



Questo testo è una versione provvisoria. Fa stato unicamente la versione pubblicata nel Foglio federale.

20.xxx

Messaggio relativo alla legge federale concernente i crediti garantiti da una fideiussione solidale in seguito al coronavirus

del...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno della legge federale concernente i crediti garantiti da una fideiussione solidale in seguito al coronavirus.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2020 | M | 20.3156 | I crediti garantiti non devono essere considerati capitali di terzi per l'intera durata della fideiussione solidale
(S 5.5.20, Commissione delle finanze CS; N 5.5.20) |
| 2020 | M | 20.3170 | Risanamenti mirati delle aziende per evitare un'ondata di fallimenti
(S 8.6.20, Commissione delle finanze CS; N 11.6.20) |

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

...

In nome del Consiglio federale svizzero

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Lo scopo del disegno è trasporre in una legge ordinaria l'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 emanata dal Consiglio federale il 25 marzo 2020. Con l'ordinanza di necessità è stata creata la base giuridica per consentire alle piccole e medie imprese di superare rapidamente i problemi di liquidità insorti come conseguenza dell'epidemia di COVID-19. Poiché l'ordinanza ha una durata di validità di sei mesi, ma il rimborso dei crediti erogati richiederà ancora molti anni, è necessario elevare formalmente a rango di legge il disciplinamento per il disbrigo delle pratiche relative ai prestiti.

Situazione iniziale

Il 30 gennaio 2020 l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha dichiarato l'epidemia di COVID-19 un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale. La situazione che si è venuta a creare ha diffuso a livello internazionale un clima di generale incertezza economica. In particolare permane l'incertezza riguardo alle possibili conseguenze sull'attività economica a causa delle interruzioni delle catene di fornitura, sulla disoccupazione, sulla perdita di manodopera nonché su altri effetti potenzialmente avversi sul mercato che scaturiscono dalla minore fiducia dei consumatori e da restrizioni indotte dall'epidemia. Per numerose imprese in Svizzera l'epidemia di COVID-19 e le conseguenti misure adottate dalle autorità a tutela della salute hanno comportato una perdita 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, era necessario offrire un accesso rapido a finanziamenti transitori allo scopo di assicurare la liquidità assolutamente necessaria. Con l'emanazione dell'ordinanza del 25 marzo 2020 concernente la concessione di crediti e fideiussioni solidali in seguito al coronavirus (ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19) il Consiglio federale ha messo a disposizione una soluzione opportuna. La validità dell'ordinanza di necessità ha dovuto essere limitata a sei mesi per legge.

Contenuto del progetto

Secondo l'articolo 11 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, le richieste di credito potevano essere presentate alle banche o a PostFinance SA entro il 31 luglio 2020. In retrospettiva la scelta di questo lasso temporale appare corretta. Dall'andamento delle richieste di crediti COVID-19 emerge chiaramente che da diverse settimane il fabbisogno è notevolmente diminuito. Nell'eventualità di una seconda ondata di COVID-19 o qualora subentrassero problemi congiunturali duraturi, la situazione dovrebbe essere sottoposta a una nuova analisi per trovare soluzioni adeguate. Il sistema esistente non può essere applicato automaticamente a tutti i futuri problemi finanziari delle imprese svizzere.

Il presente disegno disciplina gli aspetti giuridici delle fasi successive alla concessione di crediti, ossia delle situazioni che precedono e seguono l'escussione delle fideiussioni da parte dei mutuantisti (prevenzione, lotta e perseguimento degli abusi; postergazione del credito e pagamento anticipato della fideiussione; gestione dei crediti trasferiti alle organizzazioni che concedono fideiussioni). Il disegno prevede una regolamentazione dei casi di rigore riferita al singolo caso in merito alla dura-

ta dell'ammortamento, alla postergazione del credito e alla rinuncia al credito ed evita volutamente soluzioni settoriali. Questo approccio per singoli casi ha riscosso un ampio consenso nella procedura di consultazione.

