



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Dipartimento federale delle finanze DFF**  
Amministrazione federale delle finanze AFF

## Rapporto esplicativo

relativo all'avamprogetto della legge federale concernente i  
crediti garantiti da una fideiussione solidale in seguito al coro-  
navirus

(legge sulle fideiussioni solidali COVID-19)

Berna, 1° luglio 2020

# Indice

<b>1 Punti essenziali del progetto</b>	<b>4</b>
1.1 Nota sulla tempistica del progetto	4
1.2 Situazione iniziale	4
1.3 Prevenzione, lotta e perseguimento degli abusi	6
1.4 La normativa proposta	9
1.4.1 Le tre fasi del sistema di fideiussione del credito COVID-19	9
1.4.2 Punti essenziali del progetto	10
1.4.3 Questione relativa a una regolamentazione dei casi di rigore	12
1.5 Proroga della durata di validità dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19	15
1.6 Compatibilità tra i compiti e le finanze	15
1.7 Rapporto con il diritto europeo	16
1.8 Attuazione	17
1.9 Interventi parlamentari	17
<b>2 Commento ai singoli articoli</b>	<b>18</b>
2.1 Sezione 1: Oggetto	18
2.2 Sezione 2: Scopo della fideiussione solidale e impiego illecito dei fondi nonché ammortamento e interessi	18
2.3 Sezione 3: Compiti delle organizzazioni che concedono fideiussioni	23
2.4 Sezione 4: Gestione, sorveglianza e disbrigo delle pratiche relative alle fideiussioni solidali nonché prevenzione, lotta e perseguimento degli abusi	24
2.5 Sezione 5: Copertura delle perdite e assunzione delle spese amministrative da parte della Confederazione	30
2.6 Sezione 6: Trasferimento semplificato dei crediti per il rifinanziamento da parte della BNS	33
2.7 Sezione 7: Responsabilità, compiti dell'ufficio di revisione, eccedenza dei debiti e disposizione penale	36
2.8 Sezione 8: Disposizioni finali	39
<b>3 Ripercussioni</b>	<b>41</b>
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	41
3.1.1 Ripercussioni finanziarie	41
3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	42
3.2 Ripercussioni sull'economia	43
<b>4 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale</b>	<b>44</b>
4.1 Rapporto con il programma di legislatura	44
4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale	44
<b>5 Aspetti giuridici</b>	<b>44</b>
5.1 Costituzionalità	44
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	45
5.3 Forma dell'atto	45

5.4 Subordinazione al freno alle spese	45
5.5 Conformità alla legge sui sussidi	46
5.6 Delega di competenze legislative	46
5.7 Protezione dei dati	46

# 1 Punti essenziali del progetto

## 1.1 Nota sulla tempistica del progetto

Le imprese svizzere possono presentare alle banche o a PostFinance SA una richiesta di credito COVID-19 entro il 31 luglio 2020 (art. 11 dell'ordinanza del 25 marzo 2020<sup>1</sup> concernente la concessione di crediti e fidejussioni solidali in seguito al coronavirus [ordinanza sulle fidejussioni solidali COVID-19]). Nonostante la procedura di consultazione relativa al presente avamprogetto e al pertinente rapporto esplicativo si svolga l'ultimo mese disponibile per la presentazione delle richieste, il Consiglio federale adotterà il disegno e il messaggio all'attenzione del Parlamento soltanto nell'autunno 2020, ovvero in un momento in cui non potranno più essere presentate richieste di credito.

Per ragioni pratiche e per agevolare la lettura, nel presente rapporto si presuppone che il suddetto termine per la presentazione delle richieste di credito sia già scaduto.

## 1.2 Situazione iniziale

### *Ordinanza di necessità a garanzia della liquidità*

Gli effetti dell'epidemia di COVID-19<sup>2</sup> e le corrispondenti misure delle autorità per la tutela della salute («confinamento») hanno causato problemi di liquidità a numerose imprese economicamente sane. Sono stati particolarmente colpiti i lavoratori indipendenti e le piccole e medie imprese (PMI). Per offrire loro un accesso rapido e senza formalità burocratiche ai crediti bancari affinché potessero coprire i costi fissi durante i primi mesi nonostante le perdite di entrate (in particolare gli oneri salariali in attesa del ricevimento delle eventuali indennità per lavoro ridotto richieste e le pigioni), le quattro organizzazioni riconosciute che concedono fidejussioni hanno garantito questi crediti mediante fidejussioni solidali<sup>3</sup>. A sua volta, la Confederazione si è impegnata a indennizzare le organizzazioni che hanno concesso le fidejussioni per le perdite che ne sono conseguite.

A tal fine, in virtù dell'articolo 185 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.<sup>4</sup>), il 25 marzo 2020 il Consiglio federale ha licenziato l'ordinanza sulle fidejussioni solidali COVID-19<sup>5</sup> (cfr. anche il n. 1.4.1). Questa ordinanza di necessità prevede i seguenti punti chiave per la configurazione dei crediti e delle fidejussioni COVID-19.

1 RS 951.261

2 Si è volutamente rinunciato a utilizzare il termine «pandemia» in quanto estraneo alla legislazione svizzera sulle epidemie.

3 Art. 496 del Codice delle obbligazioni (CO; RS 220); cfr. Basler Kommentar, Obligationenrecht, art. 496 N 1 seg.

4 RS 101

5 RS 951.261; cfr. comunicato stampa del Consiglio federale del 25 marzo 2020, consultabile all'indirizzo: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-78572.html>.

### *Importo dei crediti*

In linea di principio, la base per il calcolo dell'importo consentito dei crediti COVID-19 garantiti era costituita dalla cifra d'affari realizzata nel 2019 (nel caso delle imprese di recente costituzione venivano accettate previsioni o stime). Il credito COVID-19 garantito non poteva superare il 10 per cento della cifra d'affari. Supponendo che la cifra d'affari debba coprire per un terzo ciascuno i costi per i salari (perdite coperte da indennità per lavoro ridotto o indennità di perdita di guadagno per COVID-19), i costi variabili e i costi fissi, tale credito dovrebbe permettere di finanziare i costi fissi di un'impresa per poco più di tre mesi.

L'ordinanza sulle fidejussioni solidali COVID-19 fissa un limite massimo pari a 20 milioni di franchi per ogni fideiussione, fermo restando che sarebbe stato possibile aumentarlo eccezionalmente in casi di rigore. Fino al 21 giugno 2020 non è stata presentata nessuna richiesta superiore a 20 milioni di franchi.

### *Ammortamento*

I crediti COVID-19 devono essere ammortizzati entro cinque anni, ma l'organizzazione che concede fidejussioni poteva prevedere una proroga di al massimo due anni se l'ammortamento del credito in cinque anni avesse comportato gravi difficoltà per il mutuatario.

### *Interessi ed emolumenti*

Fino al 31 marzo 2021 il tasso d'interesse definito per i crediti COVID-19 fino a 500 000 franchi è nullo, mentre quello per i crediti COVID-19 d'importo superiore a 500 000 franchi è pari allo 0,5 per cento. Successivamente gli interessi vengono adeguati annualmente in base agli sviluppi di mercato. Non sono previsti emolumenti.

### *Procedura*

Per la concessione dei crediti sono state applicate due procedure diverse a seconda dell'importo degli stessi.

#### *a) Crediti COVID-19 fino a 500 000 franchi («aiuto immediato»)*

Al fine di garantire un accesso rapido e privo di formalità burocratiche ai crediti bancari per assicurare la necessaria liquidità, è stata applicata una procedura semplice e standardizzata per i crediti fino a 500 000 franchi. Questi crediti sono stati concessi tramite la banca dell'impresa oppure – solo per i clienti esistenti – tramite PostFinance SA, previa verifica della conformità ai requisiti della richiesta di credito e determinazione dell'importo del credito in funzione della cifra d'affari. Sottoscrivendo l'accordo di credito, il credito veniva considerato garantito al 100 per cento e poteva essere concesso immediatamente. Ciò si traduceva in un'immediata disponibilità di liquidità per l'impresa.

#### *b) Crediti COVID-19 fino a 20 milioni di franchi («crediti PLUS COVID-19»)*

Le imprese con un fabbisogno di liquidità superiore a 500 000 franchi potevano richiedere crediti supplementari d'importo più elevato in presenza di una cifra d'affari corrispondente. In questi casi, tuttavia, la Confederazione si assume soltanto l'85 per cento del rischio di perdita tramite le organizzazioni che concedono fideius-

sioni; il restante 15 per cento viene assunto dalle banche stesse. Oltre alle fasi procedurali previste dall'aiuto immediato, le banche eseguivano un esame del credito secondo la prassi del settore, mentre le organizzazioni che concedevano le fideiussioni si occupavano di esaminare più approfonditamente le richieste. Il credito veniva concesso soltanto dopo l'esame del credito da parte della banca, l'esame della richiesta da parte dell'organizzazione che concedeva le fideiussioni e la sottoscrizione del contratto di fideiussione.

### *Volume totale delle fideiussioni*

Per queste misure di agevolazione sotto forma di fideiussioni solidali<sup>6</sup>, il Parlamento ha approvato un credito d'impegno complessivo pari a 40 miliardi di franchi (cfr. n. 5.4).

Le richieste di crediti garantiti potevano essere presentate dal 26 marzo al 31 luglio 2020 (stato: 21 giugno 2020):

- in questo periodo sono stati conclusi circa 128 000 accordi di credito per crediti COVID-19 fino a 500 000 franchi con un importo medio garantito di 104 000 franchi. Di conseguenza, il volume delle fideiussioni per crediti COVID-19 ammonta a 13,3 miliardi di franchi;
- sono state concesse 700 fideiussioni per gli altri crediti COVID-19 fino a 20 milioni di franchi con un importo medio del credito di 2,8 milioni di franchi. Poiché la Confederazione garantisce indirettamente soltanto l'85 per cento di questi crediti, il volume delle fideiussioni per tali crediti COVID-19 ammonta a circa 1,7 miliardi di franchi.

Al programma hanno partecipato 123 banche, tra cui PostFinance SA.

I crediti sono stati elargiti per tutti i settori e tutte le regioni, sebbene nel complesso la maggior parte di essi si concentri nei settori del commercio (20 % ca.), delle prestazioni tecnico-scientifiche, dell'edilizia e dell'industria alberghiera (12 % ca. ciascuno). Le imprese dei Cantoni di Zurigo (17 %), Vaud (11 %), Ginevra, Ticino e Berna (8-9 % ciascuno) hanno presentato circa la metà di tutte le richieste di credito.

Altre cifre significative saranno disponibili soltanto dopo la procedura di consultazione.

## **1.3 Prevenzione, lotta e perseguimento degli abusi**

L'aiuto offerto attraverso i crediti COVID-19 è stato volutamente concepito senza formalità burocratiche<sup>7</sup>. Soltanto grazie alle procedure semplificate e alla concessione dei crediti sulla base di autodichiarazioni, molte imprese in difficoltà hanno potuto ricevere la liquidità necessaria nell'arco di pochi giorni. Un certo potenziale di abuso, presente anche in qualsiasi altra procedura con autodichiarazione, è inevi-

<sup>6</sup> Cfr. Florian Brunner/Martin Wilhelm/Felix Uhlmann, Das Coronavirus und die Grenzen des Notrechts, AJP 2020, pag. 695.

<sup>7</sup> Comunicato stampa del Consiglio federale del 25 marzo 2020, consultabile all'indirizzo: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-78572.html>.

tabile. Al fine di limitare i rischi finanziari per la Confederazione, sulla base dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) ha definito alcune attività di verifica volte a contrastare gli abusi. L'avamprogetto in esame pone inoltre le basi a più lungo termine per la lotta contro gli abusi (art. 10)<sup>8</sup>. L'attività di verifica si fonda principalmente sullo scambio di dati e informazioni e sul conseguente esonero delle parti coinvolte dal segreto bancario, fiscale, d'ufficio e delle revisioni (cfr. il commento all'art. 11 e la figura relativa alle parti coinvolte).

Un possibile abuso nell'ambito della richiesta di credito può consistere, tra l'altro, nella dichiarazione di cifre d'affari troppo elevate (violazione dell'art. 7 cpv. 1 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19), nella mancata comunicazione di un'eventuale procedura di fallimento, concordataria o di liquidazione in corso nei confronti dell'impresa al momento della presentazione della richiesta (violazione dell'art. 3 cpv. 1 lett. b della medesima ordinanza) e nella presentazione di richieste multiple di crediti COVID-19 da parte della stessa impresa a diversi mutuant (violazione dell'art. 3 cpv. 1 della medesima ordinanza).

Dopo la concessione del credito, un eventuale abuso può consistere nell'impiego illecito dei fondi. Come spiegato in precedenza, il principale obiettivo dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 è assicurare la liquidità necessaria al proseguimento delle attività delle imprese private nella situazione di emergenza causata dal COVID-19. In particolare, l'ordinanza mira a evitare la chiusura delle imprese e la perdita di posti di lavoro. Tuttavia, in base agli obblighi previsti dal diritto societario, il mutuatario è inoltre tenuto ad adottare tutte le misure opportune atte a evitare un deflusso di liquidità non necessario per la continuità operativa; tali misure comprendono ad esempio anche la conduzione di trattative con i partner commerciali, il ridimensionamento o addirittura il rinvio di determinati progetti. Di conseguenza, l'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 vieta in particolare la distribuzione di dividendi nonché alcune concessioni e restituzioni di prestiti secondo l'articolo 6 capoverso 3 (art. 2 cpv. 2 dell'avamprogetto). In ultima analisi, tali distribuzioni di dividendi, concessioni e restituzioni di prestiti non devono poter essere effettuate con il denaro dei contribuenti.

L'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 contiene già alcune disposizioni volte a limitare gli abusi nel contesto sia del diritto penale che di quello civile. L'articolo 23 dell'ordinanza (art. 26 dell'avamprogetto) prevede una competenza penale che consente di infliggere multe fino a 100 000 franchi. Inoltre, l'articolo 18a dell'ordinanza (art. 23 dell'avamprogetto) disciplina la responsabilità civile in caso di impiego illecito dei fondi.

Per quanto riguarda la fase di presentazione della richiesta sono stati previsti anche specifici meccanismi e controlli per ridurre al minimo il rischio di errori e abusi. I controlli preliminari nell'ambito della procedura di richiesta elettronica su *EasyGov*<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Comunicato stampa della SECO del 15 maggio 2020, consultabile all'indirizzo: <https://www.seco.admin.ch/seco/it/home/seco/nsb-news/medienmitteilungen-2020.msg-id-79133.html>. Benjamin Märkli/Moritz Gut, Missbrauch von Krediten nach COVID-19-Solidarbürgschaftsverordnung, AJP 6/2020. Essi concludono che il sistema previsto dal Consiglio federale è efficace e che le conseguenti restrizioni volte a combattere gli abusi sono ragionevoli e adeguate (consultabile all'indirizzo: <https://www.dike.ch/Maerkli-Gut-Missbrauch-von-Krediten-nach-COVID-19-Solidarbuergschaftsverordnung>).

<sup>9</sup> <https://covid19.easygov.swiss/it/>

sono stati collegati al registro IDI<sup>10</sup> dopo soli tre giorni. Le imprese richiedenti dovevano identificarsi con il loro numero IDI. Successivamente i dati venivano importati dal registro IDI senza possibilità di ulteriori modifiche. Questa procedura dimostrava l'esistenza dell'impresa richiedente. In base al numero IDI si poteva inoltre verificare se, al momento della presentazione della richiesta, nei confronti dell'impresa era in corso una procedura di liquidazione o concordataria o era già stata avviata una procedura di fallimento.

I mutuanti potevano inoltre verificare l'identità dei clienti conformemente alla legge del 10 ottobre 1997<sup>11</sup> sul riciclaggio di denaro.

L'ufficio centrale delle organizzazioni che hanno concesso le fideiussioni riceveva dai mutuanti gli accordi di credito concessi e le richieste di credito secondo gli articoli 3 e 4 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 e verificava che tutti i documenti pervenuti fossero completi e rispettassero i requisiti formali necessari per la concessione del credito. In particolare, controllava l'assenza di procedure di fallimento o di liquidazione. Infine, l'ufficio centrale aveva il compito di rilevare eventuali richieste multiple presentate a diversi mutuanti.

Le quattro organizzazioni che concedono fideiussioni svolgono un ruolo centrale nella gestione delle fideiussioni solidali e dei crediti loro trasferiti nei confronti dei mutuatari (art. 7 segg dell'avamprogetto). Sono tenute a esercitare la loro attività con la necessaria diligenza (art. 5 cpv. 3), tutelando anche gli interessi finanziari della Confederazione. In particolare, sono responsabili dell'avvio e dello svolgimento di procedimenti civili e penali dinanzi ai ministeri pubblici e ai tribunali competenti contro le imprese e i loro organi in virtù della regolamentazione sulla responsabilità degli organi (art. 23) o della disposizione penale (art. 26). Nei procedimenti penali le organizzazioni che concedono fideiussioni hanno gli stessi diritti degli accusatori privati. Esse informano regolarmente la Segreteria di Stato dell'economia (SECO; art. 11 cpv. 4).

