n. 2.

³⁷ Queste sono chiaramente definite, comunicate in modo trasparente e paragonabili alle agevolazioni esistenti della BNS. Bank of England, *Bank of England Market Operations Guide*, 7.4.2022, disponibile all'indirizzo <https://www.bankofengland.co.uk/markets/bank-of-england-market-operations-guide>.

del regime monetario e alla ELA, il regolamento «Resolution Liquidity Framework» (RLF)³⁸ offre alla Bank of England (BoE) la possibilità, se necessario, di assicurare liquidità alle banche che si trovano in una procedura di risoluzione avviata dalla BoE. In questo caso si tratta di un PLB sotto forma di sostegno alla liquidità da parte della banca centrale. L'attivazione deve essere precedentemente approvata dal Ministero delle finanze (HM Treasury).³⁹ Il sostegno alla liquidità previsto dal RLF è fondamentalmente coperto da garanzie. Data l'entità presumibilmente notevole del sostegno alla liquidità, la BoE richiede inoltre al «HM Treasury» una dichiarazione di indennizzo («indemnity»), che le consente di fornire a una banca in fase di risoluzione tutta la liquidità di cui ha bisogno e per tutto il periodo necessario.⁴⁰ In sostanza, dunque, nel Regno Unito il PLB consiste in un sostegno alla liquidità da parte della BoE che è approvato e garantito dallo Stato. Non è ufficialmente stabilito in quali situazioni e a quali condizioni sia concesso tale sostegno. È il settore a farsi carico di eventuali perdite derivanti dal sostegno alla liquidità.⁴¹

2.3 Stati Uniti

Negli Stati Uniti, il Federal Reserve System (FED) mette a disposizione sostegni alla liquidità esistenti mediante il cosiddetto programma della finestra di sconto («discount window»). La FED determina l'accesso alla finestra di sconto, sempre sulla base dei rating di vigilanza e dei dati di capitalizzazione. L'accesso ai crediti della finestra di sconto è consentito solo a istituti solvibili e con la fornitura di garanzie.⁴² La concessione del sostegno alla liquidità è di competenza della FED che, tenendo in considerazione le valutazioni di gestione dei rischi, definisce le modalità del credito. In seguito alla crisi economico-finanziaria globale del 2007–2009 la FED, con l'approvazione del ministro delle finanze, può istituire un programma di credito ELA o un'agevolazione ELA a disposizione delle banche solvibili.

In caso di risoluzione, si distinguono due procedure diverse di sostegno speciale alla liquidità. Da un lato, ai sensi del «US bankruptcy code» si applica la procedura ordinaria di fallimento di cui al titolo I, sezione 165 (d) del «Dodd-Frank Act» (DFA) per «bank holding companies». Tale procedura ordinaria di fallimento non prevede alcun PLB. D'altra parte il DFA, date le particolari esigenze relative alla risoluzione di istituti finanziari grandi e complessi, ai sensi del titolo II prevede in alternativa la risoluzione secondo la «Orderly Liquidation Authority» (OLA). La condizione per realizzare una risoluzione con la OLA è che, applicando il «bankruptcy code» ai sensi del titolo I si provocherebbero «serious adverse effects on financial stability in the United States» (ovvero gravi ripercussioni negative sulla stabilità finanziaria degli Stati Uniti). In casi di questo genere l'autorità di risoluzione competente è la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) e non il tribunale del fallimento di competenza.⁴³ Teoricamente la banca ponte, istituita e ricapitalizzata in base alla strategia della FDIC, dovrebbe essere in grado di finanziarsi autonomamente sul mercato. Il DFA riconosce però che in certi casi non è possibile coprire il fabbisogno di liquidità a breve termine con fonti di rifinanziamento private e

³⁸ Bank of England, *The Bank of England's approach to resolution* («The Purple Book»), ottobre 2017, disponibile all'indirizzo www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/news/2017/october/the-bank-of-england-approach-to-resolution.pdf?la=en&hash=FC806900972DDE7246AD8CD1DF8B8C.

³⁹ HMT, *Memorandum of Understanding and resolution planning and financial crisis management*, aprile 2017, disponibile all'indirizzo https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/609875/PU2079_MoU_2017_print.pdf?adlt=strict.

⁴⁰ Bank of England, ottobre 2017, pag. 22

⁴¹ In primo luogo attraverso il contributo imposto alle banche dal 2011 denominato «bank levy», cfr. Office for Budget Responsibility, *Bank levy*, marzo 2022, disponibile all'indirizzo <https://obr.uk/forecasts-in-depth/tax-by-tax-spend-by-spend/bank-levy/?adlt=strict>.

⁴² Per informazioni sulle garanzie consentite e sugli haircut cfr. Federal Reserve Banks, *Operating Circular No. 10 LENDING*, 16.7.2013, disponibile all'indirizzo www.frbservices.org/binaries/content/assets/crsocms/resources/rules-regulations/071613-operating-circular-10.pdf.

⁴³ Federal Insurance Corporation (FDIC), *Resolution of Systemically Important Financial Institutions: The Single Point of Entry*, FR, 78. No. 243, 18.12.2013, disponibile all'indirizzo www.govinfo.gov/app/details/FR-2013-12-18/2013-30057.

prevede pertanto la possibilità di approvvigionamento di liquidità mediante un fondo di risoluzione («Orderly Liquidation Fund», OLF).

L'OLF è un fondo speciale integrato nel Tesoro statunitense al quale può attingere la FDIC per farsi prestare la liquidità necessaria alla risoluzione.⁴⁴ Tecnicamente la FDIC o concede una garanzia nei confronti di un fornitore di liquidità privato (con la promessa di una garanzia «coperta» dalla possibilità di accedere all'OLF), oppure emette obbligazioni (coperte dai valori patrimoniali della banca «ponte» da essa istituita) che vengono acquistate dal Tesoro statunitense. L'entità dei fondi che si possono ottenere dall'OLF è limitata. Nei primi 30 giorni dalla designazione della FDIC nel ruolo di OLA, non è possibile ottenere un sostegno alla liquidità superiore al 10 per cento del valore degli attivi consolidati dell'istituto finanziario interessato («Covered Financial Company», CFC). Trascorso il termine di 30 giorni, è possibile emettere obbligazioni equivalenti al 90 per cento del «fair value» degli attivi consolidati, a condizione che la FDIC e il ministro delle finanze abbiano concordato un piano di rimborso su un periodo massimo di 60 mesi.⁴⁵ Ai fondi ottenuti dall'OLF va applicato un tasso d'interesse superiore al tasso d'interesse di mercato. L'OLF non è un fondo *ex ante*, pertanto non è prefinanziato. La FDIC può beneficiare dei fondi dell'OLF soltanto osservando condizioni molto rigide. I fondi ottenuti dall'OLF devono essere integralmente rimborsati con i ricavi derivanti dalla vendita degli attivi della banca ponte. Qualora ciò non sia possibile, si può ricorrere a determinate imprese finanziarie per il rimborso dei fondi ottenuti attraverso l'OLF su un periodo di cinque anni.⁴⁶

OLA e OLF sono stati al centro di continue critiche, poiché possono comportare un «moral hazard» e, in ultima analisi, il rischio di causare perdite per i contribuenti. L'amministrazione Trump ha incaricato il Tesoro statunitense di effettuare un'analisi completa della procedura di cui al titolo II.⁴⁷ Il 21 febbraio 2018 il Tesoro ha pubblicato il proprio rapporto sulla OLA⁴⁸, giungendo alla conclusione che fosse necessario continuare a mantenere la OLA come «back-stop» oltre alla procedura di fallimento come procedura di risoluzione straordinaria per i grandi gruppi finanziari complessi e attivi a livello internazionale, in particolare nei casi in cui non è possibile ottenere il finanziamento necessario dal settore privato. La OLA, infatti, sarebbe in grado di prevenire l'applicazione di misure di «ring fencing» da parte di enti regolatori stranieri. I requisiti di accesso all'OLF devono essere ulteriormente limitati attraverso una serie di disposizioni e i crediti diretti dell'OLF devono essere possibili solo sulla base garantita. La qualità delle garanzie dovrebbe rispecchiare quelle per accedere alla finestra di sconto della FED.⁴⁹ Oltretutto, i crediti derivanti dall'OLF sono prioritari nella gerarchia dei creditori rispetto a quelli di creditori privati.

2.4 Unione bancaria europea

Nella zona euro, la funzione di «lender of last resort» è esercitata congiuntamente dalla Banca centrale europea (BCE) e dalle banche centrali nazionali.⁵⁰ I crediti ELA sono erogati dalla banca centrale del Paese in cui ha sede la banca. La banca centrale nazionale in questione si fa carico anche di tutti gli eventuali costi e rischi derivanti. In caso di necessità, le banche centrali nazionali possono richiedere allo Stato una garanzia per la concessione di ELA. L'ero-

⁴⁴ Le Foreign Banking Organizations (FBO) non hanno accesso all'OLF.

⁴⁵ FDIC (2013), 78 FR 76617

⁴⁶ Bank holding companies con attivi pari ad almeno 50 mia. di dollari o altre imprese finanziarie importanti.

⁴⁷ *Presidential Memorandum for the Secretary of the Treasury*, Orderly Liquidation Authority, 21.4.2017, disponibile all'indirizzo www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201700266/pdf/DCPD-201700266.pdf.

⁴⁸ US Department of the Treasury, *Orderly Liquidation Authority and Bankruptcy Reform*, 21.2.2018, disponibile all'indirizzo https://home.treasury.gov/sites/default/files/2018-02/OLA_REPORT.pdf.

⁴⁹ US Department of the Treasury (2018), pag. 44-45

⁵⁰ BCE, *Cos'è un prestatore di ultima istanza?*, 26.8.2019, disponibile all'indirizzo www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/tell-me-more/html/what-is-a-lender-of-last-resort.it.html.

gazione di ELA da parte delle banche centrali nazionali nella zona euro è disciplinata dall'accordo denominato «Agreement on emergency liquidity assistance» del 2020.⁵¹ Non vi sono garanzie che una banca ottenga crediti ELA dalla propria banca centrale nazionale. Le banche che desiderano beneficiare di crediti ELA devono essere solvibili o quanto meno deve esservi una fondata probabilità di ricapitalizzazione. Per i crediti ELA le banche centrali nazionali accettano garanzie di qualità inferiore a quelle consuete richieste per altre linee di credito. Applicano uno scarto di garanzia («haircut») sulle garanzie e un tasso d'interesse più alto per le banche.

Il Comitato di risoluzione unico («Single Resolution Board», SRB) è l'autorità di risoluzione centrale all'interno dell'Unione bancaria. Insieme alle autorità di risoluzione nazionali, costituisce il meccanismo di risoluzione unico delle crisi bancarie («Single Resolution Mechanism», SRM), di cui fa parte un fondo di risoluzione unico («Single Resolution Fund», SRF) per sostegni speciali alla liquidità in caso di risoluzione.⁵² Il SRF serve a garantire un'applicazione effettiva delle misure di risoluzione e può essere impiegato sia per misure di sostegno alla liquidità che per misure di capitalizzazione (concessione di crediti o acquisto di attivi). Il SRF è finanziato mediante contributi *ex ante* delle banche dei 19 Stati membri dell'Unione bancaria. Entro la fine del 2023, il fondo dovrebbe essere finanziato con risorse pari almeno all'uno per cento dei depositi garantiti. In altre parole, le banche dovranno versare nel SRF un totale di circa 80 miliardi di euro.⁵³ Il SRB mette a disposizione il sostegno alla liquidità sostanzialmente su base garantita.

All'interno dell'Unione bancaria, il meccanismo europeo di stabilità (MES) esercita il ruolo di «common backstop». Qualora le risorse del SRF non siano sufficienti per l'attuazione delle misure di risoluzione, il MES può erogare un credito ulteriore pari attualmente a un massimo di 68 miliardi di euro. Tuttavia, necessita previamente dell'approvazione di tutti gli Stati membri dell'Unione bancaria. In caso di perdita, il settore bancario è tenuto a coprirlo nei confronti del MES. Dal 2024 il SRB avrà a disposizione circa 150 miliardi di euro per la concessione di sostegni alla liquidità in caso di risoluzione.

2.5 Giappone

La Bank of Japan (BoJ) può erogare sostegni alla liquidità a istituti finanziari in qualità di «lender of last resort» solo in caso di «going concern». Non può però concedere sostegni alla liquidità diretti in caso di risoluzione. In caso di necessità, la Deposit Insurance Corporation of Japan (DICJ)⁵⁴, responsabile dell'esecuzione operativa della risoluzione, deve procurarsi la liquidità necessaria per una risoluzione dalla BoJ, attraverso un credito coperto da una garanzia di Stato.

In seguito alla crisi finanziaria del 2007–2009, nel 2013 il «deposit insurance act» è stato modificato per il caso di risoluzione in modo da consentire, tra le altre cose, un particolare tipo di sostegno alla liquidità da parte della DICJ. Con l'autorizzazione del primo ministro (e delibera del Financial crisis response council) è possibile erogare un sostegno alla liquidità privo di garanzie e indipendentemente dalla solvibilità dell'istituto finanziario.⁵⁵ La DICJ dispone a tal fine di un fondo di garanzia finanziato mediante contributi. Laddove le risorse del fondo non

⁵¹ BCE, *Agreement on emergency liquidity assistance*, 9.11.2020, disponibile all'indirizzo <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.agreementemergencyliquidityassistance202012~ba7c45c170.en.pdf?dca797da3212289956ac24df607eb168>.

⁵² Single Resolution Board, *The Single Resolution Fund*, 28.6.2021, disponibile all'indirizzo www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2021-01-01%20The%20Single%20Resolution%20Fund.pdf.

⁵³ Single Resolution Board, *Single Resolution Fund grows by €13.7 billion to reach €66 billion*, 8.7.2022, disponibile all'indirizzo www.srb.europa.eu/en/content/single-resolution-fund-grows-eu137-billion-reach-eu66-billion.

⁵⁴ La pianificazione della risoluzione compete alla Financial Service Agency (FSA).

⁵⁵ Bank of Japan, *Progress toward resolvability to address TBTF problem: 10-year milestone since «Key Attributes»*, 22.6.2022, disponibile all'indirizzo www.boj.or.jp/en/research/wps_rev/rev_2022/rev22e03.htm.

siano sufficienti, è possibile procurarsi ulteriori risorse sul mercato o presso la BoJ. Qualora il fondo di garanzia subisca una perdita a causa del sostegno alla liquidità, questa può essere compensata mediante contributi *ex post* del settore finanziario.

2.6 Canada

In fase di stabilizzazione e in caso di risoluzione, la Bank of Canada ha la facoltà di concedere crediti ELA.⁵⁶ In caso di risoluzione, tale concessione è subordinata a un piano di risoluzione credibile, che sostituisce il requisito della solvibilità. Tuttavia, anche in tal caso, l'erogazione di crediti ELA è possibile unicamente a fronte di garanzie.⁵⁷ L'esecuzione della risoluzione è di competenza della Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC), la quale può fornire sostegni alla liquidità agli istituti ad essa affiliati sia con che senza garanzie. Le risorse provengono da un fondo di garanzia («investment portfolio») alimentato da contributi. Con il benestare del ministro delle finanze, la CDIC può prendere in prestito dallo Stato un certo importo (attualmente 25 mia. di dollari canadesi), il cui limite può essere alzato per decreto parlamentare. La CDIC può coprire eventuali perdite attraverso contributi *ex post* del settore finanziario. Il Ministero delle finanze, per tutelare la stabilità finanziaria, può fornire anche direttamente sostegni alla liquidità.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

3.1.1 Mutui della BNS a sostegno della liquidità coperti da una garanzia della Confederazione in caso di dissesto

Per garantire la stabilità di una SIB occorrono, oltre a una sufficiente dotazione di fondi propri e a fondi supplementari in grado di assorbire le perdite, anche una sufficiente dotazione di liquidità e solide fonti di liquidità. La regolamentazione vigente prevede fonti di liquidità che si articolano in due linee di difesa:

- come tutte le banche, le SIB devono coprire il proprio fabbisogno di liquidità nella prima linea di difesa tramite i fondi liquidi propri in dotazione e tramite le fonti di liquidità reperibili sul mercato. Pertanto, in tempi di congiuntura favorevole devono accumulare liquidità sufficienti, in adempimento delle esigenze minime sancite nell'OLiQ. Al riguardo, rispetto alle altre banche le SIB devono detenere cuscinetti di liquidità supplementari (esigenze in materia di liquidità TBTF)⁵⁸;
- anche applicando le esigenze in materia di liquidità TBTF summenzionate sono ipotizzabili situazioni nelle quali i fondi liquidi propri di una SIB risultano insufficienti a coprire il loro fabbisogno di liquidità. Nella seconda linea di difesa, purché siano soddisfatte le condizioni necessarie, è dunque possibile mettere a disposizione ulteriori liquidità mediante mutui straordinari a sostegno della liquidità erogati dalla BNS. Il sostegno straordinario di liquidità è tuttavia erogato soltanto a fronte di adeguate garanzie accettate dalla BNS. Tale soluzione poggia sull'articolo 5 capoverso 2 lettera e in combinato disposto con l'articolo 9 capoverso 1 lettera e LBN.

⁵⁶ Bank of Canada, *Emergency Lending Assistance*, disponibile all'indirizzo www.bankofcanada.ca/markets/market-operations-liquidity-provision/framework-market-operations-liquidity-provision/emergency-lending-assistance/.

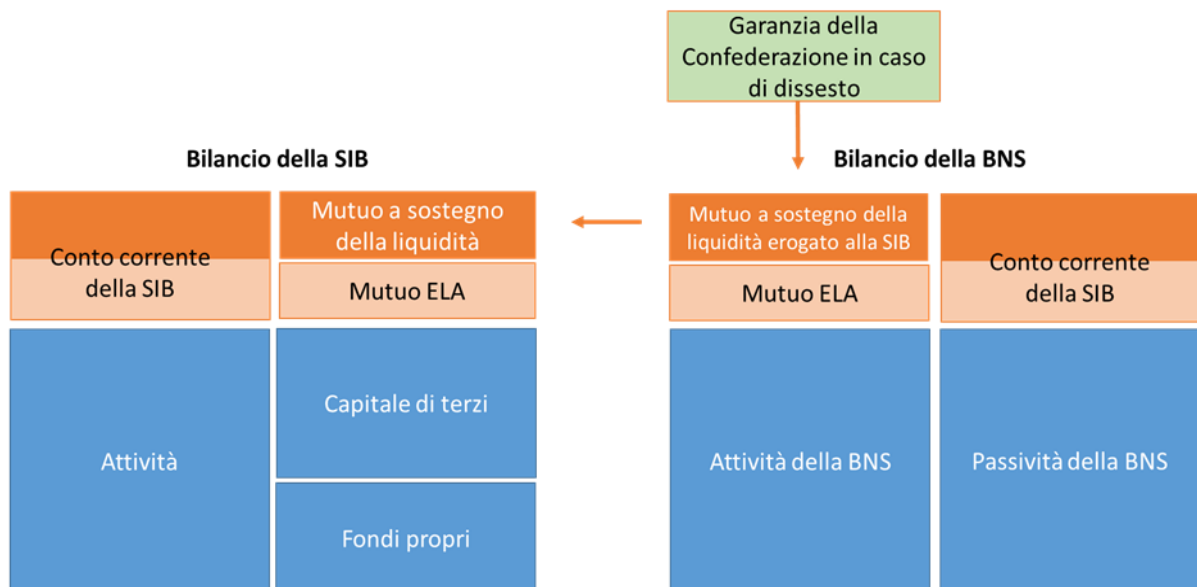
⁵⁷ Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC), *Resolution funding*, disponibile all'indirizzo www.cdic.ca/what-happens-in-a-failure/resolution-funding/.

⁵⁸ Le esigenze concernenti i cuscinetti di liquidità supplementari per le SIB si applicano dall'1.7.2022. Entro la fine del 2023, le banche interessate devono soddisfare le esigenze di base e le esigenze aggiuntive specifiche all'istituto, disponibile all'indirizzo www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-89132.html.

Nonostante questo approvvigionamento di liquidità su due livelli, gli eventi implicanti una brusca perdita di fiducia degli operatori del mercato nella SIB possono far sì che, pur detenendo una sufficiente dotazione di fondi propri, una banca riscontri una carenza di fondi liquidi propri e che non possa più generare sufficiente liquidità nemmeno beneficiando di mutui straordinari a sostegno della liquidità. La banca rischierebbe dunque il fallimento a causa di problemi di liquidità, il che può accadere anche se soddisfa le esigenze regolamentari in materia di fondi propri ed è solvibile. Si può anche ipotizzare che in una situazione di crisi manchi la liquidità necessaria per risanare la banca o liquidarla con mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica. Nei casi menzionati, è opportuno fornire temporaneamente liquidità sotto forma di mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto (terza linea di difesa), in modo che gli operatori del mercato abbiano una maggiore fiducia nel fatto che la SIB possa continuare la propria attività.

I mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto servono a fare in modo che gli operatori del mercato attuali o futuri possano mantenere le relazioni commerciali con la banca in questione o avviarne di nuove e che le funzioni di rilevanza sistemica possano essere mantenute senza interruzioni. L'apporto di liquidità da parte della BNS (con mutui straordinari e supplementari a sostegno della liquidità) con una garanzia statale in caso di dissesto può quindi costituire un presupposto necessario per il risanamento o il fallimento con mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica (cfr. commento all'art. 32a cpv. 3 lett. e). Lo scopo di tale misura è, in aggiunta agli strumenti regolamentari esistenti, evitare per quanto possibile i costi elevati che il fallimento di una SIB potrebbe causare per l'economia svizzera, il sistema finanziario e la piazza finanziaria.

Figura 1: Schema sull'efficacia del meccanismo



Fonte: presentazione propria

Il progetto prevede l'introduzione di disposizioni concernenti la collaborazione e lo scambio di informazioni tra DFF, FINMA e BNS in caso di crisi di una SIB (art. 10b e art. 32k). In una situazione di questo tipo, la FINMA informa immediatamente il DFF se, sulla base della propria valutazione, potrebbe diventare probabile un aiuto statale con fondi della Confederazione. La FINMA e la BNS forniscono al DFF in particolare tutte le informazioni che quest'ultimo ritiene essenziali ai fini della valutazione dei rischi per il bilancio federale, in vista della concessione della garanzia in caso di dissesto.

La concessione da parte della Confederazione alla BNS di una garanzia in caso di dissesto deve essere subordinata alle condizioni indicate di seguito:

- **sussidiarietà:** la dotazione di fondi liquidi propri della banca, la possibilità di rifinanziamento della banca sul mercato e la possibilità di ottenere altre forme di sostegno della liquidità da parte della BNS, senza la copertura di garanzie in caso di dissesto, devono essere esaurite (art. 32a cpv. 3 lett. a);
- **risanamento:** la FINMA deve aver avviato una procedura di risanamento della banca o l'avvio di tale procedura è imminente (art. 32a cpv. 3 lett. b);
- **solvibilità:** la banca deve essere giudicata sufficientemente capitalizzata. La FINMA conferma la solvibilità della banca o la relativa prospettiva data dall'esistenza di un piano di risanamento adeguato (art. 32a cpv. 3 lett. c);
- **interesse pubblico:** la mancata concessione dei mutui a sostegno della liquidità garantiti dalla Confederazione deve provocare il rischio di un grave pregiudizio per l'economia svizzera e il sistema finanziario svizzero (art. 32a cpv. 3 lett. d);
- **proporzionalità:** i mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto devono essere sia adeguati che rappresentare una misura necessaria per il risanamento del mutuatario (art. 32a cpv. 3 lett. e).