Inoltre vengono trasposte nel diritto ordinario le disposizioni tuttora valide dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 (durata della fideiussione; ammortamento e interessi; diritti e doveri delle organizzazioni che concedono fideiussioni; scambio di dati e di informazioni; trasferimento semplificato dei crediti alla Banca nazionale svizzera per il rifinanziamento; disposizioni penali e concernenti la responsabilità; denuncia penale; deroga limitata al divieto di concedere crediti per PostFinance SA). Alcuni di questi aspetti vengono modificati selettivamente, tra l'altro in considerazione dei pareri espressi nella procedura di consultazione, al fine di eliminare o evitare problemi nell'applicazione.

Per non creare incertezza del diritto, il sistema dei crediti garantiti da fideiussioni sviluppato insieme ai mutuanti, alla Banca nazionale svizzera e alle quattro organizzazioni che concedono fideiussioni, sancito nell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, dovrà essere ripreso per quanto possibile senza apportarvi modifiche. Tale orientamento è stato chiaramente condiviso dai pareri espressi nella procedura di consultazione.

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	6
1.1 Necessità d'intervento e obiettivi	6
1.2 Alternative esaminate e soluzione scelta	6
1.3 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie del Consiglio federale	9
1.4 Interventi parlamentari	9
2 Risultati della consultazione	10
3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	12
4 Punti essenziali del progetto	12
4.1 La nuova normativa proposta	12
4.1.1 Le tre fasi del sistema di fideiussione del credito COVID-19	12
4.1.2 Punti essenziali del progetto	14
4.1.3 Questione relativa a una regolamentazione dei casi di rigore	16
4.1.4 Prevenzione, lotta e perseguimento degli abusi	19
4.2 Compatibilità tra i compiti e le finanze	21
4.3 Attuazione	22
4.4 Proroga della durata di validità dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19	22
5 Commento ai singoli articoli	23
5.1 Sezione 1: Oggetto	23
5.2 Sezione 2: Scopo della fideiussione solidale e impieghi illeciti dei fondi nonché ammortamento e tassi d'interesse	23
5.3 Sezione 3: Compiti delle organizzazioni che concedono fideiussioni e convenzione con la Confederazione	31
5.4 Sezione 4: Gestione, sorveglianza e disbrigo delle pratiche relative alle fideiussioni solidali nonché prevenzione, lotta e perseguimento degli abusi	32
5.5 Sezione 5: Assunzione delle perdite da fideiussioni e delle spese amministrative da parte della Confederazione	41
5.6 Sezione 6: Trasferimento semplificato dei crediti per il rifinanziamento da parte della BNS	44
5.7 Sezione 7: Responsabilità, compiti dell'ufficio di revisione, eccedenza dei debiti e disposizione penale	47
5.8 Sezione 8: Disposizioni finali	51
6 Ripercussioni	54
6.1 Ripercussioni per la Confederazione	54
6.1.1 Ripercussioni finanziarie	54
6.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	55
6.2 Ripercussioni sull'economia	56

7 Aspetti giuridici	56
7.1 Costituzionalità	56
7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	57
7.3 Forma dell'atto	57
7.4 Subordinazione al freno alle spese	58
7.5 Conformità alla legge sui sussidi	58
7.6 Delega di competenze legislative	58
7.7 Protezione dei dati	59

Legge federale concernente i crediti garantiti da una fideiussione solidale in seguito al coronavirus (legge sulle fideiussioni solidali COVID-19, LFis-COVID-19) (disegno)	xx
--	-----------

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità d'intervento e obiettivi

Gli effetti dell'epidemia di COVID-19¹ e le corrispondenti misure delle autorità per la tutela della salute («confinamento») hanno causato problemi di liquidità a numerose imprese economicamente sane con sede in Svizzera. 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 le pigioni e gli oneri salariali in attesa del ricevimento delle eventuali indennità per lavoro ridotto richieste), le quattro organizzazioni riconosciute dalla Confederazione che concedono fideiussioni hanno garantito questi crediti mediante fideiussioni solidali². A sua volta, la Confederazione si è impegnata a indennizzare le organizzazioni che hanno concesso le fideiussioni per le perdite che ne dovessero conseguire.

