



18.489

**Iniziativa parlamentare**  
**Legge federale sulle infrastrutture del mercato finanziario.**  
**Sanzione in caso di indicazioni inveritiere o incomplete**  
**nelle offerte pubbliche di acquisto**

**Rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi**  
**del Consiglio nazionale**

del 14 novembre 2022

---

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge federale sulle infrastrutture del mercato finanziario e il comportamento sul mercato nel commercio di valori mobiliari e derivati, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

14 novembre 2022

In nome della Commissione:

Il presidente, Leo Müller

## **Compendio**

***Con la presente modifica della legge sull'infrastruttura finanziaria (LInFi) viene istituita una nuova norma penale, strutturata come contravvenzione, concernente la violazione dell'obbligo di pubblicazione di un prospetto dell'offerta o di un annuncio contenente informazioni veritiere e complete. La modifica va a colmare una lacuna del diritto penale.***

### ***Situazione iniziale***

*Conformemente alla vigente LinFi, nel quadro di una procedura di offerta pubblica di acquisto la società bersaglio viene punita con la multa, se nel parere relativo all'offerta fornisce indicazioni inveritiere o incomplete (art. 153 cpv. 1 lett. b LInFi). La LinFi non contiene invece disposizioni penali per il caso in cui l'offerente fornisca indicazioni inveritiere o incomplete nel prospetto o nell'annuncio dell'offerta, il che costituisce un'incongruenza. Indicazioni veritiere e complete nel prospetto o nell'annuncio dell'offerta sono importanti per gli azionisti della società bersaglio tanto quanto indicazioni veritiere e complete nel parere del suo consiglio di amministrazione.*

### ***Contenuto del progetto preliminare***

*Per la ragione appena esposta viene pertanto introdotta nella LInFi una nuova disposizione penale, sotto forma di contravvenzione, concernente la violazione dell'obbligo di pubblicazione di un prospetto dell'offerta o di un annuncio contenente informazioni veritiere e complete. Analogamente alla comminatoria delle sanzioni in caso di indicazioni inveritiere o incomplete nel parere relativo all'offerta pubblica di acquisto della società bersaglio, la pena applicabile ammonta per il reato intenzionale fino a 500 000 franchi di multa e per il reato per negligenza fino a 150 000 franchi di multa.*

# Rapporto

## 1 Cenni storici

Il 14 dicembre 2018 il consigliere nazionale Hans-Ueli Vogt ha presentato l'iniziativa parlamentare 18.489 «Legge sull'infrastruttura finanziaria. Pena nel caso di indicazioni inveritiere o incomplete nelle offerte pubbliche di acquisto». L'iniziativa chiede che le disposizioni penali della legge federale del 19 giugno 2015<sup>1</sup> sulle infrastrutture del mercato finanziario e il comportamento sul mercato nel commercio di valori mobiliari e derivati (Legge sull'infrastruttura finanziaria, LInFi) siano modificate in modo che le indicazioni inveritiere o incomplete di un prospetto oppure di un annuncio di un'offerta pubblica di acquisto prima della sua pubblicazione siano punite con la multa.

La Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha esaminato l'iniziativa parlamentare l'8 ottobre 2019. Con 13 voti contro 9 e 3 astensioni ha proposto alla propria Camera di non dare seguito all'iniziativa. Fra le ragioni addotte vi era che il Dipartimento federale delle finanze stava sottoponendo l'intero diritto in materia di offerte pubbliche di acquisto a una verifica generale nell'ambito della valutazione in corso della LInFi.

Il 10 dicembre 2019, contrariamente a quanto proponeva la CET-N, il Consiglio nazionale ha deciso con 125 voti contro 66 di dare seguito all'iniziativa. Il 26 ottobre 2020 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) si è allineata, con 8 voti contro 5, a questa decisione. La CET-N è di conseguenza stata incaricata in qualità di commissione della Camera prioritaria di elaborare un progetto di legge.

Per coordinare l'elaborazione del progetto preliminare con la revisione e l'eventuale modifica della LInFi, la CET-N ha deciso, in occasione della sua riunione del 17 maggio 2021, di attendere il rapporto di valutazione del DFF e di sospendere i suoi lavori fino ad allora. Il 18 ottobre 2021 la CET-N ha tuttavia deciso di riprendere i lavori per l'attuazione dell'iniziativa parlamentare: il coordinamento con la revisione in corso e l'eventuale modifica della LInFi avrebbe infatti richiesto troppo tempo.

Il 5 maggio 2022 la CET-N è entrata in materia sul presente progetto preliminare e lo ha approvato con 17 voti contro 7. Ha inoltre deciso di porlo in consultazione insieme al rapporto esplicativo. In occasione della riunione del 14 novembre 2022 la CET-N ha preso atto dei risultati della procedura di consultazione (v. n. 2.4). In seguito ha adottato il progetto di legge allegato senza modifiche con 17 voti contro 7 sottoponendolo alla propria Camera.