Il fatto che il diritto svizzero contempli esplicitamente la possibilità per la Confederazione di concedere alla BNS una garanzia in caso di dissesto per i mutui a sostegno della liquidità erogati a una SIB non significa che tale garanzia venga o debba essere concessa, anche se le condizioni indicate sono adempiute. Non sussiste alcun diritto alla concessione di mutui a sostegno della liquidità o di garanzie in caso di dissesto. La decisione di concedere una siffatta garanzia è presa dalla Confederazione caso per caso, tenendo conto delle valutazioni della FINMA e della BNS.

Qualora, dopo l'iniziale concessione del mutuo a sostegno della liquidità coperto da una garanzia della Confederazione in caso di dissesto, emergesse dallo scambio di informazioni tra le autorità che secondo la FINMA durante il periodo di validità di tale mutuo la SIB non risulta più solvibile, o che tali mutui non risultano più necessari o adeguati al risanamento della banca, la Confederazione ha la facoltà di impedire la concessione di ulteriori mutui a sostegno della liquidità. Può stabilire a tal proposito norme contrattuali specifiche. Ciò non va a inficiare in alcun modo la validità della garanzia nei confronti della BNS per i mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto già erogati.

Per ridurre il rischio per la Confederazione, il progetto prevede in particolare l'introduzione di un privilegio nel fallimento per i crediti della BNS derivanti da mutui a sostegno della liquidità garantiti dalla Confederazione. In questo contesto, il privilegio nel fallimento costituisce un elemento centrale della normativa proposta. Inoltre, come spiegato in precedenza, la solvibilità della SIB deve essere data o ristabilita nell'ambito del risanamento. Alla Confederazione spetta un premio per la messa a disposizione di una garanzia in caso di dissesto e alla Confederazione e alla BNS un premio di rischio sui mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto utilizzati. Anche tali premi, oltre agli interessi maturati a favore della BNS, rientrano nel privilegio nel fallimento. Se la Confederazione, la BNS o la FINMA si trovano a sostenere dei costi per prestazioni di terzi nell'ambito della concessione di mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto, tali costi sono addebitati alla banca.

Il privilegio nel fallimento deve essere inquadrato nelle classi fallimentari esistenti disciplinate nella legge federale dell'11 aprile 1889⁵⁹ sulla esecuzione e sul fallimento (LEF) e formulato in modo tale che, in caso di fallimento, i crediti della BNS nei confronti della SIB derivanti dai mutui a sostegno della liquidità nonché i crediti derivanti dai premi per la messa a disposizione e i premi di rischio siano soddisfatti prioritariamente. Tali crediti sarebbero classificati dopo i

⁵⁹ RS 281.1

crediti privilegiati secondo il diritto fallimentare (p. es. salari dei lavoratori, contributi alle assicurazioni sociali o depositi privilegiati), ma prima degli altri crediti (cfr. commento all'art. 32h). Spetta alla BNS far valere i propri crediti. Inoltre, deve far valere a nome della Confederazione i relativi crediti per i premi di cui all'articolo 32c capoversi 1 e 2. La BNS può ricorrere alla garanzia della Confederazione in caso di dissesto soltanto quando la procedura di fallimento è conclusa e passata in giudicato, sempre che vi sia stata una perdita definitiva sui crediti derivanti da mutui.

L'ammontare necessario della garanzia in caso di dissesto viene stabilito nel singolo caso. La liquidità necessaria dipende fondamentalmente dalla SIB interessata, dallo scenario di crisi e dalle altre misure da adottare. Di conseguenza non è né ragionevole né possibile stabilire preventivamente una somma massima di garanzia. Questo modo di procedere rispecchia anche la prassi di altre Giurisdizioni come gli Stati Uniti o il Regno Unito e consente di tenere in considerazione le circostanze specifiche di ogni crisi nella valutazione generale. Le nuove disposizioni prevedono che il Consiglio federale, quando viene concessa una garanzia in caso di dissesto, ne stabilisca l'ammontare caso per caso e sottoponga il credito d'impegno necessario tramite procedura d'urgenza alla Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin).

Ai sensi della legge federale del 7 ottobre 2005⁶⁰ sulle finanze della Confederazione (LFC), una garanzia concessa dalla Confederazione necessita infatti di un credito d'impegno (art. 21 cpv. 4 lett. e LFC). Di norma, il Parlamento stanziava un credito d'impegno con il preventivo e le relative aggiunte oppure come affare distinto con messaggio speciale (art. 23 LFC). La necessità di concedere una garanzia in caso di dissesto per i mutui a sostegno della liquidità erogati dalla BNS si concretizza in una situazione di estrema urgenza. In altre parole, l'iter parlamentare previsto abitualmente per un credito d'impegno non è adatto per una garanzia in caso di dissesto poiché richiede tempi più lunghi. La concessione di una simile garanzia non può essere differita, ragione per cui trova applicazione l'articolo 28 LFC: il Consiglio federale richiede il credito d'impegno necessario tramite procedura d'urgenza, domandando previamente il consenso della DelFin.

La concessione a una SIB di mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto può comportare, come spiegato in precedenza, rischi di «moral hazard». Per ovviare a tale situazione si agisce su due fronti: da un lato la SIB deve coprire i propri rischi di liquidità adempiendo ulteriori esigenze in base alle regole specifiche TBTF sancite nell'OLiQ. Un elemento essenziale di questa regolamentazione consiste nei supplementi in materia di liquidità specifici all'istituto definiti per le SIB. Dall'altro, la SIB in questione, per la durata della garanzia in caso di dissesto concessa per mutui a sostegno della liquidità, è tenuta a rispettare una serie di condizioni, applicate anche ad altri programmi di sostegno statali, segnatamente un divieto di versare dividendi e un divieto di concedere o rimborsare mutui ai proprietari della società madre del gruppo nonché di restituire apporti di capitale. La SIB non deve avere peraltro la facoltà di compiere atti che possano ritardare o compromettere il rimborso alla BNS dei mutui a sostegno della liquidità in essere coperti da garanzia in caso di dissesto. La violazione di tali vincoli deve avere conseguenze penali. Alla concessione di mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto devono inoltre essere applicati interessi e premi adeguati, stabiliti in modo da incentivare la SIB a rimborsare in tempi brevi i mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto.

Non da ultimo, l'incentivo ad adottare comportamenti indesiderati viene contrastato dall'introduzione di una pena per la violazione degli obblighi sopra descritti e da più ampie misure concernenti le retribuzioni. La concessione di una garanzia in caso di dissesto implica che il Consiglio federale, conformemente all'articolo 10a LBCR, ordina alla SIB interessata misure concernenti le retribuzioni. L'elenco delle misure sarà ampliato e deve essere esplicitamente

⁶⁰ RS 611.0

prevista la possibilità di chiedere, a determinate condizioni, la restituzione delle retribuzioni variabili già versate. La FINMA può oltretutto disporre misure complete, non solo misure di capitalizzazione, ma anche misure nei confronti di organi. Ad esempio, può esigere la sostituzione integrale o parziale dell'organo incaricato dell'alta direzione, della vigilanza e del controllo nonché dell'organo di direzione del mutuatario e della società madre. Conformemente al diritto vigente, la FINMA può altresì imporre misure disciplinari per punire eventuali violazioni di misure e disposizioni volte a ripristinare la situazione conforme (cfr. art. 31, 33, 33a, 35 della legge del 22 giugno 2007⁶¹ sulla vigilanza dei mercati finanziari [LFINMA]).

3.1.2 Disposizioni su mutui a sostegno della liquidità, garanzie, altre misure e transazioni correlate alla fusione avvenute sulla base dell'ordinanza del Consiglio federale del 16 marzo 2023

Nell'ordinanza del 16 marzo 2023 sono state emanate anche disposizioni che vanno oltre l'introduzione del concetto di PLB delineata al numero 3.1.1. Si tratta di norme concernenti mutui supplementari a sostegno della liquidità erogati dalla BNS con privilegio nel fallimento e la loro relazione con i mutui a sostegno della liquidità concessi coperti da una garanzia in caso di dissesto (art. 51b e 51c), di ulteriori misure della FINMA in relazione alla concessione di mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto (art. 51e) nonché di disposizioni emanate in vista di transazioni secondo la LFus tra due G-SIB. Queste ultime disciplinano deroghe selettive alla LFus (art. 51f) nonché la garanzia della Confederazione a copertura di perdite che potrebbero subentrare nell'ambito della rivalutazione degli attivi da liquidare della banca acquisita (garanzia a copertura delle perdite pari a un importo massimo di 9 mia. fr.; al riguardo, cfr. commento all'art. 51g). All'articolo 51h è ripresa la base legale per lo scambio di informazioni interno tra le autorità. Tali norme saranno ora disciplinate al capo quattordicesimo della LBCR con l'obiettivo di attuare a livello giuridico-formale l'efficacia delle misure stabilite a marzo 2023 e il relativo mantenimento (cfr. art. 51a sul campo di applicazione). È pertanto opportuno chiarire all'articolo 51d che gli articoli 32a–32k e l'articolo 46 capoverso 1 lettera d sono da applicarsi per analogia al mutuo a sostegno della liquidità coperto da garanzia in caso di dissesto erogato a marzo 2023 a favore di Credit Suisse. A differenza di quanto stabilito nell'ordinanza del 16 marzo 2023, la validità dei mutui supplementari a sostegno della liquidità (cfr. art. 51b) è limitata fino al 31 dicembre 2027 (III cpv. 3). Il Consiglio federale assume inoltre il mandato legale di esaminare, entro cinque anni dalla relativa entrata in vigore, le disposizioni dell'ordinanza trasposte nella legge (articolo 51i).

3.1.3 Altri settori tematici

- Nell'ambito della trasposizione nella legislazione nazionale del completamento delle riforme di Basilea III, diversi ambiti che finora erano disciplinati a livello di circolari della FINMA saranno ora oggetto di ordinanze della FINMA. A tale scopo è necessario delegare varie competenze alla FINMA a livello di ordinanza sui fondi propri, ordinanza sulle banche e ordinanza sugli istituti finanziari. Ciò riguarda in particolare anche gli obblighi di pubblicazione, che costituiscono un elemento centrale degli standard minimi di Basilea. Pertanto, nell'attuale base legale sulle facoltà della FINMA, nell'articolo 3g capoversi 1 e 2, nell'articolo 5 capoverso 2 e nell'articolo 10 capoverso 4 lettera a^{bis} LBCR sarà integrata la pubblicazione.
- Dal 1° gennaio 2023 le società anonime sono soggette a prescrizioni più flessibili in materia di capitale e di costituzione della società. Tali prescrizioni sono parte integrante della revisione del diritto della società anonima⁶², adottata dal Parlamento il 19 giugno 2020, ed esigono che la LBCR sia formalmente adeguata in relazione al capitale di riserva e al capitale convertibile (art. 12 e 13). Analogamente, per quanto riguarda il capitale di parte-

⁶¹ RS 956.1

⁶² FF 2020 4987

cipazione (art. 14 e 14b) nella LBCR vi sono adeguamenti all'attuazione delle raccomandazioni del Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni a fini fiscali⁶³, adottate nel Codice delle obbligazioni⁶⁴ (CO) con effetto dal 1° maggio 2021.

- In quanto organizzazione incaricata di compiti di diritto pubblico della Confederazione e indipendente dall'Amministrazione federale centrale, la FINMA, conformemente all'articolo 19 capoverso 3 della legge del 14 marzo 1958⁶⁵ sulla responsabilità, emana una decisione formale su pretese litigiose derivanti dalla sua attività. Se nell'ambito di un «affare di grande portata» il Consiglio di amministrazione della FINMA prende decisioni in merito a una questione riguardante la legislazione in materia di vigilanza e, sulla base di tali decisioni, vengono fatte valere pretese concernenti la responsabilità dello Stato, la FINMA come autorità nel suo complesso risulta prevenuta. In tal caso, è previsto che venga sostituita dal DFF nel ruolo di autorità decisionale.
- In virtù della legge del 19 giugno 2015⁶⁶ sull'infrastruttura finanziaria (LInFi), la FINMA è autorità di ricorso contro decisioni della Commissione delle offerte pubbliche di acquisto. Alla luce di ciò non si può escludere in assoluto che la FINMA, nell'ambito di un «affare di grande portata», sia chiamata a valutare sotto il profilo della legislazione in materia di vigilanza un'offerta pubblica di acquisto (OPA) che riguarda gli assoggettati e in seguito debba eventualmente trattare un ricorso in materia di OPA contro la commissione summenzionata. In tal caso, ora il ricorso sarà affidato direttamente al Tribunale amministrativo federale (art. 140 LInFi), il quale assumerà dunque i compiti della FINMA quale prima istanza di ricorso. Per interporre ricorso contro la sentenza del Tribunale amministrativo federale deve essere inoltre possibile appellarsi al Tribunale federale.

3.2 Attuazione

Il progetto è volto a costituire la base legale per la concessione da parte della Confederazione di garanzie in caso di dissesto a copertura di mutui a sostegno della liquidità erogati dalla BNS. Come spiegato in precedenza (cfr. n. 3.1), tali mutui possono rendersi necessari in via sussidiaria in una situazione di brusca perdita di fiducia nei confronti della SIB interessata. Inoltre, il semplice fatto che esista la possibilità di ottenere mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto dovrebbe avere un effetto preventivo e contribuire ad accrescere la fiducia. Nel caso in cui una SIB necessiti effettivamente di mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto, le autorità coinvolte (DFF, FINMA e BNS) in particolare devono assicurarsi preventivamente che siano soddisfatte le condizioni organizzative necessarie per la concessione, la gestione, la sorveglianza e la liquidazione di mutui a sostegno della liquidità e garanzie in caso di dissesto. Tali condizioni devono essere definite con l'entrata in vigore del progetto.

Le presenti disposizioni sono concepite in modo neutrale sotto il profilo della tecnologia e la loro attuazione non osta alla digitalizzazione.

⁶³ RU 2019 3161, FF 2019 275

⁶⁴ RS 220

⁶⁵ RS 170.32

⁶⁶ RS 958.1

4 Commento ai singoli articoli

4.1 Legge sulle banche

Articolo 3g

Capoversi 1 e 2

Nell'ambito della trasposizione nel diritto nazionale del completamento delle riforme di Basilea III è stato rilevato che finora non esisteva una base legale esplicita per le prescrizioni in materia di pubblicazione esistenti. Nell'articolo 3g capoversi 1 e 2, nell'articolo 5 e nell'articolo 10 capoverso 4 lettera a viene quindi creata la relativa base legale. Tali articoli trattano in particolare della pubblicazione nell'ambito dei fondi propri, della ripartizione dei rischi, della liquidità, dei rischi di tasso, dell'organizzazione e in altri ambiti con rischi importanti.

Articolo 5 Pubblicazione

Capoverso 1

Si rimanda al commento all'articolo 3g.

Capoverso 2

Alla FINMA viene assegnata la competenza di emanare regolamentazioni in merito alla pubblicazione.

Articolo 10

Capoverso 4 lettera a^{bis}

Si rimanda al commento all'articolo 3g.

Articolo 10a

Capoverso 1

Il capoverso 1 rimane invariato.

Capoverso 2

Lettera a

Il capoverso 2 lettera a rimane invariato.

Lettera b

Data la proposta di ampliamento dell'elenco di cui all'articolo 10a capoverso 2, è stata apporata una modifica formale alla lettera b.

Lettera c

Ora la legge sancisce in modo esplicito che il Consiglio federale ha la facoltà di obbligare la SIB o la sua società madre a chiedere la restituzione delle retribuzioni variabili già versate nel caso le vengano accordati aiuti statali. Nello specifico, il Consiglio federale può emettere una decisione che obbliga la banca a chiedere alle persone esercitanti attualmente o in passato

una funzione direttiva e corresponsabili della situazione che ha determinato la necessità dell'aiuto statale la restituzione delle retribuzioni variabili già versate. È necessario che vi sia una correlazione tra la situazione di emergenza finanziaria e le persone responsabili esercitanti una funzione direttiva, ma è sufficiente che siano state corresponsabili in modo determinante dell'insorgenza della situazione di emergenza. Chi siano le persone interessate e quali responsabilità abbiano avuto all'interno della SIB dovrà essere stabilito caso per caso. A tal fine si farà ricorso non soltanto alle disposizioni di natura generale, come il CO, ma anche alle direttive interne della banca. Inoltre si presume che anche la banca avvii delle proprie indagini interne per accertare il legame tra la situazione di emergenza finanziaria e le persone responsabili. La richiesta di restituzione non sarà limitata alla corresponsabilità proporzionale individuale della persona interessata. Per retribuzioni variabili si intendono quelle componenti della retribuzione totale il cui versamento e il cui importo sono a discrezione dell'istituto finanziario o che dipendono dal verificarsi di condizioni concordate, comprese le retribuzioni legate al raggiungimento di determinate prestazioni e risultati, nonché le indennità di ingresso e di uscita. L'attuazione di questa misura deve essere valutata anche nei casi in cui, data la situazione finanziaria dell'istituto, si profilava già la possibilità di dover far ricorso a un sostegno statale e le persone con una funzione direttiva hanno lasciato la SIB. Nell'ambito del procedimento di diritto amministrativo, con la collaborazione della SIB interessata, si dovrà quindi stabilire quali sono le retribuzioni variabili interessate dalla misura delle persone esercitanti attualmente o in passato una funzione direttiva e corresponsabili della situazione finanziaria della SIB. Ai fini della lettera c non sono prese in considerazione le retribuzioni variabili rinviate che non sono state ancora versate. Queste sono già contemplate nell'attuale lettera a.

Capoverso 3

Questo capoverso è stato integrato a seguito dell'introduzione del capoverso 2 lettera c.

Capoverso 4

Se viene disposta una misura ai sensi del capoverso 1, nell'ambito della sua attività di vigilanza la FINMA è tenuta a monitorarne l'attuazione.

Articolo 10b Collaborazione tra DFF, FINMA e Banca nazionale per evitare e gestire il dissesto di una banca di rilevanza sistemica

Capoverso 1

Il capoverso 1 disciplina il principio di collaborazione tra le autorità competenti nell'ambito di un probabile dissesto di una banca di rilevanza sistemica o della sua gestione. Nell'ottica di garantire la stabilità finanziaria della Svizzera, la collaborazione tra le autorità è volta quindi a evitare e gestire una crisi bancaria. In questi casi è richiesto uno stretto coordinamento dei lavori e la garanzia che ogni soggetto possa adempiere in modo efficace le proprie responsabilità. Nel 2011 è stato firmato un Memorandum d'intesa tripartito tra il DFF, la FINMA e la BNS che regola la collaborazione su questioni inerenti alla stabilità finanziaria e alla regolamentazione dei mercati finanziari. Nel 2019 il memorandum è stato integrato. La presente disposizione intende creare le corrispondenti basi legali per quanto riguarda le banche di rilevanza sistemica.

Capoverso 2

Anche se la regolamentazione TBTF è strutturata in modo tale da evitare il ricorso ad aiuti statali con fondi della Confederazione, possono verificarsi situazioni straordinarie che richiedono un sostegno di questo tipo. Ad esempio nel caso in cui la banca abbia sfruttato le possibilità a sua disposizione per evitare il dissesto, i mutui straordinari e supplementari della BNS

a sostegno della liquidità siano esauriti e la FINMA abbia sfruttato gli strumenti a sua disposizione o questi non siano efficaci. In una situazione di questo tipo può rendersi necessario un aiuto statale per evitare notevoli danni all'economia svizzera e al sistema finanziario svizzero (cfr. art. 7 cpv. 1). Se, a seguito della valutazione effettuata dopo aver consultato la BNS, la FINMA giunge alla conclusione che vi è il timore fondato che una banca di rilevanza sistemica presenti un'eccedenza di debiti o abbia gravi problemi di liquidità, oppure che alla scadenza del termine fissato dalla FINMA questa non soddisfi le disposizioni sui fondi propri e quindi potrebbe essere necessario un aiuto statale, la FINMA deve informare immediatamente il DFF. Per consentire alle autorità di avere il tempo necessario per prepararsi e coordinare l'organizzazione della crisi, la FINMA deve trasmettere la comunicazione in una fase sufficientemente precoce della crisi bancaria. La FINMA e la BNS presentano al DFF ciascuna la loro valutazione della situazione di crisi. La FINMA valuta in particolare le problematiche identificate della SIB interessata mentre la BNS si concentra soprattutto sugli effetti di un dissesto sull'economia svizzera e sul sistema finanziario svizzero. La FINMA e la BNS effettuano una stima dei potenziali effetti che le opzioni di intervento potrebbero avere sulla banca così come sull'economia svizzera e sul sistema finanziario svizzero, inserendo sempre tra le opzioni anche la possibilità di rinunciare a misure di aiuto statali. Questo modo di procedere è inteso a valutare e sviluppare misure statali di vario tipo. Non appena il DFF giunge alla conclusione che è necessario un intervento statale, informa immediatamente il Consiglio federale e il Controllo federale delle finanze (CDF) così come, a seconda dell'urgenza dell'aiuto statale, anche la DelFin.

Articolo 12 Capitale di riserva

L'attuale articolo 12 LBCR sul capitale di riserva deve essere adeguato senza modifiche materiali alle disposizioni della revisione del diritto della società anonima in vigore dal 1° gennaio 2023, che non permettono più ad alcun istituto l'aumento autorizzato del capitale cui si fa riferimento nell'articolo 12 LBCR vigente. L'autorizzazione statutaria concessa al consiglio di amministrazione per procedere a un aumento di capitale trova la sua corrispondenza nel CO e ora ancora di più nelle nuove disposizioni sul margine di variazione del capitale (art. 653s–653u CO) e in quelle sull'aumento ordinario del capitale. Dal momento che il margine di variazione del capitale oltre a un aumento di capitale consente anche una sua riduzione, tale disposizione si adatta solo in parte alle regole sul capitale di riserva di cui alla LBCR, perché queste naturalmente consentono soltanto un aumento di capitale (per favorire una migliore stabilità della banca). La presente modifica dell'articolo 12 tiene conto di queste circostanze.

Capoverso 1

Salvo esigui adattamenti linguistici, questo capoverso corrisponde alla versione attuale.

Capoversi 2 e 3

Prendendo a modello le disposizioni sul margine di variazione del capitale (art. 653u cpv. 2 e 4 CO), attraverso questi capoversi nella LBCR vengono inserite disposizioni dettagliate sui compiti del consiglio di amministrazione nel caso di un aumento del capitale azionario deciso da quest'ultimo.

Capoverso 4

Corrisponde esattamente all'attuale capoverso 2 e disciplina il ricorso al diritto di opzione.

Capoverso 5

Stabilisce, così come l'attuale capoverso 3, che per il resto sono applicabili le disposizioni del CO, che ora comprendono anche quelle sull'aumento ordinario del capitale e sul capitale di partecipazione.

- Lettera a: l'attuale lettera a, indicante che le limitazioni temporali e inerenti all'ammontare dell'aumento del capitale ai sensi delle precedenti disposizioni del CO non sono applicabili, con l'introduzione della nuova frase introduttiva diventa obsoleta. Le limitazioni citate sono ora riportate nelle disposizioni sul margine di variazione del capitale, che ai sensi della frase introduttiva alla LBCR in linea di principio non dovrebbero essere valide. Con la nuova lettera a, da adesso in avanti si esclude l'applicabilità dell'articolo 650 CO. La decisione dell'assemblea generale o l'autorizzazione del Consiglio federale sulla base degli statuti sono già disciplinate nel capoverso 1 per rispondere alle esigenze di costituire un capitale di riserva.
- Lettere b–d: corrispondono alle attuali lettere b–d. Alla lettera d è stato però eliminato il riferimento all'articolo 656b capoverso 4 CO, perché nel frattempo il suo contenuto è stato modificato.