Il Controllo federale delle finanze (CDF) esamina sistematicamente tutte le fideiussioni concesse, collegando i dati su tali fideiussioni con i dati relativi all'imposta sul valore aggiunto e all'imposta preventiva. In questo modo può verificare la correttezza dei dati sulla cifra d'affari per la determinazione del limite di credito (art. 7 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19) nonché il rispetto del divieto di distribuire dividendi e versare tantièmes (art. 6 cpv. 3 della medesima ordinanza). Inoltre, il CDF verifica la plausibilità della data di costituzione dell'impresa in base all'iscrizione nel registro di commercio nonché l'eventuale esistenza di una procedura concordataria a carico dell'impresa. Effettua i necessari confronti periodici dei dati fino alla scadenza delle fideiussioni solidali COVID-19. Eventuali anomalie vengono comunicate tramite la SECO alla competente organizzazione che concede fideiussioni affinché proceda a un esame dettagliato.

In caso di gravi difficoltà, si sarebbero potute concedere eccezionalmente fideiussioni d'importo superiore a 20 milioni di franchi (art. 4 cpv. 2 lett. b dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19). In questi casi il CDF, parallelamente all'Amministrazione federale delle finanze e alla SECO, avrebbe dovuto esaminare

<sup>10</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/registri/registro-imprese/numero-identificazione-imprese/registro-idi.html>

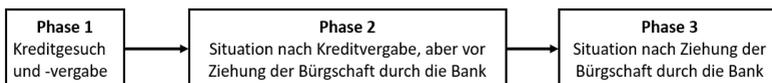
<sup>11</sup> RS 955.0

tutte le richieste per quanto concerne la rivendicazione del caso di rigore e la limitazione dei rischi per la Confederazione. Un eventuale superamento dell'importo massimo di 20 milioni di franchi per un caso di rigore avrebbe comunque dovuto essere approvato dal DEFR d'intesa con il Dipartimento federale delle finanze (DFE). Fino ad oggi non sono stati erogati crediti di questo tipo.

## 1.4 La normativa proposta

### 1.4.1 Le tre fasi del sistema di fideiussione del credito COVID-19

Nell'ambito delle fideiussioni per i crediti COVID-19 occorre distinguere tre fasi:



Secondo l'articolo 11 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, le richieste di credito potevano essere presentate alle banche o a PostFinance SA (mutuanti) entro il 31 luglio 2020. La fase 1 si è quindi conclusa (cfr. anche il n. 1.1). Per questo motivo, le condizioni per la concessione dei crediti COVID-19, i modelli, le ulteriori disposizioni relative alla presentazione delle richieste e al calcolo dei crediti garantiti non sono integrati nel diritto ordinario. Per la valutazione giuridica materiale della fase 1 è rilevante il diritto applicabile in quel momento, ovvero l'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 con i suoi allegati. Al riguardo sono inoltre disponibili le spiegazioni del DFE<sup>12</sup>.

L'avamprogetto in esame disciplina alcuni aspetti importanti delle fasi 2 e 3, ovvero delle situazioni prima e dopo l'escussione delle fideiussioni da parte dei mutuanti (prevenzione, lotta e perseguimento degli abusi; postergazione del credito e pagamento anticipato della fideiussione; gestione dei crediti trasferiti alle organizzazioni che concedono fideiussioni). Inoltre, gli aspetti disciplinati nell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 ancora attuali vengono integrati nel diritto ordinario (durata della fideiussione; ammortamento e interessi; diritti e obblighi dell'organizzazione che concede fideiussioni; scambio di dati e informazioni; trasferimento semplificato dei crediti alla Banca nazionale svizzera [BNS] per il rifinanziamento; responsabilità, in particolare, degli organi; disposizione penale; diritto di sporgere denunce penali; deroga limitata al divieto di concedere crediti per PostFinance SA).

Il Consiglio federale propone al Parlamento una regolamentazione che disciplina volutamente le fasi 2 e 3 in un'ottica di continuità con la fase 1 e quindi con l'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19. Secondo il Consiglio federale, il sistema di fideiussione del credito COVID-19 sviluppato con i mutuanti, la BNS e le quattro organizzazioni che concedono fideiussioni è sancito nell'ordinanza sulle

<sup>12</sup> Consultabili all'indirizzo: <https://covid19.easygov.swiss/it/> (stato: 14 aprile 2020). Anche SwissBanking ha sviluppato degli aiuti pratici, le Linee guida dell'ASB per la gestione dei crediti COVID-19 (stato: 4 giugno 2020, consultabili all'indirizzo: [https://www.swissbanking.org/it/linee-guida-dokument-covid-19-kredite\\_it.pdf](https://www.swissbanking.org/it/linee-guida-dokument-covid-19-kredite_it.pdf)).

fideiussioni solidali COVID-19 non deve essere oggetto di modifiche tali da creare incertezza giuridica né da rendere eventualmente necessario l'adeguamento successivo di decine di migliaia di rapporti di credito e fideiussione nonché dei relativi contratti. Qualora si creasse incertezza giuridica, i mutuanti potrebbero vedersi costretti ad accelerare l'ammortamento dei crediti e, a seguito di arretrati o inadempienze, a escutere fideiussioni per un importo significativo al fine di ridurre al minimo gli oneri amministrativi e il rischio finanziario. Ciò non sarebbe nell'interesse delle organizzazioni che concedono le fideiussioni né della Confederazione, la quale si dovrebbe fare carico delle perdite corrispondenti. Tuttavia, neppure il fallimento di numerosi mutuatari sarebbe nell'interesse della Confederazione. Sia le disposizioni dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 che quelle dell'avamprogetto devono essere considerate alla luce di questo necessario equilibrio. Per questo motivo, l'avamprogetto prevede una sufficiente flessibilità per le organizzazioni che concedono fideiussioni, ad esempio nell'escussione delle fideiussioni e successivamente nella gestione dei crediti loro trasferiti. Ad esempio, esse devono poter estendere la durata delle fideiussioni e approvare le postergazioni dei crediti con la partecipazione dei mutuanti (art. 3 e art. 7 seg.).

#### **1.4.2 Punti essenziali del progetto**

I punti essenziali della futura legge sulle fideiussioni solidali COVID-19 sono i seguenti.

- Sono stati instaurati circa 128 000 rapporti di credito e fideiussione. Pertanto, l'impiego illecito dei fondi disciplinato all'articolo 6 capoverso 3 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 è stato ripreso nell'avamprogetto senza apportarvi modifiche materiali sostanziali (art. 2. cpv. 2). È ora ammesso l'impiego dei crediti COVID-19 per nuovi investimenti. Anche la disposizione penale viene integrata senza modifiche materiali nell'avamprogetto; essa si riferisce in particolare a tale impiego illecito dei fondi (art. 26). Qualora, nell'ambito della revisione limitata o ordinaria del conto annuale o di gruppo, riscontri una violazione del divieto di impiego dei fondi, l'ufficio di revisione del mutuatario impartisce a quest'ultimo un termine ragionevole per regolarizzare la situazione. Se ciò non avviene entro il termine impartito, l'ufficio di revisione deve informare la competente organizzazione che ha concesso le fideiussioni (art. 24).
- Il termine previsto per l'ammortamento dei crediti COVID-19 continuerà ad essere di cinque anni. Se l'ammortamento entro il termine prescritto comporta gravi difficoltà per il mutuatario, con il consenso dell'organizzazione che concede fideiussioni, il mutuate può prorogare adeguatamente il termine in base a un piano di ammortamento, a condizione che ne consegua una riduzione dei rischi finanziari per la Confederazione. La durata complessiva di un credito COVID-19 non può però superare i dieci anni (finora sette anni; art. 3). Anche gli altri creditori del mutuatario beneficiano di questa possibilità di proroga, dal momento che soprattutto la procedura fallimentare comporta quasi sempre gravi perdite finanziarie.

- La determinazione del tasso d'interesse resta invece sostanzialmente invariata. Su richiesta del DFF, il Consiglio federale (finora il DFF) adegua annualmente i tassi d'interesse agli sviluppi di mercato. Prima di farlo, il DFF consulta le banche partecipanti. Fintantoché l'economia svizzera rimarrà in una fase di recessione a causa delle conseguenze dell'epidemia di COVID-19, i tassi d'interesse correnti non dovrebbero cambiare in modo significativo. Inoltre, questo meccanismo di adeguamento è il risultato delle negoziazioni con le banche. Non può quindi essere adeguato in maniera unilaterale (art. 4).
- L'avamprogetto integra i diritti e gli obblighi delle quattro organizzazioni che concedono fideiussioni, in particolare per quanto riguarda la gestione, la sorveglianza e il disbrigo delle pratiche relative alle fideiussioni solidali COVID-19. Ad esse deve essere concesso un adeguato margine di manovra prima dell'escussione delle fideiussioni e successivamente nella gestione dei crediti loro trasferiti, ad esempio nell'ambito di una procedura concordataria (art. 7 seg.). Anche questa misura può servire agli altri creditori del mutuatario. Al fine di garantire la certezza del diritto, il ricorso a terzi da parte delle organizzazioni che concedono fideiussioni è disciplinato esplicitamente (art. 9).
- Come nell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, lo scambio di dati e informazioni tra le varie parti coinvolte nel sistema di fideiussione del credito COVID-19 deve essere protetto. Il trattamento, il collegamento e la comunicazione di dati personali e informazioni sono aspetti centrali della prevenzione, della lotta e del perseguimento degli abusi. Il segreto bancario, fiscale, d'ufficio o delle revisioni continuerà a non poter essere invocato per il trattamento, il collegamento e la comunicazione di dati personali e informazioni (art. 11). I mutuatari hanno già acconsentito a questo scambio di dati e informazioni nell'ambito delle basi contrattuali del credito.
- Se un mutuante escute la fideiussione solidale perché un mutuatario, in particolare, è in ritardo con l'ammortamento del credito, l'organizzazione che ha concesso la fideiussione può incorrere in perdite. La Confederazione si fa carico di tali perdite; la relativa copertura rimane sostanzialmente invariata (art. 13 seg.). Se, successivamente, l'organizzazione che ha concesso la fideiussione è in grado di recuperare parzialmente o completamente i crediti che le sono stati trasferiti, questi crediti recuperati saranno versati alla Confederazione (art. 17).
- Resta invariata la possibilità per i mutuantì del trasferimento semplificato dei crediti per il rifinanziamento da parte della BNS. Tale possibilità rappresenta una componente importante del sistema di fideiussione del credito COVID-19 (art. 20–22).
- La responsabilità personale solidale degli organi così come quella delle persone che si occupano della gestione o della liquidazione del mutuatario vengono riprese nell'avamprogetto senza modifiche sostanziali (art. 23).

- Per il calcolo della perdita di capitale e dell'eccedenza dei debiti secondo l'articolo 725 del Codice delle obbligazioni (CO)<sup>13</sup>, i crediti COVID-19 fino a 500 000 franchi non saranno più considerati capitale di terzi per l'intera durata del credito (finora solo fino al 31 marzo 2022; art. 25).
- La deroga limitata al divieto di concedere crediti per PostFinance SA resta valida per i crediti COVID-19 fino a 500 000 franchi. Si tratta di un aspetto importante, dato che questi rapporti di credito possono durare fino a dieci anni (art. 28 n. 2).

#### **1.4.3                    Questione relativa a una regolamentazione dei casi di rigore**

I crediti COVID-19 sono stati concepiti come aiuto rapido e privo di formalità burocratiche per sopperire alla mancanza di liquidità. Essi sono stati concessi sulla base di un'autodichiarazione dei richiedenti e senza alcuna verifica dettagliata delle condizioni da adempiere per il loro ottenimento (cfr. n. 1.2).

Una procedura di questo tipo sarebbe stata inadatta per la concessione di contributi a fondo perduto, per cui, generalmente, sono necessarie verifiche caso per caso<sup>14</sup>. Per questo motivo, e per evitare un'ingerenza altrimenti troppo importante nella concorrenza, gli aiuti transitori COVID-19 sono stati concepiti come crediti rimborsabili. Questa rimborsabilità è stata in parte criticata sia dalle imprese sia in occasione dei dibattiti parlamentari, adducendo spesso l'argomentazione che la Confederazione dovrebbe evitare i casi di rigore. Di seguito vengono illustrati brevemente i vantaggi e gli svantaggi delle diverse regolamentazioni dei casi di rigore e, su questa base, vengono spiegate le possibilità previste dal Consiglio federale per il trattamento di questi casi.

In linea di principio, le soluzioni ai casi di rigore possono essere applicate per l'intera economia, per un settore o ramo specifico o per singoli casi. Il presupposto fondamentale è che la misura sia pensata specificamente per tali casi, si basi su criteri oggettivi che non possono essere influenzati dalle imprese, non favorisca singole imprese rispetto alle altre (distorsioni della concorrenza), non crei falsi incentivi e non richieda un dispendio amministrativo sproporzionato. Inoltre, occorre assicurarsi che le misure mirate non ostacolino artificiosamente i cambiamenti strutturali (cfr. anche il n. 3.2).

Alla luce di quanto precede, nel presente progetto si rinuncia a creare una soluzione per i casi di rigore destinata a interi settori o rami economici, ma si privilegia una soluzione basata sui singoli casi. Una soluzione settoriale sarebbe relativamente facile da attuare, ad esempio concedendo una parte dei crediti COVID-19 a tutte le imprese dei settori direttamente colpiti dalle misure di confinamento. Tuttavia, comporterebbe i seguenti gravi svantaggi:

<sup>13</sup> RS 220

<sup>14</sup> Concessione su domanda: art. 11 della legge sui sussidi (LSu, RS 616.1); accertamento del fabbisogno e verifica caso per caso: art. 14, 23 e 25 LSu.

- *non sarebbe equa*: le imprese che non hanno richiesto un credito COVID-19 perché hanno ottenuto un finanziamento transitorio da altre fonti, avevano gestito la liquidità con maggiore prudenza già prima dell'epidemia di COVID-19 o temevano di non riuscire a rimborsare il credito non potrebbero beneficiare di un parziale condono dei debiti. Analogamente, non tutte le imprese di un settore sono ugualmente interessate dalle misure delle autorità: ad esempio, alcune imprese direttamente colpite dalle misure di confinamento hanno potuto proseguire parte delle loro attività commerciali (es. ristoranti con possibilità di asporto o negozi con shop online). Allo stesso tempo, altre imprese che non sono state direttamente colpite dalle suddette misure hanno di fatto interrotto completamente la loro attività (es. tassisti);
- *genererebbe importanti falsi incentivi*: se una simile regolamentazione venisse resa nota mentre vi è ancora la possibilità di richiedere crediti COVID-19, la domanda di ulteriori crediti COVID-19 aumenterebbe in modo esponenziale. Inoltre, vi è il rischio che l'applicazione di tale regolamentazione dei casi di rigore abbia un impatto negativo sull'ammortamento dei crediti esistenti. Ciò causerebbe costi considerevoli per l'intera comunità;
- *una concessione generalizzata di crediti non è necessaria*: i crediti COVID-19 devono essere ammortizzati nell'arco di cinque anni. Se l'ammortamento entro il termine prescritto comporta gravi difficoltà per il mutuatario, è possibile prorogare tale termine al massimo di altri cinque anni. Ciò significa che un'impresa deve utilizzare annualmente solo l'1-2 per cento della sua cifra d'affari per ammortizzare un credito COVID-19 nella misura di un decimo al massimo del suo fatturato annuo. Inoltre, i crediti COVID-19 garantiti d'importo inferiore a 500 000 franchi non saranno più considerati capitale di terzi dell'impresa per l'intera durata del credito. L'ammortamento dovrebbe quindi essere sostenibile per un'impresa economicamente sana.