<sup>1</sup> RS 958.1

## **2 Situazione iniziale**

### **2.1 Diritto vigente**

La LInFI comprende, tra l'altro, disposizioni riguardanti le offerte pubbliche di acquisto in relazione a società i cui titoli di partecipazione sono almeno in parte quotati in una borsa svizzera (cosiddette società bersaglio). Queste disposizioni obbligano l'offerente e le persone che agiscono d'intesa con lui in particolare a pubblicare l'offerta in un prospetto che deve contenere informazioni veritiere e complete (cfr. art. 127 cpv. 1 e 3 LInFI). Quali informazioni debba contenere precisamente il prospetto è dettagliato nell'ordinanza commissionale del 21 agosto 2008<sup>2</sup> sulle offerte pubbliche di acquisto (Ordinanza commissionale OPA, O-COPA) (cfr. art. 17 segg. O-COPA).

L'offerente può annunciare un'offerta prima della pubblicazione del prospetto o pubblicare un annuncio preliminare (cfr. art. 131 cpv. 1 LInFI). Le informazioni che l'annuncio preliminare deve contenere sono circostanziate nell'O-COPA (cfr. art. 5 segg. O-COPA). Il prospetto dell'offerta può essere modificato rispetto all'annuncio preliminare solo se le modifiche sono nel complesso favorevoli ai destinatari (cfr. art. 8 cpv. 2 O-COPA).

La violazione da parte dell'offerente delle disposizioni sul contenuto del prospetto dell'offerta e dell'annuncio preliminare non è attualmente punibile secondo la LInFI. Per contro, il consiglio di amministrazione della società bersaglio si rende punibile se nel parere prescritto relativo all'offerta pubblica di acquisto fornisce indicazioni inveritiere o incomplete (cfr. art. 132 LInFI).

In determinati casi le indicazioni inveritiere o incomplete fornite nel prospetto o nell'annuncio preliminare potrebbero configurare reati del diritto penale generale, ad esempio, il reato di false indicazioni su attività commerciali (cfr. art. 152 CP<sup>3</sup>). Ai sensi dell'articolo 292 CP, è punito con la multa chi non ottempera a una rettifica del prospetto o dell'annuncio preliminare decisa dalla Commissione delle offerte pubbliche di acquisto (cfr. art. 138 cpv. 3 LInFI) sotto comminatoria della multa prevista in caso di infrazione.

### **2.2 Necessità d'intervenire a livello legislativo e obiettivi**

Come indicato in precedenza, le disposizioni penali per l'offerente e la società bersaglio sono disciplinate in modo non uniforme nell'attuale diritto in materia di offerte pubbliche di acquisto. Questa sembra essere un'asimmetria stridente. Mentre gli organi della società bersaglio sono puniti con una multa se forniscono ai loro azionisti indicazioni inveritiere o incomplete nel parere relativo a un'offerta (art. 153 cpv. 1 lett. b LInFI), non esiste una possibilità di sanzione corrispondente per indicazioni inveritiere o incomplete nel prospetto dell'offerta o nel preannuncio da parte dell'offerente. Il presente progetto preliminare si prefigge di colmare questa lacuna in materia di punibilità. Lo scopo è di garantire che gli azionisti della società bersaglio possano decidere liberamente sulla base di informazioni complete e corrette.

<sup>2</sup> RS 954.195.1

<sup>3</sup> RS 311.0

Il fatto che indicazioni inveritiere o incomplete nel prospetto dell'offerta o nel preannuncio siano perseguibili in singoli casi non è sufficiente. In particolare, in caso di indicazioni false nel prospetto dell'offerta o nel preannuncio, la Commissione delle offerte pubbliche d'acquisto può esigere il ripristino della situazione conforme legale e vincolarle a una comminatoria della pena secondo l'articolo 292 CP. Nella prassi però è difficile ripristinare la situazione conforme legale, soprattutto se le azioni sono già state vendute. Inoltre, appare stridente il fatto che la responsabilità penale abbia effetto solo se l'offerente non corregge il prospetto dell'offerta o il preannuncio. Il presente progetto preliminare si prefigge di cambiare questo stato di cose affinché in materia di offerte pubbliche di acquisto entrambe le parti ricevano lo stesso trattamento dal punto di vista del diritto penale.

Infine, il fatto che la LInFi sia attualmente sottoposta a valutazione non è un motivo valido per non colmare una lacuna nel diritto penale già identificata. Attendere il rapporto di valutazione del DFF e l'adeguamento della LInFi ad esso associato ritarderebbe in modo irragionevole la correzione della normativa non uniforme.