Articolo 13 Capitale convertibile

Capoversi 1 e 2

Dopo la revisione del diritto della società anonima, l'articolo 653 CO non si riferisce più all'aumento condizionale del capitale, bensì al capitale condizionale. Perciò nella LBCR, considerato anche il carattere del capitale specifico alla banca e la precedente formulazione, ora si deve utilizzare il termine capitale convertibile condizionale.

Capoverso 6

Dal 1° gennaio 2021 il blocco del registro menzionato ora nel secondo periodo non esiste più, perché l'articolo 162 dell'ordinanza del 17 ottobre 2007⁶⁷ sul registro di commercio è stato abrogato. Il secondo periodo può pertanto essere cancellato.

Capoverso 8

In questo capoverso è stata soltanto adeguata la terminologia al CO secondo la revisione del diritto della società anonima.

Articolo 14

Capoverso 6

Con effetto dal 1° gennaio 2021, in tedesco il termine utilizzato agli articoli 697a–697g CO per indicare la verifica speciale («Sonderprüfung») è stato sostituito con il termine «Sonderuntersuchung» ora utilizzato agli articoli 697c–697g^{bis}. Nel capoverso 6, in tedesco è stato quindi necessario riformulare il rimando in tal senso.

Articolo 14b Obbligo di annunciare ed elenco per le banche cooperative

Capoversi 1–4

Dal 1° gennaio 2020, con la legge sugli istituti finanziari in attuazione delle disposizioni allora in vigore sulla trasparenza internazionale⁶⁸ è stata introdotta la disposizione sull'obbligo di annunciare i titolari di buoni di partecipazione. Le azioni al portatore a cui fa riferimento nel frattempo in Svizzera sono state praticamente eliminate dalla legge federale che attua le raccomandazioni del Forum globale⁶⁹. Ai sensi dell'articolo 622 capoverso 1^{bis} CO sono previste soltanto due deroghe alla legge che ammettono il ricorso alle azioni al portatore: se la società

⁶⁷ RS 221.411

⁶⁸ Legge federale del 12.12.2014 concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria rivedute nel 2012 (progetto del GAFI, FF 2014 8377)

⁶⁹ Legge federale del 21.6.2019 che attua le raccomandazioni del Forum globale sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni a fini fiscali (RU 2019 3161; FF 2019 275)

è quotata in borsa o se le azioni al portatore rivestono la forma di titoli contabili. In questi casi la legge federale sulle borse e la legge sui titoli contabili prevedono un obbligo di annunciare gli aventi economicamente diritto. Nel contempo è stato di conseguenza eliminato anche l'elenco dei titolari di azioni al portatore. Questo sarebbe stato lo strumento adeguato per registrare i titolari di buoni di partecipazione. Date le circostanze appare però sensato e necessario stabilire una regolamentazione separata all'interno della LBCR che, analogamente al precedente elenco dei titolari di azioni al portatore (disciplinato prima dell'1.5.2021 nell'art. 697i CO⁷⁰), riporti i titolari di buoni di partecipazione e imponga a questi ultimi gli obblighi di annunciare e di aggiornare. Questo aspetto viene trattato nei capoversi 1–4.

Capoverso 5

In questo capoverso, analogamente all'articolo 697j CO, viene garantito che un titolare di buoni di partecipazione sia tenuto a comunicare l'avente o gli aventi economicamente diritto.

Capoverso 6

Questo capoverso riprende l'attuale capoverso 2.

Capoverso 7

Questo capoverso riprende il tenore di quello che era l'articolo 697i CO a cui fa riferimento oggi la disposizione, con le prescrizioni per l'elenco dei titolari di buoni di partecipazione e degli aventi economicamente diritto.

Capoverso 8

Questo capoverso riprende le disposizioni internazionali che prevedono la possibilità di accedere all'elenco in ogni momento ai sensi dell'articolo 697i capoverso 4 CO.

Articolo 26

Capoverso 1

Lettera h

Data la proposta di ampliamento dell'elenco di cui all'articolo 26 capoverso 1, è stata apportata una modifica formale alla lettera h.

Lettera i

Conformemente al diritto vigente, l'ammortamento di fondi propri di base supplementari è già citato tra le misure di protezione di cui all'articolo 26 ed è possibile anche in base all'organizzazione a livello contrattuale di questo strumento. La lettera i ha quindi un carattere dichiaratorio. Per motivi di trasparenza questo viene sottolineato anche nell'articolo 5a dell'ordinanza concernente mutui supplementari a sostegno della liquidità e la concessione da parte della Confederazione di garanzie in caso di dissesto per mutui a sostegno della liquidità erogati dalla Banca nazionale svizzera a banche di rilevanza sistemica⁷¹. Per spiegare in modo chiaro ai creditori i relativi strumenti di finanziamento, l'elenco non esaustivo delle misure di cui all'articolo 26 capoverso 1 è integrato di conseguenza.

⁷⁰ RU 2015 1389; FF 2014 563

⁷¹ RS 952.3

Articolo 30**Capoverso 3**

Per la prima volta nella LBCR, qui viene ripresa l'abbreviazione della legge sulla fusione (LFus).

Osservazioni preliminari relative al capo undicesimo a

In questo capo viene trasposto nel diritto ordinario il concetto di PLB, che il Consiglio federale ha incaricato di attuare nel marzo 2022 e che ha introdotto mediante l'ordinanza concernente mutui supplementari a sostegno della liquidità e la concessione da parte della Confederazione di garanzie in caso di dissesto per mutui a sostegno della liquidità erogati dalla Banca nazionale svizzera a banche di rilevanza sistemica⁷² nel marzo 2023.

Articolo 32a Concessione di garanzie in caso di dissesto**Capoverso 1**

Conformemente a questo capoverso, la Confederazione può concedere garanzie in caso di dissesto per garantire i mutui a sostegno della liquidità. La BNS si avvale della garanzia in caso di dissesto concessa dalla Confederazione a titolo di garanzia ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 lettera e LBN. Una siffatta garanzia deve essere concessa soltanto in situazioni straordinarie e in via sussidiaria, ossia quando tutte le altre fonti di liquidità sono esaurite (cfr. cpv. 3 lett. a). Così come stabilito al capoverso 1, i mutui a sostegno della liquidità coperti da garanzie in caso di dissesto sono erogati soltanto alle banche che hanno rilevanza sistemica o che fanno parte di un gruppo finanziario di rilevanza sistemica. Ai sensi dell'articolo 8 capoverso 3, spetta alla BNS stabilire la rilevanza sistemica della banca e le sue funzioni di rilevanza sistemica. Se la SIB è un gruppo finanziario, la BNS può stabilire la rilevanza sistemica dell'intero gruppo, ma non delle singole banche del gruppo. Al momento dell'elaborazione del progetto sono considerate di rilevanza sistemica UBS Group, Credit Suisse Group⁷³, Post-Finance, la Banca Cantonale di Zurigo (ZKB) e Raiffeisen (come gruppo finanziario). Nel caso dei gruppi finanziari di rilevanza sistemica, ovvero le due SIB attive a livello internazionale (UBS Group SA e Credit Suisse Group SA), i mutui a sostegno della liquidità possono essere erogati soltanto a enti giuridici che dispongono di un'autorizzazione a esercitare l'attività bancaria, ovvero le case madri (UBS SA e Credit Suisse AG) e le rispettive unità svizzere. Le società madri del gruppo (UBS Group SA e Credit Suisse Group SA) non dispongono della licenza per esercitare l'attività bancaria. È importante rilevare che, a seguito della formulazione potestativa, la Confederazione non è tenuta a concedere una garanzia in caso di dissesto. Non sussiste pertanto alcun diritto alla concessione di questo tipo di garanzie (cfr. cpv. 4). La Confederazione può decidere, secondo il suo libero apprezzamento, se concedere la garanzia nel singolo caso, dopo un'attenta ponderazione delle circostanze e una valutazione dei rischi.

Nella sua valutazione dei rischi la Confederazione tiene conto anche del privilegio nel fallimento secondo l'articolo 32h. Con la concessione alla BNS di una garanzia in caso di dissesto, la Confederazione si assume il rischio di dover un giorno indennizzare la BNS per le perdite derivanti dai mutui a sostegno della liquidità garantiti dalla Confederazione. Di conseguenza, la Confederazione si assume un rischio finanziario. Per ridurre il più possibile questo rischio, in caso di fallimento i crediti derivanti da mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto vengono privilegiati (art. 32h) e il mutuo viene concesso solo in caso di solvibilità dell'istituto (cfr. cpv. 3 lett. c). La Confederazione concede quindi la garanzia in caso

⁷² RS 952.3

⁷³ Credit Suisse Group continuerà a essere gestita come una banca indipendente solo fino a quando non sarà conclusa l'acquisizione da parte di UBS Group.

di dissesto soltanto o se, in particolare, i suoi vantaggi derivanti dal privilegio nel fallimento non sono pregiudicati. Il privilegio nel fallimento potrebbe essere pregiudicato se, ad esempio, la banca di rilevanza sistemica di un gruppo finanziario (ad es. l'unità svizzera di una G-SIB), dopo aver richiesto un mutuo, distribuisce una parte della liquidità ottenuta all'interno del gruppo finanziario (ad es. alla casa madre). Se in seguito la casa madre dichiarasse il fallimento senza aver prima restituito la liquidità ottenuta all'unità svizzera, il privilegio nel fallimento della Confederazione non avrebbe alcun valore. Questo perché, avendo adottato un piano di emergenza, si presume che l'unità svizzera riesca a portare avanti la sua attività. In particolare nel caso delle SIB con una struttura organizzativa complessa, prima di concedere un mutuo è necessario quindi ponderare con attenzione tutti i fattori rilevanti che potrebbero inficiare il privilegio nel fallimento della Confederazione e influire sulla decisione di concedere una garanzia in caso di dissesto. In generale i mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto devono essere erogati agli enti giuridici che ne hanno effettivamente bisogno. Dopo la concessione di un mutuo di questo tipo spetta principalmente alla FINMA controllare che il privilegio nel fallimento non venga minato attraverso trasferimenti di liquidità all'interno del gruppo.

L'impegno della Confederazione nei confronti della BNS può diventare sostanziale. Per la concessione di una garanzia in caso di dissesto, la Confederazione deve valutare il rischio finanziario previsto per il bilancio federale. Al riguardo va osservato che le perdite imputabili alla Confederazione possono essere stabilite con certezza soltanto al termine della procedura di fallimento. Una procedura di fallimento avviata nei confronti di una SIB può durare dieci anni o più. Oltre ai rischi finanziari diretti per il bilancio federale, la Confederazione valuta anche altri rischi. In questi casi bisogna infatti tenere conto, in particolare, di un grave pregiudizio per l'economia svizzera e il sistema finanziario svizzero (cfr. cpv. 3 lett. d).

Capoverso 2

Con la concessione di una garanzia in caso di dissesto a favore della BNS la Confederazione si impegna ad assumersi, fino a concorrenza dell'importo della garanzia, una perdita definitiva subita dalla BNS a seguito di un mancato rimborso dei mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto o di parti di essi e che risulta al termine di un'eventuale procedura di fallimento (inclusi gli interessi maturati e i premi di rischio dovuti fino al momento del fallimento secondo l'art. 32c cpv. 2 e 3). La garanzia in caso di dissesto non copre quindi le perdite su altri mutui della BNS accordati al mutuatario (ad es. mutui straordinari a sostegno della liquidità). Ai sensi della LFC l'assunzione di una garanzia della Confederazione necessita di un credito d'impegno (cfr. art. 32b). L'importo della garanzia corrisponde al credito d'impegno. Nell'eventualità di un successivo fallimento del mutuatario si accerterà, al termine della procedura di fallimento e dopo la realizzazione di tutti gli attivi disponibili, a quanto ammonta l'eventuale perdita definitiva della BNS derivante dai mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto.

Capoverso 3

La Confederazione può concedere una garanzia in caso di dissesto soltanto se le condizioni enunciate nel presente capoverso sono adempite cumulativamente. Per stabilire se queste condizioni sono soddisfatte, il Consiglio federale si affiderà segnatamente alle basi fornite dalla FINMA e dalla BNS, in quanto queste istituzioni dispongono delle informazioni necessarie e delle competenze tecniche per valutare l'adempimento delle condizioni e devono fornire le dovute valutazioni (cfr. anche art. 32k e 10b). Al DFF compete la preparazione della decisione del Consiglio federale e della DelFin. All'occorrenza, ai fini della valutazione può fare ricorso, oltre che alla FINMA e alla BNS, anche ad altre unità amministrative (ad es. la Segreteria di Stato dell'economia o l'Ufficio federale di giustizia) o a terzi esterni. Al momento della decisione sulla concessione di un mutuo a sostegno della liquidità coperto da una garanzia in caso di dissesto devono essere soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 32a capoverso 3.

Lettera a

I mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto della Confederazione devono obbligatoriamente essere concessi a titolo sussidiario rispetto ad altre misure e ad altri strumenti a disposizione delle SIB per la garanzia della liquidità. Ciò significa che il mutuatario e il gruppo finanziario di rilevanza sistemica devono aver esaurito le fonti di liquidità reperibili con i propri mezzi. La prima fonte che deve essere stata esaurita, la cosiddetta prima linea di difesa, sono le riserve di liquidità proprie (incluse le misure attuabili a breve termine in grado di generare liquidità). Per quanto riguarda le riserve di liquidità delle SIB, l'OLiQ stabilisce requisiti più rigidi rispetto a quelli definiti per le altre banche e anche rispetto ad altri Paesi.

Una volta esaurita questa fonte si ricorre alla cosiddetta seconda linea di difesa: in situazioni straordinarie la BNS può mettere a disposizione, alle condizioni da essa stabilite, mutui straordinari a sostegno della liquidità di cui all'articolo 5 capoverso 2 lettera a ed e, nonché dell'articolo 9 capoverso 1 lettera e LBN a fronte di garanzie sufficienti della banca (ad es. ipoteche e determinati titoli). In tali situazioni, la BNS agisce sulla base di direttive appositamente emanate e applicabili. Temporaneamente la BNS può concedere mutui supplementari a sostegno della liquidità di cui all'articolo 51b corredati da un privilegio nel fallimento (art. 51b cpv. 4). La possibilità di concedere mutui supplementari a sostegno della liquidità viene stabilita in combinato disposto con l'ordinanza del 16 marzo 2023 e rimane valida fino al 31 dicembre 2027.

Soltanto quando queste due linee di difesa ed eventuali altre fonti di finanziamento reperibili con i propri mezzi dal mutuatario e dal gruppo finanziario sono esauriti o vi è il rischio di un loro imminente esaurimento, è possibile concedere come terza linea di difesa i mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia della Confederazione in caso di dissesto.

Affinché la Confederazione possa verificare il soddisfacimento delle condizioni stabilite, prima del pagamento della prima tranche del mutuo a sostegno della liquidità coperto da una garanzia in caso di dissesto la BNS deve confermare alla Confederazione che il mutuatario ha fatto ricorso a tutti gli elementi patrimoniali a sua disposizione idonei per la richiesta di mutui a sostegno della liquidità straordinari. Sono fatte salve le garanzie che non sono in grado di generare ulteriori liquidità o di cui la banca ha assolutamente bisogno nella misura concessa come cuscinetto per gestire la propria liquidità fino al momento della concessione del mutuo a sostegno della liquidità coperto da una garanzia in caso di dissesto. Parimenti, sono fatte salve le garanzie che, se utilizzate per fornire un sostegno straordinario alla liquidità, avrebbero un effetto destabilizzante per la BNS o comporterebbero costi decisamente elevati per la banca, perché, ad esempio, non possono essere sostituiti rapidamente da derivati per la copertura dei rischi. Rimangono infine salve anche le garanzie dell'unità svizzera nel caso in cui le limitazioni relative al piano di emergenza previste dal diritto in materia di vigilanza non consentano all'unità svizzera di trasferire alla casa madre la liquidità ottenuta attraverso queste garanzie.

La FINMA deve confermare alla Confederazione che il mutuatario e il gruppo finanziario non dispongono più di nessun'altra fonte di liquidità oltre ai mutui a sostegno della liquidità straordinari e supplementari.

Lettera b

I mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto si rendono necessari nel caso in cui vi sia il rischio che la liquidità necessaria a una SIB per assolvere ai propri impegni si esaurisca, ad esempio perché la clientela ritira i propri averi o perché le usuali fonti di rifinanziamento rischiano di prosciugarsi. Questo tipo di situazione solitamente è il risultato di una grave e persistente crisi di fiducia e può verificarsi anche se la banca è sostanzialmente ben capitalizzata. In questi casi la Confederazione può accordare una garanzia in caso di dissesto soltanto se la FINMA ha già avviato una procedura di risanamento della banca o sta per avviarla. Tramite la procedura di risanamento la FINMA può ordinare misure che intervengono

sul capitale, come la ricapitalizzazione tramite un «bail-in», oppure misure di carattere strutturale oppure organizzativo (ad es. sostituzione di alti dirigenti, nuovo orientamento, compresa la vendita di singole entità del gruppo). Queste misure devono essere attuate attraverso una procedura ordinaria, come la procedura di risanamento avviata dalla FINMA.

Lettera c

Prima di concedere una garanzia in caso di dissesto per un mutuo a sostegno della liquidità, la Confederazione deve accertare la solvibilità del mutuatario. Una banca è solvibile se è in grado di soddisfare le vigenti disposizioni sui fondi propri in quel momento e in futuro. Questa condizione implica segnatamente che la banca disponga di attivi sufficienti per poter onorare tutti i suoi impegni come pure di capitale proprio sufficiente. Viene accordata una garanzia della Confederazione in caso di dissesto se il mutuatario soddisfa le condizioni di autorizzazione della FINMA. La FINMA conferma la solvibilità del mutuatario o, se sono necessarie ulteriori misure per ristabilire la solvibilità, conferma l'esistenza di un piano di risanamento che ritiene sia in grado di garantire la solvibilità. La banca potrà quindi essere solvibile soltanto dopo il risanamento.

Lettera d

Per la concessione di una garanzia in caso di dissesto e quindi del sostegno alla liquidità deve poi essere soddisfatta un'altra condizione: senza la concessione di mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto la SIB rischia il fallimento, evento che, data la rilevanza sistemica dell'istituto, provocherebbe un grave pregiudizio per l'economia svizzera. Data l'importanza di una SIB per la piazza finanziaria svizzera orientata al mercato internazionale, inoltre, questa situazione potrebbe avere ripercussioni negative sul sistema finanziario svizzero e potenzialmente anche su quello internazionale. La concessione di una garanzia in caso di dissesto per i mutui a sostegno della liquidità erogati dalla BNS deve rispondere al pubblico interesse (art. 5 cpv. 2 Cost.).

Lettera e

La concessione da parte della Confederazione di una garanzia in caso di dissesto è considerata un'attività dello Stato con utilizzo di fondi pubblici la cui proporzionalità allo scopo deve essere appurata (art. 5 cpv. 2 Cost.).

Da un lato l'intervento statale per l'imminente risanamento della SIB e per evitare i relativi rischi deve essere adeguato (adeguatezza); dall'altro, i danni all'economia svizzera e al sistema finanziario svizzero che potrebbero derivare dal fallimento di una SIB non devono poter essere evitabili con misure diverse dai mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto (necessità).

Capoverso 4

La Confederazione non è tenuta a concedere una garanzia in caso di dissesto per mutui a sostegno della liquidità, nemmeno se sono adempiute le condizioni di cui al capoverso 3. Questo aspetto viene evidenziato anche nella formulazione potestativa del capoverso 1. Con il capoverso 4 si precisa che la concessione di mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto non costituisce un diritto legale.

Articolo 32b Stanziamento del credito

Secondo la LFC l'assunzione di una garanzia della Confederazione necessita di un credito d'impegno (art. 21 cpv. 4 lett. e LFC). Di norma, il Parlamento stanziava un credito d'impegno con il preventivo e le relative aggiunte oppure come affare distinto con messaggio speciale

(art. 23 LFC). La necessità di concedere una garanzia in caso di dissesto per i mutui a sostegno della liquidità erogati dalla BNS si manifesta in una situazione di estrema urgenza. In altre parole, l'iter parlamentare previsto abitualmente per un credito d'impegno non è adatto per una garanzia in caso di dissesto poiché richiede tempi più lunghi. La concessione di una simile garanzia non può essere differita, per cui si applica l'articolo 28 LFC: il Consiglio federale richiede il credito d'impegno necessario tramite procedura d'urgenza, domandando previamente il consenso della DelFin. Perché questo sia possibile il Consiglio federale deve dimostrare alla DelFin che sono soddisfatte le condizioni per la concessione di una garanzia in caso di dissesto ai sensi dell'articolo 32a. Ricevuto il consenso della DelFin, il Consiglio federale può assumersi impegni concernenti l'impiego di mezzi finanziari (art. 28 cpv. 1 LFC). Gli impegni urgenti, tuttavia, devono poi essere sottoposti per approvazione all'Assemblea federale (art. 28 cpv. 2 LFC).

Si rammenta inoltre che il Consiglio federale valuterà se la situazione giuridica vigente permette di coinvolgere adeguatamente il Parlamento per decisioni urgenti in ambito finanziario o se sono necessari e possibili adeguamenti che non limitino le competenze costituzionali della Confederazione e, pertanto, la capacità di agire dello Stato in situazioni di crisi.⁷⁴

Articolo 32c Premio per la messa a disposizione, premio di rischio, interessi e costi per prestazioni di terzi

Capoverso 1

Il premio per la messa a disposizione di una garanzia in caso di dissesto tiene conto della disponibilità della Confederazione a concedere alla BNS una simile garanzia per i mutui a sostegno della liquidità erogati al mutuatario. Questo premio è dovuto dal mutuatario dal momento in cui la BNS gli concede la possibilità di ottenere un credito e a prescindere dal fatto che il mutuatario ricorra concretamente ai mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto. Il premio per la messa a disposizione diventa contrattualmente esigibile al momento dell'estinzione del contratto relativo al mutuo a sostegno della liquidità. Nell'eventualità di un fallimento, tale premio deve dunque essere fatto valere dalla BNS a nome della Confederazione quale credito. Esso è volto a indennizzare la Confederazione per l'intervento statale e per i relativi costi amministrativi sostenuti e a contrastare eventuali distorsioni del mercato. Inoltre, intende incentivare ulteriormente il mutuatario a eliminare in maniera tempestiva la garanzia. Il premio per la messa a disposizione è commisurato all'importo massimo della garanzia in caso di dissesto ed è stabilito nel singolo caso.