A tal fine, in virtù dell'articolo 185 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.³), il 25 marzo 2020 il nostro Collegio ha adottato l'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19⁴ (cfr. anche n. 4.1.1). La validità di questa ordinanza di necessità ha dovuto essere limitata a sei mesi in base all'articolo 7d capoverso 2 della legge del 21 marzo 1997⁵ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA). Con il presente disegno il nostro Consiglio può prolungare la durata di validità dell'ordinanza di necessità al fine di evitare eventuali lacune normative (cfr. n. 4.4). Inoltre può disciplinare le situazioni che si verificano successivamente alla concessione dei crediti, tra l'altro i diritti e i doveri delle organizzazioni che concedono fideiussioni e i casi di rigore per singoli casi in riferimento alla durata dell'ammortamento, alla postergazione del credito e alla rinuncia al credito (cfr. n. 4.1.2).

1.2 Alternative esaminate e soluzione scelta

Alla metà di marzo del 2020 era necessario intervenire con la massima urgenza, di conseguenza non è stato possibile vagliare strumenti finanziari alternativi, ad esempio il ricorso alle fideiussioni semplici invece delle fideiussioni solidali scelte. Occorreva trovare molto rapidamente una soluzione con le banche e PostFinance

¹ Si è volutamente rinunciato a utilizzare il termine «pandemia» in quanto estraneo alla legislazione svizzera sulle epidemie.

² Art. 496 del Codice delle obbligazioni (CO; RS 220); cfr. il commento di Christoph Pestalozzi in *Basler Kommentar, Obligationenrecht I*, art. 496 n. marg. 1 seg.

³ RS 101

⁴ RS 951.261; RU 2020 1077; 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>

⁵ RS 172.010

SA, che fosse operativa dalla fine di marzo 2020. È soprattutto per questo motivo che la soluzione individuata si basa sul sistema già esistente dei crediti concessi alle PMI garantiti da parte delle quattro organizzazioni che concedono fideiussioni. L'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, emanata per assicurare la liquidità a queste imprese, prevede i seguenti punti chiave per la configurazione dei crediti e delle fideiussioni COVID-19:

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, in media tale credito dovrebbe permettere di finanziare i costi fissi di un'impresa per poco più di tre mesi.

L'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 fissa un limite massimo pari a 20 milioni di franchi per ogni fideiussione, fermo restando che eccezionalmente sarebbe stato possibile aumentarlo in casi di rigore. Non sono stati però erogati crediti superiori a 20 milioni di franchi.

Ammortamento

I crediti COVID-19 devono essere ammortizzati entro cinque anni, ma l'organizzazione che concede fideiussioni può prevedere una proroga di al massimo due anni se l'ammortamento del credito entro cinque anni dovesse comportare 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 del mercato. Non sono stati riscossi 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 formali della richiesta di credito e determinazione dell'importo del credito in funzione della cifra d'affari

dichiarata. 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 COVID-19 Plus»)

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 fideiussioni; 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. Il credito veniva concesso soltanto dopo l'esame del credito da parte della banca, la verifica dei requisiti formali da parte dell'organizzazione che concede le fideiussioni e la sottoscrizione del contratto di fideiussione.

Volume totale delle fideiussioni

Per queste misure di agevolazione sotto forma di fideiussioni solidali⁶, la vostra Assemblea ha approvato un credito d'impegno complessivo pari a 40 miliardi di franchi (cfr. n. 7.4). Inizialmente era previsto un credito d'impegno di 20 miliardi di franchi, ma siccome all'inizio del programma la domanda di crediti COVID-19 era molto sostenuta (cfr. grafico al n. 2), il nostro Collegio ha ritenuto necessario e urgente prevedere un secondo credito d'impegno di 20 miliardi. Al 2 aprile 2020 erano stati già conclusi oltre 75 000 accordi di credito per un volume complessivo stimato superiore a 14 miliardi di franchi. Nell'ottica di allora il nostro Consiglio doveva evitare che i mutanti o le organizzazioni che concedono fideiussioni non potessero più erogare o garantire crediti COVID-19 solo perché la prima tranche del credito d'impegno era esaurita⁷. A posteriori, possiamo affermare che la prima tranche di 20 miliardi di franchi sarebbe stata sufficiente.