Tutte queste considerazioni si oppongono a una regolamentazione generale dei casi di rigore. Per contro, devono essere possibili soluzioni *per i singoli casi*. A questo riguardo, il presente avamprogetto prevede diversi approcci:

- *estensione del periodo di ammortamento*: in linea di principio, i crediti COVID-19 devono essere rimborsati entro cinque anni. In caso di gravi difficoltà, il mutuante può prolungare la durata dell'ammortamento con il consenso dell'organizzazione che concede fideiussioni. L'articolo 13 capoverso 2 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19<sup>15</sup> prevedeva una proroga di due anni. Il presente avamprogetto va oltre tale disciplinamento: in base a un piano di ammortamento, la durata del rimborso di cinque anni può essere estesa fino a un massimo di dieci anni, a condizione che ciò riduca i rischi finanziari per la Confederazione. Durante questo periodo la fideiussione solidale resta valida (art. 3 cpv. 3);

- *evitare un'eccedenza dei debiti secondo l'articolo 725 CO<sup>16</sup>*: i crediti garantiti in virtù dell'articolo 3 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 non sono più considerati capitale di terzi per l'intera durata del credito (art. 25 dell'avamprogetto). Inoltre, a determinate condizioni, nell'ambito di una procedura concordataria, di un risanamento finanziario extragiudiziale finalizzato al proseguimento delle attività essenziali dell'impresa e di una liquidazione iscritta nel registro di commercio, è possibile una postergazione parziale o integrale del credito (art. 7 cpv. 1 e 2);
- *pagamento anticipato della fideiussione*: l'organizzazione che concede fideiussioni può concordare con il mutuante il pagamento anticipato della fideiussione e il conseguente trasferimento del credito, in particolare se ciò riduce i rischi finanziari per la Confederazione (art. 7 cpv. 3). Un pagamento anticipato alla fideiussione può imporsi, ad esempio, se il mutuante intende porre fine al rapporto di credito e costringere l'impresa in difficoltà a rimborsare l'importo concesso. Ciò potrebbe mettere in discussione la capacità di sopravvivenza dell'impresa e accrescere i costi per la Confederazione. La gestione dei crediti può tener conto delle circostanze del singolo caso;
- *gestione dei crediti*: se, nel singolo caso, una postergazione del credito dopo l'escussione della fideiussione è considerata inadeguata ai fini di un risanamento durevole del mutuatario (segnatamente per contribuire a un risanamento durevole), l'organizzazione che concede fideiussioni può rinunciare anche parzialmente al proprio credito, in particolare se in tal modo i rischi finanziari per la Confederazione si riducono e altri creditori rinunciano in misura considerevole ai loro crediti o l'impresa riceve nuovi fondi (art. 8 cpv. 2 e 3). Infine, le organizzazioni che concedono fideiussioni devono avere a disposizione diverse opzioni per tener conto delle difficoltà individuali: ad esempio, in singoli casi e nel rispetto del principio di proporzionalità (costi/benefici), le organizzazioni che concedono fideiussioni possono rinunciare, nei confronti del mutuatario, a far valere il credito loro trasferito, possono accettare un concordato con il mutuatario o cedere a quest'ultimo attestati di carenza di beni e di insufficienza del pegno al di sotto del valore nominale. Esse possono anche partecipare all'anticipazione delle spese per l'onorario del commissario nell'ambito di una procedura concordataria (art. 8 cpv. 4 e 5).

Se gli interessi della Confederazione lo richiedono o se la prassi delle organizzazioni che concedono fideiussioni non è uniforme, il Consiglio federale può inoltre emanare, a livello di ordinanza, prescrizioni sulla postergazione del credito, sul pagamento anticipato della fideiussione e sulla gestione dei crediti trasferiti alle organizzazioni che concedono fideiussioni (art. 7 cpv. 4 e 8 cpv. 6).

<sup>16</sup> RS 220

## 1.5

### **Proroga della durata di validità dell'ordinanza sulle fidejussioni solidali COVID-19**

In base all'articolo 7d capoverso 2 della legge del 21 marzo 1997<sup>17</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), il Consiglio federale ha dovuto limitare a sei mesi la validità dell'ordinanza sulle fidejussioni solidali COVID-19, essendo quest'ultima un'ordinanza di necessità ai sensi dell'articolo 185 capoverso 3 Cost.

Con il presente progetto il Consiglio federale intende trasporre l'ordinanza di necessità nel diritto ordinario. Esso ha dovuto eseguire i relativi lavori in tempi molto brevi, ovvero sei mesi. È stato quindi necessario accorciare notevolmente anche le scadenze all'interno e all'esterno dell'Amministrazione, ad esempio il termine di tre mesi previsto per la consultazione ha dovuto essere ridotto a tre settimane<sup>18</sup>.

Con l'adozione del rispettivo messaggio destinato al Parlamento il Consiglio federale può prolungare la durata di validità dell'ordinanza sulle fidejussioni solidali COVID-19 (art. 7d cpv. 2 n. 1 LOGA), modificando l'articolo 25 capoverso 2 dell'ordinanza. Al fine di evitare eventuali lacune normative o un vuoto giuridico<sup>19</sup> e quindi una maggiore incertezza del diritto, l'ordinanza sulle fidejussioni solidali COVID-19 deve conservare la propria validità fino all'entrata in vigore della legge sulle fidejussioni solidali COVID-19.

## 1.6

### **Compatibilità tra i compiti e le finanze**

L'epidemia di COVID-19 e le conseguenti misure adottate dalle autorità a tutela della salute hanno comportato per numerose imprese una perdita inaspettata di entrate, parziale o totale. Affinché in particolare le piccole e medie imprese e i lavoratori indipendenti potessero comunque far fronte ai propri costi fissi, è stato necessario prevedere un accesso rapido e senza formalità burocratiche a finanziamenti transitori allo scopo di assicurare la liquidità indispensabile per i suddetti soggetti. Con l'emanazione dell'ordinanza sulle fidejussioni solidali COVID-19 il Consiglio federale ha adempiuto tale compito.

Allo stato attuale non è possibile stabilire in via definitiva se la correlazione tra l'importanza di tale compito e il conseguente sforzo finanziario sia appropriata. L'importanza e l'utilità sono comunque considerate elevate poiché l'assenza di un aiuto transitorio avrebbe messo a rischio l'esistenza di gran parte delle PMI, importanti per l'economia svizzera. Per garantire lo sviluppo economico nonché il mantenimento dei posti di lavoro e del know-how, era quindi importante impedire che le imprese economicamente sane fallissero a causa dell'epidemia di COVID-19. Il peso effettivo delle misure emanate dal Consiglio federale in virtù del diritto di necessità sulle finanze della Confederazione dipende dalla percentuale dei crediti garantiti che non potrà essere rimborsata. Visto che la scadenza per richiedere i crediti COVID-19

<sup>17</sup> RS 172.010

<sup>18</sup> In caso di rielaborazione delle misure adottate a seguito dell'epidemia di COVID-19 bisogna altresì esaminare se per le ordinanze di necessità non sia più adeguato prevedere un termine compreso tra nove e 12 mesi. Ciò permetterebbe tra l'altro di garantire la qualità delle relative leggi federali e dei pareri espressi dai partecipanti alla consultazione.

<sup>19</sup> Cfr. Florian Brunner/Martin Wilhelm/Felix Uhlmann, *Das Coronavirus und die Grenzen des Notrechts*, AJP 2020, pag. 700.

è la fine del mese di luglio 2020 e che i crediti e le fideiussioni vengono concessi per una durata massima di sette anni secondo l'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19<sup>20</sup> e di dieci anni secondo il presente avamprogetto di legge, attualmente è molto difficile stimare le perdite.

Il sistema di fideiussione del credito COVID-19 è stato modulato in maniera tale da limitare possibilmente i falsi incentivi e i costi. Si è trattato in particolare di garantire un accesso ai crediti rapido e senza formalità burocratiche, a fronte di un rischio sostenibile di abusi. In considerazione del numero di imprese richiedenti e dell'urgenza, le condizioni dettagliate per ottenere il credito, adeguate al singolo caso, unite a verifiche estese effettuate caso per caso, non si sono rivelate opportune. La concessione di prestiti rimborsabili e la rinuncia a contributi a fondo perduto hanno tuttavia ridotto gli incentivi a usufruire indebitamente di sussidi statali, adducendo come motivazione gli effetti dell'epidemia di COVID-19. Il disbrigo avvenuto principalmente attraverso la banca di riferimento dei mutuatari ha non solo limitato l'onere amministrativo per la Confederazione, ma ha anche garantito che la maggior parte dei mutuatari fosse già nota alle rispettive banche, riducendo altresì il rischio di abusi. Hanno contribuito a contrastare gli abusi anche la verifica sistematica delle condizioni generali per ottenere il credito, all'atto della registrazione da parte dell'ufficio centrale delle organizzazioni che concedono fideiussioni, nonché le analisi sistematiche dei dati da parte del CDF (cfr. n. 1.3). Nel complesso, il rapporto tra costi e utilità della misura adottata dovrebbe pertanto essere equilibrato, ragione per cui i punti essenziali dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 devono essere trasposti nel diritto ordinario (cfr. n. 1.4.1 seg.).

## 1.7 Rapporto con il diritto europeo

Nel campo di applicazione soggettivo dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 rientrano tutte le imprese individuali, le società di persone e le persone giuridiche di diritto privato con sede in Svizzera. Nell'ambito della concessione dei crediti non si fa distinzione tra domicilio svizzero o estero oppure tra nazionalità svizzera o straniera dei titolari delle imprese individuali, dei soci delle società di persone o degli organi delle persone giuridiche. Neppure per le società di capitali (SA, Sàgl) si fa una differenza per quanto riguarda il domicilio e la nazionalità dei rispettivi soci o azionisti.

Gli Stati membri dell'UE hanno utilizzato strumenti analoghi per la stabilizzazione finanziaria delle imprese domiciliate nel loro Paese, in particolare crediti bancari garantiti direttamente o indirettamente dallo Stato<sup>21</sup>. Pur essendo assoggettati al rigido regime degli aiuti previsto dal diritto unionale, fino alla fine del 2020 gli Stati membri dell'UE beneficiano di un quadro per le misure di aiuto decisamente più flessibile<sup>22</sup>. Rispetto alla Svizzera sussistono inoltre differenze puntuali a livello di contenuti circa la durata dei crediti COVID-19, l'entità del grado di copertura della

<sup>20</sup> RS 951.261

<sup>21</sup> Per una panoramica dettagliata della Commissione europea: [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/economy/state-aid-cases\\_it](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/economy/state-aid-cases_it).

<sup>22</sup> Comunicazione della Commissione del 20 marzo 2020, Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 [2020/C 91 I/01, consultabile all'indirizzo [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020XC0320\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020XC0320(03))].

fideiussione solidale e l'ammontare degli interessi<sup>23</sup>. Tuttavia, nonostante determinate differenze, la Svizzera è nel complesso in linea con l'Unione europea e i suoi Stati membri.

## **1.8 Attuazione**

L'attuazione del progetto corrisponde all'approccio già adottato nell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 (cfr. n. 1.4.1 seg.).

Sono in primo luogo i mutuant, i mutuatari e le quattro organizzazioni che concedono fideiussioni ad attuare il progetto nel rapporto fideiussorio per i crediti garantiti. Dato che alle organizzazioni che concedono fideiussioni spetta un ruolo centrale nella gestione, nella sorveglianza e nel disbrigo delle fideiussioni solidali escusse dai mutuant, il loro margine di manovra è sancito nella legge (art. 3 e 5–11). Al rifinanziamento dei mutuant partecipa inoltre la BNS. Il progetto riprende le rispettive disposizioni sulla BNS dall'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 (art. 20–22).

Dal canto suo la Confederazione interviene nel finanziamento delle quattro organizzazioni che concedono fideiussioni, coprendone le spese amministrative e le perdite derivanti dai crediti non più recuperabili (art. 13–16). Inoltre la Confederazione controlla e sottopone a vigilanza, come finora, le quattro organizzazioni che concedono fideiussioni (cfr. in particolare art. 11 cpv. 4 e 18 cpv. 2).

## **1.9 Interventi parlamentari**

La mozione 20.3156 «I crediti garantiti non devono essere considerati capitali di terzi per l'intera durata della fideiussione solidale», depositata il 27 aprile 2020 dalla Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati, è attuata dall'articolo 25; ciò consente lo stralcio dell'intervento.

La mozione 20.3170 «Risanamenti mirati delle aziende per evitare un'ondata di fallimenti», depositata il 1° maggio 2020 dalla Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati, è attuata in particolare dagli articoli 3 (proroga della durata di ammortamento) 7 e 8 (diverse possibilità per le organizzazioni che concedono fideiussioni di partecipare alle misure di risanamento). Ciò consente di stralciare anche questo intervento.

<sup>23</sup> Cfr. per una visione generale: avvocati Gleiss Lutz, Subventionen und Beihilfen, Staatliche Beihilfen im Rahmen der CORONA-Krise, 26 marzo 2020, pag. 1 segg. (consultabile all'indirizzo <https://www.gleisslutz.com/node/19400/pdf>).

## 2 **Commento ai singoli articoli**

### 2.1 **Sezione 1: Oggetto**

#### *Art. 1* *Oggetto*

L'articolo 1 definisce alle *lettere a-f* l'oggetto della legge sulle fideiussioni solidali COVID-19, ovvero la regolamentazione delle predette fasi 2 e 3 del sistema di fideiussione del credito COVID-19 (cfr. n. 1.4.1).

### 2.2 **Sezione 2: Scopo della fideiussione solidale e impiego illecito dei fondi nonché ammortamento e interessi**

#### *Art. 2* *Scopo della fideiussione solidale e impiego illecito dei fondi*

Il *capoverso 1* corrisponde all'articolo 6 capoverso 1 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19. Esso stabilisce il principio secondo cui le fideiussioni solidali servono a garantire i crediti concessi per superare i problemi di liquidità causati dagli effetti economici della lotta al coronavirus. Pertanto, i crediti ricevuti ai sensi dell'ordinanza possono essere utilizzati soltanto per coprire, in particolare, le spese correnti di locazione o quelle per il materiale (la maggior parte delle spese per il personale dovrebbe essere coperta con le misure COVID-19 previste nell'ambito del lavoro ridotto e dell'indennità di perdita di guadagno)<sup>24</sup>. Il termine «pandemia» è stato sostituito con «epidemia», che è un termine comune nell'ordinamento giuridico svizzero (ad es. nella legge del 28 settembre 2012<sup>25</sup> sulle epidemie).

Come già previsto dall'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, nel *capoverso 2* vengono escluse determinate attività per tutta la durata della fideiussione solidale per non creare strutture di incentivi inappropriate. Le lettere a–d del capoverso 2 corrispondono all'articolo 6 capoverso 3 lettere a–d dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19. Un'eventuale modifica di queste disposizioni dopo la presentazione della richiesta e la concessione del credito si ripercuoterebbe sul sistema di fideiussione dei crediti COVID-19, attualmente equilibrato e ben funzionante. Le conseguenze per i circa 128 000 rapporti contrattuali non sarebbero facili da prevedere. Un credito potrebbe ad esempio essere stato impiegato in maniera corretta, conformemente all'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, ma risultare improvvisamente illecito nel caso di un inasprimento legislativo a posteriori delle condizioni quadro. In ragione dei notevoli rischi finanziari cui sarebbe esposta la Confederazione, laddove i mutanti iniziassero d'un tratto a disdire un ingente volume di crediti e a escutere le fideiussioni, nonché al fine di garantire la certezza generale del diritto e della pianificazione, il Consiglio federale ha volutamente rinunciato a modificare il contenuto delle lettere a–d<sup>26</sup>.

- La *lettera a* vieta *in generale* la distribuzione di dividendi, il versamento di tantièmes e la restituzione di apporti di capitale a partire dall'erogazione di un credito garantito secondo l'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-

<sup>24</sup> Fino a quando non si riceveranno le rispettive prestazioni, si può ipotizzare un prefinanziamento delle spese per il personale.

<sup>25</sup> RS **818.101**

<sup>26</sup> Cfr. spiegazioni concernenti l'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, pag. 9 seg.

19 fino al rimborso integrale dello stesso<sup>27</sup>. Se a seguito di problemi di scarsa liquidità si è fatto ricorso a crediti COVID-19, dal punto di vista del diritto della società anonima ha potuto essere opportuno, già prima dell'erogazione di un credito garantito, revocare la decisione di distribuire dividendi e annullare l'accredito degli stessi o almeno posticiparne la scadenza<sup>28</sup>.

- La *lettera b* vieta la concessione di prestiti attivi o il rifinanziamento di prestiti privati o azionari concessi sotto forma di prestiti attivi. Restano ammessi gli apporti effettuati dal mutuatario sul proprio conto bancario per la costituzione di altre riserve di liquidità. Per quanto concerne i crediti bancari in essere, occorre evitare in particolare che con i crediti COVID-19 vengano effettuati ammortamenti o pagamenti di interessi straordinari. Gli ammortamenti e i pagamenti di interessi *ordinari e conformi al contratto* per crediti bancari in essere sono ammessi; in questo ambito limitato, i crediti bancari non sono considerati prestiti privati. È altresì ammesso il rimborso di prestiti a seguito di una disdetta straordinaria da parte della banca di un rapporto di credito che era in essere prima della conclusione dell'accordo o del contratto di credito ai sensi dell'ordinanza sulle fidejussioni solidali COVID-19. Ma anche in questo caso la condizione è l'utilizzazione del credito conforme allo scopo per il quale è stato concesso. Non soddisfano ad esempio questa condizione la disdetta straordinaria o il rimborso di un credito in essere finalizzati a una conversione del debito.

È tuttavia ammesso, come finora, il rifinanziamento degli scoperti di conto accumulati dal 23 marzo 2020 fino alla data di concessione del credito garantito secondo l'ordinanza sulle fidejussioni solidali COVID-19 presso il mutuante che concede il credito garantito secondo la suddetta ordinanza.