Capoverso 2

I rischi assunti dalla Confederazione con una garanzia in caso di dissesto sui mutui a sostegno della liquidità effettivamente erogati vengono compensati mediante un premio di rischio. Anche la BNS ha diritto a un indennizzo per il rischio. Questo indennizzo copre il rischio che per la BNS insorgano dei costi che nel fallimento del mutuatario secondo l'articolo 219 LEF non sono coperti dagli interessi. Tali costi possono insorgere perché la BNS deve remunerare con un interesse la liquidità generata tramite i mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto sui conti correnti nel sistema e, a seconda della politica monetaria, assorbire tale liquidità con l'emissione di strumenti fruttiferi (ad es. SNB Bills). Di conseguenza, sia la Confederazione che la BNS hanno diritto a un premio di rischio. I premi di rischio sono commisurati all'importo complessivo dei mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto in essere. In linea di principio questi premi sono addebitati, conformemente a

⁷⁴ Cfr. il postulato 23.3438 Ricorso al diritto di necessità, depositato dalla CAG-CN, disponibile all'indirizzo: <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20233438> e il comunicato stampa del Consiglio federale del 19.4.2023, disponibile all'indirizzo: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-94415.html>.

quanto disciplinato nel contratto (art. 32d), alla fine di ogni periodo di validità stabilito dalla BNS. La BNS e la banca possono convenire una diversa regolamentazione contrattuale, purché in tal modo non aumentino i rischi per la Confederazione.

Il premio di rischio della BNS è sostanzialmente indipendente dal premio di rischio della Confederazione. I premi di rischio sono stabiliti nel singolo caso dalla parte interessata (Confederazione o BNS), fermo restando che per il proprio premio di rischio la BNS deve ottenere il previo consenso della Confederazione. L'ammontare dei premi dipende, da un lato, dai costi sostenuti dalla Confederazione o dalla BNS e, dall'altro, dalla situazione di rischio predominante tenuto conto, ad esempio, della situazione commerciale e finanziaria del mutuatario o del relativo gruppo finanziario. Il premio di rischio della BNS si basa inoltre sul tasso di riferimento della BNS. Se la situazione di rischio cambia radicalmente, il premio di rischio può essere adeguato di conseguenza dalla Confederazione o dalla BNS senza il consenso del mutuatario in quanto controparte del contratto. Eventuali adeguamenti del premio di rischio della BNS necessitano del previo consenso della Confederazione.

Capoverso 3

La BNS ha diritto a riscuotere interessi sui mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto. L'interesse deve riflettere i costi sostenuti dalla BNS. Questi costi ammontano ai costi a titolo di interessi dei depositi a vista supplementari (cfr. commento al cpv. 2). Pertanto, l'interesse di norma si rifà all'attuale tasso di riferimento della BNS e ammonta almeno allo 0 per cento.

Capoverso 4

La BNS addebita sul conto corrente del mutuatario il premio per la messa a disposizione e i premi di rischio nel momento in cui gli concede il mutuo. Secondo quanto disposto nel contratto, il mutuatario deve pagare il premio per la messa a disposizione dopo la cessazione del contratto relativo a un mutuo a sostegno della liquidità coperto da una garanzia in caso di dissesto. In linea di principio la BNS addebita sul conto corrente del mutuatario i premi di rischio maturati quando questi divengono esigibili oppure, se il conto non presenta una copertura sufficiente, entro il primo termine possibile e accredita alla Confederazione il premio di rischio che le spetta senza procedere a deduzioni. La BNS e la banca possono prevedere un meccanismo diverso per il pagamento dei premi di rischio, purché in tal modo non aumentino i rischi per la Confederazione. Di conseguenza, un eventuale mancato addebito del premio di rischio non deve avere l'effetto di una rinuncia da parte della Confederazione al credito corrispondente.

Capoverso 5

Nell'ambito della procedura di fallimento la BNS fa valere, da un lato, i propri crediti derivanti dai mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto, ivi compresi gli interessi maturati e il suo premio di rischio, dall'altro, i crediti della Confederazione. È infatti autorizzata e tenuta a far valere, a nome della Confederazione, il premio di rischio spettante a quest'ultima e quello per la messa a disposizione di una garanzia in caso di dissesto maturati.

Capoverso 6

In relazione alla concessione, alla gestione, alla liquidazione, alla sorveglianza e alla verifica dei mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto, eventuali prestazioni fornite da terzi possono comportare costi aggiuntivi, ad esempio in caso di valutazioni tecniche relative all'importo necessario dei mutui da concedere. I costi per la concessione devono essere addebitati in ogni caso al mutuatario – a prescindere dal fatto che i mutui siano

effettivamente concessi o meno – il quale è tenuto a pagare l'importo corrispondente nel momento in cui diviene esigibile. A tale proposito è irrilevante che il pagamento di questi costi aggiuntivi sia stato anticipato dalla Confederazione, dalla FINMA o dalla BNS e che i costi vengano fatturati al mutuatario solo in seguito. Nel caso della FINMA, in particolare, questa disposizione stabilisce l'addebito dei costi derivanti dalle prestazioni di terzi indipendentemente dalle competenze già assegnate dalla LFINMA per la nomina dell'incaricato dell'inchiesta e di quello della verifica.

Articolo 32d Contratti

La concessione di una garanzia in caso di dissesto per mutui a sostegno della liquidità presuppone la conclusione di un contratto tra la Confederazione e la BNS che definisca, in particolare, i dettagli concernenti la garanzia della Confederazione, le condizioni per l'esercizio del diritto al pagamento della garanzia da parte della BNS, l'importo della garanzia in caso di dissesto, il premio di rischio e il premio per la messa a disposizione nonché l'estinzione del contratto.

Inoltre, per la concessione dei mutui a sostegno della liquidità viene concluso un contratto tra la BNS e il mutuatario che disciplini segnatamente l'ammontare del limite di credito, le modalità di rimborso, compresi gli interessi, il premio di rischio e quello per la messa a disposizione, nonché le modalità di collaborazione e di disdetta.

Articolo 32e Rimborso

Occorre assicurare che il mutuatario rimborsi alla BNS prioritariamente i mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto. Finché questi mutui non vengono rimborsati per intero, il mutuatario non può procedere al rimborso di mutui straordinari e supplementari a sostegno della liquidità (art. 51b) che la BNS gli ha concesso. La procedura da seguire vale a livello del singolo ente giuridico e non dipende dalla durata di validità dell'articolo 51b. Il rimborso anticipato dei mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto si basa sulla logica secondo cui, al fine di ridurre i rischi dell'ente pubblico, si devono rimborsare dapprima i mutui a sostegno della liquidità di questo tipo e solo successivamente quelli coperti in parte da garanzie proprie della banca. In questo modo si tiene conto della sussidiarietà dei mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto rispetto ai mutui straordinari o supplementari a sostegno della liquidità erogati dalla BNS. È fatto salvo il caso in cui, a seguito di cambiamenti del mercato (ovvero una modifica del valore degli attivi forniti come garanzia), non sussistono più garanzie sufficienti per i mutui straordinari o supplementari a sostegno della liquidità esistenti. In questa circostanza, tuttavia, il credito derivante da questi mutui può essere rimborsato soltanto in misura pari alle garanzie mancanti. Ad esempio, se è stato concesso un mutuo straordinario a sostegno della liquidità di 100 che richiede una garanzia di 110, e il valore di quest'ultima è sceso da 110 a 100 a seguito di cambiamenti del mercato, il mutuatario può rimborsare anticipatamente alla BNS soltanto un importo pari a 10 del mutuo straordinario a sostegno della liquidità. In casi motivati, previo consenso della Confederazione, il mutuatario può anche rimborsare anticipatamente un mutuo straordinario o supplementare a sostegno della liquidità.

Articolo 32f Obblighi del mutuatario derivanti da mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto

Capoverso 1

Per ridurre il rischio della Confederazione e dare la priorità al rimborso dei mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto, durante il periodo di validità del contratto e fintantoché – anche se tale contratto viene rescisso – il mutuo a garanzia della

liquidità non è ancora stato rimborsato dal mutuatario e gli interessi e i premi non sono ancora stati pagati, il mutuatario non può effettuare pagamenti a favore del proprietario che dovrebbero essere sostenuti dalla BNS (e in definitiva dalla Confederazione). In questo modo si assicura che la liquidità garantita dalla Confederazione non sia utilizzata dal mutuatario e dalle filiali cui è legato direttamente o indirettamente per versare dividendi o tantièmes all'interno o all'esterno del gruppo, restituire apporti di capitale oppure concedere o rimborsare mutui al proprietario. Questa disposizione non si applica ai contratti relativi a mutui conclusi con i proprietari in qualità di clienti nell'ambito della normale attività della banca. In particolare si parte dal presupposto che il mutuatario durante il periodo di concessione di una garanzia in caso di dissesto non rimborsi anticipatamente i fondi propri di base supplementari ancora disponibili e i fondi propri complementari. Rimangono inoltre esclusi i casi in cui, secondo la FINMA, vi sono motivazioni straordinarie alla base di questo tipo di rimborso, segnatamente quando questo si rende necessario per motivi di risanamento.

Capoverso 2

Gli obblighi di pagamento di interessi e di ammortamento derivanti da operazioni di cui al capoverso 1 lettere b e c sorti prima della conclusione di un contratto relativo a un mutuo a sostegno della liquidità possono continuare a essere adempiuti.

Capoverso 3

La durata di applicazione del capoverso 3 dipende dal capoverso 1. Al mutuatario e alle società del gruppo a cui è legato direttamente o indirettamente non è consentito compiere atti che possano ritardare o compromettere il rimborso dei mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto e il pagamento integrale degli interessi e dei premi. Tra questi atti possono rientrare le ristrutturazioni previste dal diritto societario o le fusioni. Si può pensare anche alla conclusione di nuove operazioni (inclusa l'offerta di nuovi prodotti), atti che accrescerebbero eccessivamente il profilo di rischio del mutuatario o delle società del gruppo a cui è legato direttamente o indirettamente. Tuttavia, anche dopo la concessione del mutuo il mutuatario ha la facoltà di ristrutturare o cedere attivi in caso di necessità e ai sensi del diritto vigente. Tra gli atti che possono ripercuotersi negativamente sul rimborso del mutuo e quindi accrescere il rischio per la Confederazione si può citare anche il versamento di retribuzioni variabili contrariamente alle misure stabilite dal Consiglio federale (cfr. art. 10a). Allo stesso modo, per la durata della garanzia in caso di dissesto, la banca dovrebbe in linea di principio rinunciare a rimborsare volontariamente eventuali fondi propri di base supplementari ancora disponibili e fondi propri complementari. Nel caso in cui, in base ai piani, la banca debba procedere a uno di questi rimborsi, la FINMA nell'ambito della sua normale attività di vigilanza dovrà discutere insieme alla banca gli effetti di tale operazione sui mutui a sostegno della liquidità. Se il rimborso dovesse modificare il profilo di rischio della Confederazione, la FINMA ai sensi dell'articolo 32g è tenuta a valutare ed eventualmente imporre misure di contenimento del rischio per la Confederazione. Durante il periodo in cui si avvale dei mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto, il mutuatario non può nemmeno astenersi dal compiere atti che sarebbero utili ai fini del rimborso di questi mutui e del pagamento integrale degli interessi e dei premi. Ad esempio, il rimborso tempestivo dei mutui, laddove consentito dall'attività commerciale, o una garanzia adeguata dei rischi della banca permetterebbero di ridurre il rischio per la Confederazione.

Capoverso 4

Il capoverso 4 disciplina il caso di un'acquisizione del mutuatario o del gruppo finanziario fintantoché il mutuo a sostegno della liquidità coperto da una garanzia in caso di dissesto non è rimborsato. Si vuole evitare che, in caso di scioglimento integrale del mutuatario o del gruppo finanziario mediante incorporazione in un'unità della società terza assuntrice, i divieti di cui al capoverso 1 rimangano in vigore fino al rimborso integrale del mutuo a sostegno della liquidità

coperto da una garanzia in caso di dissesto. Deve essere consentito alla società assuntrice o al successore in diritto di versare dividendi e tantièmes, restituire apporti di capitale oppure concedere o rimborsare mutui conformemente all'articolo 1 lettere a–c, anche se i mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto non sono stati rimborsati integralmente.

Articolo 32g *Riduzione dei rischi, sorveglianza e rapporti*

Capoverso 1

La FINMA e la BNS, nell'ambito delle proprie competenze e per quanto possibile, provvedono a ridurre i rischi della Confederazione derivanti dalle garanzie in caso di dissesto. Ad esempio, gli importi erogati tramite un mutuo a sostegno della liquidità coperto da una garanzia in caso di dissesto non possono essere superiori all'importo effettivamente necessario per la riuscita del risanamento e i mutui a sostegno della liquidità non devono rimanere in essere per un periodo più lungo del necessario.

Con la presente disposizione per quanto riguarda i mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto alla FINMA vengono conferiti nuovi compiti rispetto a quelli attualmente sanciti dall'articolo 6 LFINMA. Un importante compito assegnato alla FINMA per ridurre il rischio per la Confederazione è il controllo del rispetto degli obblighi previsti dall'articolo 32f o nell'ambito dell'applicazione dell'articolo 37 (cfr. art. 32f). I mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto sono crediti garantiti secondo l'articolo 30b capoverso 3 lettera b e in quanto tali non possono essere convertiti in capitale proprio nell'ambito di una procedura di risanamento secondo l'articolo 30b capoverso 1. Se a una SIB è stato erogato un mutuo a sostegno della liquidità coperto da una garanzia in caso di dissesto, la FINMA, nell'ambito della sua attività di vigilanza, controlla in che modo la SIB utilizza questi mezzi liquidi.

Nella sua funzione di erogatore di mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto, anche la BNS deve ridurre per quanto possibile i rischi della Confederazione. In quanto parte del contratto relativo al mutuo la BNS può, ad esempio, fissare oneri e condizioni nel contratto, verificarne costantemente l'osservanza e, se necessario, richiedere informazioni al mutuatario. Tra questi possono rientrare l'acquisizione e la trasmissione di informazioni importanti del mutuatario per la Confederazione o la considerazione dei rischi di quest'ultima nell'assegnazione di mutui (ad es. in caso di erogazione scaglionata) e nella disdetta di contratti di mutuo (ad es. in caso di rimborso scaglionato).

La BNS tiene conto della riduzione dei rischi a favore della Confederazione non solo per i mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto, ma anche per altri mutui che la BNS ha concesso alla banca. Questo significa, ad esempio, che nel caso in cui la BNS disdica un contratto relativo a mutui straordinari o supplementari a sostegno alla liquidità durante il periodo di validità di un contratto riguardante mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto, la SIB dovrebbe comunque rimborsare dapprima i mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto. Se dopo la concessione di mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto la BNS volesse adeguare le condizioni degli altri mutui a sostegno della liquidità, essa dovrebbe considerare anche le conseguenze di questi adeguamenti sui rischi per la Confederazione. Ad esempio, secondo il principio della sussidiarietà, le condizioni dei mutui straordinari a sostegno della liquidità (come quelle sullo scarto di garanzia, «haircut») non possono essere adeguate in modo da richiedere un rimborso anticipato dei mutui straordinari a sostegno della liquidità rispetto ai mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto.

Per una riduzione effettiva dei rischi è necessaria una stretta collaborazione tra la FINMA e la BNS (ad es. nel definire l'ammontare e la ripartizione temporale dei singoli mutui a sostegno

della liquidità) e in caso di necessità la BNS può anche rilevare direttamente informazioni dal mutuatario. Segnatamente nel caso delle SIB con una struttura organizzativa complessa, prima di decidere la concessione di un mutuo è necessario ponderare con attenzione tutti i fattori rilevanti in modo tale che il privilegio nel fallimento della Confederazione non venga pregiudicato (cfr. commento all'art. 32a cpv. 1).

Capoverso 2

Nel quadro della vigilanza corrente, la FINMA controlla in che modo sono utilizzati i mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto tenendo conto degli obblighi che il mutuatario è tenuto a rispettare ai sensi dell'articolo 32f e ne fa rapporto al DFF almeno mensilmente. Oltre a misure previste dal diritto in materia di vigilanza, la violazione degli obblighi potrebbe comportare un perseguimento penale secondo l'articolo 46 capoverso 1 lettera d.

Articolo 32h *Privilegio nel fallimento per crediti derivanti da mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto*

Capoversi 1 e 2

Il privilegio nel fallimento di cui all'articolo 32h è un elemento centrale dei mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto erogati a una SIB ai sensi del presente progetto.

Per ridurre il rischio della Confederazione, la normativa prevede l'introduzione di un privilegio nel fallimento a favore dei crediti della BNS e della Confederazione. Il privilegio nel fallimento si applica ai crediti connessi a mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto concessa dalla Confederazione. Analogamente al privilegio dei depositi, sancito dal 2011 sia nella LBCR che nella LEF, per garantire la consistenza del privilegio dei crediti specifici delle banche, tale privilegio è integrato sia nelle attuali classi fallimentari della LEF che nella LBCR. Esso è strutturato in modo tale che, in caso di fallimento, i crediti della BNS nei confronti del mutuatario derivanti dai mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto concessa dalla Confederazione, ivi compresi gli interessi e i crediti derivanti dai premi maturati, siano soddisfatti prioritariamente. Nell'articolo 219 capoverso 4 LEF, questi crediti sono collocati, nell'ordine, dopo i debiti della massa, i salari dei lavoratori, i contributi alle assicurazioni sociali, i depositi privilegiati e i crediti derivanti da mutui supplementari a sostegno della liquidità compresi gli interessi maturati (art. 51b cpv. 4), ma prima di tutti gli altri crediti (cfr. art. 220 cpv. 1 LEF). Spetta alla BNS far valere i crediti per l'intera durata della procedura di fallimento. Viene inoltre chiarito che i creditori all'interno della seconda classe secondo l'articolo 219 capoverso 4 lettere a–f LEF nonché i crediti della BNS derivanti da mutui supplementari a sostegno della liquidità sono soddisfatti prima dei crediti derivanti da mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto.

Nel quadro dell'articolo 219 capoverso 4 LEF, un privilegio nel fallimento a favore della BNS per i mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto può ridurre, nell'ambito di una procedura di fallimento, la quota dei crediti soddisfatti nella terza classe. Dato che però la liquidità fornita al mutuatario favorisce notevolmente la riuscita del risanamento della SIB, accordare tale privilegio rientra nell'interesse di tutti i creditori e può contribuire in modo significativo a evitare un fallimento.

Accordando esplicitamente tale privilegio ai crediti della BNS e della Confederazione in conformità a quanto disposto dal progetto, essi non rientrano più nel campo di applicazione dell'articolo 37, il quale privilegia gli impegni assunti in seguito all'adozione di misure di protezione della FINMA o nell'ambito di un'eventuale procedura di risanamento, considerandoli debiti

della massa. Il privilegio superiore accordato ai crediti secondo l'articolo 37 persegue l'obiettivo di incentivare gli investitori a finanziare il mutuatario malgrado si trovi in una fase critica. Ciò rientra anche nell'interesse pubblico e ha lo scopo di evitare, per quanto possibile, di dover ricorrere effettivamente a una garanzia in caso di dissesto concessa alla BNS dalla Confederazione per garantire la liquidità di una SIB.

Nell'ambito del fallimento di una banca i crediti da conti di libero passaggio e da conti del pilastro 3a fino a 100 000 franchi sono collocati come depositi privilegiati nella seconda classe di creditori. Data la struttura del privilegio nel fallimento di cui all'articolo 32h, i crediti dei conti di libero passaggio e del pilastro 3a di importo superiore a 100 000 franchi sono collocati nella terza classe di creditori e, nell'eventualità di un fallimento, sono soddisfatti successivamente rispetto ai crediti della BNS derivanti dai mutui a sostegno della liquidità (cfr. art. 32a e art. 51b). Se attraverso la massa fallimentare di una SIB a cui sono stati concessi mutui a sostegno della liquidità ai sensi del presente progetto non è possibile soddisfare i crediti ancora dovuti della BNS, gli averi di libero passaggio e del pilastro 3a che non rientrano nei depositi privilegiati non potranno essere pagati facendo ricorso alla massa fallimentare. Anche nel caso in cui i crediti della BNS possano essere completamente soddisfatti, a seconda dell'ammontare della massa fallimentare i crediti derivanti dagli averi di libero passaggio e del pilastro 3a potrebbero essere soddisfatti in misura minore data la struttura attuale del privilegio nel fallimento di cui all'articolo 32h. Per questi motivi prima della pubblicazione del messaggio dovrà essere verificato anche in che misura si possa adeguare la struttura del privilegio nel fallimento, in modo tale che gli averi di libero passaggio e del pilastro 3a siano maggiormente protetti in caso di fallimento di una SIB alla quale sono stati concessi mutui a sostegno della liquidità. Questo però in generale crea un conflitto tra l'obiettivo di protezione di questi averi di previdenza e quello di protezione della totalità dei contribuenti.

Articolo 32i Esercizio da parte della Banca nazionale del diritto al pagamento della garanzia in caso di dissesto

Nel momento in cui viene esercitato il diritto al pagamento della garanzia in caso di dissesto o viene registrata una passività finanziaria, per poter effettuare il versamento alla BNS in linea di principio è necessario ottenere uno stanziamento del credito dall'Assemblea federale (credito a preventivo, cfr. art. 32b). Il termine previsto tra l'esercizio del diritto al pagamento della garanzia in caso di dissesto e il pagamento effettivo è di cinque anni (cfr. art. 32j). La garanzia della Confederazione viene trattata come uno strumento finanziario conformemente allo standard IPSAS 41. La Confederazione deve pertanto registrare nel bilancio una passività finanziaria di importo corrispondente al rischio di insolvenza, da adeguare alla fine di ogni anno, anche se l'importo verrebbe presumibilmente contabilizzato come voce straordinaria. Quando il pagamento effettivo supera la passività finanziaria iscritta nel bilancio, il Parlamento deve approvare un credito a preventivo corrispondente.

Capoverso 1

Occorre garantire che la BNS abbia fatto valere interamente, nell'ambito della procedura di fallimento e comunque prima dell'esercizio del diritto al pagamento della garanzia in caso di dissesto, tutti i crediti coperti da tale garanzia nonché gli interessi maturati e il premio di rischio e quello per la messa a disposizione della garanzia. Solo dal momento in cui la procedura di fallimento si è conclusa con decisione passata in giudicato, e quindi risulta una perdita definitiva per la BNS, la BNS stessa può esercitare il diritto al pagamento della garanzia in caso di dissesto.

Capoverso 2

Il contratto relativo alla garanzia in caso di dissesto e, all'occorrenza, altri accordi stipulati tra la BNS e la Confederazione definiscono eventuali ulteriori condizioni per la richiesta. L'estinzione del credito derivante dalla garanzia in caso di dissesto avviene presentando l'attestato di carenza dei beni definitivo ed è circoscritta all'ammontare del credito accertato mediante l'attestato. La BNS fornisce prove dettagliate in merito al relativo calcolo.

Articolo 32j Esigibilità dei crediti coperti

Il credito derivante da una perdita definitiva della BNS connessa ai mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto diventa esigibile cinque anni dopo la conclusione della procedura di fallimento con decisione passata in giudicato. Si considera tale il giorno della decisione finale della FINMA in merito al fallimento. Questo termine permette alla Confederazione di eseguire i processi amministrativi e parlamentari necessari al versamento della somma fatta valere dalla BNS. Ciò comprende segnatamente l'autorizzazione di un credito a preventivo (art. 30 LFC) e il reperimento dei fondi necessari.