Le richieste di crediti garantiti potevano essere presentate dal 26 marzo al 31 luglio 2020 (dati aggiornati al 17 agosto 2020):

- in questo periodo sono stati conclusi 135 005 accordi di credito per crediti COVID-19 fino a 500 000 franchi, con un importo medio garantito di 103 000 franchi. Il volume delle fideiussioni per crediti COVID-19 ammonta pertanto a 13,8 miliardi di franchi;
- nello stesso periodo sono state concesse 1128 fideiussioni per gli altri crediti COVID-19 fino a 20 milioni di franchi, con un importo medio del credito di 2,7 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 2,59 miliardi di franchi.

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

⁷ Cfr. nel complesso il comunicato stampa del Consiglio federale del 3 aprile 2020, consultabile all'indirizzo: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-78684.html>.

Al programma hanno partecipato, oltre a PostFinance SA, 123 banche.⁸

Al 25 giugno 2020 i crediti elargiti riguardano tutti i settori e tutte le regioni, sebbene nel complesso la maggior parte di essi si concentri nei comparti del commercio (20 % ca.), delle prestazioni tecnico-scientifiche, dell'edilizia e del settore alberghiero (12 % ca. ciascuno). Circa la metà di tutti i crediti è stata concessa a imprese dei Cantoni di Zurigo (17 %), Vaud (11 %), Ginevra, Ticino e Berna (8–9 % ciascuno).⁹

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è annunciato nel messaggio del 29 gennaio 2020 sul programma di legislatura 2019–2023¹⁰. È una conseguenza diretta dell'epidemia di COVID-19 ed è finalizzato a trasporre nel diritto ordinario l'ordinanza del 25 marzo 2020 sulle fideiussioni solidali COVID-19, di cui l'articolo 25 stabilisce una durata di validità di sei mesi.

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

Con l'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 così come con il presente disegno il nostro Consiglio si basa sul sistema esistente da anni che opera attraverso aiuti finanziari della Confederazione alle quattro organizzazioni di fideiussione riconosciute dallo Stato, di conseguenza non devono essere attuate procedure completamente nuove né istituite nuove organizzazioni.¹¹

1.4 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.

⁸ L'elenco delle banche è consultabile all'indirizzo:
<https://covid19.easygov.swiss/it/banche/>

⁹ Per ulteriori dati e grafici cfr. <https://covid19.easygov.swiss/it/> (per i media).

¹⁰ FF 2020 1565 (19.078)

¹¹ Cfr. spiegazioni concernenti l'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, pag. 2 seg.

2 Risultati della consultazione

Nell'ambito della consultazione che si è svolta dal 1° al 21 luglio 2020 sono pervenuti 66 pareri (25 Cantoni¹², Conferenza dei Direttori Cantionali dell'Economia Pubblica (CDEP), 6 partiti politici (PPD, PEV, PLR, Verdi, PSS, UDC), Unione delle città svizzere, 20 associazioni mantello e altre associazioni dell'economia¹³, altri 13 partecipanti¹⁴)¹⁵.

Praticamente tutti i partecipanti alla procedura di consultazione hanno espresso pareri molto favorevoli in merito all'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 e alla sua trasposizione nel diritto ordinario. Spesso è stata espressa riconoscenza per la rapidità con cui è stato creato questo sostegno in termini di liquidità senza lungaggini burocratiche. Nel corso della procedura di consultazione solo l'UDC ha criticato espressamente il ricorso alle fideiussioni solidali.

Un solo parere ha obiettato alla trasposizione dell'ordinanza di necessità in una legge¹⁶ e due altri hanno criticato la brevità della procedura di consultazione¹⁷, disconoscendo quanto prescrive l'articolo 7d LOGA secondo cui, se è stata emanata un'ordinanza fondata sull'articolo 185 capoverso 3 Cost., deve essere sottoposto all'Assemblea federale un messaggio entro sei mesi affinché l'ordinanza di necessità possa essere prorogata.

Hanno ottenuto un consenso esplicito soprattutto il sostanziale mantenimento delle disposizioni esistenti¹⁸ (creare certezza del diritto; impedire che oltre 135 000 accordi di credito debbano essere nuovamente modificati dopo breve tempo), la rinuncia al divieto parziale di effettuare investimenti con i fondi provenienti da crediti COVID-19 garantiti (art. 2)¹⁹, la considerazione dei casi di rigore basandosi sui singoli casi (in particolare art. 3, 7 e 8) e in proposito soprattutto la possibi-

¹² Il Cantone AR non ha presentato alcun parere.