Dopo la concessione di un credito garantito non sono ammessi gli apporti effettuati dal mutuatario sotto forma di prestiti a un «cash pooling», poiché siffatti apporti provengono solitamente da un'eccedenza di liquidità. Ciò è contrario allo scopo perseguito dall'ordinanza sulle fidejussioni solidali COVID-19 e dal capoverso 1, cioè di permettere la concessione di crediti COVID-19 transitori in caso di problemi di scarsa liquidità.

La concessione di prestiti attivi ed il rimborso di prestiti ad altre società svizzere del gruppo, in particolare alle società madri, sono ammessi alla condizione che servano esclusivamente e siano necessari a permettere all'altra società svizzera del gruppo di adempiere i suoi obblighi *preesistenti* di pagamento di interessi e di ammortamento.

- La *lettera c* stabilisce che i prestiti di gruppo non possono essere riscattati con i crediti garantiti ai sensi dell'ordinanza sulle fidejussioni solidali COVID-19. Un accordo di «cash pooling» non deve privare il mutuatario che ha ricevuto mezzi finanziari secondo l'ordinanza sulle fidejussioni solidali COVID-19 della possibilità di disporre autonomamente di tali mezzi. In

<sup>27</sup> Cfr. Lukas Handschin, COVID-19-Kredit (eskript Lehrstuhl Handschin 2020), lett. b (consultabile all'indirizzo: <https://eskript.ius.unibas.ch/de/rechnungslegungsrecht/g- auswirkungen-der-corona-pandemie-auf-die-rechnungslegung/ii-covid-19-kredit/>).

<sup>28</sup> Cfr. Lukas Glanzmann, Ausgewählte Fragen im Zusammenhang mit Dividendenausschüttungen, in: Kunz et al. [ed.], Entwicklungen im Gesellschaftsrecht XII, Berna 2017, pag. 109; Mark Branson, Ausschüttung von Dividenden kritisch prüfen, NZZ del 26 marzo 2020, n. 72, pag. 7.

base alla lettera b rimangono invece salvi e quindi sono ammessi i pagamenti effettuati a seguito di impegni contrattuali *preesistenti* allo scopo di mantenere la continuità operativa, come in particolare i pagamenti *ordinari* a titolo di interessi o gli ammortamenti *ordinari* all'interno della struttura di un gruppo (ad es. da una filiale alla rispettiva società madre). In considerazione di quanto esposto in precedenza, i rimborsi di apporti a un «cash pooling» da parte del mutuatario sono ammessi soltanto in misura limitata, ossia quando si basano su impegni contrattuali *preesistenti ordinari* e sono esigibili.

- *Lettera d*: i crediti garantiti in virtù dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 servono esclusivamente a garantire la liquidità del richiedente con sede in Svizzera. Qualsiasi trasferimento dei crediti garantiti mediante fideiussione a una persona all'estero collegata in qualche modo al richiedente, ad esempio nell'ambito di un «cash pooling», non è ammesso. In base alle lettere b e c rimangono invece salvi e quindi sono ammessi i pagamenti effettuati a seguito di impegni *contrattuali preesistenti* allo scopo di mantenere la continuità operativa, come in particolare i pagamenti *ordinari* a titolo di interessi o i pagamenti *ordinari* per le forniture e le prestazioni.

Le disposizioni del capoverso 2 mirano in generale a evitare il deflusso di liquidità non necessariamente indispensabile per la prosecuzione dell'attività dell'impresa e, in particolare, un utilizzo diretto o indiretto<sup>29</sup> dei crediti COVID-19, sostanzialmente derivanti da fondi pubblici, per scopi diversi da quello previsto. Esse incentivano altresì il mutuatario ad ammortizzare rapidamente il proprio credito COVID-19 per godere nuovamente di tutte le libertà imprenditoriali.

Sin dall'emanazione dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, il Consiglio federale ha volutamente rinunciato a vietare alle imprese mutuarie di continuare a prevedere delle componenti variabili (bonus) nel proprio sistema retributivo. I crediti COVID-19 servono principalmente ad assicurare liquidità alle PMI. In questo segmento d'impresa i bonus di importo significativo hanno un ruolo secondario. I bonus possono potenzialmente essere pagati a tutti i lavoratori di un'impresa. Per i dividendi e gli apporti di capitale è invece stato possibile stabilire un legame chiaro con i soci (ad es. gli azionisti). Inoltre il divieto di pagare bonus solleverebbe altre questioni delicate in materia di diritto del lavoro, in quanto secondo la giurisprudenza del Tribunale federale molti lavoratori hanno diritto ai bonus se questi sono stati regolarmente corrisposti in passato<sup>30</sup>. Il Consiglio federale resta dunque del parere che il divieto di pagare bonus costituisca un'ingerenza sproporzionata nell'organizzazione interna delle imprese.

Il *capoverso 3* stabilisce che il mutuante deve sempre escludere nel contratto concluso con il mutuatario l'impiego dei fondi secondo il capoverso 2, anche in caso di adeguamento del contratto di credito, ad esempio per quanto riguarda la durata dell'ammortamento (art. 3).

<sup>29</sup> Impiego non necessariamente indispensabile di altre liquidità e sostituzione delle stesse con i crediti COVID-19. Le imprese e le persone che vi partecipano hanno l'obbligo di assicurare la liquidità in primo luogo con fondi propri. Questo richiede spesso un chiaro piano di rinuncia a determinati compiti o una chiara definizione delle priorità per quanto riguarda l'impiego dei mezzi finanziari.

<sup>30</sup> Cfr. in merito Basler Kommentar, Obligationenrecht I (Portmann/Rudolph), art. 322d N 10.

L'articolo 6 capoverso 2 lettera b dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 prevede un divieto parziale di effettuare investimenti. Secondo questa disposizione non è ammesso utilizzare i crediti garantiti mediante fideiussione per effettuare nuovi investimenti nelle immobilizzazioni, diversi dagli investimenti di sostituzione. Per contro, l'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 ammette qualsiasi investimento finanziato con altri fondi, ad esempio il cashflow generato dall'impresa. La citata ordinanza non contiene quindi un divieto assoluto di effettuare investimenti. Tuttavia, il divieto di impiegare fondi provenienti dai crediti COVID-19 per fare nuovi investimenti non viene trasposto nel diritto ordinario (cfr. anche art. 27 cpv. 2 dell'avamprogetto). Non si vuole infatti limitare l'attività di investimento a lungo termine delle imprese, soprattutto in considerazione della difficile situazione macroeconomica attesa. A partire dall'entrata in vigore della presente legge sulle fideiussioni solidali COVID-19 i mutuatari devono pertanto poter effettuare qualsiasi investimento, anche se non si tratta di meri investimenti di sostituzione.

*Art. 3 Durata della fideiussione solidale e ammortamento dei crediti*

Il *capoverso 1* riprende dall'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 la durata quinquennale di ammortamento dei crediti COVID-19. Secondo il *capoverso 2* il mutuatario ha in linea di principio l'obbligo di ammortizzare integralmente il credito COVID-19 entro cinque anni.

Se tale obbligo comporta gravi difficoltà per il mutuatario, il suddetto termine può essere prorogato. La nozione di «grave difficoltà» di cui al *capoverso 3* deriva dal diritto fiscale (cfr. art. 90 della legge del 12 giugno 2009<sup>31</sup> sull'IVA e art. 166 della legge federale del 14 dicembre 1990<sup>32</sup> sull'imposta federale diretta). Contrariamente all'articolo 13 capoverso 2 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, per la proroga del termine non è più prevista la limitazione a due anni. Il termine per l'ammortamento deve poter essere adeguatamente prorogato, ma al massimo di cinque anni, se in tal modo è possibile ridurre i rischi finanziari per la Confederazione. Questo avviene ad esempio quando, prorogando il termine di ammortamento e adeguando di conseguenza le rate di ammortamento, è possibile scongiurare il pericolo di un fallimento imminente del mutuatario e quindi un inadempimento più grave del credito. La proroga deve altresì essere basata su un piano di ammortamento che indichi le rate di ammortamento da pagare alla banca o a PostFinance SA e che deve essere inviato all'organizzazione che concede fideiussioni. Ai fini della proroga occorre quindi applicare una procedura strutturata e l'esito perseguito con questa misura (riduzione dei rischi finanziari) deve almeno essere reso credibile. In virtù dell'articolo 6 capoverso 2 lettera a il DEFR disciplina gli ulteriori dettagli relativi alle «gravi difficoltà» nella convenzione di diritto pubblico conclusa con l'organizzazione che concede fideiussioni.

Secondo il *capoverso 3* la durata complessiva dell'ammortamento non può tuttavia essere superiore a dieci anni (finora sette anni). In tal modo si vuole evitare che la Confederazione corra il rischio di escussione della fideiussione durante un periodo sul quale non ha alcuna influenza. La scadenza decennale permette di creare un equilibrio tra l'obiettivo di evitare la disgregazione del substrato economico e il legittimo interesse della Confederazione a una pianificazione finanziaria gestibile nel tempo. La scadenza decennale corrisponde anche all'attuale termine di cui

<sup>31</sup> RS 641.20

<sup>32</sup> RS 642.11

all'articolo 6 capoverso 1 dell'ordinanza del 12 giugno 2015<sup>33</sup> sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese.

La proroga non può avvenire contro la volontà del mutuante. Occorre pertanto il consenso del mutuante, del mutuatario e dell'organizzazione che concede fideiussioni. In caso di escussione della fideiussione, all'organizzazione che concede fideiussioni e al mutuatario restano sempre le possibilità previste dall'articolo 8.

#### *Art. 4 Interessi*

I *capoversi 1 e 2* fissano i tassi di interesse per entrambe le tipologie di credito COVID-19 e il meccanismo di adeguamento annuo degli interessi agli sviluppi del mercato. Tale disposizione è stata ripresa senza apportarvi modifiche dall'articolo 13 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19.

I tassi di interesse vigenti sono il risultato delle intense trattative intercorse tra la Confederazione e le banche mutuanti nel marzo 2020. La loro modifica si ripercuoterebbe sul sistema di fideiussione del credito COVID-19, attualmente equilibrato e ben funzionante, e comporterebbe l'adeguamento unilaterale con effetto retroattivo di molti contratti di credito di diritto privato.

Tali prescrizioni in materia di interessi fanno sì che attualmente il mutuatario possa beneficiare di condizioni di credito molto interessanti. Al tempo stesso occorre tenere presente che il contesto dei tassi di interesse potrebbe mutare durante il periodo pluriennale di validità dei crediti COVID-19 e che pertanto si rende comunque necessario un meccanismo di adeguamento. Il *capoverso 2* prevede che il Consiglio federale adegui i tassi d'interesse agli sviluppi di mercato una volta all'anno. A tal fine esso si orienta, tra l'altro, al tasso di riferimento della BNS. Al momento è tuttavia plausibile che il tasso d'interesse secondo il capoverso 1 lettera a resti invariato per molti anni allo 0,0 per cento. Fintantoché l'economia svizzera rimarrà in una fase di recessione a causa delle conseguenze dell'epidemia di COVID-19, i tassi d'interesse correnti non dovrebbero subire cambiamenti sostanziali.

Se il tasso d'interesse venisse fissato allo 0,0 per cento senza possibilità di aggiustamento, vi sarebbe il rischio che, in caso di variazione del contesto dei tassi d'interesse, le banche mutuanti si vedano costrette a esercitare una maggiore pressione sui mutuatari per il rimborso del credito e a escutere fideiussioni per un importo significativo a seguito di arretrati o di inadempienze. Ciò non sarebbe nell'interesse né delle imprese coinvolte né della Confederazione.

Contrariamente a quanto previsto dall'articolo 13 capoverso 4 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, non sarà più il DFF ma il Consiglio federale, su richiesta del DFF, a decidere l'eventuale adeguamento dei tassi d'interesse agli sviluppi di mercato. Si allarga in tal modo la cerchia delle unità amministrative o dei dipartimenti partecipanti, il che rafforza la legittimazione politica di un eventuale aumento dei tassi d'interesse. Il DFF consulta inoltre preventivamente le banche che partecipano al sistema di fideiussione del credito COVID-19.

<sup>33</sup> RS 951.251

#### Art. 5 *Compiti delle organizzazioni che concedono fideiussioni*

Dal *capoverso 1* si evince che i compiti delle organizzazioni che concedono fideiussioni sono definiti nella legge (segnatamente all'art. 7 seg.) e nella convenzione di diritto pubblico di cui all'articolo 6. Un ruolo centrale nella prevenzione, nella lotta e nel perseguimento degli abusi è assunto, oltre che dal DFF, dalle organizzazioni che concedono fideiussioni (cfr. n. 1.3 e art. 10).

Secondo il *capoverso 2 lettera a* l'organizzazione che concede fideiussioni può adottare tutte le misure necessarie per chiarire i casi sospetti di abuso, in particolare interpellando tutte le parti coinvolte (cfr. anche art. 11). In virtù della *lettera b* nell'adempire i propri compiti l'organizzazione che concede fideiussioni può avviare e condurre autonomamente procedimenti civili e penali davanti alle autorità di perseguimento penale e ai tribunali competenti. Nella convenzione di diritto pubblico citata si precisano le condizioni necessarie per sporgere una denuncia penale (art. 6 cpv. 2 lett. f in combinato disposto con l'art. 26 cpv. 2). La *lettera c* chiarisce inoltre che le organizzazioni che concedono fideiussioni hanno, in qualità di accusatori privati, tutti i diritti e gli obblighi ai sensi degli articoli 118 e seguenti del Codice di procedura penale (CPP)<sup>34</sup>.

Secondo il *capoverso 3* l'organizzazione che concede fideiussioni esercita la propria attività con tutta la diligenza necessaria ed è tenuta a tutelare in buona fede gli interessi della Confederazione. In particolare essa tutela anche gli interessi finanziari della Confederazione e si adopera per ridurre al minimo le perdite. L'obbligo di diligenza e di fedeltà si concretizza nella convenzione di diritto pubblico tra il DEFR e ciascuna organizzazione che concede fideiussioni (art. 6), nonché in diverse disposizioni della legge (in particolare art. 9 cpv. 1, 11 cpv. 4, 12 cpv. 2 e 15 cpv. 3).

#### Art. 6 *Convenzione della Confederazione con le organizzazioni che concedono fideiussioni*

La presente disposizione corrisponde ampiamente all'articolo 16 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19. Essa prescrive al DEFR di disciplinare in una convenzione di diritto pubblico la collaborazione con le quattro organizzazioni che concedono fideiussioni e i loro diritti e doveri in relazione ai crediti COVID-19 garantiti. Le convenzioni vigenti relative all'attuale collaborazione possono essere adeguate oppure se ne possono concludere delle nuove.

L'elenco di cui al *capoverso 2* non contiene più la lettera d dell'articolo 16 capoverso 2 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, che riguarda i doveri di diligenza delle organizzazioni che concedono fideiussioni per quanto riguarda la sostenibilità delle spese e quindi la solvibilità dei mutuatari. Una volta che si è conclusa la concessione dei crediti, questa disposizione non è più necessaria. Anche la lettera f del citato articolo relativa alla liquidazione delle pretese di regresso non figura più distintamente nell'elenco, in quanto è implicita nelle nuove lettere a e h.

La lettera f prevede ora che il DEFR definisca in dettaglio, insieme alle organizzazioni che concedono fideiussioni, il diritto di sporgere una denuncia penale secondo

l'articolo 26 capoverso 2. Occorre in particolare stabilire quando le organizzazioni che concedono fideiussioni devono sporgere denuncia.

Conformemente alle lettere g, h, i e j, il DEFR e l'organizzazione che concede fideiussioni devono ora disciplinare i dettagli relativi al consenso alla postergazione del credito e al pagamento anticipato delle fideiussioni, alla gestione dei crediti trasferiti all'organizzazione che concede fideiussioni e alle prescrizioni imposte ai mutuantii in merito all'obbligo di informazione nei confronti dell'organizzazione che concede fideiussioni.

Come finora, le convenzioni tra il DEFR e le quattro organizzazioni che concedono fideiussioni sono accessibili al pubblico.

## 2.4 **Sezione 4: Gestione, sorveglianza e disbrigo delle pratiche relative alle fideiussioni solidali nonché prevenzione, lotta e perseguimento degli abusi**

### *Art. 7 Postergazione del credito e pagamento anticipato della fideiussione solidale*

Non è opportuno prevedere in generale una postergazione automatica per tutti i crediti COVID-19. Ne conseguirebbe che fondi pubblici per un ammontare complessivo di 15 miliardi di franchi circa avrebbero nella graduatoria (art. 219 della legge federale dell'11 aprile 1889<sup>35</sup> sulla esecuzione e sul fallimento, LEF) una posizione meno favorevole rispetto ai crediti privati collocati in terza classe. Il fallimento del mutuatario equivarrebbe di fatto a una perdita totale dei fondi.

