



Berna, 6 settembre 2023

Modifica 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 sistemica

Commento

Indice

1	Situazione iniziale	3
1.1	Necessità di agire e obiettivi	3
1.2	Alternative esaminate e opzione scelta	3
2	Diritto comparato	4
3	Risultati della procedura di consultazione relativa alla modifica della legge sulle banche	4
4	Ripercussioni	5
5	Aspetti giuridici	5
6	Entrata in vigore	5

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

In virtù degli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.)¹, il 16 marzo 2023 il Consiglio federale ha posto in vigore 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. Tale ordinanza aveva una durata di validità limitata a sei mesi dalla sua entrata in vigore (cfr. art. 15 ordinanza del 16 marzo 2023) e sarebbe decaduta se il Consiglio federale non avesse sottoposto all'Assemblea federale in tempo utile un disegno di legge con il contenuto dell'ordinanza (cfr. art. 7c cpv. 4 lett. a e art. 7d cpv. 2 lett. b della legge del 21 marzo 1997³ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA]; se è fondata esclusivamente sull'art. 184 cpv. 3 Cost., un'ordinanza decade dopo sei mesi dall'entrata in vigore della proroga [cfr. art. 7c cpv. 3 secondo periodo LOGA]).

Il 12 giugno 2023 si è conclusa formalmente l'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS, a seguito della quale Credit Suisse Group AG è stato rilevato da UBS Group AG. L'acquisizione è stata preceduta da atti e misure basati sull'ordinanza del 16 marzo 2023 nella versione del 19 marzo 2023 (ordinanza del 16 marzo 2023). L'11 agosto 2023 è stato rescisso il contratto di garanzia a copertura delle perdite concluso tra la Confederazione e UBS. Lo stesso giorno è stato sciolto il contratto tra la Banca nazionale svizzera (BNS) e Credit Suisse sui mutui a sostegno della liquidità coperti da garanzie della Confederazione in caso di dissesto. Questi contratti erano stati conclusi sulla base dell'ordinanza del 16 marzo 2023. Alla luce degli eventi e delle mutate condizioni rispetto a marzo 2023 è opportuno abrogare le norme dell'ordinanza del 16 marzo 2023 di cui non si prevede né si ritiene più necessaria l'applicazione. Ciò non ha effetti giuridici (retroattivi) sulle decisioni e sulle misure adottate sulla base di tale ordinanza. Le sue disposizioni che sono condizione, parte integrante o effetto del contratto in essere tra la BNS e Credit Suisse sui mutui supplementari a sostegno della liquidità dovranno rimanere applicabili (anche sotto forma di rimandi, cfr. art. 3 cpv. 4 dell'ordinanza del 16 marzo 2023). Lo stesso vale per le competenze di verifica dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) relative alle misure concernenti le retribuzioni variabili (cfr. art. 10 cpv. 2 dell'ordinanza del 16 marzo 2023).

Con l'adozione del messaggio concernente la modifica della legge sulle banche, il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale anche la base legale contenente una parte dell'ordinanza del 16 marzo 2023, nella misura in cui ciò è necessario ai fini della prosecuzione delle disposizioni di ordinanza. Ciò riguarda le disposizioni relative al contratto tra la BNS e Credit Suisse concluso nel marzo 2023 concernente i mutui supplementari a sostegno della liquidità erogati dalla BNS.

Affinché le basi legali della menzionata ordinanza rimangano in vigore anche durante l'iter parlamentare, in considerazione dei fatti esposti si ritiene opportuno fissare a quattro anni complessivi la durata di validità dell'ordinanza e prorogarla pertanto fino al 16 marzo 2027.

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

Se si rinunciasse a una proroga, l'ordinanza del 16 marzo 2023 decadrebbe (cfr. art. 7c cpv. 4 lett. a e art. 7d cpv. 2 lett. b LOGA). Una parte delle disposizioni dell'ordinanza è diventata parte integrante del contratto in essere tra la BNS e Credit Suisse relativo ai mutui supplementari a sostegno della liquidità erogati dalla BNS. Tali regolamentazioni, che costituiscono il

¹ RS 101

² RS 952.3

³ RS 172.010

contenuto del contratto, manterrebbero la propria validità per le parti contrattuali anche se l'ordinanza, dopo aver funto da base per la conclusione di entrambi i contratti, decadesse.

Sarebbe più difficile valutare le conseguenze di una soppressione delle regolamentazioni dell'ordinanza del 16 marzo 2023 che non valgono soltanto tra le parti contrattuali o che devono rimanere valide oltre la durata del contratto. Ne sono un esempio le condizioni per la concessione di mutui supplementari a sostegno della liquidità (art. 3 cpv. 4 in combinato disposto con l'art. 4. cpv. 3 e 4 dell'ordinanza del 16 marzo 2023), il privilegio nel fallimento della BNS (art. 3 cpv. 1 dell'ordinanza del 16 marzo 2023), gli obblighi del mutuatario derivanti da mutui a sostegno della liquidità (art. 9 dell'ordinanza del 16 marzo 2023) e la disposizione penale (art. 14 dell'ordinanza del 16 marzo 2023). Queste disposizioni devono rimanere applicabili anche dopo l'abrogazione dell'ordinanza del 16 marzo 2023. Se questo fosse possibile anche nel caso di una mancata proroga dell'ordinanza, sarebbero in definitiva i tribunali a doverlo stabilire nel quadro di una controversia. Se questi ultimi dovessero negare la continuazione dell'applicazione del privilegio nel fallimento, si porrebbe la questione, in particolare, se per i mutui supplementari a sostegno della liquidità la BNS possa intentare un'azione contro la Confederazione per il danno subito dalla soppressione di tale privilegio. Per assicurare la certezza del diritto occorre pertanto prorogare quelle disposizioni dell'ordinanza del 16 marzo 2023 che rimarranno necessarie.