¹³ Unione svizzera degli imprenditori, Centre Patronal (CP), Economiesuisse, EXPERTsuisse, Fédération des Entreprises Romandes (FER), GastroSuisse, Handels- und Industriekammer des Kantons Freiburg (HIKF), HotellerieSuisse, Finanziamento al consumo Svizzera (FCS), Schweizerischer Anwaltsverband (SAV), Unione sindacale svizzera (USS), Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM), Schweizerischer Leasingverband (SLV), Swiss Textiles, SwissBanking, SwissHoldings, Swissmecanic, Swissmem, Travail.Suisse, Associazione delle banche cantionali svizzere (VSKB).

¹⁴ Baker McKenzie/Lukas Glanzmann, BG Mitte Bürgschaftsgenossenschaft für KMU, CF EST-SUD Cooperativa di fideiussioni per PMI, CORE Partner AG, Cautionnement romand (CR), Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT), Forster Rohner AG/Ueli Forster, Kellerhals Carrard, Holenstein Brusa SA/Franco Lorandi, Raiffeisen Svizzera società cooperativa, Transliq AG, Vischer SA, Walder Wyss SA.

¹⁵ Il rapporto sui risultati della procedura di consultazione e i pareri sono consultabili sul sito www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2020 > DFF

¹⁶ Vischer SA.

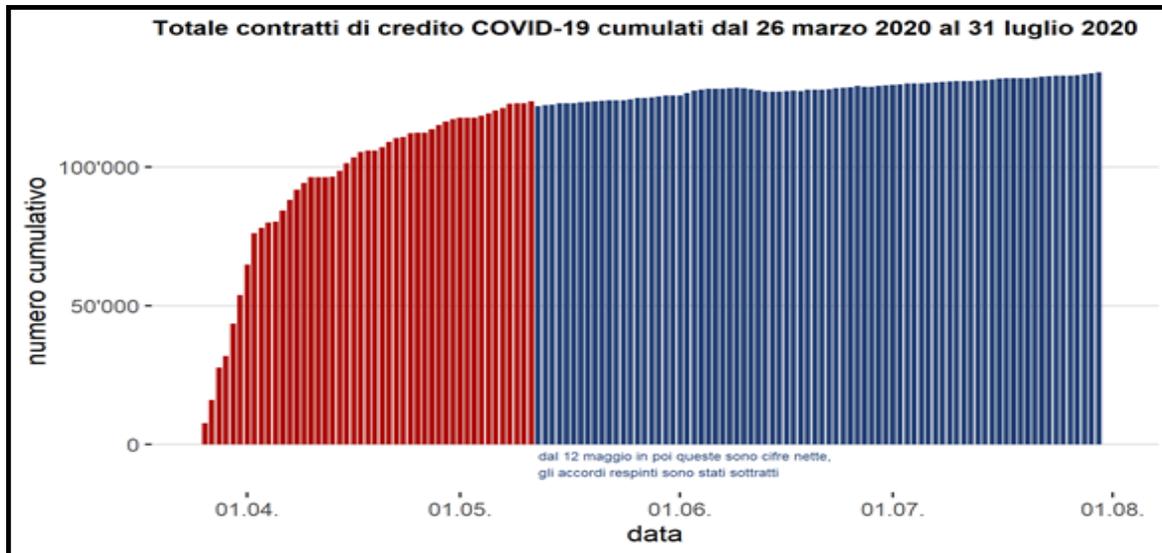
¹⁷ PSS, USS.

¹⁸ In particolare Raiffeisen Svizzera e SwissBanking caldeggiavano questo approccio, poiché ulteriori cambiamenti potrebbero comportare la necessità di modificare gli oltre 135 000 contratti di credito, ma anche i pareri dei Cantoni OW e SG nonché del PLR e di Economiesuisse giungono a tale conclusione.