L'articolo 7 disciplina la postergazione per entrambe le tipologie di credito COVID-19. Secondo il *capoverso 1* l'organizzazione che concede fideiussioni può acconsentire a una postergazione parziale o totale del mutuate. Se il credito è stato ceduto (segnatamente per il rifinanziamento da parte della BNS [art. 20–22]), il mutuate non può dichiararne la postergazione. Le postergazioni di credito sono ammesse nell'ambito di una procedura concordataria, di un risanamento finanziario extragiudiziale finalizzato al proseguimento delle attività essenziali dell'impresa e di una liquidazione iscritta nel registro di commercio.

Per «risanamento finanziario extragiudiziale» si intende in particolare quello che il debitore effettua insieme al creditore. Si tratta pertanto di risanamenti strutturati con la partecipazione di terzi. Per «parte essenziale dell'impresa» si intende che il risanamento consente anche la vendita di determinati attivi (ad es. un impianto di produzione, diversi autocarri o la partecipazione a una filiale) al fine di procurarsi liquidità o accelerare la ripresa dell'azienda.

Le condizioni di cui al *capoverso 2 lettere a–c* devono sempre essere soddisfatte. Per tali condizioni il Consiglio federale si è basato sul vigente articolo 59 capoverso 6 della legge del 21 marzo 2003<sup>36</sup> sulla promozione dell'alloggio. La postergazione del credito dell'organizzazione che concede fideiussioni deve far parte di un piano chiaro (lett. a) e ridurre i rischi finanziari per la Confederazione (lett. b), fermo restando che occorre sempre trovare il giusto equilibrio tra i fattori positivi e negati-

<sup>35</sup> RS 281.1

<sup>36</sup> RS 842

vi per la Confederazione (cfr. anche art. 3). Deve esserci un certo equilibrio anche nei sacrifici<sup>37</sup> (lett. c n. 1 e 2); il debitore o il terzo deve mettere a disposizione capitale proprio o di terzi di entità considerevole oppure rinunciare in misura considerevole ai crediti.

Il *capoverso 3* prevede la possibilità di un pagamento anticipato della fideiussione. Un siffatto pagamento della fideiussione, con il relativo trasferimento del credito, può rivelarsi necessario quando il mutuante desidera porre fine al rapporto di credito e l'organizzazione che concede fideiussioni ritiene che in tal modo si possano comunque ridurre i rischi finanziari per la Confederazione. Può quindi essere opportuno in vista di un risanamento durevole del mutuatario.

Secondo il *capoverso 4* il Consiglio federale può emanare prescrizioni per uniformare la prassi delle organizzazioni che concedono fideiussioni o per tutelare i propri interessi. Questo si renderebbe necessario, ad esempio, se le organizzazioni che concedono fideiussioni, disattendendo le disposizioni di legge o le convenzioni concluse con il DEFR (art. 6 cpv. 2 lett. g), stabilissero una prassi troppo permissiva o contraddittoria circa la postergazione del credito o il pagamento anticipato della fideiussione.

#### *Art. 8 Gestione dei crediti trasferiti all'organizzazione che concede fideiussioni*

Se il mutuante escute la fideiussione, il credito è trasferito per l'importo corrispondente, tramite cessione legale, all'organizzazione che concede fideiussioni (surrogazione secondo l'art. 507 seg. CO<sup>38</sup>).

Secondo il *capoverso 1* nel gestire il credito che le è stato trasferito l'organizzazione che concede fideiussioni è tenuta ad adottare tutte le misure necessarie per recuperare l'importo versato. Essa deve far valere le relative pretese patrimoniali, in particolare quelle derivanti dal diritto di regresso di cui all'articolo 507 CO. L'organizzazione che concede fideiussioni deve inoltre respingere eventuali pretese ingiustificate di terzi, ad esempio una richiesta di risarcimento ingiustificata. A essa spetta gestire gli attestati di carenza di beni e di insufficienza del pegno. Come finora, essa può vendere i crediti a terzi alle usuali condizioni di mercato. Nei casi complessi non è auspicabile, in particolare in considerazione delle risorse necessarie, che sia direttamente l'organizzazione che concede fideiussioni a condurre il processo per il recupero del credito; in tali circostanze sarà tenuta a ricorrere a terzi (art. 9).

Il *capoverso 2* rinvia alla postergazione del credito di cui all'articolo 7 capoverso 2. L'organizzazione che concede fideiussioni può acconsentire a una postergazione parziale o integrale del credito anche dopo l'escussione della fideiussione, naturalmente ora senza l'intervento del mutuante.

Se nel caso concreto questa postergazione è considerata inadeguata, in particolare non presenta alcun vantaggio o quasi nessun vantaggio ai fini di un risanamento durevole del mutuatario, conformemente al *capoverso 3* l'organizzazione che con-

<sup>37</sup> Questo elemento figura anche nel messaggio del 27 febbraio 2002 concernente la promozione di un'offerta di alloggi a pigioni e prezzi moderati, in merito all'art. 59 cpv. 6 LPrA (FF 2002 2543, 2595 seg.): «... la rinuncia sostanziale ai crediti anche da parte di altri creditori interessati. Infine... esige che i proprietari utilizzino nuove risorse proprie per questi risanamenti. ... intendono garantire che, nei casi di risanamenti, vi sia un certo equilibrio nei sacrifici sopportati dagli investitori.»

<sup>38</sup> Cfr. Heinrich Honsell, Schweizerisches Obligationenrecht, Besonderer Teil, 10a ed., Berna 2017, pag. 445 seg.

cede fideiussioni può, se sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 7 capoverso 2, rinunciare *parzialmente* al proprio credito.

Il *capoverso 4* consente all'organizzazione che concede fideiussioni di partecipare nell'ambito di una procedura concordataria secondo gli articoli 293 e seguenti LEF<sup>39</sup>, alle spese per l'onorario del commissario per un importo fino a 50 000 franchi. In tal modo si vuole evitare che una procedura concordataria opportuna per un mutuatario di un credito COVID-19 si risolva in un insuccesso già nella fase iniziale e che venga dichiarato il fallimento del mutuatario. In questo modo, con un importo relativamente basso, la Confederazione può fornire un contributo importante al risanamento di imprese risanabili.

Il mutuatario deve presentare all'organizzazione che concede fideiussioni una richiesta di assunzione delle spese, in merito alla quale bisogna decidere per quanto possibile prima di inoltrare la domanda di concordato. Il pagamento al commissario può essere effettuato immediatamente dopo la decisione relativa all'anticipo delle spese da parte del giudice del concordato. Infine, occorre evidenziare che le spese del mutuatario assunte in questo ambito dall'organizzazione che concede fideiussioni non devono essere rimborsate; esse sono considerate spese amministrative ai sensi dell'articolo 15.

Perché la richiesta sia accolta, i rischi finanziari per la Confederazione non devono aumentare in modo significativo a seguito dell'assunzione delle spese per l'onorario del commissario (lett. a). Questo significa che in particolare il rimborso dell'importo di credito scoperto non deve essere compromesso dalla moratoria concordataria in misura maggiore rispetto a una procedura di fallimento. Il mutuatario non deve presentare un'eccedenza di debiti già prima del 31 dicembre 2019, ossia prima della crisi dovuta al COVID-19 (lett. b).

Il *capoverso 5* si basa sull'articolo 59 capoverso 3 della legge federale del 7 ottobre 2005<sup>40</sup> sulle finanze della Confederazione e attua il principio dell'adeguatezza dell'azione di regresso dell'organizzazione che concede fideiussioni contro il mutuatario. La *lettera a* stabilisce la possibilità per l'organizzazione che concede fideiussioni di rinunciare a far valere un credito che le è stato trasferito. Secondo le lettere b e c l'organizzazione che concede fideiussioni può inoltre accettare un concordato con il mutuatario o cedere a quest'ultimo attestati di carenza di beni e di insufficienza del pegno al di sotto del valore nominale.

Il DEFR e l'organizzazione che concede fideiussioni disciplinano ulteriori dettagli relativi alla gestione dei crediti secondo l'articolo 8 nella rispettiva convenzione conformemente all'articolo 6 capoverso 2 lettera h. Inoltre il *capoverso 6*, come l'articolo 7 capoverso 4, consente al Consiglio federale di emanare prescrizioni, sulla base delle conoscenze acquisite in materia di gestione dei crediti, al fine di uniformare la prassi delle organizzazioni che concedono fideiussioni o di tutelare gli interessi della Confederazione.

#### *Art. 9 Ricorso a terzi da parte dell'organizzazione che concede fideiussioni*

Le quattro organizzazioni che concedono fideiussioni non dispongono di strutture per poter far fronte autonomamente alle operazioni di massa come quelle dei circa 128 000 crediti COVID-19 garantiti. Per questo il *capoverso 1* prevede esplicita-

<sup>39</sup> RS 281.1

<sup>40</sup> RS 611.0

mente il ricorso a terzi alle condizioni di mercato usuali. Ad esempio, per la gestione dei crediti trasferiti alle organizzazioni che concedono fideiussioni, per le attività di incasso, nonché per i servizi di revisione e per la consulenza legale è pertanto possibile ricorrere a persone e imprese esterne. Un ulteriore aumento dell'organico delle organizzazioni che concedono fideiussioni sembra meno opportuno poiché il personale aggiuntivo potrebbe essere assunto soltanto per un periodo limitato e dovrebbe inoltre essere istruito. Le organizzazioni che concedono fideiussioni devono tuttavia poter reagire immediatamente visto che soprattutto nei primi anni si prevede un numero elevato di escussioni delle fideiussioni (cfr. n. 3.1.1).

L'organizzazione che concede fideiussioni resta tuttavia responsabile nei confronti della Confederazione dell'adempimento diligente dei propri compiti (art. 5 cpv. 3). Per questa ragione essa deve scegliere, istruire e sorvegliare con cura i terzi. Nella convenzione di diritto pubblico conclusa con l'organizzazione che concede fideiussioni, il DEFR disciplina inoltre i dettagli relativi alle modalità del ricorso a terzi (art. 6 cpv. 2 lett. a). Per determinate attività può altresì escludere totalmente o parzialmente il ricorso a terzi.

Per poter adempiere i propri compiti, i terzi incaricati hanno bisogno dei dati personali e delle informazioni delle organizzazioni che concedono fideiussioni. Il *capoverso 2* stabilisce pertanto che le organizzazioni che concedono fideiussioni possono mettere a disposizione dei terzi tutti i dati personali e le informazioni di cui essi necessitano per adempiere i loro compiti (art. 11). L'organizzazione che concede fideiussioni impone inoltre ai terzi gli obblighi di mantenimento del segreto cui essa stessa è sottoposta.

Conformemente all'articolo 18 capoverso 2 dell'ordinanza del 12 giugno 2015<sup>41</sup> sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese, i contratti tra l'organizzazione che concede fideiussioni e i terzi sono già a disposizione della SECO nell'ambito dell'attività di controllo e sorveglianza che quest'ultima svolge. In tal modo, la SECO può verificare anche le condizioni alle quali si ricorre a terzi. Questo è importante, in quanto il ricorso a terzi si ripercuote direttamente sulle spese amministrative delle organizzazioni che concedono fideiussioni che deve sostenere la Confederazione (art. 15).

#### *Art. 10            Prevenzione, lotta e perseguimento degli abusi*

Ai fini della prevenzione, della lotta e del perseguimento degli abusi (cfr. n. 1.3), il DEFR collabora strettamente con il DFF, altri servizi competenti della Confederazione (segnatamente l'Amministrazione federale delle contribuzioni, AFC), il CDF e le quattro organizzazioni che concedono fideiussioni. Anche l'ampio scambio di dati personali e informazioni secondo l'articolo 11 ha questo scopo.

Il DEFR disciplina il coinvolgimento dell'organizzazione che concede fideiussioni nella prevenzione, nella lotta e nel perseguimento degli abusi anche nella convenzione di diritto pubblico (art. 6 cpv. 2 lett. i).

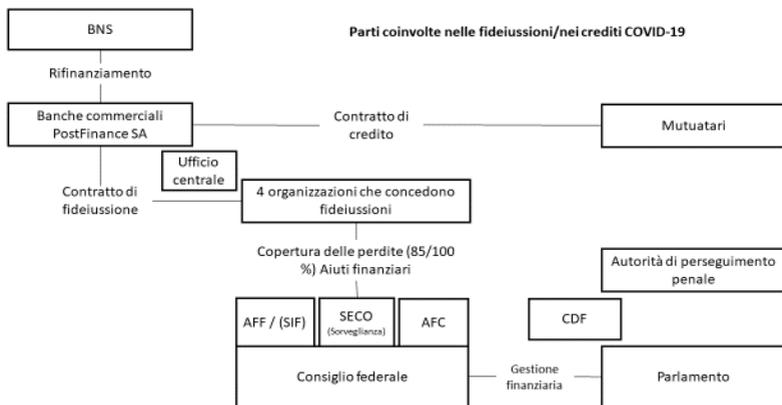
#### *Art. 11            Trattamento, collegamento e comunicazione di dati personali e informazioni*

L'esonero dall'osservanza del segreto bancario, fiscale, d'ufficio e delle revisioni avviene già all'atto della richiesta di un credito COVID-19 (art. 12 dell'ordinanza

<sup>41</sup> RS 951.251

sulle fideiussioni solidali COVID-19 in combinato disposto con l'allegato 2, contratto di credito COVID-19, fine del modulo o l'allegato 3, contratto di fideiussione, n. 5).

L'ampio scambio di informazioni e di dati personali è imprescindibile in considerazione del sistema, al quale partecipano più soggetti, dei crediti garantiti con fondi pubblici per un ammontare di 15 miliardi di franchi circa, nonché per prevenire e perseguire gli abusi.



Nel *capoverso 1* il CDF viene ora citato esplicitamente. Pur sottolineando l'importanza del CDF e dei suoi compiti nell'ambito del sistema di fideiussione del credito COVID-19, la disposizione ha un effetto meramente dichiarativo. Finora il CDF poteva essere annoverato tra le autorità federali competenti (ad es. SECO, Ufficio federale di statistica, AFC e AFF). La comunicazione dei dati (chiamata finora in modo improprio scambio) contempla tutt'ora anche il trattamento e il collegamento dei dati (compresi quelli statistici), in particolare da parte del CDF (cfr. n. 1.3).

Il trattamento, il collegamento e la comunicazione si limitano tuttavia ai dati personali e alle informazioni che occorrono per l'adempimento dei compiti delle parti coinvolte. Al momento non si ritiene necessaria una comunicazione diretta dei dati personali e delle informazioni tra i mutuanti. Le informazioni sono destinate in primo luogo alle quattro organizzazioni che concedono fideiussioni.

Nello specifico i dati personali e le informazioni comprendono i dati relativi alle persone fisiche e alle persone giuridiche. Attualmente è pendente in Parlamento un progetto di revisione della legge sulla protezione dei dati (cfr. numero dell'oggetto 17.059), che intende limitare la nozione di dati personali ai dati di persone fisiche (art. 1 e 2 cpv. 1 D-LPD). Questo aspetto non ha però alcuna ripercussione sul contenuto del presente scambio di dati e di informazioni. Idealmente il tenore delle diverse leggi federali sarà armonizzato in una data successiva, che al momento non può essere determinata. Questa armonizzazione non è però indispensabile dal punto di vista materiale.

Il *capoverso 2* corrisponde a quanto stabilito nell'accordo di credito COVID-19 e consente alle organizzazioni che concedono fideiussioni di colmare autonomamente le lacune nei fatti. I servizi interpellati hanno l'obbligo di fornire le informazioni richieste. Quest'ultimo comprende anche la messa a disposizione dei documenti cartacei o elettronici necessari.

L'obbligo di informazione di cui al *capoverso 3* prescritto per i mutuantici che partecipano al sistema di fideiussione del credito COVID-19 corrisponde in linea di principio all'articolo 14 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19. Conformemente alle prescrizioni delle organizzazioni che concedono fideiussioni (cfr. anche art. 6 cpv. 2 lett. j), i mutuantici sono tenuti a fornire informazioni almeno con cadenza semestrale sullo stato dei crediti garantiti secondo l'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, nonché sugli arretrati relativi agli ammortamenti e ai pagamenti di interessi. L'obbligo può comprendere ad esempio anche l'invio dei piani di ammortamento. Lo scopo di questo obbligo di informazione è in particolare far sì che alle organizzazioni che concedono fideiussioni giungano quelle informazioni di cui necessitano anche la SECO (cfr. cpv. 4) e il DEFR (cfr. art. 19).

Conformemente al *capoverso 4*, la SECO può chiedere in qualsiasi momento alle organizzazioni che concedono fideiussioni i dati personali e le informazioni di cui necessita per adempiere i propri compiti di controllo, contabilità e sorveglianza, anche per quanto concerne la postergazione del credito di cui all'articolo 7 e le fideiussioni escusse.