È stata valutata anche l'opportunità di prorogare l'ordinanza nel suo complesso, ma quest'approccio è stato respinto. Al momento della proroga continueranno a esplicare i loro effetti giuridici soltanto quelle disposizioni poste in vigore nel marzo 2023 la cui esistenza non deve essere pregiudicata. Non si ravvisa un interesse a garantire la protezione giuridica tale da giustificare una proroga dell'ordinanza del 16 marzo 2023 *in toto*, tanto più che le decisioni e le misure adottate sulla base dell'ordinanza sono già state eseguite. Per ulteriori dettagli si rimanda al messaggio concernente la modifica della legge sulle banche.

In sintesi devono essere prorogate soltanto determinate disposizioni dell'ordinanza del 16 marzo 2023 relative al contratto tra la BNS e Credit Suisse concernente i mutui a sostegno della liquidità. In considerazione dei fatti esposti, con la modifica dell'articolo 15 capoverso 3 si intende prorogare l'ordinanza di quattro anni, ossia fino al 16 marzo 2027.

2 Diritto comparato

Un'analisi di diritto comparato non è indicata nel presente caso, dal momento che la modifica dell'ordinanza del 16 marzo 2023 segue una procedura giuridica unica nell'ambito del diritto nazionale.

3 Risultati della procedura di consultazione relativa alla modifica della legge sulle banche

Dal 25 maggio 2023 al 21 giugno 2023 si è svolta la procedura di consultazione concernente la 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 sistemica).⁴ Nel numero 6.5 del rapporto esplicativo relativo all'avamprogetto posto in consultazione si affermava l'intenzione del Consiglio federale di prorogare la durata di validità dell'ordinanza del 16 marzo 2023, cosa peraltro già annunciata nelle spiegazioni della relativa ordinanza.⁵ Riguardo a quest'intenzione, dalla consultazione non sono pervenuti pareri in merito (cfr. rapporto sui risultati e n. 2.1 del messaggio concernente la modifica della legge sulle banche).

⁴ Comunicato stampa del Consiglio federale del 25 mag. 2023: <http://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-95415.html>.

⁵ RU 2023 136

Dall'avvio della consultazione, il 25 maggio 2023, diversi eventi e le mutate circostanze hanno imposto (cfr. il n. 1 e ad es. il n. 2.2 del messaggio concernente la modifica della legge sulle banche) ampie modifiche dell'ordinanza del 16 marzo 2023, consistite perlopiù nell'abrogazione di disposizioni. L'ordinanza così modificata dovrà ora essere prorogata. Le disposizioni il cui campo di applicazione va mantenuto sono parte del disegno di modifica della legge sulle banche che il Consiglio federale presenta al Parlamento unitamente al relativo messaggio.

4 Ripercussioni

Nel suo ruolo di prestatrice di ultima istanza («lender of last resort»), attraverso i mutui supplementari a sostegno della liquidità da lei erogati, la BNS può dotare rapidamente di liquidità una banca di rilevanza sistemica («Systemically Important Bank», SIB) domiciliata in Svizzera, se ciò fosse necessario in caso di crisi di una SIB, le fonti di liquidità interne alla banca così come i mutui straordinari a sostegno della liquidità erogati dalla BNS («Emergency Liquidity Assistance», ELA) fossero esauriti e le condizioni per la concessione di mutui supplementari a sostegno della liquidità fossero adempiute. Il ruolo di prestatore di ultima istanza delle banche centrali si basa sul principio di approvvigionamento di liquidità a fronte di garanzie, il che è sostanzialmente conforme alla prassi internazionale. La misura adeguata della copertura può essere valutata diversamente a seconda della situazione. Con queste premesse e alla luce degli avvenimenti correlati all'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS, sono stati introdotti i mutui supplementari della BNS a sostegno della liquidità privi di garanzie, ma di importo limitato. 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 in senso più ampio tiene conto anche dell'aspetto della «sicurezza». Ciononostante, in caso di fallimento per la BNS non si può escludere completamente la possibilità di perdite derivanti dai mutui supplementari a sostegno della liquidità, circostanza che ridurrebbe anche le distribuzioni alla Confederazione e ai Cantoni. In un potenziale caso di perdite di notevole entità nonostante il privilegio nel fallimento non si potrebbero neppure escludere effetti negativi sulla credibilità politico-monetaria della BNS.

Durante il periodo di validità del contratto tra la BNS e il mutuatario relativo al credito quadro, il mutuatario è tenuto a osservare gli obblighi di cui all'articolo 9 dell'ordinanza (ad es. il divieto di versare dividendi). Il mutuatario deve inoltre versare alla BNS interessi adeguati sull'importo dei mutui che deve essere effettivamente rimborsato, che nel caso di una richiesta di mutui supplementari a sostegno della liquidità avrebbe effetti finanziari positivi per la BNS.

I clienti e i creditori dell'istituto interessato beneficiano di una maggiore stabilità della banca, anche se il privilegio nel fallimento a favore dei crediti della BNS, nell'ipotetico caso del fallimento della banca, potrebbe andare a svantaggio di determinati creditori.

5 Aspetti giuridici

In virtù degli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost. in combinato disposto con gli articoli 7c e 7d LOGA, il Consiglio federale è autorizzato a modificare l'ordinanza e la sua durata di validità.

6 Entrata in vigore

L'ordinanza e le sue modifiche entrano in vigore il 15 settembre 2023. La durata della sua validità è prorogata dal 16 marzo 2023 al 16 marzo 2027.