¹⁹ Cinque Cantoni (AG, GL, GR, LU, UR), la CDEP, due partiti (PSS, Verdi), nove associazioni economiche (Economiesuisse, FER, GastroSuisse, HIKF, FCS, SLV, Swissmechanic, Swissmem, Swiss Textiles) nonché BG Mitte.

lità di prolungare il termine previsto per l'ammortamento da cinque a dieci anni²⁰ nonché la rinuncia a trasformare i crediti COVID-19 in contributi a fondo perduto²¹. Alcuni pareri isolati hanno chiesto una proroga del termine ordinario previsto per l'ammortamento²², ma la proposta è da respingere nell'ottica della certezza del diritto (cfr. in proposito art. 3).

Alcuni partecipanti hanno espresso l'auspicio che il termine per la presentazione delle richieste di credito fosse prorogato²³. Tale termine è scaduto il 31 luglio 2020. Nel presente disegno non è stato dato seguito alla richiesta soprattutto per i seguenti motivi: lo strumento del credito è stato creato per concedere liquidità in modo rapido e senza lungaggini burocratiche in particolare a favore delle PMI e aveva il carattere di un aiuto d'emergenza. Per questo motivo i crediti garantiti al 100 per cento fino a 500 000 franchi sono stati concessi senza un ulteriore esame del merito creditizio da parte delle banche e di PostFinance SA. Laddove si volessero concedere crediti a lungo termine, occorrerebbe adeguare almeno l'esame del merito di credito. In caso di una seconda ondata di COVID-19 o dell'insorgere di problemi congiunturali persistenti, la situazione dovrebbe essere sottoposta a una nuova analisi per trovare soluzioni adeguate. Il sistema esistente non può quindi essere applicato automaticamente a tutti i futuri problemi finanziari delle imprese. Sinora non sono emerse neppure disfunzioni del mercato nella concessione di crediti aziendali ordinari da parte delle banche al di fuori del sistema di fidejussioni dei crediti COVID-19. Infine, l'andamento delle richieste di crediti COVID-19 dimostra chiaramente che tra il mese di maggio e la fine di luglio del 2020 l'esigenza di ottenere liquidità in tempi brevi era esigua²⁴:



- 20 Cinque Cantoni (AG, GE, GL, GR, UR), la CDEP, tre partiti (PPD, PLR, PSS), nove associazioni economiche (Economiesuisse, EXPERTsuisse, FER, GastroSuisse, HIKF, SwissHoldings, Swissmechanic, Swiss Textiles, Travail Suisse) e Raiffeisen Svizzera.
- 21 AG, GL, GR, SO, UR, ZG, PLR, Economiesuisse, EXPERTsuisse, SwissHoldings, Travail.Suisse, Swissmem.
- 22 Verdi, PSS, USS.
- 23 Tre Cantoni (AG, AI, UR); CDEP, due partiti (Verdi, PSS), tre associazioni mantello dell'economia (USS, Swissmem, Swiss Textiles) e Forster.
- 24 Fonte del grafico: <https://covid19.easygov.swiss/it/> (per i media; dati aggiornati al 17 agosto 2020).

Hanno dato adito a diverse reazioni le disposizioni concernenti l'impiego illecito dei fondi secondo l'articolo 2. In particolare è stato chiesto di attenuare il divieto di distribuire dividendi o, almeno, di fornire ulteriori chiarimenti nel testo del messaggio. Nel presente disegno un allentamento viene tuttora respinto (cfr. in proposito l'art. 2).

Alcuni pareri hanno auspicato una modifica o, addirittura, l'abolizione del meccanismo dell'adeguamento annuale del tasso d'interesse, in particolare per i crediti COVID-19 fino a 500 000 franchi. Tale modifica continua a essere respinta (cfr. in proposito l'art. 4).

Un altro punto che è stato richiamato più volte nella procedura di consultazione e nella pratica riguarda la questione del cambiamento della forma giuridica delle imprese che hanno richiesto un credito COVID-19. Dal momento che apparentemente prevale una diffusa insicurezza in proposito, questo punto dovrà essere chiarito nella legge e anche nei commenti del messaggio (cfr. art. 2 cpv. 4).

Infine sono state presentate isolate osservazioni concernenti diversi articoli del progetto posto in consultazione. Alcune di esse vengono trattate nei commenti ai singoli articoli al numero 5, dove viene motivata la proposta di accoglierle o respingerle.