### **2.3 Non entrata in materia: ragioni della minoranza**

Una minoranza della Commissione (Aeschi Thomas, Amaudruz, Burgherr, Dettling, Friedli Esther, Matter Thomas, Tuena) respinge il progetto di legge e raccomanda in linea generale di usare cautela nell'introdurre nuove fattispecie di reato. Inoltre, secondo la minoranza le informazioni false nel prospetto dell'offerta già oggi non sono senza conseguenze, dato che la Commissione delle offerte pubbliche di acquisto è tenuta a segnalare le infrazioni. Del resto il Dipartimento delle finanze sta attualmente conducendo una valutazione globale della LInFi. In tal modo verrà individuata un'eventuale necessità di intervenire a livello legislativo.

### **2.4 Procedura di consultazione**

Dal 16 maggio 2022 all'8 settembre 2022 la Commissione ha svolto una procedura di consultazione in merito al suo progetto preliminare, nel corso della quale sono stati presentati nel complesso 36 pareri. Si sono espressi sui contenuti 23 Cantoni, 4 partiti politici, 5 associazioni mantello dell'economia e 4 ambienti interessati. I Cantoni dei Grigioni e di Uri hanno espressamente rinunciato a esprimere un parere. Nell'ambito della procedura di consultazione il progetto in esame ha riscosso ampio consenso. Soltanto l'UDC ha respinto la disposizione penale proposta. Alcuni partecipanti alla consultazione hanno criticato il fatto che l'iniziativa parlamentare venga attuata separatamente anziché nel quadro del riesame complessivo e della modifica della LInFi e che sia punibile anche la negligenza.

### 3 **Punti essenziali del progetto preliminare**

Con la presente modifica della LInFi viene creata una nuova norma penale, strutturata come contravvenzione, concernente la violazione dell'obbligo di pubblicazione di un prospetto dell'offerta o di un annuncio contenente informazioni veritiere e complete (art. 152a PP-LInFi). La norma si configura in modo specularmente alla disposizione penale concernente indicazioni inveritiere o incomplete fornite nel parere della società bersaglio (cfr. art. 153 LInFi) e va a colmare la lacuna del diritto penale menzionata in precedenza.

### 4 **Commento alle disposizioni modificate**

*Art. 152a* Violazione degli obblighi da parte dell'offerente

Sotto il profilo della sistematica dell'articolato, la nuova norma penale viene introdotta nella LInFi come articolo 152a, tra la disposizione penale concernente la violazione dell'obbligo di presentare un'offerta (art. 152 LInFi) e la disposizione penale concernente la violazione degli obblighi da parte della società bersaglio (art. 153 LInFi).

Analogamente alla violazione degli obblighi da parte della società bersaglio (art. 153 LInFi), la pena comminata per il reato commesso intenzionalmente è la multa fino a 500 000 franchi. Il reato commesso per negligenza è punito con la multa fino a 150 000 franchi. Una pena più elevata non sarebbe commisurata all'illiceità dell'atto.

Non è punibile soltanto l'offerente, ma anche le persone che agiscono d'intesa con lui (cfr. art. 127 cpv. 1 e 3 LInFi). La completezza del prospetto dell'offerta o dell'annuncio preliminare è valutata nel dettaglio in base alle disposizioni di esecuzione dell'O-COPA (cfr. art. 17 segg. e art. 5 segg. O-COPA).

Se la Commissione delle offerte pubbliche di acquisto viene a conoscenza di infrazioni contro la nuova disposizione penale, deve informarne immediatamente le competenti autorità di perseguimento penale (cfr. art. 138 cpv. 4 LInFi), nella fattispecie il Dipartimento federale delle finanze (DFF) (cfr. art. 50 cpv. 1 della legge del 22 giugno 2007<sup>4</sup> sulla vigilanza dei mercati finanziari; LFINMA).

## 5 **Ripercussioni**

### 5.1 **Ripercussioni per la Confederazione**

Le infrazioni alla nuova disposizione penale vengono perseguite e giudicate, come la maggior parte delle infrazioni alle leggi sui mercati finanziari, dal DFF (cfr. art. 50 cpv. 1 LFINMA). Non sono tuttavia da attendersi né ripercussioni sull'effettivo del personale del DFF né ripercussioni finanziarie di altra natura per la Confederazione.

<sup>4</sup> RS 956.1

## **5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna**

Non sono previste ripercussioni per i Cantoni, i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.

## **5.3 Ripercussioni sull'economia**

Il progetto preliminare riguarda tutti i potenziali offerenti in una procedura di offerta pubblica di acquisto. Non sono attese ripercussioni sull'economia nazionale.

## **6 Aspetti giuridici**

### **6.1 Costituzionalità**

Il progetto preliminare si fonda sugli articoli 98 capoverso 1 e 123 capoverso 1 Cost.<sup>5</sup>, che conferisce alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni sulle banche e sulle borse, così come nell'ambito del diritto penale.

### **6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Il progetto preliminare è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera.