Articolo 32k Scambio di informazioni e trattamento dei dati

Capoverso 1

Lo scambio di informazioni tra DFF, FINMA e BNS è importante, perché permette a queste autorità di disporre di elementi obiettivi indispensabili per prendere le decisioni necessarie nei relativi ambiti di competenza per quanto concerne i mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto. Alla luce di ciò, lo scambio di informazioni tra le autorità coinvolte deve essere garantito al fine di poter concedere, gestire, sorvegliare, verificare e liquidare i mutui a sostegno della liquidità e le garanzie in caso di dissesto. Lo scambio deve riguardare, ad esempio, tutte le informazioni e tutti i dati sulla SIB interessata di cui dispongono la FINMA o la BNS e di cui necessita la Confederazione per poter effettuare una valutazione adeguata della liquidità e della capitalizzazione della SIB in questione come pure una valutazione e una verifica del rischio derivante dalla garanzia in caso di dissesto da accordare. Lo scambio comprende anche informazioni non disponibili pubblicamente concernenti, ad esempio, le transazioni di finanziamento, la situazione finanziaria e di rischio della SIB, la pianificazione finanziaria prevista per la durata del mutuo a sostegno della liquidità verso la BNS in essere o per la durata della garanzia in caso di dissesto e sulle posizioni di rischio materiali aperte di tutti gli enti giuridici della SIB. La disposizione comprende anche informazioni e documenti relativi a fatti verificatisi prima di un'eventuale concessione dei mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto (p. es. fatti concernenti l'entità e la modalità dei mutui straordinari e supplementari a sostegno della liquidità concessi dalla BNS), se tali informazioni e documenti sono necessari per l'esecuzione. Per la valutazione della situazione deve essere possibile anche lo scambio di informazioni relative alle garanzie utilizzate o utilizzabili dalla SIB nel quadro degli strumenti della BNS e di informazioni concernenti il monitoraggio del mercato. Durante il periodo di validità della garanzia in caso di dissesto le autorità coinvolte non possono formularsi reciprocamente riserve in merito al mantenimento del segreto, segnatamente del segreto d'ufficio, bancario o fiscale. Lo scambio delle informazioni non è da considerarsi come un atto un tantum compiuto al momento della concessione da parte della Confederazione alla BNS della garanzia in caso di dissesto, ma deve avere luogo segnatamente anche durante il periodo di validità della garanzia in caso di dissesto e nel quadro di un'eventuale procedura di fallimento.

Capoverso 2

In vista della concessione nonché della gestione, della sorveglianza, della verifica e della liquidazione di mutui a sostegno della liquidità e garanzie in caso di dissesto, il DFF è autorizzato a richiedere alla FINMA e alla BNS tutte le informazioni che ritiene necessarie per valutare il rischio per le finanze della Confederazione e decidere se e in che misura potranno essere impiegati mezzi pubblici (cfr. art. 32a cpv. 3). Prima di concedere un mutuo a sostegno della liquidità coperto da una garanzia in caso di dissesto e fino all'estinzione di tale garanzia il DFF deve ricevere quelle informazioni che consentono di prendere decisioni informate e in modo tempestivo. Tra queste rientrano, ad esempio, le informazioni supplementari che servono al DFF per comprendere le valutazioni della FINMA e della BNS e valutare in modo autonomo la situazione, i rischi e le opzioni di intervento. Queste informazioni possono comprendere anche il piano di risanamento e documenti collegati come la pianificazione d'emergenza. Il DFF inoltra al CDF le informazioni e i documenti che quest'ultimo necessita nel suo ruolo di organo superiore di vigilanza finanziaria della Confederazione (art. 1 della legge del 28 giugno 1967⁷⁵ sul Controllo delle finanze) e nell'ambito dei suoi processi di verifica per poter valutare i mutui a sostegno della liquidità, le garanzie in caso di dissesto e i relativi impegni finanziari della Confederazione. Dal capoverso 2 è esclusa la richiesta di perizie di terzi da parte della FINMA e della BNS.

Capoverso 3

Questo capoverso stabilisce che il trattamento delle informazioni non limitato alle autorità di cui al capoverso 1, ma che si estende anche al CDF e, in caso di necessità, ai terzi cui si fa capo per l'esecuzione delle disposizioni (p. es. incaricato del risanamento, consulenti esterni). Con tale disposizione si intende segnatamente garantire l'esistenza di un'adeguata base giuridica per il trattamento, ad esempio associando e scambiando dati personali e dati di persone giuridiche, compresi i dati degni di particolare protezione ai sensi della legge federale del 25 settembre 2020⁷⁶ sulla protezione dei dati, i dati di persone giuridiche degni di particolare protezione ai sensi della LOGA e di altre informazioni. Le informazioni necessarie per l'esecuzione delle disposizioni devono riguardare la concessione, la gestione, la sorveglianza, la verifica e la liquidazione di mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto. Tra queste rientrano segnatamente anche le informazioni relative alle garanzie di tutti gli strumenti della BNS utilizzati dalla SIB. Ai fini della valutazione dei rischi possono essere necessarie anche informazioni concernenti il mercato.

Articolo 46 capoverso 1 lettera d

Capoverso 1 lettera d

Il reato inserito è paragonabile a quello definito nelle attuali disposizioni penali della LBCR, se si considera il modo in cui è commesso e il bene giuridico protetto. Per analogia al menzionato diritto penale accessorio previsto dalla LBCR, è giustificato configurare la violazione intenzionale degli obblighi di cui all'articolo 32f perseguibile d'ufficio e come reato punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria.

Le persone che dispongono pagamenti o decisioni secondo l'articolo 32f capoverso 1 lettere a–c o capoverso 3, nonostante dovrebbero impedirle in base alla loro posizione a livello organizzativo all'interno della banca, commettono un'omissione e si trovano in una funzione di

⁷⁵ RS 614.0

⁷⁶ RS 235.1

garante secondo la legislazione penale. La funzione di garante si può desumere dalle disposizioni della legge federale del 22 marzo 1974⁷⁷ sul diritto penale amministrativo.

Osservazioni preliminari relative al capo quattordicesimo a

Nel capo quattordicesimo a vengono sancite nella legge in particolare le basi e gli effetti legali riguardanti le disposizioni dell'ordinanza del 16 marzo 2023. Ciò garantisce la continuazione delle conseguenze legali derivanti dai mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto già concessi, nonché dalle ulteriori misure attuate a marzo 2023. Il progetto non produce alcun effetto sulle decisioni del Consiglio federale del 16 marzo 2023 e del 19 marzo 2023 nonché sulla decisione della DelFin del 19 marzo 2023. Occorre sottolineare che la durata dei mutui supplementari a sostegno della liquidità (cfr. art. 51b) è limitata al 31 dicembre 2027. Il Consiglio federale, inoltre, riceve il mandato legale di esaminare le disposizioni dell'ordinanza recepite nel presente capoverso della legge entro cinque anni dalla loro entrata in vigore (art. 51i). Questo dovrà presentare un rapporto in merito all'Assemblea federale e, in tale occasione, far presente l'eventuale necessità di abrogazioni o modifiche a livello di legge. Quindi, le disposizioni che al momento dell'esame risulteranno obsolete potranno essere abrogate.

Articolo 51a Campo di applicazione

Al presente articolo viene chiarito che il campo di applicazione del capo quattordicesimo a sono i mutui a sostegno della liquidità, le garanzie, le ulteriori misure e le transazioni relative alla fusione che sono stati eseguiti in virtù dell'ordinanza del 16 marzo 2023 nella versione del 19 marzo 2023⁷⁸.

Articolo 51b Mutui supplementari a sostegno della liquidità

La possibilità di concedere mutui supplementari a sostegno della liquidità erogati della BNS è stata introdotta a marzo 2023 come rete di sicurezza necessaria e attuabile in tempi particolarmente rapidi per sopperire alla carenze di liquidità di Credit Suisse. Di conseguenza, l'articolo 51b, in combinato disposto con l'ordinanza del 16 marzo 2023, viene emanato come soluzione transitoria da applicare finché non sarà conclusa l'analisi dei fatti⁷⁹, decisa dal Consiglio federale il 29 marzo 2023, relativi all'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS e l'attuazione delle misure derivanti.

Alla luce di quanto precede, la validità della presente disposizione dovrà essere limitata, conformemente alla cifra III, all'articolo 51b capoversi 1–3 nonché all'articolo 51c decadranno al 31 dicembre 2027. Tale aspetto non influisce sui contratti in essere, sulla scadenza dei mutui supplementari a sostegno della liquidità in essere, sul privilegio nel fallimento ai sensi dell'articolo 219 capoverso 4 LEF né sulle modalità di restituzione dei mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto. Fatte salve le disposizioni abrogate, secondo l'articolo 32e il mutuatario deve rimborsare i mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto prima degli eventuali mutui supplementari a sostegno della liquidità concessi ed erogati dalla BNS.

Capoverso 1

Si precisa che il Consiglio federale, d'intesa con la BNS, stabilisce l'importo massimo dei mutui supplementari a sostegno della liquidità che la BNS può erogare per gruppo finanziario caso per caso. Per la definizione dell'importo dovranno essere effettuate segnatamente considera-

⁷⁷ RS 313.0

⁷⁸ RU 2023 136

⁷⁹ <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-94030.html>

zioni legate ai rischi. Nello specifico nel bilancio del mutuatario – oltre alle garanzie già utilizzate per la concessione di ELA – devono essere presenti sufficienti attivi altamente redditizi, che possono essere utilizzati come «sicurezze in senso lato» a copertura dei crediti della BNS in caso di fallimento del mutuatario, anche qualora, a causa di ostacoli legali o di altro tipo, non siano valutati come sicurezze immediatamente trasferibili. Inoltre, il confronto con la BNS è volto a far sì che vengano prese in considerazione anche eventuali riflessioni di natura politico-monetaria.

Capoverso 2

La BNS può definire condizioni per l'erogazione dei mutui supplementari a sostegno della liquidità. Nei limiti dell'importo massimo stabilito secondo il capoverso 1, la BNS può anche concedere mutui supplementari distinti a sostegno della liquidità a più unità facenti parte del medesimo gruppo finanziario.

Capoverso 3

Gli articoli 32a capoverso 3, 32c capoversi 3 e 6, 32f nonché 51e capoverso 1 in materia di mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto si applicano per analogia nel caso in cui la BNS conceda un mutuo supplementare a sostegno della liquidità.

Capoverso 4

Il privilegio nel fallimento è un elemento centrale dei mutui supplementari a sostegno della liquidità.

Per ridurre il rischio della BNS, la normativa prevede l'introduzione di un privilegio nel fallimento a favore di quest'ultima. Esso viene applicato soltanto ai crediti derivanti da mutui supplementari a sostegno della liquidità compresi gli interessi maturati. È integrato nelle classi fallimentari disciplinate nella LEF e strutturato in modo tale che i crediti della BNS nei confronti del mutuatario derivanti da mutui supplementari a sostegno della liquidità siano soddisfatti prioritariamente. Nell'articolo 219 capoverso 4 LEF, questi crediti sono collocati, nell'ordine, dopo i debiti della massa, i salari dei lavoratori, i contributi alle assicurazioni sociali e i depositi privilegiati, ma prima di tutti gli altri crediti. Si precisa inoltre che i creditori all'interno della seconda classe di cui all'articolo 219 capoverso 4 lettere a–f LEF devono essere soddisfatti prima dei crediti della BNS derivanti da mutui supplementari a sostegno della liquidità.

Nel quadro dell'articolo 219 capoverso 4 LEF, un privilegio nel fallimento a favore della BNS per i mutui supplementari a sostegno della liquidità può ridurre, nell'ambito di una procedura di fallimento, la quota dei crediti soddisfatti nella terza classe. Dato che però la liquidità fornita al mutuatario favorisce notevolmente la riuscita del risanamento della SIB, accordare tale privilegio rientra nell'interesse di tutti i creditori e può contribuire in modo significativo a evitare un fallimento (cfr. n. 5.3).

Per quanto riguarda l'ulteriore verifica della struttura del privilegio nel fallimento si rimanda al commento all'articolo 32h.

Articolo 51c Relazione tra i mutui supplementari a sostegno della liquidità e i mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto

I mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto della Confederazione devono obbligatoriamente essere concessi a titolo sussidiario rispetto ad altre misure a disposizione delle SIB per la garanzia della liquidità. Soltanto quando il mutuatario e il gruppo finanziario hanno esaurito i mutui straordinari e supplementari a sostegno della liquidità, è possibile erogare i mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto. Non è tuttavia necessario che siano esaurite segnatamente le giacenze di liquidità che, in base alle limitazioni previste dal diritto in materia di vigilanza, non possono essere impiegate in altro modo o sono presenti in altri enti giuridici del gruppo finanziario, ma che, in base alle stesse

limitazioni del diritto in materia di vigilanza, non possono essere trasferite al mutuatario. I mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto possono essere concessi anche prima dell'esaurimento dei mutui straordinari o supplementari a sostegno della liquidità.

La BNS deve confermare al DFF che il mutuatario e il gruppo finanziario hanno esaurito i mutui supplementari a sostegno della liquidità erogati dalla BNS.

La validità della presente disposizione dovrà essere limitata, come stabilito alla cifra III, e decadrà il 31 dicembre 2027.

Articolo 51d Mutui a sostegno della liquidità coperti da garanzie in caso di dissesto

Nel presente articolo viene sancito che ai mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto concessi in virtù dell'ordinanza del 16 marzo 2023 nella versione del 19 marzo 2023 si applicano per analogia gli articoli 32a, ad eccezione del capoverso 3 lettere b ed e, 32b–32k, 46 capoverso 1 lettera d e 51e. Attraverso il rimando all'articolo 32a e la riserva alle lettere b ed e si intende precisare che, nella fattispecie di Credit Suisse, il mutuo a sostegno della liquidità coperto da una garanzia in caso di dissesto è stato concesso per la continuazione della sua attività nell'ambito dell'acquisizione da parte di UBS. Tale caso è disciplinato all'articolo 4 capoverso 3 dell'ordinanza. Nel presente articolo 51d viene garantito che le misure e gli effetti connessi ai mutui a sostegno della liquidità concessi e coperti da una garanzia in caso di dissesto, ad esempio il privilegio nel fallimento a favore della BNS per questi mutui, manterranno la propria validità anche quando l'ordinanza non sarà più in vigore.

Articolo 51e Ulteriori misure della FINMA

Capoverso 1

Il capoverso 1 serve a garantire che vengano mantenute nel modo più completo possibile le disposizioni dell'articolo 10 capoverso 1 dell'ordinanza del 16 marzo 2023 nella versione del 19 marzo 2023. La disposizione si basa sull'articolo 25 in combinato disposto con l'articolo 26. Se a una banca di rilevanza sistemica vengono concessi mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto, la FINMA esamina se nella fattispecie, ai fini della continuazione dell'attività della banca, sia opportuno mantenere interamente o in parte l'organo incaricato della direzione generale (ossia di norma il consiglio di amministrazione) e l'organo di direzione (ossia di norma la direzione). Nello specifico può trattarsi di un consiglio di amministrazione, una direzione o singoli membri che abbiano intrapreso la loro attività da poco tempo. Se non è opportuno mantenerli, gli organi possono essere sostituiti. Per la sostituzione si può ricorrere alla pianificazione della successione secondo la circolare FINMA 2017/1 *Corporate governance – banche*⁸⁰, numero marginale 27. La FINMA ha altresì la facoltà di adottare misure di protezione secondo l'articolo 26 e deve poter disporre degli stessi strumenti a sua disposizione nel caso di un rischio di insolvenza.

Capoverso 2

Il capoverso 2 serve a garantire che vengano mantenute in modo completo le disposizioni dell'articolo 5a dell'ordinanza del 16 marzo 2023 nella versione del 19 marzo 2023 e ha un carattere dichiaratorio. Per questo capoverso si rimanda al commento all'articolo 26 capoverso 1 lettera h.

⁸⁰ FINMA, circolare 2017/1 «Corporate governance – banche», 4.11.2020, disponibile all'indirizzo: www.finma.ch > Documentazione > Circolari > 2017/01 Circolare FINMA *Corporate governance – banche* (22.9.2016) www.finma.ch > Documentazione > Circolari > 2017/01 Circolare FINMA «Corporate governance – banche»

Articolo 51f Deroche alla legge sulla fusione**Capoverso 1**

Per facilitare un'acquisizione della banca secondo la LFus e per ragioni di urgenza, in casi specifici sono previste alcune agevolazioni. Ad esempio, l'esecuzione di una transazione non richiede una decisione dell'assemblea generale delle società partecipanti se la FINMA acconsente alla transazione.

Inoltre, se la transazione avviene d'intesa con la FINMA, non si applicano le seguenti disposizioni: l'esigenza di stilare un conto intermedio e un rapporto scritto sulla fusione (art. 11 e 14 LFus), la verifica del contratto di fusione e del rapporto di fusione da parte di un perito revisore (art. 15 LFus) e il diritto di consultazione dei soci (art. 16 LFus).

D'intesa con la FINMA, è possibile altresì derogare a ulteriori requisiti della LFus relativi alle transazioni se le circostanze particolari lo esigono. Queste ultime sussistono segnatamente quando l'urgenza e la necessità impongono un'acquisizione rapida per evitare un grave pregiudizio all'economia svizzera e al sistema finanziario svizzero. In questo caso, al fine di valutare la fattibilità, la FINMA consulta previamente le autorità cantonali del registro di commercio interessate e l'Ufficio federale del registro di commercio.

Capoverso 2

La FINMA prende atto dell'esito della consultazione di cui al capoverso 1. La competenza decisionale spetta alla FINMA.

Articolo 51g Garanzia a copertura delle perdite**Capoverso 1**

Il capoverso 1 stabilisce il principio secondo cui la Confederazione può stipulare una garanzia a copertura delle perdite. Tale garanzia può essere stipulata soltanto nel quadro di una transazione eseguita secondo la LFus tra due banche di rilevanza sistemica o che fanno parte di un gruppo finanziario di rilevanza sistemica secondo l'articolo 7 e che sono attive a livello internazionale. Inoltre, la garanzia può essere concessa solo alla banca assuntrice per assicurare la copertura delle perdite che potrebbe subire con la liquidazione degli attivi della banca assunta. La garanzia permette di tutelare la banca assuntrice nell'eventualità in cui realizza un portafoglio di attivi della banca assunta subendo perdite definitive. La definizione di «perdite definitive» deve essere disciplinata nel contratto di cui al capoverso 4. Inoltre gli attivi da liquidare della banca assunta devono essere riportati in modo chiaro e preciso in una panoramica. Anche questa panoramica è parte integrante del contratto.

Capoverso 2

Per la concessione della garanzia deve essere chiesto un credito d'impegno secondo l'articolo 28 LFC. Per quanto riguarda lo stanziamento del credito si rimanda al commento all'articolo 32b. Una garanzia a copertura delle perdite non può superare l'importo di 9 miliardi di franchi.

Capoverso 3

L'esercizio del diritto al pagamento della garanzia è subordinato a severe condizioni, che devono essere soddisfatte cumulativamente prima che la Confederazione adempia gli impegni previsti dal contratto di garanzia. In primo luogo, gli attivi da liquidare in base al contratto devono essere stati realizzati definitivamente (lett. a). Soltanto allora si potrà determinare se la banca assuntrice di cui al capoverso 1 ha subito perdite con la liquidazione degli attivi e in che misura. In secondo luogo, se intende richiedere il pagamento della garanzia, la banca assun-

trice è obbligata a sostenere le perdite definitive subite con la realizzazione degli attivi da liquidare fino a un importo di 5 miliardi di franchi (lett. b). Solo in seguito, e se le perdite definitive superano l'importo di 5 miliardi di franchi, si potrà richiedere il versamento da parte della Confederazione della garanzia a copertura delle perdite. Spetterà alla FINMA sorvegliare l'adempimento delle condizioni di cui alle lettere a e b (lett. c). Sempre la FINMA confermerà alla Confederazione che, da un lato, sono state coperte le perdite definitive di 5 miliardi di franchi subite dalla banca assuntrice con la liquidazione degli attivi realizzati e, dall'altro, che nonostante questa copertura le perdite definitive di cui alla lettera b non sono state assorbite interamente. Di conseguenza, ne risulta una perdita residua definitiva che dovrà essere coperta con la garanzia della Confederazione. La FINMA confermerà alla Confederazione anche questa fattispecie. Infine la FINMA dovrà anche assicurare che la valutazione della garanzia a copertura delle perdite secondo gli IFRS («International Financial Reporting Standards») sia adeguata in relazione alle finanze della Confederazione alla data di riferimento del bilancio del 31.12 o alle date di riferimento aggiuntive richieste dalla Confederazione e ne fa rapporto alla Confederazione.

Capoverso 4

La Confederazione e la banca assuntrice concludono un contratto concernente la concessione e il pagamento della garanzia a copertura delle perdite. Così come per i mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto, per i quali l'assunzione dei costi è disciplinata all'articolo 32c, la Confederazione per fornire la garanzia a copertura delle perdite sostiene dei costi che devono essere coperti. Tra questi rientrano in particolare i costi della Confederazione per la strutturazione, la messa a disposizione, la sorveglianza, la verifica e la liquidazione della garanzia. Questi costi devono poter essere addebitati, interamente o parzialmente, al beneficiario della garanzia e i dettagli devono essere disciplinati a livello contrattuale.

Capoverso 5

In molti casi la trasmissione di informazioni e documenti relativi alle banche coinvolte è ostacolata da obblighi contrattuali o legali di mantenimento del segreto. Affinché la Confederazione e i terzi cui fa capo quest'ultima abbiano a disposizione le informazioni e i documenti rilevanti di cui hanno bisogno, è quindi necessario che in una legge siano esclusi gli obblighi contrattuali e legali di mantenimento del segreto. L'obbligo di trasmettere le informazioni e mettere a disposizione i documenti, compresi tutti i contratti e le chiusure contabili, si applica esclusivamente all'attività da svolgere ai sensi del presente articolo.

Articolo 51h Scambio di informazioni

Lo scambio di informazioni tra le autorità secondo l'articolo 32k si applica per analogia alle disposizioni del capo quattordicesimo a. Questo scambio di informazioni è indispensabile in particolare per quanto riguarda i mutui a sostegno della liquidità e le garanzie disciplinati nel presente capo. Lo scambio è disciplinato all'articolo 6 dell'ordinanza del 16 marzo 2023.

Articolo 51i Esame del presente capo

Il Consiglio federale riceverà il mandato legale di esaminare le disposizioni dell'ordinanza recepite nel capo quattordicesimo a entro cinque anni dall'entrata in vigore. Questo dovrà presentare un rapporto in merito all'Assemblea federale e in tale occasione far presente l'eventuale necessità di abrogazioni o modifiche a livello di legge. Quindi, le disposizioni che al momento dell'esame risulteranno obsolete potranno essere abrogate. Potrebbe essere questo il caso, ad esempio, dell'articolo 51f, qualora venisse conclusa la transazione ai sensi della LFus tra Credit Suisse e UBS.

Articolo 52a

Nel quadro del rapporto pubblicato il 16 dicembre 2022, il Consiglio federale ha esaminato la modifica del 15 giugno 2018 della legge sulle banche rispetto agli obiettivi in materia di vigilanza dei mercati finanziari secondo la LFINMA. L'articolo 52a può quindi essere abrogato.

4.2 Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale**Articolo 46***Capoverso 2 lettera f*

Le sentenze del Tribunale amministrativo federale in materia di offerte pubbliche di acquisto in generale non possono essere impugnate con ricorso al Tribunale federale. Con la modifica saranno fatti salvi i casi in cui il Tribunale amministrativo federale si è pronunciato quale prima istanza di ricorso conformemente all'aggiunta all'articolo 83 lettera u della legge del 17 giugno 2005⁸¹ sul Tribunale federale (LTF) nonché all'articolo 140 capoverso 1 e all'articolo 141 capoverso 1^{bis} LInFi. Ai sensi dell'articolo 141 capoverso 3 LInFi, alle procedure in materia di OPA dinanzi al Tribunale amministrativo federale non si applicano le disposizioni legali sulla sospensione dei termini. Lo stesso dovrà valere anche per la procedura dinanzi al Tribunale federale nel caso in cui si tratti di ricorsi contro sentenze del Tribunale amministrativo federale presentati in virtù dell'articolo 141 capoverso 1^{bis} LInFi (cfr. commento all'art. 141 cpv. 1^{bis} LInFi). L'articolo 46 capoverso 2 LTF è quindi integrato con una nuova lettera f. Per ragioni di chiarezza, inoltre, è stato inserito un rimando all'articolo 83 lettera u LTF.