Il segreto delle revisioni è ora menzionato in modo esplicito nel *capoverso 5*. Ciò non costituisce alcuna estensione materiale, dato che l'elenco dell'articolo 12 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 non era esaustivo e l'esonero dall'osservanza del segreto delle revisioni era già previsto espressamente nell'accordo di credito COVID-19. Non è inoltre necessario un ulteriore consenso da parte delle imprese e delle persone interessate. Resta invece in vigore il segreto professionale cui sottostanno professioni specifiche sancito a livello di legge, in particolare quello di avvocati e medici. Tuttavia, se sono state costrette a ricorrere personalmente a un credito COVID-19, anche queste persone hanno dovuto dare il proprio consenso all'esonero dall'osservanza del segreto bancario, fiscale, d'ufficio e delle revisioni.

Se il mutuantice escute la fideiussione solidale, tutti i suoi diritti vengono trasferiti all'organizzazione che concede fideiussioni (surrogazione secondo gli art. 507 cpv. 1 seg. CO). Sulla base del diritto contabile (art. 958e cpv. 2 CO), l'organizzazione che concede fideiussioni può dunque consultare la relazione sulla gestione e le relazioni di revisione del mutuatario, in quanto va riconosciuto il suo interesse degno di protezione in qualità di creditore.

#### *Art. 12 Statistiche; limitazione dell'accesso a dati personali e informazioni*

Conformemente al *capoverso 1*, la SECO pubblica regolarmente le statistiche relative all'intero sistema di fideiussione del credito COVID-19.

Il *capoverso 2 lettere a e b* specifica che le i dati personali e le informazioni concernenti le singole imprese e persone richiedenti (nomi, indirizzi ecc.) non possono essere divulgati sulla base di una domanda ai sensi della legge del 17 dicembre 2004<sup>42</sup> sulla trasparenza (LTras). L'articolo 12 costituisce quindi una



*Art. 14 Entità della copertura delle perdite da parte della Confederazione*

La copertura delle perdite corrisponde a quella dell'articolo 17 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19.

La presente disposizione disciplina la copertura delle perdite da parte della Confederazione. In caso di mancato pagamento definitivo, la Confederazione si assume nei confronti dell'organizzazione che concede fideiussioni la copertura del credito garantito (art. 3 cpv. 1 e 4 cpv. 5 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19<sup>44</sup>), al netto degli ammortamenti versati fino a quel momento e al lordo dell'interesse annuo garantito in base alle presenti disposizioni (art. 4). Gli importi di credito recuperati sono regolamentati separatamente (art. 17).

La copertura delle perdite da parte della Confederazione è indiretta, poiché quest'ultima mette a disposizione delle organizzazioni che concedono fideiussioni i mezzi finanziari necessari (art. 16).

*Art. 15 Assunzione delle spese amministrative da parte della Confederazione*

Conformemente al *capoverso 1*, la Confederazione si assume le spese amministrative sostenute dall'organizzazione che concede fideiussioni per l'esame delle richieste, la sorveglianza e il disbrigo delle pratiche. L'organizzazione non deve quindi far ricadere tali spese sulle persone richiedenti. Tutte le spese amministrative a carico della Confederazione devono essere documentate. Deve altresì essere garantita la delimitazione rispetto all'articolo 17 capoverso 2 (importi di credito recuperati). La disposizione è stata ripresa dall'articolo 9 capoverso 1 e 15 capoverso 3 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19.

Secondo il *capoverso 2*, le spese amministrative comprendono anche quelle necessarie per il ricorso a terzi di cui all'articolo 9. Nelle spese amministrative rientrano anche quelle sostenute dall'organizzazione che concede fideiussioni per la prevenzione, la lotta e il perseguimento degli abusi di cui all'articolo 10 nonché per la partecipazione all'onorario del commissario di cui all'articolo 8, se l'anticipo delle spese non è rimborsato nel quadro della procedura concordataria.

Il *capoverso 3* corrisponde all'articolo 9 capoverso 3 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 e viene ripreso senza apportarvi modifiche. Corrisponde altresì all'articolo 7 capoverso 2 della legge federale del 6 ottobre 2006<sup>45</sup> sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese. Esso è finalizzato a impedire che un'organizzazione che concede fideiussioni utilizzi le spese amministrative finanziate dalla Confederazione per distribuire utili ai propri soci.

*Art. 16 Anticipi*

Secondo il *primo periodo* la Confederazione versa anticipi dell'80 per cento al massimo delle spese amministrative e dei contributi per la copertura delle perdite previsti annualmente. La regola dell'80 per cento corrisponde alle prescrizioni dell'articolo 23 capoverso 2 della legge del 5 ottobre 1990<sup>46</sup> sui sussidi. Si tratta di

44 RS 951.261

45 RS 951.25

46 RS 616.1

evitare che le quattro organizzazioni che concedono fideiussioni abbiano problemi di liquidità.

Con il *secondo periodo* si crea la possibilità per la Confederazione di effettuare una compensazione. Tale possibilità è esclusiva della Confederazione e non riguarda le organizzazioni che concedono fideiussioni. In considerazione del grande volume di operazioni, sembra opportuno, per ragioni di praticità, permettere alla Confederazione di effettuare compensazioni evitando flussi di pagamento inutili.

#### *Art. 17 Versamento degli importi di credito recuperati*

L'articolo 17 corrisponde materialmente all'articolo 15 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19.

Se una fideiussione comporta delle perdite, l'organizzazione che concede fideiussioni è tenuta ad adottare tutte le misure necessarie per recuperare l'importo del credito (art. 8). Poiché la Confederazione copre il 100 per cento delle perdite da fideiussione (art. 13 seg.), i fondi recuperati sono destinati alla Confederazione come enunciato al *capoverso 1*. L'organizzazione che concede fideiussioni versa semestralmente alla Confederazione gli importi di credito recuperati.

Conformemente al *capoverso 2*, l'organizzazione che concede fideiussioni può detrarre dagli importi recuperati le spese collegate direttamente all'esecuzione dei crediti nei confronti del mutuatario, in particolare gli emolumenti e le spese procedurali. L'organizzazione che concede fideiussioni deve poter documentare integralmente anche queste spese. Essa non può dedurre le spese generali sostenute per l'attività di sorveglianza e il disbrigo delle pratiche, già comprese nelle spese amministrative secondo l'articolo 15.

#### *Art.18 Fissazione dell'importo della copertura delle perdite e dell'assunzione delle spese amministrative*

Secondo il *capoverso 1*, la SECO fissa l'importo dei contributi per la copertura delle perdite da fideiussioni e delle spese amministrative.

Secondo il *capoverso 2*, l'organizzazione che concede fideiussioni presenta regolarmente alla SECO i propri conteggi sui contributi per la copertura delle perdite e alle spese amministrative in conformità a quanto disposto nell'avamprogetto. Unitamente ai conteggi, l'organizzazione deve trasmettere a titolo di giustificativi tutti i documenti necessari per fissare e comprovare i contributi per la copertura delle perdite e alle spese amministrative. I dettagli sono disciplinati nella convenzione di diritto pubblico tra il DEFR e l'organizzazione che concede fideiussioni (art. 6 cpv. 2 lett. d).

#### *Art.19 Rapporti al Consiglio federale*

Già oggi la SECO esercita il controllo e la sorveglianza delle organizzazioni che concedono fideiussioni (art. 17 e 18 dell'ordinanza del 12 giugno 2015<sup>47</sup> sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese). Per quanto riguarda i crediti e le fideiussioni COVID-19, il presente *articolo 19* stabilisce esplicitamente che il DEFR informi regolarmente il Consiglio federale

<sup>47</sup> RS 951.251

sull'entità degli impegni della Confederazione (impegni eventuali, accantonamenti ecc.) e gli fornisca analisi specifiche. Il Consiglio federale ottiene in tal modo le principali informazioni sul sistema di fideiussione del credito COVID-19 e quindi sul volume delle fideiussioni delle quattro organizzazioni che concedono fideiussioni e sulle ripercussioni finanziarie attese.

## 2.6 **Sezione 6: Trasferimento semplificato dei crediti per il rifinanziamento da parte della BNS**

### *Art. 20 Requisiti formali*

La BNS ha, tra i suoi compiti principali, quello di approvvigionare con liquidità il mercato monetario del franco svizzero (art. 5 cpv. 2 lett. a della legge del 3 ottobre 2003<sup>48</sup> sulla Banca nazionale, LBN). In tale ottica ha previsto per le banche la possibilità di procurarsi presso la stessa BNS, mediante uno schema di rifinanziamento (cosiddetto schema di rifinanziamento BNS-COVID-19, SRC<sup>49</sup>), la liquidità eventualmente necessaria per la concessione di crediti ai sensi dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 e di altri crediti (derivanti da una causa che esula dalla suddetta ordinanza) che possono fare parte anche di uno specifico credito consorziale. Questa ulteriore possibilità di rifinanziamento riveste un ruolo importante nell'ambito della concessione di crediti da parte delle banche. Grazie a tale possibilità, è più facile per le banche accordare crediti. Il meccanismo di rifinanziamento tramite l'SRC riguarda anche PostFinance SA (d'ora in poi compresa nella nozione di «banca»).

Per consentire alle banche di usufruire rapidamente dello schema di rifinanziamento della BNS, deve essere possibile trasferire alla BNS e ritrasferire alle banche validamente un numero elevato di crediti in tempi brevi e nel modo più semplice possibile. Tale trasferimento semplificato ha il suo fondamento nell'articolo 20, che disciplina la cessione dei crediti garantiti secondo l'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 così come di altri crediti, tra i quali possono annoverarsi, ad esempio, anche i crediti che una banca ha accordato sulla base di una fideiussione o di una garanzia di un Cantone o crediti garantiti dalla Confederazione e dai Cantoni a sostegno di start up innovative, ma anche crediti non garantiti. In considerazione delle incertezze legate al futuro andamento dell'epidemia di COVID-19 e alle sue conseguenze economiche, dovrà essere possibile trasferire validamente alla BNS, in tempi brevi e nel modo più semplice possibile, non solo i crediti direttamente correlati all'epidemia di COVID-19, ma ove necessario anche altri crediti affinché possano fungere da garanzia per la concessione di liquidità. Per tutti gli altri aspetti, si applica la LBN e nello specifico l'articolo 9 capoverso 2 LBN.

Il trasferimento di crediti a garanzia di un prestito avviene mediante cessione. Secondo l'articolo 165 capoverso 1 CO, per la validità della cessione è richiesta la forma scritta, quindi la firma deve essere fatta in linea di principio di propria mano (art. 14 CO). Dal momento che nel caso dei crediti trasferiti alla BNS a scopo di rifinanziamento si aggiungono continuamente nuovi crediti o i crediti esistenti sono ritrasferiti ai mutuant, ogni giorno un numero elevato di crediti viene trasferito a titolo di garanzia alla BNS o ritrasferito alle banche. Il requisito della forma scritta

<sup>48</sup> RS 951.11

<sup>49</sup> Schema di rifinanziamento BNS-COVID-19: cfr. [https://www.snb.ch/it/1for/finmkt/operat/id/finmkt\\_crf](https://www.snb.ch/it/1for/finmkt/operat/id/finmkt_crf)

semplice ostacolerebbe o renderebbe di fatto impossibile la rapida attuazione operativa dello schema di rifinanziamento. Per questo motivo deve essere modificato il requisito formale per il trasferimento di crediti a titolo di garanzia finalizzato alla concessione di prestiti da parte della BNS alle banche. Pertanto, il *capoverso 1* stabilisce che la cessione del credito alla BNS come pure il suo ritrasferimento alla banca non richiedono alcuna forma particolare per la loro validità. Eventuali prescrizioni legali o contrattuali contrarie non hanno efficacia.

Secondo il *capoverso 2*, il credito è considerato validamente trasferito alla BNS nel momento in cui questa lo registra nei propri sistemi. Ciò vale anche per il ritrasferimento: il credito è considerato ritrasferito nel momento in cui la BNS lo elimina dai propri sistemi (*cpv. 3*). Qualora il trasferimento di crediti dalle banche alla BNS dovesse eccezionalmente avvenire secondo quanto sancito dall'articolo 165 CO, per stabilire il momento del trasferimento si applicano le disposizioni generali del CO e non i *capoversi 2 e 3*.

La BNS disciplina nel dettaglio le modalità di trasmissione nelle sue note. Non è comunque necessaria una dichiarazione scritta di cessione perché il trasferimento sia valido. Inoltre, i crediti trasferiti devono essere sufficientemente determinati o determinabili al momento del trasferimento (nome del debitore, contenuto e importo) in modo da potere essere chiaramente individuati. Per questo motivo la banca è tenuta a trasmettere alla BNS determinate informazioni in merito ai crediti trasferiti (ad es. nome del mutuatario, importo del credito, durata residua; cfr. art. 22).

Affinché sia chiaro in ogni momento quali siano i crediti trasferiti (a titolo di garanzia) alla BNS, in conformità con il *capoverso 4* quest'ultima conferma alla banca il loro totale. Queste conferme hanno valore puramente dichiarativo.

La possibilità di trasferimento semplificata non implica un mutamento delle conseguenze giuridiche legate a una cessione.

Inoltre, affinché la BNS possa accettare i crediti a titolo di garanzia, la cessione del credito tra la banca e il mutuatario non deve essere contrattualmente esclusa (art. 164 *cpv. 1 CO*).

In linea di principio non è richiesta una notifica al debitore per la validità del trasferimento. Fino a quando non giunge a conoscenza dell'avvenuta cessione alla BNS, il debitore può liberarsi dagli obblighi effettuando il pagamento alla banca (art. 167 CO). Se il mutuatario rimborsa interamente o parzialmente il credito, esso si estingue per l'importo corrispondente. In tal modo si riduce anche la garanzia per il prestito accordato dalla BNS alla banca. Lo stesso dicasi se il mutuatario oppone un credito in compensazione del suo debito nei confronti della banca (come potrebbe avvenire segnatamente in caso di fallimento della banca). La BNS può fare fronte a tali rischi in particolare mediante clausole contrattuali.

Le possibilità di realizzazione della BNS si basano sulle normative legali vigenti e sulle disposizioni contrattuali determinanti della BNS.

#### *Art. 21 Diritti di prelazione e accessori*

Se e a quale valore la BNS può accettare un credito a titolo di garanzia nell'ambito dello schema di rifinanziamento dipende dal fatto che tale credito sia a sua volta garantito, che le relative garanzie passino alla BNS in caso di cessione del credito e, per finire, dal tipo di garanzie che sono state fornite.

Secondo l'articolo 170 CO, la cessione del credito comprende gli accessori e i privilegi del credito stesso e il diritto agli interessi arretrati. Tra i diritti accessori che passano alla BNS o al mutuante si annoverano, in particolare, quelli che servono a garantire il credito, segnatamente le fideiussioni. Dal momento che quanto sancito nell'articolo 170 CO è di natura dispositiva, il presente *articolo 21* stabilisce che tutti i diritti di prelazione e accessori legati ai crediti trasferiti, in particolare le fideiussioni solidali secondo gli articoli 3 e 4 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, passano automaticamente alla BNS nel momento del trasferimento del credito, a prescindere da disposizioni contrattuali o legali contrarie. In tal modo è assicurato che la BNS benefici di una garanzia esistente al pari delle banche mutanti. In caso di ritrasferimento del credito alla banca, questi diritti di prelazione e accessori tornano alla banca.

Nella prassi esistono molteplici accordi e diritti di garanzia che si applicano alle relazioni creditizie tra banche e clienti. Per quanto concerne il trasferimento di diritti non accessori che servono a garantire il credito, la BNS è libera di formulare prescrizioni nelle sue note e condizioni contrattuali per assicurare la funzione di garanzia del credito.

#### *Art. 22            Obbligo e diritto di informazione*

Per il disbrigo operativo del rifinanziamento è essenziale che la banca trasmetta regolarmente alla BNS informazioni concernenti i crediti trasferiti a titolo di garanzia (ad es. nome del debitore, importo del credito, durata residua). Secondo il *capoverso 1* le banche sono tenute a mettere a disposizione della BNS, su richiesta, tutti i documenti, compresi i contratti di credito, concernenti i crediti ceduti e le relative garanzie (fideiussioni, accordi di garanzia ecc.). Questo obbligo di informazione prevale sugli obblighi legali e contrattuali di mantenimento del segreto cui è assoggettata la banca e costituisce una «*lex specialis*» segnatamente in riferimento all'articolo 47 della legge dell'8 novembre 1934<sup>50</sup> sulle banche. Si applica a tutti i tipi di crediti che sono ceduti alla BNS a titolo di garanzia nell'ambito di un rifinanziamento. I documenti e le informazioni trasmessi sottostanno all'obbligo di tutelare il segreto (art. 49 LBN<sup>51</sup>).