3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

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.²⁵ Pur essendo assoggettati al rigido regime delle misure di aiuto 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.²⁶ Rispetto alla Svizzera sussistono inoltre differenze puntuali a livello di contenuti circa la durata dei crediti, il grado di copertura della fideiussione solidale e il tasso d'interesse. Tuttavia, nonostante determinate differenze, la Svizzera è nel complesso in linea con l'Unione europea e i suoi Stati membri.

4 Punti essenziali del progetto

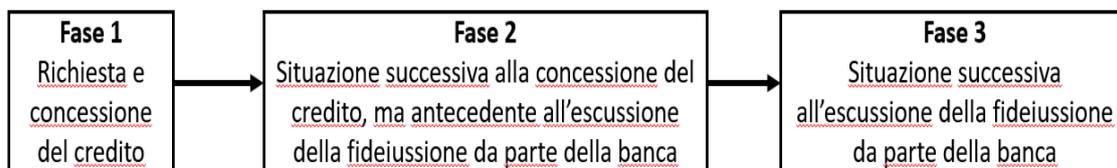
4.1 La nuova normativa proposta

4.1.1 Le tre fasi del sistema di fideiussione del credito COVID-19

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

²⁵ Per una panoramica dettagliata della Commissione europea: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/economy/state-aid-cases_it

²⁶ Comunicazione della Commissione europea 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))



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. Per questo motivo, le condizioni per la concessione dei crediti COVID-19, i modelli e 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 allora applicabile, ovvero l'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 con i suoi allegati. Al riguardo sono inoltre disponibili le spiegazioni del Dipartimento federale delle finanze (DFF).²⁷

Il disegno 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 dei membri degli organi superiori di direzione e di amministrazione; disposizione penale; denuncia penale; deroga limitata al divieto di concedere crediti per PostFinance SA).

Il nostro Collegio propone alla vostra Assemblea 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. A nostro avviso, il sistema di fideiussione del credito COVID-19 sviluppato con i mutuanti, la BNS e le quattro organizzazioni che concedono fideiussioni e sancito nell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 non deve essere oggetto di modifiche tali da creare incertezza giuridica né da rendere eventualmente necessario l'adeguamento successivo di oltre 135 000 rapporti di credito e fideiussione nonché dei relativi contratti. I crediti COVID-19 sono stati concessi a condizioni ben precise che erano chiare a tutte le parti coinvolte. Qualora si creasse incertezza giuridica, i mutuanti potrebbero vedersi costretti ad accelerare la richiesta di ammortamento dei crediti e, a seguito di arretrati o inadempienze, a escutere fideiussioni per un importo significativo al fine di ridurre al minimo i loro oneri amministrativi e il loro 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. Tutta-

²⁷ Spiegazioni del 14 aprile 2020, consultabili all'indirizzo: <https://covid19.easygov.swiss/it/>. Anche SwissBanking ha sviluppato degli aiuti pratici, le Linee guida dell'ASB per la gestione dei crediti COVID-19 (dati aggiornati al 4 giugno 2020, consultabili all'indirizzo: https://www.swissbanking.org/it/linee-guida-dokument-covid-19-kredite_it.pdf).

via, neppure il fallimento di numerosi mutuatari sarebbe nell'interesse della Confederazione. Sia le disposizioni dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 che quelle del presente disegno devono essere considerate alla luce di questo necessario equilibrio a livello microeconomico e macroeconomico. Per questo motivo, il disegno 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 mutuantici (art. 3 e art. 7 seg.). Nel contempo, tuttavia, tra l'altro con il divieto di distribuire dividendi previsto all'articolo 2 capoverso 2 lettera a si vuole mantenere una certa pressione sui mutuatari finalizzata al rimborso del credito.

4.1.2 Punti essenziali del progetto

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

- Al 17 agosto sono stati instaurati circa 136 133 rapporti di credito e fideiussione. Pertanto, le disposizioni concernenti l'impiego illecito dei fondi disciplinato all'articolo 6 capoverso 3 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 sono state riprese nel disegno senza apportarvi modifiche materiali sostanziali (art. 2. cpv. 2). È ora ammesso l'impiego dei crediti COVID-19 per nuovi investimenti necessari per la continuità operativa. Anche la disposizione penale viene integrata senza modifiche materiali nel disegno; essa si riferisce in particolare a tale impiego illecito dei fondi (art. 25). Qualora, nell'ambito della revisione limitata o ordinaria del conto annuale o del 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 concede fideiussioni (art. 23).
- Il termine previsto per l'ammortamento dei crediti COVID-19 continuerà a 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 mutuante può prorogare adeguatamente il termine in base a un piano di ammortamento, a condizione che quale conseguenza si presuma 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 del mercato. Prima di farlo, il DFF consulta le banche mutuantici. 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 di negoziazioni con le banche (art. 4).