Articolo 83*Lettera u*

Poiché, in determinati casi, il Tribunale amministrativo federale deve fungere da prima istanza di ricorso secondo l'articolo 141 capoverso 1^{bis} LInFi nell'ambito del diritto in materia di offerte pubbliche di acquisto e anche in questi casi deve essere mantenuta la possibilità di impugnazione dinanzi a una seconda istanza di ricorso, nell'articolo 83 lettera u LTF è prevista una specifica deroga al principio di non impugnabilità nel caso delle OPA.

Articolo 100*Capoverso 2 lettera e*

Il termine per i ricorsi al Tribunale amministrativo federale contro le decisioni della FINMA è di dieci giorni. Questo termine vale anche per i ricorsi al Tribunale federale contro sentenze del Tribunale amministrativo federale che sono state pronunciate da quest'ultimo quale prima istanza di ricorso in virtù dell'articolo 141 capoverso 1^{bis} LInFi. L'articolo 100 capoverso 2 LTF è stato quindi integrato con una nuova lettera e.

⁸¹ RS 173.110

4.3 Legge federale dell'11 aprile 1889 sulla esecuzione e sul fallimento

Articolo 219

Capoverso 4 Seconda classe lettera g

Il capoverso 4 rimane invariato. Riguardo alla lettera g si rimanda ai commenti all'articolo 32h e all'articolo 51b capoverso 4.

Articolo 220

Capoverso 1

Per il presente capoverso si rimanda ai commenti all'articolo 32h e all'articolo 51b capoverso 4. Viene chiarito che i creditori all'interno della seconda classe secondo l'articolo 219 capoverso 4 lettere a–f LEF sono soddisfatti prima dei crediti della BNS derivanti da mutui supplementari a sostegno della liquidità compresi gli interessi maturati e dei crediti derivanti da mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto, ivi compresi gli interessi maturati e i premi (art. 219 cpv. 4 lett. g D-LEF).

4.4 Legge del 22 giugno 2007 sulla vigilanza dei mercati finanziari

Articolo 19 Responsabilità

Capoverso 1

All'interno di questo capoverso viene inserito il rimando all'integrazione del capoverso 3.

Capoverso 2

Il capoverso 2 rimane invariato.

Capoverso 3

Il consiglio di amministrazione della FINMA decide, tra le altre cose, in merito agli affari di grande portata (art. 9 cpv. 1 lett. b LFINMA). Se sulla base di decisioni del consiglio di amministrazione in merito ad affari di grande portata vengono avanzate pretese contro la FINMA concernenti la responsabilità dello Stato, il consiglio di amministrazione essendo preimplicato è soggetto all'obbligo di ricasazione. Tale obbligo di ricasazione si estende a tutti i collaboratori subordinati al consiglio di amministrazione della FINMA, quindi all'intera FINMA. Deve essere quindi prevista un'autorità di riserva per questi casi. Data la pregressa esperienza nella valutazione delle pretese concernenti la responsabilità della Stato avanzate contro la Confederazione, sarà il DFF a dover decidere in merito in quanto autorità di riserva idonea.

4.5 Legge del 19 giugno 2015 sull'infrastruttura finanziaria

Articolo 140

Capoverso 1

La FINMA esercita la vigilanza sugli assoggettati ai sensi della LFINMA e delle leggi sui mercati finanziari. Allo stesso tempo è anche l'istanza di ricorso contro le decisioni della Commissione

delle offerte pubbliche di acquisto emanate in virtù della LInFi. Alla luce di questo contesto, nelle situazioni corrispondenti in via eccezionale è fatto salvo il ricorso diretto al Tribunale amministrativo federale (invece che alla FINMA, cfr. commento all'art. 141 cpv. 1^{bis} LInFi).

Articolo 141

Capoverso 1

Per ragioni di chiarezza, al capoverso 1 il termine per i ricorsi disciplinato al capoverso 2 è spostato a dieci giorni.

Capoverso 1^{bis}

Dati i compiti legali della FINMA è possibile che il suo consiglio di amministrazione, nell'ambito di un «affare di grande portata» di cui all'articolo 9 capoverso 1 lettera b LFINMA, si trovi a giudicare sotto il profilo della legislazione in materia di vigilanza un'OPA che riguarda gli assoggettati e in seguito tuttavia a dover emettere una sentenza riguardo a un ricorso in materia di OPA contro una decisione della Commissione delle offerte pubbliche di acquisto. Allo stesso modo è ipotizzabile anche che una decisione della Commissione sia impugnata dinanzi alla FINMA e che l'impugnazione della procedura in materia di OPA richieda una decisione conformemente all'articolo 9 capoverso 1 lettera b LFINMA. In questi casi eccezionali il Tribunale amministrativo federale deve esercitare i compiti della FINMA come prima istanza di ricorso e la FINMA è tenuta a trasmettere il ricorso senza indugio al Tribunale amministrativo federale. Il nuovo articolo 141 capoverso 1^{bis} LInFi disciplina le condizioni per la competenza come prima istanza di ricorso del Tribunale amministrativo federale e il termine entro il quale è possibile presentare un ricorso diretto a quest'ultimo. Per motivi di coerenza e di pari trattamento, in questi casi il termine per la presentazione del ricorso al Tribunale amministrativo federale è di cinque giorni di borsa, ovvero lo stesso termine che altrimenti si applica per l'impugnazione di una decisione della Commissione delle offerte pubbliche di acquisto presso la FINMA. L'articolo 141 capoverso 3 LInFi sancisce che alle procedure in materia di OPA dinanzi al Tribunale amministrativo federale non si applicano le disposizioni legali sulla sospensione dei termini. Questo a prescindere dal fatto che il Tribunale amministrativo federale operi come prima istanza di ricorso o emetta un giudizio su una decisione della FINMA come seconda istanza di ricorso. Se si verifica un caso di applicazione secondo il capoverso 1^{bis}, la FINMA informa di conseguenza la Commissione delle offerte pubbliche di acquisto e le parti. La Commissione quindi trasmette i propri atti non alla FINMA, bensì al Tribunale amministrativo federale. Nella sua decisione emanata in relazione a una decisione secondo l'articolo 9 capoverso 1 lettera b LFINMA, la Commissione dovrà formulare un rimedio giuridico conformemente ai capoversi 1^{bis} e 2.

Per interporre ricorso contro la sentenza del Tribunale amministrativo federale come prima istanza di ricorso, al fine di tutelare la possibilità di una doppia istanza deve essere consentito appellarsi al Tribunale federale.

Capoverso 2

In base al nuovo capoverso 1^{bis} viene chiarito che i ricorsi di cui all'articolo 141 LInFi non hanno effetto sospensivo.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per le banche di rilevanza sistemica

Attraverso i mutui a sostegno della liquidità della BNS garantiti dalla Confederazione, una SIB domiciliata in Svizzera può ottenere mezzi liquidi rapidamente e in via sussidiaria nel caso in cui, in una situazione di crisi, ne dovesse avere necessità per un risanamento della stessa

SIB, per la continuazione della propria attività secondo l'articolo 51d o per il fallimento con mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica.

Già soltanto il fatto che esista la possibilità di ottenere mutui supplementari a sostegno della liquidità e mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto può avere effetti preventivi sul mercato e, all'occorrenza, evitare un assalto alle banche da parte dei depositanti. Il rafforzamento o la creazione di questi strumenti può creare fiducia negli investitori e nella clientela e contribuire a far sì che anche durante una crisi questi mantengano o avviino relazioni commerciali con la banca interessata. Allo stesso tempo, nel caso di una SIB attiva a livello internazionale, si rafforza la fiducia delle autorità di vigilanza estere riguardo alla sua capacità di risanamento e di continuazione dell'attività. In questo modo si riduce il rischio che tali autorità impongano requisiti regolamentari più rigidi agli enti giuridici della G-SIB domiciliata nel loro Paese o limitino la possibilità di trasferire capitali e liquidità («ring fencing»).

La concessione di mutui a sostegno della liquidità da parte delle banche centrali (come crediti ELA o PLB) rientra tra gli strumenti standard adottati a livello internazionale per la gestione delle crisi (cfr. diritto comparato al n. 2). Il presente progetto intende quindi ridurre eventuali distorsioni della concorrenza a spese delle SIB svizzere attive a livello internazionale e a equiparare queste ultime alle loro concorrenti straniere sulle principali piazze finanziarie.

La possibilità di ottenere mutui supplementari a sostegno della liquidità o mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto può comportare incentivi inappropriati («moral hazard»). Questi possono provocare comportamenti irresponsabili da parte della banca che vanno contro l'interesse pubblico e quindi comportare nuovi rischi o aumentare quelli già esistenti. Occorre tuttavia precisare che le banche e le SIB in particolare, a differenza delle imprese non regolamentate non possono decidere liberamente l'ammontare delle proprie riserve di liquidità, ma sono vincolate al rispetto delle disposizioni dell'OLiQ. I comportamenti rischiosi sono disincentivati, da un lato, attraverso l'imposizione di esigenze in materia di liquidità maggiori per le SIB, così come disposto nell'ambito della normativa entrata in vigore il 1° luglio 2022, e di supplementi in materia di liquidità specifici all'istituto definiti per le SIB nel caso in cui i rischi siano maggiori. Dall'altro, gli incentivi inappropriati sono contrastati attraverso misure dirette contro le persone e le banche.

Tra queste l'addebito alla banca dei costi derivanti dalla concessione di una garanzia in caso di dissesto da parte della Confederazione e dalla concessione di mutui a sostegno della liquidità da parte della BNS (art. 32c). Per l'intero periodo di validità della garanzia in caso di dissesto della Confederazione l'istituto interessato dovrà corrispondere alla Confederazione un premio per la messa a disposizione, i cui dettagli sono stabiliti caso per caso. Sul mutuo a sostegno della liquidità coperto da una garanzia in caso di dissesto il mutuatario deve versare alla Confederazione e alla BNS un premio di rischio e alla BNS interessi a un tasso adeguato. I premi di rischio vengono stabiliti caso per caso a seconda dei rischi per la Confederazione e la BNS. L'istituto interessato è tenuto al versamento dei costi per i premi di rischio e per gli interessi soltanto fin quando è in essere il mutuo. Per l'istituto interessato, quindi, segnatamente i premi dovrebbero costituire un incentivo funzionale. Da un lato i mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto dovrebbero avere un costo maggiore rispetto alle alternative disponibili sul mercato normalmente utilizzate per ottenere liquidità, in modo tale da tenere conto del principio di sussidiarietà alla base di questa misura. L'istituto quindi dovrebbe essere spinto a fare il meno possibile ricorso a questi mutui a sostegno della liquidità oppure a rimborsarli quanto prima. Dall'altro, però, i premi non dovrebbero mettere a rischio il raggiungimento degli obiettivi principali per i quali è stata pensata la misura, ovvero la riuscita del risanamento dell'istituto, la continuazione dell'attività secondo l'articolo 51d o una liquidazione con mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica, imponendo costi supplementari elevati per l'istituto che si trova in una situazione di crisi.

L'istituto inoltre deve rispettare determinati obblighi (art. 32f) e il Consiglio federale deve adottare misure per quanto riguarda le retribuzioni variabili (art. 10a).

Sia il semplice fatto che esista la possibilità di ottenere una garanzia in caso di dissesto che la sua effettiva concessione influiscono sulla solvibilità dell'istituto interessato. Aumentando la fiducia dei mercati nei confronti dell'istituto, infatti, le possibilità di rifinanziamento sul mercato migliorano immediatamente e i relativi costi si riducono. Inoltre si presume che in caso di crisi sia meno probabile che i clienti chiedano all'istituto la restituzione dei propri fondi.

5.2 Ripercussioni per le banche di rilevanza non sistemica

La possibilità per le SIB di ottenere mutui supplementari a sostegno della liquidità e mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto aumenta la loro resilienza nel caso di una crisi di liquidità. In questo modo, a meno che i mercati non abbiano già scontato un implicito sostegno statale, i costi di rifinanziamento delle SIB sul mercato si riducono. Dal momento che il progetto non influisce sui costi di rifinanziamento delle banche di rilevanza non sistemica, non si può escludere che abbia un effetto di distorsione della concorrenza. Inoltre, se in un caso concreto venisse effettivamente concessa una garanzia in caso di dissesto, lo Stato interverrebbe sul mercato libero e questo potrebbe provocare ulteriori distorsioni della concorrenza. Per contrastare questi effetti nel progetto, oltre agli interessi, sono previsti anche premi per la messa a disposizione e premi di rischio che la SIB interessata deve corrispondere alla Confederazione e alla BNS. Possiamo inoltre ipotizzare che, riducendosi le probabilità che si verifichi una crisi di liquidità, e quindi in ultima istanza un fallimento di una SIB, si riducano i possibili rischi di contagio e quindi vengano favoriti gli interessi dell'intero settore bancario.

5.3 Ripercussioni per i clienti e i creditori delle banche

I clienti e i creditori delle SIB traggono vantaggio soprattutto dalla maggiore stabilità di queste ultime nel caso di una crisi di liquidità, perché nell'evenienza possono ottenere mutui supplementari a sostegno della liquidità e mutui a sostegno della liquidità garantiti dalla Confederazione. In caso di crisi tutti i creditori hanno interesse che vi sia la possibilità di garantire la liquidità della banca. Nell'eventualità di un risanamento un probabile posizionamento migliore dei creditori è una condizione imprescindibile (cfr. art. 31). I mutui supplementari a sostegno della liquidità e i mutui a sostegno della liquidità garantiti dalla Confederazione, dato il privilegio nel fallimento (art. 51b cpv. 4 e art. 32h), possono avere effetti su determinati creditori bancari. I crediti della BNS derivanti da mutui supplementari a sostegno della liquidità e da mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto, compresi gli interessi e i premi maturati, sono collocati nella seconda classe fallimentare ai sensi dell'articolo 219 capoverso 4 LEF, e, all'interno di questa classe, vengono pagati in un secondo momento (cfr. art. 220 cpv. 2 LEF). Questi crediti pertanto vengono pagati soltanto quando tutti i creditori della prima e della seconda classe fallimentare sono stati completamente soddisfatti. Nella prima classe sono collocati segnatamente i crediti salariali dei lavoratori. Nella seconda classe sono invece inseriti principalmente i crediti delle assicurazioni sociali e i depositi privilegiati ai sensi dell'articolo 37a. Il privilegio nel fallimento dei crediti derivanti dai mutui supplementari a sostegno della liquidità, come i mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto, non pesa quindi su questi depositanti, ma soltanto sui creditori della terza classe fallimentare. In un'ottica generale, però, questa misura va a vantaggio anche di questi creditori, perché attraverso questi mutui aumenta la fiducia di questi creditori e si riduce notevolmente la possibilità che la SIB fallisca per problemi di liquidità.

Questo progetto favorisce dunque i clienti e i creditori delle banche, perché riduce la probabilità che queste ultime siano insolventi e quindi che si arrivi al fallimento di una SIB, con le relative ripercussioni. In caso di fallimento di una SIB il piano di emergenza deve garantire che questa possa continuare a svolgere le sue funzioni di rilevanza sistemica (all'interno dell'unità svizzera

nel caso di una SIB attiva a livello internazionale) senza interruzioni. Tuttavia, nella pratica, in questi casi non può essere del tutto esclusa una temporanea interruzione delle funzioni di rilevanza sistemica della SIB. A seconda del caso specifico, per il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica potrebbe essere necessario un mutuo a sostegno della liquidità.

Pertanto il fallimento di una SIB da un lato aumenta il rischio di interruzione delle funzioni di rilevanza sistemica e – in particolare nel caso delle SIB attive a livello internazionale – si ripercuoterebbe negativamente anche sui clienti e sui creditori delle banche, nonché su una buona fetta dei clienti esteri del «wealth management», con conseguenze negative a lungo termine per la piazza finanziaria svizzera e l'economia svizzera. Subito dopo il fallimento, i clienti non possono più disporre liberamente dei loro patrimoni depositati presso le unità della banca fallite. Inoltre subiranno delle perdite sui loro depositi non garantiti. Le perdite effettive potranno essere stabilite soltanto una volta conclusa la procedura di fallimento (che può durare oltre dieci anni). Inoltre i clienti possono disporre solo gradualmente degli investimenti scorporabili (depositi di titoli).

Data la struttura del privilegio nel fallimento di cui all'articolo 32*h*, i crediti dei conti di libero passaggio e del pilastro 3*a* di importo superiore a 100 000 franchi sono collocati nella terza classe di creditori e sono soddisfatti dopo i crediti della BNS derivanti dai mutui a sostegno della liquidità (cfr. art. 32*a* e art. 51*b*). A seconda dell'ammontare dei crediti ancora dovuti alla BNS e della massa fallimentare, in base all'attuale struttura del privilegio nel fallimento di cui all'articolo 32*h*, vi è la possibilità che i creditori con averi di libero passaggio e del pilastro 3*a* subiscano delle perdite sulla quota degli averi che supera il limite di 100 000 franchi. In base all'età della persona assicurata, quindi, il fallimento potrebbe comportare la perdita delle prestazioni previdenziali o la necessità di fare ricorso a prestazioni complementari. Nei casi più estremi, dunque, questo potrebbe comportare situazioni di povertà in età avanzata, con i relativi costi per il settore pubblico. In generale, questo crea un conflitto tra l'obiettivo di protezione di questi averi di previdenza e quello di protezione della totalità dei contribuenti. Per evitare che, data l'attuale struttura del privilegio nel fallimento, vi siano perdite sugli averi di libero passaggio e del pilastro 3*a* in caso di fallimento di una SIB a cui sono stati concessi mutui a sostegno della liquidità, prima della pubblicazione del messaggio deve essere verificata la struttura del privilegio nel fallimento.

5.4 Ripercussioni per la BNS

Il progetto prevede che la BNS – entro la fine del 2027 – possa fornire a una SIB sostegni alla liquidità sotto forma di mutui supplementari a sostegno della liquidità e – senza scadenze – mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto. I mutui supplementari a sostegno della liquidità sono privilegiati nel fallimento del mutuatario. Non si può però escludere che al termine di una procedura di fallimento rimangano dei crediti non soddisfatti. In questi casi, quindi, dal momento che non vi è una garanzia della Confederazione, la BNS potrebbe subire delle perdite se ha erogato mutui supplementari a sostegno della liquidità. Il risultato d'esercizio della BNS si ridurrebbe quindi in misura pari alle eventuali perdite e questo comporterebbe una riduzione della riserva di distribuzione della BNS utilizzata per le distribuzioni alla Confederazione e ai Cantoni. Ciononostante, l'importo dei mutui supplementari a sostegno della liquidità, determinato in maniera prudenziale rispetto agli attivi del mutuatario, e il privilegio nel fallimento, in base al quale i crediti della BNS derivanti da mutui supplementari a sostegno della liquidità in caso di fallimento vengono pagati prima ancora di eventuali suoi crediti derivanti da mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto, assicurano un rischio di insolvenza estremamente limitato.

Una volta esauriti i mutui supplementari a sostegno della liquidità, la BNS, se sono rispettate le condizioni di cui all'articolo 32*a*, può concedere mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto della Confederazione, anch'essi privilegiati nel fallimento. Dal

momento che viene fornita una garanzia da parte della Confederazione, concedendo questi mutui a sostegno della liquidità la BNS non è esposta al rischio di una perdita.

Se la BNS dovesse concedere mutui supplementari a sostegno della liquidità o mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto in valuta straniera, potrebbe subire ulteriori perdite dovute ai rischi valutari.

In caso di crisi, se i mutui supplementari a sostegno della liquidità e i mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto erogati dalla banca interessata possono essere completamente rimborsati, grazie ai premi di rischio incassati durante il periodo di crisi la BNS ottiene dei vantaggi finanziari e quindi un aumento della riserva di distribuzione.

La concessione di mutui a sostegno della liquidità aumenta i depositi a vista presenti nel sistema finanziario. La BNS deve quindi sostenere i costi derivanti dalla remunerazione degli interessi sui conti correnti al tasso di riferimento della BNS. Se dal punto di vista della politica monetaria si ritiene che sia necessario assorbire la liquidità, con l'emissione e la remunerazione degli interessi su repo e SNB Bills, la BNS è tenuta a sostenere ulteriori costi, il cui ammontare a medio termine è riconducibile all'incirca al tasso di riferimento della BNS. Questi costi vengono indennizzati alla BNS attraverso gli interessi sui mutui a sostegno della liquidità. In caso di fallimento, però, cessano di decorrere gli interessi di tutti i crediti nei confronti del fallito (art. 209 LEF). Alla BNS quindi non vengono più versati gli interessi, ma per tutta la durata del processo fallimentare sarà tenuta a sostenere i suddetti costi a titolo di interessi. Dal momento che la procedura di fallimento di una SIB potrebbe durare molto a lungo, questi costi potrebbero dunque essere notevoli. A titolo di compensazione, quindi, quando la BNS concede un mutuo a sostegno della liquidità coperto da una garanzia in caso di dissesto le spetta un premio di rischio (art. 32c cpv. 2).

5.5 Ripercussioni per la Confederazione

Per quanto riguarda i mutui a sostegno della liquidità concessi dalla BNS e coperti da una garanzia statale in caso di dissesto il ruolo della Confederazione è limitato alla potenziale concessione di una garanzia in caso di dissesto nell'eventualità di una grave crisi di liquidità e alla copertura di un'eventuale perdita della BNS in caso di fallimento e al termine della procedura di fallimento. Fatte salve le situazioni di crisi l'inserimento di questo strumento non avrà dunque ripercussioni finanziarie negative per la Confederazione.

Neppure il personale della Confederazione in generale avrà ripercussioni a seguito della presente modifica di legge. Come hanno dimostrato gli eventi verificatisi nell'ambito dell'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS, in una situazione di crisi la Confederazione può dover sostenere in alcuni casi dei costi per il personale, ad esempio per sopperire alla necessità di rinforzi per un breve periodo o per pagare i compensi ai consulenti. Questi ultimi possono però essere addebitati alla banca che ha richiesto l'aiuto statale ai sensi dell'articolo 32c capoverso 6 o dell'articolo 51g capoverso 4.