Qualora una banca non fosse in grado di rimborsare il prestito della BNS entro il termine prescritto, la BNS deve poter gestire, amministrare ed eventualmente eseguire o realizzare, autonomamente o con l'aiuto di terzi, i crediti che le sono stati trasferiti a titolo di garanzia dalla banca in questione. Per questo motivo, secondo il *capoverso 2*, la BNS deve poter ottenere dal mutuatario, dalle organizzazioni che concedono fideiussioni, dalle autorità competenti e da terzi tutte le informazioni e i documenti necessari all'esecuzione del proprio credito.

L'articolo 22 capoverso 2 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19<sup>52</sup> sanciva l'obbligo per le banche di comunicare alla BNS, entro i termini usuali, gli ammortamenti dei crediti ceduti al fine di assicurare che i prestiti accordati dalla BNS alle banche mutanti nell'ambito dello schema di rifinanziamento della BNS fossero sempre coperti da sufficienti garanzie. Dal momento che nella prassi tale obbligo di comunicazione è disciplinato contrattualmente tra la BNS e le banche, non occorre trasporre questa disposizione nel diritto ordinario.

50    RS 952.0  
51    RS 951.11  
52    RS 951.261

*Art. 23            Responsabilità*

La responsabilità personale e solidale degli organi nonché di tutte le persone che si occupano della gestione o della liquidazione del mutuatario corrisponde a quella disciplinata all'articolo 18a dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19<sup>53</sup>. Già oggi essa rappresenta un elemento importante della prevenzione degli abusi, che contrasta la violazione delle disposizioni dell'articolo 2 capoverso 2.

*Art. 24            Compiti dell'ufficio di revisione*

Qualora, nell'ambito della revisione ordinaria o limitata del conto annuale effettuata conformemente agli articoli 727 e 727a CO, riscontri un impiego illecito dei fondi (fattispecie di cui all'art. 2 cpv. 2 lettere a–d), l'ufficio di revisione impartisce all'impresa un termine ragionevole per ripristinare la situazione legale. In caso di inosservanza del termine, l'ufficio di revisione informa l'organizzazione che concede fideiussioni responsabile dell'accordo di credito. In tal modo è precisata l'applicazione alla summenzionata fattispecie di obblighi già esistenti dell'ufficio di revisione. Rispetto al diritto vigente, viene introdotto l'obbligo di impartire un termine all'impresa oggetto della revisione e di notificare l'inosservanza del termine all'organizzazione che concede fideiussioni.

Nella maggior parte dei casi le fattispecie di cui all'articolo 2 lettere a–d sono analizzate direttamente o indirettamente in occasione della revisione ordinaria o limitata effettuata nell'ambito dell'autodisciplina (norme deontologiche e professionali). Ove venissero constatate violazioni della legge, saranno segnalate nel rapporto di revisione.

L'ufficio di revisione non deve procedere a ulteriori attività di verifica che vadano al di là di quelle da effettuare nell'ambito dell'autodisciplina. Per loro stessa natura le attività della revisione ordinaria possono differire da quelle della revisione limitata. Se in questo contesto riscontra violazioni della legge, l'ufficio di revisione deve informarne per scritto l'organizzazione che concede fideiussioni competente per il mutuatario se nell'impresa oggetto della revisione non viene ripristinata la situazione legale entro un termine ragionevole. L'obbligo di salvaguardare il segreto delle revisioni non si oppone a tale notifica, poiché l'ufficio di revisione è tenuto per legge a comunicarle (art. 730b cpv. 2 CO). Inoltre, l'impresa soggetta a verifica è tenuta a fornire all'ufficio di revisione informazioni e documenti utili (art. 730b cpv. 1 CO); ove ciò non avvenisse, l'ufficio di revisione potrebbe non essere in grado di constatare e verificare in via definitiva né la violazione né il ripristino della situazione legale.

*Art. 25            Perdita di capitale ed eccedenza dei debiti*

Ai fini del calcolo della copertura del capitale e delle riserve e di un'eccedenza dei debiti secondo l'articolo 725 capoversi 1 e 2 CO, i crediti COVID-19 fino a

<sup>53</sup> Cfr. Erläuterungen vom 16. April 2020 zur COVID-19-Verordnung Insolvenzrecht, pag. 9.

500 000 franchi garantiti al 100 per cento, che vengono concessi in virtù dell'articolo 3 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, non sono considerati capitale di terzi. Tuttavia, conformemente ai principi contabili i crediti COVID-19 rimangono capitale di terzi e devono essere considerati tale anche in caso di fallimento.

L'articolo 24 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 stabiliva un termine fino al 31 marzo 2022<sup>54</sup>. Anche in questo caso occorre soppesare gli interessi dell'impresa mutuataria con quelli dei creditori attuali e potenziali. Si deve presupporre che i creditori non saranno gravati in misura sproporzionata da una proroga del termine. Non sarebbe nel loro interesse se dopo il 31 marzo 2022 un numero più elevato di imprese mutuarie dovesse presentare al tribunale un avviso di eccedenza di debiti a causa del credito COVID-19. In caso di fallimento, la maggior parte dei crediti sarebbe collocata nella terza classe; pertanto, i creditori ricevrebbero soltanto una minima parte della somma cui hanno diritto. Inoltre, con l'escussione delle rispettive fideiussioni, la Confederazione incorrerebbe nel grosso rischio di dover colmare le conseguenti perdite delle organizzazioni che concedono fideiussioni. Con la proroga del termine viene inoltre attuata la mozione 20.3156 del 27 aprile 2020 della Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati che chiedeva di non considerare i crediti garantiti capitale di terzi per l'intera durata della fideiussione solidale.

Per i crediti di cui all'articolo 4 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 tale deroga all'articolo 725 CO continua a non essere giustificata. In questo caso le banche mutuanti si assumono il 15 per cento del rischio economico di un mancato pagamento. Rispetto alle piccole imprese menzionate, le imprese che hanno fruito di tali crediti superiori a 500 000 franchi dispongono di altre possibilità per quanto riguarda le opzioni finanziarie ed economiche e la gestione delle loro attività e passività. Inoltre, non potevano prevedere un parziale esonero da quanto disposto nell'articolo 725 CO prima dell'entrata in vigore dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19.

Ulteriori aspetti concernenti l'articolo 725 CO (adeguamento in caso di avviso di eccedenza di debiti) e la legge federale dell'11 aprile 1889<sup>55</sup> sulla esecuzione e sul fallimento (adeguamento delle disposizioni in materia di concordato, moratoria COVID-19) sono contenuti nell'ordinanza del 16 aprile 2020<sup>56</sup> COVID-19 insolvenza<sup>57</sup>.

#### *Art. 26            Disposizione penale*

I crediti COVID-19 garantiti al 100 per cento secondo l'articolo 3 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 sono stati concessi nella forma già esposta e, soprattutto, sulla base di un'autodichiarazione del mutuatario. I mutuanti e l'ufficio centrale si sono concentrati sugli aspetti formali della verifica, segnatamente per i crediti garantiti fino a 500 000 franchi. In considerazione dell'urgenza, un preventivo esame completo e dettagliato di tutte le richieste di credito non era possibile. Per evitare e successivamente perseguire e combattere gli abusi, è e resta pertanto necessario punire l'ottenimento illecito di crediti COVID-19 garantiti in ultima istanza

<sup>54</sup> Cfr. spiegazioni concernenti l'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, pag. 19.

<sup>55</sup> RS 281.1

<sup>56</sup> RS 281.242

<sup>57</sup> Le spiegazioni relative a questa ordinanza di necessità sono consultabili all'indirizzo: <https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/aktuell/coronavirus.html>.

dallo Stato e determinate operazioni di diritto societario e in materia di prestiti come reato perseguibile d'ufficio.

Nel *capoverso 1* è ripresa sostanzialmente la disposizione penale dell'articolo 23 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19. Le modifiche apportate riguardano soltanto la sistematica del diritto, ma la norma rimane invariata dal punto di vista materiale per non creare incertezza del diritto. La disposizione penale riguarda chi ha ottenuto un credito COVID-19 fornendo intenzionalmente informazioni false<sup>58</sup> oppure viola le disposizioni dell'articolo 2 capoverso 2, ad esempio il divieto generale di distribuzione di dividendi.

Ove le autorità di perseguimento penale e i giudici riconoscano l'esistenza di un reato più grave in relazione all'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, le fattispecie del Codice penale (CP)<sup>59</sup>, ad esempio la falsità in documenti ai sensi dell'articolo 251 CP, prevalgono sulla presente disposizione penale.

Si continua a rinunciare a una fattispecie che consideri l'elemento della negligenza, poiché le richieste da presentare secondo l'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 costituivano una novità e non era da escludere che il richiedente commettesse un errore a causa della sua scarsa dimestichezza. Neppure l'istigazione e la complicità sono punibili, dato che la disposizione penale in questione disciplina una contravvenzione (art. 105 cpv. 2 CP).

La prescrizione dell'azione penale per le contravvenzioni secondo l'avamprogetto di legge sulle fideiussioni solidali COVID-19 e l'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 decorre conformemente al *capoverso 2* dall'escussione della fideiussione. Il pagamento anticipato della fideiussione (art. 7 cpv. 3) da parte dell'organizzazione che concede fideiussioni è da considerarsi un'escussione della fideiussione.

Conformemente all'articolo 301 capoverso 1 CPP<sup>60</sup>, ognuno ha il diritto di denunciare per scritto od oralmente un reato a un'autorità di perseguimento penale. Non è richiesta una forma particolare. Il *capoverso 3* disciplina un aspetto specifico della denuncia penale. Gli impiegati della SECO hanno il diritto di denunciare alle autorità di perseguimento penale o al CDF le contravvenzioni di cui al capoverso 1 che hanno constatato o che sono state loro segnalate nell'ambito della loro attività, ad esempio dai mutuantii (il che va oltre l'attuale regolamentazione del diritto del personale di cui all'art. 22a della legge del 24 marzo 2000<sup>61</sup> sul personale federale). Per gli impiegati delle quattro organizzazioni che concedono fideiussioni, il diritto di sporgere denuncia si basa sui rispettivi contratti di lavoro (di diritto privato) o sulla ripartizione interna delle competenze. Gli impiegati della SECO e delle organizzazioni che concedono fideiussioni non violano i propri obblighi di mantenere il segreto con un'eventuale denuncia. Nella convenzione tra la Confederazione e le organizzazioni che concedono fideiussioni (art. 6 cpv. 2 lett. f), il DEFR può stabilire le condizioni alle quali essi non hanno solo la facoltà, bensì l'obbligo di sporgere una denuncia penale. Il capoverso 2 crea una sufficiente flessibilità per il DEFR e le organizzazioni che concedono fideiussioni. È dunque possibile ricorrere alla disposizione penale come *ultima ratio*.

<sup>58</sup> Con l'accordo di credito o la domanda di credito il mutuatario conferma che le indicazioni fornite sono complete e veritiere.

<sup>59</sup> RS 311.0

<sup>60</sup> RS 312.0

<sup>61</sup> RS 172.220.1

*Art. 27            Manutenimento delle fideiussioni e delle condizioni quadro*

Secondo il *capoverso 1*, l'abrogazione dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 e l'entrata in vigore della legge sulle fideiussioni solidali COVID-19 non pregiudicano né la validità delle fideiussioni già concesse in virtù della suddetta ordinanza né le condizioni quadro per i crediti COVID-19 fino a 500 000 franchi per le banche partecipanti secondo l'allegato 1 della medesima ordinanza. Questa constatazione di natura dichiarativa garantisce la certezza del diritto e previene eventuali malintesi.

Il *capoverso 2* è rilevante per quanto concerne il divieto contenuto nell'articolo 6 capoverso 2 lettera b dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 di utilizzare il credito per effettuare determinati nuovi investimenti. Questo divieto di impiegare fondi provenienti dai crediti COVID-19 per nuovi investimenti non viene trasposto nel diritto ordinario, ossia nella presente legge (art. 2), ma è contenuto in sostanza nei moduli e nei contratti esistenti. Nel capoverso 2 si precisa pertanto che non vi è violazione del contratto se vengono impiegati fondi per investimenti che fino ad ora non erano leciti. In tal modo si crea certezza del diritto senza arrecare pregiudizio ai mutuant.

*Art. 28            Modifica di altri atti normativi***1. Legge federale del 18 giugno 2010<sup>62</sup> sul numero d'identificazione delle imprese**

Al fine di garantire la lotta contro gli abusi e il flusso di informazioni tra tutti i partecipanti è confermata la necessità di pubblicare il numero d'identificazione delle imprese (IDI), anche senza il consenso delle persone o delle imprese interessate. La relativa modifica di legge resta in vigore per l'intera durata di validità della presente legge.

**2. Legge del 17 dicembre 2010<sup>63</sup> sull'organizzazione della Posta**

PostFinance SA aveva il diritto di partecipare al programma volto alla concessione di fideiussioni per attenuare gli effetti del coronavirus conformemente all'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19. In conseguenza di ciò, ha potuto accordare ai suoi clienti esistenti alla data di riferimento del 25 marzo 2020 crediti garantiti (limiti dello scoperto di conto) fino a 500 000 franchi ed è stata esonerata in pari misura dal divieto di concedere crediti secondo l'articolo 3 capoverso 3 della legge sull'organizzazione della Posta (LOP). PostFinance SA può mantenere in essere i crediti accordati nell'ambito del programma COVID-19 al massimo fino al loro ammortamento integrale conformemente all'articolo 3 della legge sulle fideiussioni solidali COVID-19. L'esonero dal divieto di concedere crediti secondo l'articolo 3 capoverso 3 LOP si riduce costantemente in misura corrispondente agli ammortamenti versati e ai pagamenti effettuati dalle organizzazioni che concedono fideiussioni.

<sup>62</sup> RS 431.03

<sup>63</sup> RS 783.1

### 3. Legge del 3 ottobre 2003<sup>64</sup> sulla Banca nazionale

Nell'adempiere i propri compiti pubblici, la Banca nazionale svizzera (BNS) tratta una grande quantità di dati di persone giuridiche e, talvolta, fisiche. Queste informazioni sugli attori del mercato finanziario, sulle imprese e sui privati costituiscono un presupposto fondamentale per l'esercizio dei suoi compiti legali. Proprio i dati concernenti i crediti accordati dalle banche durante l'epidemia di COVID-19 sono fondamentali per l'adempimento dei compiti della BNS. L'epidemia di COVID-19 ha ripercussioni dirette sull'economia svizzera ed è quindi rilevante anche per il mandato che la BNS è chiamata ad adempiere, ad esempio allo scopo di approvvigionare con liquidità il mercato monetario del franco svizzero (art. 5 cpv. 2 lett. a LBN), contribuire alla stabilità del sistema finanziario (art. 5 cpv. 2 lett. e LBN) e allestire la bilancia dei pagamenti (art. 15 cpv. 2 LBN). Per questo motivo, ai fini dell'adempimento dei suoi compiti è indispensabile che la BNS, al di là del semplice disbrigo del rifinanziamento nel quadro del suo attuale mandato legale, possa trattare i dati concernenti i crediti concessi dalle banche, che riceve da queste ultime nell'ambito del rifinanziamento dei crediti COVID-19 e di altri crediti.

In base alle disposizioni generali del diritto in materia di protezione dei dati, la BNS, in qualità di organo federale, può trattare dati personali se esiste una base legale al riguardo. In tale contesto è irrilevante se essa raccoglie i dati necessari direttamente presso le persone interessate o presso terzi (ad es. le banche) o se invece attinge ai dati statistici disponibili.

A differenza dei settori della statistica, della stabilità del sistema finanziario e della sorveglianza di infrastrutture del mercato finanziario di rilevanza sistemica, per i quali il trattamento dei dati è espressamente menzionato nella LBN, il fondamento giuridico del rilevamento e del trattamento dei dati da parte della BNS per scopi diversi è sinora descritto solo in termini generali nell'articolo 5 LBN in combinato disposto con l'articolo 3 lettera a OBN<sup>65</sup>.

Per motivi di trasparenza, nell'ambito della revisione totale della legge del 19 giugno 1992<sup>66</sup> sulla protezione dei dati (LPD), nella LBN dovrebbe quindi essere inserito un nuovo *articolo 49a* nel quale sia precisato che, per l'adempimento di tutti i suoi compiti legali, la BNS può trattare dati personali, compresi quelli degni di particolare protezione, nonché dati di persone giuridiche<sup>67</sup>. È presumibile che la revisione totale della LPD non entri in vigore in tempi brevi, pertanto la nuova norma in materia di trattamento dei dati deve essere inserita nella LBN nell'ambito della presente legge. La BNS ottiene così un'esplicita base legale, stabilita in una legge formale, che le consente di trattare i dati necessari per la concessione di crediti da parte delle banche in adempimento dei suoi compiti legali.

La summenzionata revisione della LPD, attualmente pendente in Parlamento (cfr. numero dell'oggetto 17.059), intende limitare la definizione di dati personali ai dati di persone fisiche (art. 1 e 2 cpv. 1 D-LPD). Se la revisione entrerà in vigore, la presente disposizione sarà adeguata di conseguenza. Non si rende pertanto necessario un ulteriore coordinamento con altre leggi.