Anche nei periodi di crisi vi sono diversi fattori che limitano in modo considerevole possibili rischi finanziari per la Confederazione. In primo luogo, determinati scenari dovrebbero poter essere coperti con fondi liquidi propri della banca⁸² ed eventualmente con mutui a sostegno della liquidità supplementari o straordinari della BNS. In questi casi quindi non è consentito il ricorso ai mutui a sostegno della liquidità garantiti dalla Confederazione o è permesso soltanto in via sussidiaria. In secondo luogo, in una procedura di risanamento la solvibilità o il suo raggiungimento (p. es. tramite «bail-in») sono condizioni imprescindibili per ottenere una garanzia in caso di dissesto da parte della Confederazione. I mutui a sostegno della liquidità

⁸² Con la revisione delle esigenze in materia di liquidità entrata in vigore il 1.7.2022, la probabilità di dover ricorrere a un PLB è nettamente ridotta.

coperti da una garanzia in caso di dissesto sono quindi concessi a una banca solvibile. Pertanto vi sono basi solide per supporre che un giorno la banca sarà in grado di rimborsare il mutuo. In terzo luogo, nella peggiore delle ipotesi, nel caso in cui il risanamento o la continuazione dell'attività della SIB secondo l'51d fallisca nonostante il ricorso al mutuo a sostegno della liquidità garantito dalla Confederazione e venga aperta la procedura di fallimento nei confronti della SIB, con il privilegio nel fallimento (art. 32h) è previsto uno strumento efficace in grado di ridurre il rischio di perdita per la Confederazione. Perché i crediti della BNS connessi ai mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto non siano più coperti dal prodotto del fallimento e quindi si richieda eventualmente la garanzia della Confederazione, i valori patrimoniali della banca devono aver subito forti perdite, decisamente più elevate rispetto a quanto avvenuto in passato.⁸³ Le perdite si hanno soltanto se si arriva a un fallimento o a una liquidazione e quando nell'ambito della liquidazione gli attivi della banca interessata subiscono una perdita di valore tale da non permettere neppure di rimborsare del tutto la seconda classe fallimentare.

In caso di crisi, se i mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto erogati dalla banca interessata possono essere completamente rimborsati, i premi per la messa a disposizione e i premi di rischio incassati durante il periodo di crisi permetteranno alla Confederazione di ottenere effetti positivi sul piano finanziario.

Nel quadro di una transazione eseguita secondo la legge sulla fusione tra banche assoggettate alla vigilanza della FINMA che hanno rilevanza sistemica o che fanno parte di un gruppo finanziario di rilevanza sistemica e che sono attive a livello internazionale, la Confederazione può concedere alla banca assuntrice una garanzia a copertura delle perdite per gli attivi da liquidare della banca assunta (art. 51g). Il pagamento avviene soltanto quando tutti gli attivi da liquidare sono stati realizzati definitivamente e sono state stabilite le perdite definitive. La Confederazione copre soltanto la parte delle perdite definitive della banca assuntrice che supera l'importo di 5 miliardi di franchi. Tuttavia, la quota coperta della Confederazione può ammontare al massimo a 9 miliardi di franchi. La prima tranche delle perdite pari a 5 miliardi di franchi è a carico della banca assuntrice.

Le garanzie della Confederazione vengono trattate come uno strumento finanziario conformemente allo standard IPSAS 41. La Confederazione utilizza questo standard dal 2023. Qualora sia stata concessa una garanzia in caso di dissesto e al giorno di riferimento del bilancio i premi per la messa a disposizione e di rischio non coprono in modo adeguato il rischio di insolvenza, in base al freno all'indebitamento la differenza andrebbe a gravare sul risultato d'esercizio della Confederazione e sul risultato dei finanziamenti, anche se l'importo verrebbe presumibilmente contabilizzato come voce straordinaria. Si potrà però valutare se la garanzia a copertura delle perdite ai sensi dell'articolo 51g comporta un aggravio (straordinario) per il risultato d'esercizio o dei finanziamenti soltanto in seguito, quando sarà stata finalizzata la documentazione contrattuale completa tra la Confederazione e UBS. È necessario valutare per tempo quali effetti potrebbe avere sulle finanze della Confederazione una prevedibile richiesta della garanzia in caso di dissesto o della garanzia a copertura delle perdite e come debba essere gestita tale situazione.

I rischi per la Confederazione dipendono in particolare dagli importi garantiti per il supporto alla liquidità e la copertura delle perdite. Stimare *ex ante* l'effettivo fabbisogno di liquidità è estremamente difficile, perché il numero, le dimensioni e il profilo delle SIB possono variare nel tempo. Inoltre la liquidità necessaria dipende fondamentalmente dallo scenario di crisi concreto e dalla SIB interessata. La garanzia in caso di dissesto per i mutui a sostegno della

⁸³ L'unico caso in cui è stato necessario liquidare una G-SIB (estera) è stato quello di Lehman Brothers. Secondo lo studio del FSB, nell'ambito del fallimento le perdite erano pari a circa il 33 % del bilancio globale (fonte: Historical Losses and Recapitalisation Needs, 9.11.2015, pag. 18, disponibile all'indirizzo: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/Historical-Losses-and-Recapitalisation-Needs-findings-report.pdf>).

liquidità viene quindi definita nel momento in cui vi è un'eventuale necessità e caso per caso. Stabilire in anticipo l'importo minimo e massimo della garanzia in caso di dissesto per i mutui a sostegno della liquidità non solo è difficile, ma è anche inutile. Limitare la garanzia è un importo preciso potrebbe minare l'effetto di rafforzamento della fiducia dei mutui a sostegno della liquidità. Per questo le Giurisdizioni che prevedono un PLB hanno deciso di rinunciare a fornire qualsiasi indicazione sugli importi.

Dal momento che la concessione di mutui supplementari a sostegno della liquidità e mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto riducono le probabilità di fallimento di un istituto di rilevanza sistemica, il progetto garantisce un vantaggio diretto anche alla Confederazione. Un fallimento di questo tipo potrebbe mettere a rischio l'economia svizzera e quindi costringere lo Stato a un salvataggio, ad esempio attraverso una temporanea nazionalizzazione, i cui costi potrebbero influire in modo importante sul bilancio pubblico. Le agenzie di rating nelle loro analisi segnalano frequentemente questo sostanziale rischio per il bilancio della Confederazione. Nel caso di una crisi del settore finanziario, quindi, è probabile che le agenzie di rating analizzino nuovamente la situazione della Confederazione e, soprattutto a seguito del fallimento di un istituto di rilevanza sistemica, potrebbero decretare un outlook negativo e decidere di ridurre il rating della Svizzera. Un eventuale declassamento della Confederazione e l'assegnazione di un grado di solvibilità inferiore spingerebbero quindi gli investitori a richiedere un premio di rischio più elevato per il rischio di credito assunto. Quindi gli interessi passivi e, di conseguenza, i costi di rifinanziamento della Confederazione aumenterebbero.

5.6 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Nel caso della Banca Cantonale di Zurigo, la maggiore stabilità della banca porta a una riduzione del rischio per i contribuenti del Cantone di Zurigo e per il Cantone di Zurigo in quanto proprietario. Un'eventuale perdita della BNS derivante dai mutui supplementari a sostegno della liquidità andrà a ridurre la riserva di distribuzione della BNS per lo stesso importo e quindi influirà sulla distribuzione dell'utile ai Cantoni. Non sono state rilevate ulteriori ripercussioni per altre regioni.

Il vantaggio offerto da questo progetto è la riduzione della probabilità di insolvenza e quindi di fallimento di una SIB e delle relative conseguenze negative sull'economia. Come esposto al numero 5.7, un fallimento può avere effetti negativi anche sulle entrate fiscali dirette.

5.7 Ripercussioni per l'economia

La stabilità di una SIB è di importanza centrale per l'economia di un Paese, poiché una SIB che si trovi in difficoltà finanziarie può, date le sue dimensioni, la sua importanza sul mercato e le sue interconnessioni, creare notevoli problemi e squilibri nel sistema finanziario come pure influire negativamente sull'intera economia. Per la Svizzera, che rispetto alle dimensioni del Paese ospita istituti finanziari molto grandi nel confronto internazionale, questa problematica è particolarmente cruciale. Nel 2022, ad esempio, l'esposizione totale⁸⁴ delle SIB rispetto al PIL della Svizzera era pari al 123 per cento per UBS, all'84 per cento per Credit Suisse, al 29 per cento per ZKB, al 37 per cento per Raiffeisen e al 15 per cento per PostFinance. Attraverso questo progetto si riducono le probabilità di insolvenza e quindi di fallimento di una SIB o di interruzione delle funzioni di rilevanza sistemica in caso di una crisi di liquidità e quindi che si verifichino i relativi effetti negativi sull'economia. Se un numero elevato di clienti bancari non potesse effettuare operazioni di deposito e di credito, questi avrebbero problemi di liquidità

⁸⁴ L'esposizione totale corrisponde al denominatore del leverage ratio, dato dalla somma delle posizioni di bilancio e fuori bilancio conformemente allo standard del BCBS.

e di finanziamento, in Svizzera i consumi e gli investimenti si ridurrebbero in modo drastico e questo potrebbe causare notevoli danni all'economia del Paese. Le attività dell'economia reale verrebbero gravemente perturbate o in parte addirittura bloccate. I possibili costi provocati dall'interruzione delle funzioni di rilevanza sistemica di una SIB dipendono dalla situazione specifica. Stando agli studi internazionali sui costi delle crisi bancarie si stima che, a seconda delle caratteristiche specifiche della crisi e delle ipotesi sulla sua evoluzione, questi si aggirino complessivamente tra il 10 e il 150 per cento del prodotto interno lordo prima della crisi.⁸⁵ Se le misure di risanamento o per il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica vengono attuate in modo efficace, i costi saranno più vicini al valore più basso dell'intervallo, diversamente si sposteranno verso quello più alto. Il fallimento di una SIB svizzera provocherebbe licenziamenti e, data l'importanza della SIB per la stabilità finanziaria, avrebbe ripercussioni macroeconomiche sostanziali.

Secondo l'articolo 9 capoverso 2 lettera d, la pianificazione d'emergenza deve garantire il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica (all'interno dell'unità svizzera di una SIB attiva a livello internazionale). Tuttavia nella pratica non può essere del tutto esclusa una temporanea interruzione delle funzioni di rilevanza sistemica. Per il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica può quindi essere necessario un mutuo a sostegno della liquidità coperto da una garanzia in caso di dissesto. Il progetto quindi è utile anche perché evita i potenziali danni dovuti a un'interruzione delle funzioni di rilevanza sistemica e le relative ripercussioni negative a livello economico o comunque contribuisce a ridurre ulteriormente la probabilità che si registrino danni di questo tipo. Le cinque SIB raggiungono quote di mercato elevate per quanto riguarda le funzioni di rilevanza sistemica, risulta quindi evidente la loro importanza per il sistema finanziario svizzero e l'economia svizzera. Complessivamente, alla fine del 2021 esse detenevano una quota di mercato superiore al 50 per cento sia nei depositi di rilevanza sistemica⁸⁶ che nei crediti di rilevanza sistemica di privati e aziende. Della quota garantita dei depositi di rilevanza sistemica, soltanto un'esigua parte potrebbe essere pagata immediatamente dall'attuale sistema di garanzia dei depositi. Rispetto al totale dei crediti ancora dovuti nel mercato interbancario nazionale, le cinque SIB detengono una quota pari al 40 per cento circa e la percentuale delle transazioni gestite in franchi a livello nazionale dalle SIB supera l'80 per cento.

Il fallimento di una G-SIB, oltre a comportare rischi elevati riguardo al mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica in Svizzera, avrebbe ripercussioni anche sulla clientela estera dei servizi di gestione patrimoniale. Inoltre vi sarebbe un notevole rischio che la crisi si propaghi ad altre banche in Svizzera e in tutto il mondo. In una siffatta situazione, la piazza finanziaria e la piazza economica svizzere subirebbero una massiccia perdita di fiducia che si protrarrebbe per un lungo periodo. Soprattutto nel settore della gestione patrimoniale, i clienti ritirerebbero i propri fondi dalle banche svizzere, con conseguenze potenzialmente pesanti per la piazza economica e finanziaria svizzere. I servizi finanziari dell'intero settore bancario nel 2021 hanno contribuito per 39,9 miliardi di franchi⁸⁷ (5,5 %) al prodotto interno lordo (PIL) della Svizzera. Il settore bancario impiega 106 921 persone (equivalenti a tempo pieno o «full time equivalent», FTE)⁸⁸ e, secondo le stime, avrebbe generato entrate derivanti dalle imposte dirette pari a 7,4 miliardi di franchi⁸⁹. Ai fini del calcolo delle ripercussioni si stima che, rispetto

⁸⁵ Uno studio del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (BCBS, 2010, https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_100818a.pdf) stima che le passate crisi bancarie sono costate tra il 19 % e il 158 % del PIL del Paese colpito.

⁸⁶ Posizioni verso il settore reale nazionale con scadenza fino a un anno.

⁸⁷ Studio di BAK Economics AG (2022), *Volkswirtschaftliche Bedeutung des Schweizer Finanzsektors, Studie im Auftrag der Schweizerischen Bankiervereinigung SBVg und des Schweizerischen Versicherungsverbandes SVV, Ergebnisse 2022*, pag. 8, disponibile all'indirizzo: https://www.swissbanking.ch/ Resources/Persis-tent/a/7/9/8/a7983a92a4620da7fc92c85fc305baa4a592ec47/BAK_Economics_Bedeutungsstudie_Finanzsektor_2022.pdf.

⁸⁸ Ufficio federale di statistica, *Impieghi in equivalenti a tempo pieno per divisioni economiche*, disponibile all'indirizzo: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/industria-servizi/impieghi-statistica-impiego.assetdetail.23326568.html>.

⁸⁹ Studio di BAK Economics AG (2022), pag. 11.

al contributo dell'intero settore bancario, la quota da ricondurre all'attività di gestione patrimoniale rappresenti non oltre il 56 per cento (quota del risultato da operazioni in commissione e da prestazioni di servizi rispetto al risultato totale).⁹⁰ Dei proventi totali del «wealth management» svizzero, si stima che, nel 2020, il 77 per cento sia stato generato dalle operazioni transfrontaliere.⁹¹ Quindi, stando ai calcoli nel 2021 l'attività di gestione patrimoniale transfrontaliera ha contribuito in modo diretto al PIL per 17,2 miliardi di franchi (2,4 %), ha generato un'occupazione diretta pari a 46 104 FTE e ha prodotto 3,2 miliardi di franchi di entrate derivanti dalle imposte dirette. Se una quantità ingente di fondi affidati in gestione patrimoniale alle banche svizzere venisse spostata e le attività delle banche svizzere operanti in questo settore si riducessero del 25 per cento, ferme restando le altre condizioni si perderebbero posti di lavoro (-11 526 FTE) ed entrate fiscali dirette (-798 mio. fr., -0,5 %) e il PIL diminuirebbe (-4,3 mia. fr., -0,6 %). La perdita di fiducia potrebbe protrarsi per diversi anni. Il presente progetto è quindi utile per l'economia perché evita o riduce anche le probabilità che si abbiano ripercussioni negative di questo tipo.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

La creazione proposta di un meccanismo legale per la concessione di garanzie in caso di dissesto da parte della Confederazione a copertura dei mutui a sostegno della liquidità della BNS così come l'introduzione a scadenza di mutui supplementari a sostegno della liquidità in caso di crisi riguardano esclusivamente le banche di rilevanza sistemica o che fanno parte di un gruppo finanziario di rilevanza sistemica. Si pone quindi un dubbio sull'ammissibilità di questa differenziazione e del diverso trattamento rispetto alle altre banche, a cui il meccanismo proposto non può essere applicato.

La questione è rilevante soprattutto in relazione ai principi dell'uguaglianza giuridica (art. 8 Cost.) e della libertà economica (art. 27 Cost.). Sulla base di questi diritti fondamentali i concorrenti diretti dovrebbero ricevere lo stesso trattamento. La libertà economica sostanzialmente vieta misure che possano distorcere la concorrenza tra concorrenti diretti e che quindi incidano sui rapporti di concorrenza. Questo principio si applica sia alle misure statali conformi ai principi, sia agli interventi dello Stato ammessi contrari ai principi.⁹²

Secondo l'articolo 98 capoverso 1 Cost., la Confederazione ha contemporaneamente il diritto e il dovere di emanare prescrizioni sulle banche e sulle borse. Secondo l'opinione generalmente ammessa questo serve non soltanto a tutelare i classici beni di polizia (p. es. tutela dei creditori) ma segnatamente anche a tutelare la funzionalità dei mercati finanziari e del sistema bancario (tutela del sistema e della funzionalità, cfr. art. 4 LFINMA sugli obiettivi della vigilanza). I mutui supplementari a sostegno della liquidità così come i mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto rappresentano un aiuto finanziario ai sensi della legge del 5 ottobre 1990⁹³ sui sussidi (LSu) (cfr. n. 6.4 seg.). La competenza della Confederazione concernente la regolamentazione dei sussidi deriva tacitamente dalla competenza di emanare le prescrizioni di cui all'articolo 98 Cost.⁹⁴ Questo articolo costituzionale non stabilisce alcuna autorizzazione a derogare al principio della libertà economica. Sono autorizzate

⁹⁰ BNS, *Jährliche Bankenstatistik* vom 29.09.2022, Ausgewählte Erfolgsrechnungspositionen, disponibile all'indirizzo: <https://data.snb.ch/de/topics/banken/chart/baerfentkokach>.

⁹¹ Associazione svizzera dei banchieri, fig. 9, consultato in data 31.1.2023: <https://publications.swissbanking.ch/swiss-banking-trends-de/wealth-management>.

⁹² Vallender, *St. Galler Kommentar zu Art. 27 BV*, n. marg. 31.

⁹³ RS 616.1

⁹⁴ Cfr. Lienhard, Mächler, Zelniewicz, *Öffentliches Finanzrecht*, pag. 252 seg. con altre indicazioni; Tschannen, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 5ª edizione, n. marg. 749 seg. in combinato disposto con n. marg. 768.

solo misure conformi al principio che, tra le altre cose, dovrebbero garantire anche il funzionamento dei mercati.⁹⁵

La legge sulle banche già oggi stabilisce requisiti diversi per le banche di rilevanza sistemica e quelle di rilevanza non sistemica (cfr. art. 7 segg.). Alle SIB si applicano specifici requisiti, segnatamente per quanto riguarda fondi propri, liquidità, ripartizione dei rischi e pianificazione d'emergenza. Questa differenziazione è stata introdotta insieme al disegno di modifica della legge sulle banche in relazione alla problematica «too big to fail»⁹⁶ per rafforzare la stabilità nel settore finanziario. Oggi come allora è evidente che il fallimento di una SIB provocherebbe notevoli danni all'economia svizzera e al sistema finanziario svizzero (cfr. art. 7 cpv. 1). Nonostante il dispositivo di legge, potrebbero verificarsi altre situazioni nelle quali i meccanismi di legge proposti per assicurare la liquidità di una banca di rilevanza sistemica o che fa parte di un gruppo finanziario di rilevanza sistemica si potrebbero rendere necessari per scongiurare un grave pregiudizio dell'economia svizzera e del sistema finanziario svizzero.⁹⁷ Da questo punto di vista le regolamentazioni proposte in materia di mutui supplementari a sostegno della liquidità a scadenza così come quelle relative ai mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto della Confederazione adempiono al compito assegnato nell'articolo 98 Cost. di garanzia della tutela della funzionalità e del sistema, in quanto supportano il funzionamento dei mercati in situazioni di crisi. La differenziazione che stabilisce l'applicabilità del meccanismo proposto unicamente alle imprese di rilevanza sistemica ai sensi dell'articolo 7 è quindi consentita in linea di principio. La limitazione è legata al criterio della rilevanza sistemica e quindi oggettivamente giustificata. Per quanto riguarda l'uguaglianza giuridica (art. 8 Cost.) e la libertà economica (art. 27 Cost.), che dovrebbe tutelare anche dalle distorsioni della concorrenza, la disparità di trattamento non deve però superare la misura strettamente necessaria a tutelare l'interesse pubblico. Questo è garantito in vari modi dalla normativa proposta. Ad esempio, i mutui a sostegno della liquidità di importo superiore agli aiuti straordinari alla liquidità secondo l'articolo 5 capoverso 2 lettera e in combinato disposto con l'articolo 9 capoverso 1 LBN devono soddisfare condizioni stabilite a livello contrattuale e possono essere concessi soltanto dopo i mutui straordinari a sostegno della liquidità. Dal momento, però, che non si può escludere che al termine di una procedura di fallimento rimangano dei crediti non soddisfatti e quindi che in mancanza di una garanzia della Confederazione la BNS possa subire delle perdite, nel fallimento del mutuatario i mutui supplementari a sostegno della liquidità di importo superiore agli aiuti straordinari alla liquidità, quindi la BNS, ricevono un trattamento privilegiato. Per quanto riguarda i mutui a sostegno della liquidità, non sussiste alcun diritto alla concessione di una garanzia in caso di dissesto, ma è la Confederazione a sua discrezione a decidere caso per caso se concederla (art. 32a cpv. 1 e 4), anche se le condizioni per la concessione sono sostanzialmente soddisfatte (art. 32a cpv. 3). Le condizioni per la concessione di una garanzia in caso di dissesto sono inoltre strutturate in modo restrittivo. Segnatamente la garanzia può essere concessa soltanto se è assicurata una stretta sussidiarietà rispetto ad altre fonti di liquidità (art. 32a cpv. 3 lett. a). Inoltre la mancata concessione di una garanzia in caso di dissesto deve provocare il rischio di un grave pregiudizio per l'economia svizzera e il sistema finanziario svizzero (art. 32a cpv. 3 lett. d). Occorre infine precisare che le banche non interessate dalla normativa proposta, facendo parte del sistema finanziario, traggono comunque vantaggio dall'effetto di protezione di questi meccanismi, in quanto esso permette di evitare un fallimento di una banca di rilevanza sistemica con possibili conseguenze negative per altre banche.

Per quanto attiene alle novità introdotte nell'articolo 10a si rimanda ai commenti generali relativi all'ingerenza nella libertà economica presenti nel messaggio concernente la modifica

⁹⁵ Ehrenzeller, *St. Galler Kommentar zu Art. 98 BV*, n. marg. 3–5.

⁹⁶ FF 2011 4211, 4299

⁹⁷ Cfr. n. 1.1 e n. 3.1

della legge sulle banche (rafforzamento della stabilità nel settore finanziario; «too big to fail»⁹⁸).

Nella fattispecie, le integrazioni all'articolo 10a ampliano la base legale.

L'interesse pubblico all'ampliamento delle possibili misure (cfr. art. 10a cpv. 2 lett. c) va evidentemente affermato a motivo della richiesta di aiuti statali da parte dell'istituto finanziario: le misure di sostegno statali e i rischi connessi per la Confederazione, così come in ultima istanza per i contribuenti, devono essere ridotti al minimo. Per questo motivo è legittimo che le persone esercitanti una funzione direttiva e in parte responsabili della situazione che ha portato infine alla necessità di un aiuto statale debbano restituire all'istituto le retribuzioni variabili già versate. In questo modo l'istituto riceve dei valori patrimoniali, rafforza la sua posizione finanziaria e quindi i rischi per i contribuenti si riducono. Se la richiesta di restituzione delle retribuzioni variabili dovesse inoltre compromettere la competitività delle imprese interessate sul mercato del lavoro, bisognerebbe eventualmente tenerne conto dal punto di vista della proporzionalità. Dall'esame sotto il profilo della proporzionalità dell'ampliamento nell'articolo 10a risulta inoltre che la nuova misura è ad un tempo adeguata e necessaria al raggiungimento dell'obiettivo, segnatamente il miglioramento della situazione finanziaria della SIB e la riduzione del rischio per i contribuenti. Inoltre va nuovamente sottolineato fin da principio che l'aiuto dello Stato è concesso soltanto se una banca di rilevanza sistemica senza tale aiuto non potrebbe più portare avanti correttamente la propria attività. Questa situazione di partenza giustifica che, anche prima del caso di crisi, si esiga dalle banche di orientare la loro politica di retribuzione e gli accordi di retribuzione stipulati con i loro collaboratori in funzione di questa eventualità. Attraverso l'ampliamento dell'articolo 10a si attenua simultaneamente la disponibilità al rischio delle persone esercitanti una funzione direttiva. Un eventuale svantaggio in termini di concorrenza della SIB è giustificato dal sostegno statale. Inoltre, ai sensi dell'attuale articolo 10a capoverso 3 i sistemi di retribuzione dovranno essere adeguati in modo tale che una SIB possa respingere anche eventuali azioni creditorie. Per quanto riguarda il presente ampliamento va inoltre ricordato che il Consiglio federale adognerà costantemente le misure che adotterà alle esigenze del singolo caso, limitandole a un volume ragionevole. Inoltre sia le retribuzioni variabili che la cerchia di persone è limitata in quanto possono essere interessati dalle misure solo coloro che sono o sono stati in una certa misura responsabili della situazione che ha portato a rendere necessario un aiuto statale. In questo senso potrà essere garantita ulteriormente l'osservanza del principio di proporzionalità sancito dalla Costituzione. La libertà economica esige infine il rispetto della parità di trattamento degli operatori del mercato direttamente concorrenti. Da questo punto di vista la regolamentazione limitata alle banche di rilevanza sistemica deve fondarsi su motivi puramente materiali. La messa in pericolo dell'intera economia consecutiva al fallimento di una banca di rilevanza sistemica è un motivo sufficiente per intervenire in maniera mirata nei confronti delle banche di rilevanza sistemica e nelle società madri di gruppi finanziari o di conglomerati finanziari di rilevanza sistemica.