<sup>64</sup> RS **951.11**

<sup>65</sup> RS **951.131**

<sup>66</sup> RS **235.1**

<sup>67</sup> Cfr. il messaggio del 15 settembre 2017 concernente la legge federale relativa alla revisione totale della legge sulla protezione dei dati e alla modifica di altri atti normativi sulla protezione dei dati, FF **2017** 5939, 6134 (17.059).

## Art. 29 Referendum, entrata in vigore e durata di validità

Secondo il *capoverso 1* il progetto è dichiarato urgente e può essere messo in vigore prima della scadenza del termine per il referendum (art. 165 cpv. 1 Cost.). Sostituisce l'ordinanza del 25 marzo 2020 sulle fidejussioni solidali COVID-19, posta in vigore dal Consiglio federale il 26 marzo 2020.

Conformemente all'articolo 165 capoverso 1 Cost., la validità della legge sulle fidejussioni solidali COVID-19 deve essere limitata nel tempo. Dal momento che le fidejussioni solidali secondo l'articolo 3 capoverso 3 possono avere una durata massima di dieci anni e il disbrigo delle relative pratiche richiederà ancora del tempo dopo tale scadenza, nel *capoverso 2* viene scelto un termine di dodici anni dall'entrata in vigore dell'ordinanza sulle fidejussioni solidali COVID-19. Di conseguenza, la legge è valida fino al 31 dicembre 2032. Prima della scadenza del termine, il Consiglio federale verificherà se sarà necessario estendere la validità della legge e avviare i necessari lavori legislativi.

Al fine di creare certezza del diritto, il *capoverso 3* precisa che i dati personali e le informazioni di cui all'articolo 12 capoverso 2 devono essere ritenuti confidenziali dall'entrata in vigore dell'ordinanza sulle fidejussioni solidali COVID-19. La retroattività è giustificata e proporzionata. Consente un trattamento confidenziale delle identità e dei dati bancari sensibili delle persone e delle imprese richiedenti, ossia dei mutuatari, e garantisce che la riservatezza delle identità e dei dati bancari sia rispettata in ogni caso anche nelle procedure di accesso secondo la LTras<sup>68</sup> che sono state avviate prima dell'entrata in vigore della legge sulle fidejussioni solidali COVID-19. Inoltre, il regime retroattivo riguarda soltanto il periodo relativamente breve dal 26 marzo 2020 fino all'entrata in vigore della presente legge federale urgente.

### **3 Ripercussioni**

#### **3.1 Ripercussioni per la Confederazione**

##### **3.1.1 Ripercussioni finanziarie**

Con il presente avamprogetto il Consiglio federale intende trasporre la sua ordinanza sulle fidejussioni solidali COVID-19 nel diritto ordinario. La trasposizione nel diritto ordinario non comporta nuove ripercussioni finanziarie che vadano al di là di quelle dell'ordinanza sulle fidejussioni solidali COVID-19, già decisa e attuata.

Secondo l'articolo 11 dell'ordinanza sulle fidejussioni solidali COVID-19, le richieste di credito potevano essere presentate alle banche o a PostFinance SA entro il 31 luglio 2020. Fino al 21 giugno 2020 sono pervenuti complessivamente circa 128 000 accordi di credito. Si stima che le fidejussioni assommino a circa 15 miliardi di franchi.

Per le fidejussioni solidali con assunzione delle perdite da parte della Confederazione, il Parlamento ha stabilito un credito d'impegno pari a 40 miliardi di franchi<sup>69</sup>. Questo credito è stato utilizzato nella misura del 37,5 per cento. Il 90 per cento dei

<sup>68</sup> RS 152.3

<sup>69</sup> Decreto federale Ia del Consiglio nazionale (4 maggio 2020) e del Consiglio degli Stati (5 maggio 2020) concernente la prima aggiunta al preventivo 2020, art. 2b (20.007).

fondi garantiti riguardano crediti COVID-19 fino a 500 000 franchi, il 10 per cento altri crediti COVID-19.

Per la Confederazione i fondi defluiscono solo se le fideiussioni solidali sono effettivamente escusse dai mutuanti. Dal momento che la procedura semplice e rapida implica il rischio di perdite da fideiussioni, per farvi fronte è stato chiesto al Parlamento, già per il 2020, un miliardo di franchi nel quadro di un ulteriore annuncio a complemento della prima aggiunta al preventivo 2020.

La stima delle perdite finanziarie (art. 14) e delle spese amministrative delle organizzazioni che concedono fideiussioni (art. 15, cfr. anche n. 3.1.2), che la Confederazione deve assumersi a causa delle fideiussioni solidali, è molto incerta. Ipotizzando che il 10–20 per cento circa dei crediti COVID-19 non possa essere rimborsato, la Confederazione dovrà destinare una somma compresa tra 1,5 e 3 miliardi di franchi circa a copertura delle perdite da fideiussioni.

La durata dei crediti COVID-19 va da cinque a un massimo di dieci anni in caso di gravi difficoltà (art. 3), di conseguenza per la Confederazione le perdite da fideiussioni sono distribuite sul decennio successivo alla concessione dei crediti COVID-19. Sebbene la distribuzione delle perdite sui prossimi anni sia strettamente correlata a ipotesi (futuro andamento dell'epidemia di COVID-19, tempi e portata della ripresa economica ecc.), è ipotizzabile che le perdite derivanti dai crediti si verificheranno in gran parte nei primi due anni successivi alla conclusione di un accordo di credito. La Confederazione dovrà quindi sopportare perdite elevate da fideiussioni soprattutto sino al 2022 (stimate fino a 1,3 mia. l'anno).

Se una fideiussione comporta delle perdite, l'organizzazione che concede fideiussioni è tenuta a prendere tutte le misure necessarie per recuperare l'importo del credito (art. 8 cpv. 1). Gli importi di credito recuperati sono destinati alla Confederazione (art. 17). Una stima degli importi previsti basata su fatti non è possibile a causa del carattere straordinario dei crediti COVID-19, tuttavia si presume un importo relativamente esiguo.

### **3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale**

In linea di principio le imprese chiedono i crediti COVID-19 alla loro banca di riferimento o a PostFinance SA. Le quattro organizzazioni di fideiussione riconosciute dalla Confederazione hanno accordato garanzie sotto forma di fideiussioni solidali ai mutuanti che consentono alle imprese di ottenere il credito. Le fideiussioni sono quindi state concesse in modo decentralizzato mediante strutture esistenti e avvalendosi delle risorse di personale delle quattro organizzazioni che concedono fideiussioni, delle banche e di PostFinance SA. La Confederazione si assume le spese amministrative sostenute dalle suddette organizzazioni per l'esame delle richieste, nonché per la sorveglianza e il disbrigo delle partiche relative alle fideiussioni (art. 15). In un'ottica a più lungo termine, il contributo della Confederazione alla copertura delle spese dipende dal numero di fideiussioni e include le spese per il ricorso a terzi. Al momento dell'elaborazione del progetto da porre in consultazione, il contributo alla copertura delle spese a favore delle organizzazioni che concedono fideiussioni previsto dal 2021 è incerto e non è ancora stato stabilito.

Per attuare rapidamente l'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 si è reso necessario un aumento mirato degli organici delle organizzazioni che concedono

fideiussioni stimato in 25 posti di lavoro a tempo pieno, che saranno finanziati dal summenzionato contributo della Confederazione alla copertura delle spese amministrative. Inoltre, per l'elaborazione e la registrazione delle richieste di credito le organizzazioni che concedono fideiussioni hanno istituito temporaneamente un ufficio centrale (cfr. n. 1.3 e 1.6). I loro costi una tantum, che si stimano in sei milioni di franchi, saranno assunti dalla Confederazione mediante il credito aggiuntivo straordinario. Saranno altresì assunte le ulteriori spese effettivamente sostenute dalle organizzazioni che concedono fideiussioni per l'informatica, la consulenza legale e il supporto da parte di terzi.

Nell'Amministrazione federale l'onere durante la fase 1 (richiesta e concessione del credito, cfr. n. 1.4.1) ha potuto essere coperto con l'attuale personale. Tuttavia, in futuro l'onere per il controllo e la sorveglianza delle organizzazioni che concedono fideiussioni nonché per l'elaborazione dei rapporti destinati al Consiglio federale concernenti l'entità degli impegni della Confederazione e la fornitura di analisi sul ricorso alle fideiussioni solidali comporterà un maggiore e temporaneo fabbisogno di personale in seno alla SECO pari a cinque posti a tempo pieno. I rispettivi costi per la retribuzione del personale e i contributi del datore di lavoro si aggirano intorno ai 900 000 franchi. Il relativo finanziamento potrà essere coperto internamente almeno nel 2020 e 2021.

### **3.2 Ripercussioni sull'economia**

Allo stato attuale, le ripercussioni sull'economia degli aiuti in termini di liquidità prestati alle PMI nell'ambito dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 possono essere stimate solo molto limitatamente. In particolare non è chiaro quale sia lo scenario economico controfattuale, ossia quello senza questi aiuti. Il fatto che sinora sono state presentate più di 128 000 richieste di crediti COVID-19 significa tuttavia che numerose imprese hanno dovuto affrontare o, almeno, si attendevano problemi di liquidità.

La contemporanea insorgenza di problemi di liquidità per molte imprese potrebbe provocare un'ondata di fallimenti, con le rispettive interazioni, che avrebbe costi elevati per l'economia. In caso di distruzione dei fattori produttivi, questi costi potrebbero essere a lungo termine. Nell'ottica economica è stato dunque importante soprattutto impedire l'ondata di fallimenti. Nella crisi attuale la messa a disposizione di liquidità in tempi rapidi è stata opportuna e ha presumibilmente contribuito a stabilizzare la situazione della liquidità nelle imprese. Impedendo i fallimenti, questi aiuti in termini di liquidità inducono a prevedere anche effetti positivi sulla crescita economica futura. Tuttavia non è ancora possibile prevedere fino a che punto i debiti ora contratti si ripercuoteranno sull'attività d'investimento delle imprese nei prossimi anni, quando queste dovranno ammortizzare tali debiti. Non è possibile escludere completamente effetti negativi sull'andamento economico futuro a seguito di una frenata degli investimenti. La durata prevista per l'ammortamento (art. 3) dovrebbe però essere sostenibile per un'impresa economicamente sana (cfr. n. 1.4.3).

Gli aiuti in termini di liquidità potrebbero ritardare la trasformazione strutturale, poiché è possibile che siano state finanziate imprese non redditizie in una prospettiva a medio e lungo termine. Essi potrebbero dunque anche avere un impatto sulla concorrenza tra singole imprese. In linea di principio, ogni PMI aveva accesso in pari misura ai crediti COVID-19, ma i vantaggi in termini di finanziamento derivanti

da tali crediti potevano variare tra un'impresa e l'altra. Inoltre, un abuso degli aiuti in termini di liquidità potrebbe aver generato distorsioni della concorrenza. Queste ripercussioni saranno tuttavia attenuate da una gestione dei crediti tesa al rimborso degli aiuti e alla lotta agli abusi (cfr. n. 1.3, art. 7–11.). Infine, gli effetti del progetto sulla trasformazione strutturale e sulla concorrenza potrebbero essere limitati nel tempo poiché la durata dei crediti garantiti è stabilita in linea di principio a cinque anni.

## **4 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale**

### **4.1 Rapporto con il programma di legislatura**

Il progetto non è annunciato nel messaggio del 29 gennaio 2020 sul programma di legislatura 2019–2023<sup>70</sup>. È una conseguenza diretta dell'epidemia di COVID-19 ed è finalizzato a trasporre nel diritto ordinario l'ordinanza del 25 marzo 2020<sup>71</sup> sulle fidejussioni solidali COVID-19, di cui l'articolo 25 stabilisce una durata di validità di sei mesi.

### **4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale**

L'ordinanza sulle fidejussioni solidali COVID-19 è uno degli strumenti volti a contrastare le conseguenze economiche dell'epidemia di COVID-19. Con essa il Consiglio federale ha inteso consentire alle PMI economicamente solide un accesso rapido e senza formalità burocratiche alla liquidità mediante crediti garantiti.

Con l'ordinanza sulle fidejussioni solidali COVID-19 così come con il presente progetto il Consiglio federale si basa sulle quattro organizzazioni di fidejussione riconosciute dallo Stato e sul sistema esistente da anni degli aiuti finanziari della Confederazione, di conseguenza non devono essere attuate procedure completamente nuove né istituite nuove organizzazioni<sup>72</sup>.

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità**

Così come la legge federale del 6 ottobre 2006<sup>73</sup> sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fidejussioni alle piccole e medie imprese, il presente progetto si fonda sull'articolo 103 Cost. concernente la politica strutturale. Con l'ordinanza sulle fidejussioni solidali COVID-19<sup>74</sup> la Confederazione ha voluto assicurare la necessaria liquidità alle PMI private che in linea di principio non potevano usufruire di altre possibilità di finanziamento in tempi rapidi. Infatti, avrebbero potuto fornire alle banche solo garanzie minime, se non nulle, per ottenere ulteriori crediti e senza fidejussioni non sarebbero riuscite a raccogliere capitali sul mercato finanziario.

<sup>70</sup> FF 2020 1565 (19.078)

<sup>71</sup> RS 951.261

<sup>72</sup> Cfr. spiegazioni concernenti l'ordinanza sulle fidejussioni solidali COVID-19, pag. 2 seg.

<sup>73</sup> RS 951.25

<sup>74</sup> RS 951.261



per l'attuazione dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, è stato sottoposto al freno alle spese<sup>75</sup>.

## **5.5 Conformità alla legge sui sussidi**

I crediti COVID-19 servivano ad assicurare immediata liquidità alle PMI, temporaneamente costrette a sospendere o quantomeno a ridurre le loro attività in seguito ai provvedimenti adottati dal Consiglio federale per contenere l'epidemia di COVID-19 (cfr. n. 1.2).

L'avamprogetto disciplina le fasi 2 e 3 successive alla concessione di crediti (cfr. n. 1.4.1) limitata al 31 luglio 2020 (art. 11 cpv. 1 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19). Rispetto all'ordinanza non prevede nuovi sussidi, poiché contiene prevalentemente disposizioni concernenti la gestione, la sorveglianza e il disbrigo delle pratiche relative alle fideiussioni e ai crediti trasferiti alle organizzazioni che concedono fideiussioni.

La legge sui sussidi<sup>76</sup>, la legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese<sup>77</sup> e l'ordinanza sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese<sup>78</sup>, che disciplinano in particolare il rapporto tra la Confederazione e le quattro organizzazioni che concedono fideiussioni, restano valide, purché non vi si deroghi espressamente nel presente progetto di legge o nell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19. Un'importante deroga è costituita dal grado di copertura del 100 o dell'85 per cento stabilito negli articoli 3 e 4 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 per i crediti COVID-19 che potevano essere richiesti fino al 31 luglio 2020 (invece del 65 % di cui all'art. 6 cpv. 2 della legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese).

## **5.6 Delega di competenze legislative**

Al Consiglio federale sono conferite competenze legislative ai sensi dell'articolo 7 capoverso 4 e dell'articolo 8 capoverso 6. Per salvaguardare i propri interessi o uniformare la prassi delle quattro organizzazioni che concedono fideiussioni, la Confederazione può disciplinare, mediante ordinanza, aspetti concernenti la postergazione del credito, il pagamento anticipato delle fideiussioni solidali e la gestione dei crediti trasferiti alle organizzazioni che concedono fideiussioni.

## **5.7 Protezione dei dati**

Oltre alla disposizione specifica concernente la Banca nazionale (cfr. art. 28 n. 3), il progetto non contiene nuove disposizioni del diritto in materia di protezione dei dati.

<sup>75</sup> Decreto federale Ia del Consiglio nazionale (4 maggio 2020) e del Consiglio degli Stati (5 maggio 2020) concernente la prima aggiunta al preventivo 2020, art. 2b (20.007).

<sup>76</sup> RS **616.1**

<sup>77</sup> RS **951.25**

<sup>78</sup> RS **951.251**

L'articolo 11 capoverso 5 stabilisce espressamente che il segreto bancario, fiscale, d'ufficio o delle revisioni non può essere invocato per il trattamento, il collegamento e la comunicazione dei dati personali e delle informazioni tra le parti coinvolte nel sistema di fideiussione del credito COVID-19. Il flusso di informazioni e il relativo trattamento e il collegamento dei dati sono imprescindibili per prevenire, combattere e perseguire gli abusi concernenti l'impiego di fondi pubblici (cfr. n. 1.3) e per procedere in modo efficiente ed efficace al disbrigo delle pratiche relative alle fideiussioni eventualmente escusse. La limitazione dei succitati diritti alla segretezza era già contenuta nell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 ed è soltanto precisata nell'ambito della trasposizione nel diritto ordinario.