In sintesi la limitazione della libertà economica mediante gli ampliamenti proposti delle misure da attuare in caso di sostegno da parte dello Stato sono in sintonia con i requisiti costituzionali.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Con la creazione di mutui supplementari a sostegno della liquidità e mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto della Confederazione previsti dalla legge si crea la base per un aiuto statale. Si pone però la questione se tali misure siano in linea con gli obblighi internazionali della Svizzera.

6.2.1 Obblighi imposti da trattati internazionali verso l'UE

Nel settore finanziario, la Svizzera ha concluso con l'UE soltanto l'Accordo del 10 ottobre 1989 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea concernente l'assicurazione

⁹⁸ FFI 2011 4211, 4295.

diretta diversa dall'assicurazione sulla vita (RS 0.961.1). Poiché il suo campo di applicazione è limitato all'assicurazione diretta in ambito bancario, tale accordo non è pertinente e non contiene inoltre disposizioni in materia di aiuti statali.

Per contro, le disposizioni sugli aiuti statali di cui all'articolo 23 capoverso 1 iii dell'Accordo di libero scambio del 22 luglio 1972 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea (RS 0.632.401) si applicano soltanto agli scambi di merci, che non riguardano il presente progetto.

Non sussistono quindi obblighi verso l'UE imposti da trattati internazionali che riguardano la modifica proposta alla LBCR.

6.2.2 Rapporto con il diritto dell'OMC e gli accordi di libero scambio con Paesi al di fuori dell'Europa

Nell'ambito del diritto dell'OMC per gli argomenti qui trattati è necessario tenere conto dell'Accordo generale sugli scambi di servizi («General Agreement on Trade in Services», GATS). Il numero 2 lettera a dell'Allegato sui servizi finanziari tuttavia stabilisce che ai Membri dell'Accordo non è impedito di prendere provvedimenti a titolo prudenziale, ivi comprese le misure volte a garantire l'integrità e la stabilità del sistema finanziario. Le misure proposte relative ai mutui supplementari a sostegno della liquidità e ai mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto a favore delle SIB rappresentano un aiuto nel caso si debbano affrontare perturbazioni gravi del sistema finanziario svizzero e quindi contribuiscono alla stabilità dell'economia elvetica. Il meccanismo concorre dunque a garantire l'integrità e la stabilità del sistema finanziario ai sensi del numero 2 lettera a del GATS e pertanto è compatibile con il presente Accordo, a condizione che alle banche estere con sede in Svizzera che hanno rilevanza sistemica equivalente sulla piazza finanziaria svizzera venga riservato un trattamento analogo. Attualmente nessuna delle banche estere con sede in Svizzera soddisfa il criterio della rilevanza sistemica ai sensi dell'articolo 7 capoverso 1.

Una disposizione corrispondente al numero 2 lettera a è riportata anche nell'accordo di libero scambio della Svizzera, che contiene disposizioni specifiche sugli scambi di servizi finanziari.

6.2.3 Compatibilità con le pratiche a livello internazionale

Il meccanismo proposto è conforme agli standard internazionali del FSB (cfr. n. 2).

6.3 Subordinazione al freno alle spese

Le disposizioni in materia di sussidi nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi sottostanno al freno alle spese di cui all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost.

In caso di necessità, una garanzia in caso di dissesto ai sensi dell'articolo 32a capoverso 1 può essere concessa nell'ambito di un credito d'impegno (cfr. commento al n. 3.1) attraverso una procedura d'urgenza ai sensi dell'articolo 28 LFC (cfr. art. 32b). Anche la garanzia a copertura delle perdite ai sensi dell'articolo 51g capoverso 1 in caso di necessità può essere concessa nell'ambito di un credito d'impegno autorizzato secondo l'articolo 28 LFC. La garanzia in caso di dissesto e la garanzia a copertura delle perdite sono aiuti finanziari ai sensi dell'articolo 3 LSu. Queste nuove disposizioni in materia di aiuti finanziari possono comportare nuove spese che superano il limite di 20 milioni di franchi fissato all'interno della Costituzione federale per le spese una tantum. Perciò l'articolo 32a capoverso 1 e l'articolo 51g capoverso 1 sono subordinati al freno alle spese.

6.4 Conformità alla legge sui sussidi

I messaggi concernenti l'istituzione o la modifica delle basi legali per i sussidi nonché i messaggi concernenti i decreti di stanziamento o i limiti di spesa devono rendere conto dell'osservanza dei principi fissati nella LSu.⁹⁹

6.4.1 Importanza del sussidio per il raggiungimento degli scopi perseguiti dalla Confederazione

Come illustrato in precedenza (cfr. n. 1.1 e 3.1) possono verificarsi situazioni nelle quali i mezzi liquidi propri della SIB e quelli ottenuti attraverso i mutui a sostegno della liquidità supplementari e straordinari della BNS non sono sufficienti a garantire la stabilità della SIB interessata. Gli strumenti TBTF devono quindi essere integrati da una garanzia statale della liquidità per le SIB. La revisione si inserisce nella Strategia del Consiglio federale (cfr. n. 1.3).

6.4.2 Gestione materiale e finanziaria dei sussidi

La concessione da parte della Confederazione alla BNS di una garanzia in caso di dissesto è subordinata a diverse condizioni da soddisfare cumulativamente (art. 32a cpv. 3).

Inoltre i mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto vengono concessi solo se sono rispettati severi vincoli. La SIB che desidera ottenere questo tipo di mutui, infatti, è tenuta a rispettare un divieto di versare dividendi e un divieto di concedere e rimborsare mutui ai proprietari della società madre del gruppo nonché di restituire apporti di capitale (art. 32f cpv. 1). La SIB, inoltre, non ha la facoltà di compiere atti che possano ritardare o compromettere il rimborso alla BNS dei mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto in essere (art. 32f cpv. 3).

La garanzia in caso di dissesto della Confederazione a favore della BNS è valida solo fino all'ammontare del credito d'impegno e conclusa la procedura fallimentare copre il credito verso il deliberatario inadempiente della BNS derivante dai mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto compresi gli interessi maturati e i relativi premi di rischio. La garanzia in caso di dissesto non copre quindi le perdite su altri mutui della BNS accordati al mutuatario (ad es. mutui straordinari a sostegno della liquidità).

Per ridurre il rischio per la Confederazione il progetto prevede inoltre l'introduzione di un privilegio nel fallimento per i crediti della BNS non pagati derivanti dai mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto compresi gli interessi maturati e i premi per la messa a disposizione e i premi di rischio.

Anche la concessione della garanzia a copertura delle perdite è legata al rispetto di determinate condizioni (art. 51g). Tutti gli attivi da liquidare devono essere stati realizzati definitivamente e la banca assuntrice deve sostenere i primi 5 miliardi di franchi di perdite derivanti da questa liquidazione. Soltanto quando la FINMA conferma alla Confederazione che risulta una perdita definitiva coperta dalla garanzia, questa diventa esigibile per l'importo corrispondente e al massimo fino all'ammontare limite prestabilito (art. 51g cpv. 3).

6.4.3 Procedura di concessione dei sussidi

La legge e il credito d'impegno costituiscono la base del contratto tra la BNS e la Confederazione sulla garanzia in caso di dissesto che disciplina le altre condizioni per la richiesta. L'estinzione di un eventuale credito derivante dalla garanzia in caso di dissesto avviene presentando

⁹⁹ Cfr. art. 4 LSu

l'attestato di carenza dei beni definitivo ed è circoscritta all'ammontare del credito accertato mediante l'attestato. La BNS fornisce prove dettagliate in merito al relativo calcolo.

Anche per la garanzia a copertura delle perdite la legge e il relativo credito d'impegno costituiscono la base per il contratto tra la banca assuntrice e la Confederazione.

6.4.4 Tipo e quadro temporale degli aiuti finanziari

Come spiegato in precedenza (cfr. n. 6.4.2) in caso di necessità alla BNS dovrebbe essere concessa una garanzia in caso di dissesto della Confederazione. Tale garanzia copre fino all'ammontare del credito d'impegno e in particolare in caso di un mancato rimborso dei mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto da parte della SIB.

Il credito della BNS nei confronti della Confederazione derivante dalla garanzia in caso di dissesto diventa esigibile cinque anni dopo la conclusione della procedura di fallimento con decisione passata in giudicato (art. 32j). Questo termine permette alla Confederazione di eseguire i processi amministrativi e parlamentari necessari al versamento della somma fatta valere dalla BNS. Ciò comprende segnatamente l'autorizzazione di un credito a preventivo (art. 30 LFC) e il reperimento dei fondi necessari.

La garanzia a copertura delle perdite è valida fino a quando gli attivi da liquidare non sono stati realizzati definitivamente e la FINMA non ha accertato se risulta una perdita superiore a 5 miliardi di franchi. Solo successivamente la garanzia diventa esigibile. È presumibile tuttavia che per la realizzazione definitiva degli attivi da liquidare siano necessari diversi anni.

6.5 Forma dell'atto

Il progetto fissa norme giuridiche in senso formale e deve quindi essere emanato sotto forma di legge federale. Questo si evince sia dal mandato del Consiglio federale dell'11 marzo 2022, sia dal fatto che il 16 marzo 2023 il Consiglio federale, in virtù dell'articolo 184 capoverso 3 e dell'articolo 185 capoverso 3 Cost.¹⁰⁰, ha posto in vigore l'ordinanza¹⁰¹. L'ordinanza del 16 marzo 2023 decade dopo sei mesi dall'entrata in vigore se il Consiglio federale non sottopone all'Assemblea federale entro tale termine una bozza di una base legale che riprenda il tenore dell'ordinanza (cfr. art. 7c cpv. 4 e art. 7d cpv. 2 lett. b LOGA nonché n. 1.1). Il presente progetto persegue quindi anche questo obiettivo. Entro tale termine il Consiglio federale ha intenzione di sottoporre al Parlamento un messaggio e un avamprogetto di legge al fine di trasporre le misure dell'ordinanza nel diritto ordinario e poterle così mantenere e garantirne l'efficacia. Allo stesso tempo deve essere prolungata la validità dell'ordinanza qui discussa (cfr. art. 7c cpv. 2 e art. 3 LOGA nonché nota pertinente).

6.6 Delega di competenze legislative

Il progetto comprende un ampliamento delle attuali deleghe di competenze legislative a favore della FINMA in materia di pubblicazione (art. 3g cpv. 1 e 2, art. 5 cpv. 2, art. 10 cpv. 4 lett. a^{bis}). L'ampliamento è giustificato dal fatto che la pubblicazione è strettamente legata ai settori già elencati nelle deleghe.

6.7 Protezione dei dati

Il progetto di modifica della LBCR comprende il trattamento di dati, alcuni dei quali di natura personale. Le autorità e i terzi coinvolti nella concessione di mutui supplementari a sostegno della liquidità, di mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto e

¹⁰⁰ RS 101

¹⁰¹ RS 952.3

di una garanzia a copertura delle perdite devono scambiare questi dati. Nel contesto della concessione di mutui supplementari a sostegno della liquidità, di mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto della Confederazione nonché della garanzia a copertura delle perdite è necessaria la massima trasparenza in merito alle informazioni scambiate tra le autorità. Al contempo, le informazioni e i dati relativi alla SIB interessata, così come quelli della Banca nazionale e della FINMA messi a disposizione del DFF sono indubbiamente molto sensibili, poiché contengono in particolare segreti di fabbricazione o d'affari, dati in materia di vigilanza, informazioni rilevanti a livello borsistico, dati personali degni di particolare protezione e dati di persone giuridiche. La BNS e la FINMA non sono assoggettate alla legge del 17 dicembre 2004¹⁰² sulla trasparenza (LTras) (art. 2 cpv. 2 LTras). La BNS è esclusa dal campo di applicazione per tenere conto del suo particolare stato di indipendenza sancito nell'articolo 99 Cost. e per garantire questa indipendenza anche in materia di accesso alle informazioni. La deroga per la FINMA è giustificata dal fatto che, nel suo ruolo di autorità di vigilanza sul mercato finanziario, opera in un contesto estremamente sensibile a livello economico e politico¹⁰³.

Lo scambio di informazioni di cui all'articolo 32k e all'articolo 51h deve garantire che le unità amministrative competenti e le istituzioni si scambino e ricevano dalla SIB interessata tutte le informazioni rilevanti per l'esecuzione delle disposizioni del presente progetto in modo completo e tempestivo. Se la BNS, la FINMA o la SIB interessata temessero che le unità amministrative debbano concedere pubblicamente l'accesso alle informazioni e ai documenti messi a disposizione, potrebbero non fornire queste informazioni, non fornirle in modo completo o con grande ritardo.

L'accesso a queste informazioni si fonda sulle disposizioni della LTras. L'importanza e la necessità della trasparenza dell'operato statale sono indiscutibili. Pertanto, risultati, parametri e condizioni quadro importanti devono essere pubblicati nella forma adeguata. Potranno così essere messe a disposizione del pubblico le informazioni rilevanti che servono alla valutazione del sostegno della Confederazione e che possono essere rese accessibili pubblicamente nel rispetto delle prescrizioni sulla tutela del segreto. Si rinuncia a trasporre l'articolo 6 capoverso 3 dell'ordinanza del 16 marzo 2023 nel diritto ordinario, secondo cui l'accesso secondo la LTras a informazioni e dati è escluso.

¹⁰² RS 152.3

¹⁰³ Messaggio del 12.2.2003 concernente la legge sulla trasparenza, FF 2003 1783, pag. 1806

Tabella riassuntiva dei dati usati nel rapporto esplicativo

N.	Citazione e rimando	Fonte, metodo di calcolo, ipotesi	Ultimo aggiornamento	Osservazioni
1	N. 5.5: i valori patrimoniali della banca devono aver subito forti perdite, decisamente più elevate rispetto a quanto avvenuto in passato.	Secondo lo studio del FSB <i>Historical Losses and Recapitalisation Needs</i> del 9.11.2015, pag. 18, nell'ambito del fallimento di Lehman Brothers le perdite sono state pari a circa il 33 % del bilancio globale.	2015	
2	N. 5.7: nel 2022, ad es., l'esposizione totale delle SIB rispetto al PIL della Svizzera era pari al 123 % per UBS, all'84 % per Credit Suisse, al 29 % per ZKB, al 37 % per Raiffeisen e al 15 % per PostFinance.	<p>I valori percentuali esprimono il rapporto tra l'esposizione totale della relativa SIB e il PIL della Svizzera.</p> <p>Fonte esposizione totale al 31.12.2022:</p> <ul style="list-style-type: none"> - UBS Group: rapporto annuale 2022, pubblicato a marzo 2023 - Credit Suisse Group: rapporto annuale 2022, pubblicato a marzo 2023 - ZKB: Geschäftsbericht Geschäftsjahr 2022, pubblicato a marzo 2023 - Gruppo Raiffeisen: rapporto di gestione 2022 - PostFinance: pubblicazione dei fondi propri di rilevanza sistemica al 31.3.2022 (disponibile solo in tedesco), pubblicato a marzo 2023 <p>Fonte PIL della Svizzera per il 2022: Segreteria di Stato dell'economia (SECO), download in data 4.4.2023 del file PIL, lato produzione, dati grezzi e somma del «Prodotto interno lordo» dei trimestri da 1 a 4 dell'anno 2022 riportati nel foglio «nom_q» (https://www.seco.admin.ch/seco/it/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/Wirtschaftslage/bip-quartalsschaetzungen-daten.html).</p>	2023	
3	N. 5.7: stando agli studi internazionali sui costi delle crisi bancarie si stima che, a seconda delle caratteristiche specifiche della crisi e delle ipotesi sulla sua evoluzione, questi si aggirino complessivamente tra il 10 % e il 150 % del PIL prima della crisi.	Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (BCBS), <i>An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements</i> , agosto 2010, pag. 36.	2010	Lo studio stima che le passate crisi bancarie sono costate tra il 19 % e 158 % del PIL del Paese colpito.
4	Complessivamente, alla fine del 2021 esse	Quota di mercato detenuta complessivamente da tutte le SIB per quanto riguarda	2021	Posizioni di rilevanza sistemica

	detenevano una quota di mercato superiore al 50 % sia nei depositi di rilevanza sistemica che nei crediti di rilevanza sistemica di privati e aziende.	i depositi di rilevanza sistemica e i crediti al 31.12.2021 sulla base dei rapporti mensili delle SIB presentati alla BNS non accessibili pubblicamente.		verso il settore reale nazionale con scadenza fino a un anno.
5	N. 5.7: le cinque SIB detengono una quota pari al 40 % circa e la percentuale delle transazioni gestite in franchi a livello nazionale dalle SIB supera l'80 %.	Crediti ancora dovuti e transazioni gestite sul mercato interbancario nazionale al 31.12. 2021 totali di tutte le SIB sulla base dei rapporti mensili delle SIB presentati alla BNS non accessibili pubblicamente.	2021	
6	N. 5.7: il settore dei servizi finanziari dell'intero settore bancario nel 2021 ha contribuito per 39,9 miliardi di franchi (5,5 %) al PIL della Svizzera.	Servizi finanziari del settore bancario nel 2021 in base allo studio BAK Economics AG (2022), pag. 8. La quota percentuale del PIL 2021 è il risultato del calcolo della SFI in base ai dati della SECO (download in data 4.4.2023 del file PIL, lato produzione, dati grezzi, foglio «nom_q», cfr. il riferimento dettagliato della fonte succitata).	2021	
7	N. 5.7: il settore bancario impiega 106 921 persone (FTE).	Ufficio federale di statistica, file Impieghi in equivalenti a tempo pieno per divisioni economiche, foglio Equivalenti a tempo pieno - Tot, riga Prestazione di servizi finanziari, colonna IV trimestre 2021, disponibile all'indirizzo: https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/industria-servizi/imprese-impieghi/statistica-impiego.assetdetail.24305956.html .	2021	
8	N. 5.7: secondo le stime, avrebbe generato entrate derivanti dalle imposte dirette pari a 7,4 miliardi di franchi.	Studio di BAK Economics AG (2022), pag. 11.	2022	
9	N. 5.7: ai fini del calcolo delle ripercussioni si stima che, rispetto al contributo dell'intero settore bancario, la quota da ricondurre all'attività di gestione patrimoniale rappresenti non oltre il 56 %.	Calcoli della SFI basati sui dati della BNS (statistiche bancarie annuali del 29.9.2022, Ausgewählte Erfolgsrechnungspositionen). La quota al 31.12.2021 corrisponde alle operazioni in commissione e da prestazioni di servizi (Erfolgs aus dem Kommissions- und Dienstleistungsgeschäft) diviso per il risultato totale (ovvero la somma del risultato lordo da operazioni su interessi [Brutto-Erfolg Zinsengeschäft], del risultato da operazioni in commissione e da prestazioni di servizi [Erfolgs aus dem Kommissions- und Dienstleistungsgeschäft], del risultato da attività di negoziazione e dall'opzione «fair value» [Erfolg aus dem Handelsgeschäft und der Fair-	2022	

		Value-Option] e il restante risultato ordinario [übrigen ordentlichen Erfolg]).		
10	N. 5.7: dei proventi totali del «wealth management» svizzero, si stima che, nel 2020, il 77 % sia stato generato dalle operazioni transfrontaliere.	Calcolo della SFI basato sulla fig. 9 pubblicata sul portale online dell'Associazione svizzera dei banchieri (in tedesco, francese e inglese), consultato il 31.1.2023: https://publications.swissbanking.ch/swiss-banking-trends-de/wealth-management (rapporto per l'anno 2020 tra i proventi derivanti dalle operazioni transfrontaliere [Erträge grenzüberschreitendes Geschäft] e i proventi totali del «wealth management» svizzero [Total Erträge im Schweizer Wealth Management]).	2022	
11	N. 5.7: quindi, stando ai calcoli nel 2021 l'attività di gestione patrimoniale transfrontaliera ha contribuito in modo diretto al PIL per 17, miliardi di franchi (2,4 %).	Calcolo della SFI con dati (n. 6, 9, 10) al 31.12.2021. Risultato della quota delle attività transfrontaliere di «wealth management» rispetto a tutti i servizi finanziari (Anteils des grenzüberschreitenden Wealth-Management-Geschäfts an die gesamten Finanzdienstleistungen) moltiplicata per i proventi totali dei servizi finanziari.	2022	
12	N. 5.7: ha generato un'occupazione diretta pari a 46 104 FTE.	Calcolo della SFI con dati (n. 7, 9, 10) al 31.12.2021. Risultato della quota delle attività transfrontaliere di «wealth management» rispetto a tutti i servizi finanziari (Anteils des grenzüberschreitenden Wealth-Management-Geschäfts an die gesamten Finanzdienstleistungen) moltiplicata per il totale dei FTE nel settore dei servizi finanziari.	2022	
13	N. 5.7: ha prodotto 3,2 miliardi di franchi di entrate derivanti dalle imposte dirette.	Calcolo della SFI con dati (n. 8, 9, 10) al 31.12.2021. Risultato della quota delle attività transfrontaliere di «wealth management» rispetto a tutti i servizi finanziari (Anteils des grenzüberschreitenden Wealth-Management-Geschäfts an die gesamten Finanzdienstleistungen) moltiplicata per il gettito fiscale totale derivante dal settore finanziario (fonte per quest'ultimo: Studio di BAK Economics AG (2022), pag. 11).	2022	
14	N. 5.7: se una quantità ingente di fondi affidati in gestione patrimoniale alle banche svizzere venisse spostata e le attività delle banche svizzere operanti in questo settore si riducessero del 25 % ferme restando le altre condizioni, si perderebbero posti di lavoro (-11 526 FTE)	Calcoli della SFI con dati al 31.12.2021 ipotizzando un fattore di stress del 25 %. Supponendo una relazione lineare, gli effetti illustrati sono il risultato della moltiplicazione rispettivamente del numero dei posti di lavoro calcolato in precedenza (n. 12), delle entrate fiscali dirette (n. 13) e del PIL (n. 11) per 25 %.	2022	

	ed entrate fiscali dirette (-798 mio. fr., - 0,5 %) e il PIL diminuirebbe (-4,3 mia. fr., -0,6 %).			
--	--	--	--	--