- Il disegno 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 garantito. 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 necessario 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. 16).
- Resta invariata la possibilità per i mutuanti 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. 19–21).
- La responsabilità personale solidale dei membri degli organi superiori di direzione o di amministrazione così come quella delle persone che si occupano della gestione o della liquidazione del mutuatario vengono riprese nel disegno senza modifiche sostanziali (art. 22).
- Per il calcolo della perdita di capitale e dell'eccedenza dei debiti secondo l'articolo 725 del Codice delle obbligazioni (CO)²⁸, i crediti COVID-19

fino a 500 000 franchi non saranno più considerati capitale di terzi dell'impresa per l'intera durata del credito (finora solo fino al 31 marzo 2022; art. 24).

- 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. 27 n. 2).

4.1.3 **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. 1.1 seg.).

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.²⁹ Per questo motivo, e per evitare un'ingerenza altrimenti troppo importante nella concorrenza, gli aiuti transitori COVID-19 sono stati concepiti come crediti rimborsabili. Di seguito vengono illustrati brevemente i vantaggi e gli svantaggi di diverse regolamentazioni dei casi di rigore. Su tale base, vengono spiegate le possibilità previste dal nostro Consiglio 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 attuata in modo mirato a favore di tali casi, si basi su criteri oggettivi che non possono essere influenzati dalle imprese, non favorisca eccessivamente singole imprese rispetto ad altre (distorsioni della concorrenza), non crei falsi incentivi e non richieda un dispendio amministrativo sproporzionato. Inoltre, occorre assicurarsi che le misure mirate non ostacolino artificialmente i cambiamenti strutturali (cfr. anche n. 6.2).

Alla luce di quanto precede, nel presente disegno si rinuncia a creare una soluzione per i casi di rigore destinata a interi settori 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 che hanno imposto loro la chiusura. Tuttavia, comporterebbe i seguenti gravi svantaggi:

- *non sarebbe equa*: le imprese che non hanno richiesto un credito COVID-19 perché hanno ottenuto un finanziamento transitorio da altre fonti, perché gestivano 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 del-

²⁹ Concessione su domanda: art. 11 della legge del 5 ottobre 1990 sui sussidi (LSu, RS 616.1); accertamento del fabbisogno e verifica caso per caso: art. 14, 23 e 25 LSu.

le autorità: ad esempio, alcune imprese direttamente colpite dalle misure di chiusura 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 fosse stata resa nota mentre vi era ancora la possibilità di richiedere crediti COVID-19, la domanda di ulteriori crediti COVID-19 sarebbe aumentata 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;
- *non è necessario un condono generalizzato dei crediti*: 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 dovrebbe utilizzare annualmente solo l'1–2 per cento della sua cifra d'affari per ammortizzare un credito COVID-19 dell'importo 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 disegno 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 prevedeva una proroga di due anni. Il presente disegno va oltre tale disciplinamento: in base a un piano di ammortamento, la durata del rimborso può essere estesa di cinque anni, fino a un massimo di dieci anni, a condizione che ciò presumibilmente 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 e postergazione del credito*: 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. 24 del disegno). Inoltre, a determinate condizioni, nell'ambito di una procedura concordataria, di un risanamento finanziario extragiudiziale finalizzato al proseguimento della parte essenziale 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, art. 8 cpv. 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 presumibilmente riduce i rischi finanziari per la Confederazione (art. 7 cpv. 3). Un pagamento anticipato della fideiussione può imporsi, ad esempio, se il mutuante intende recedere dal 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 (art. 8 cpv. 2) 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 presumibilmente si riducono e altri creditori rinunciano in misura considerevole ai loro crediti o l'impresa riceve nuovi fondi (art. 8 cpv. 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), 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).

Questo disciplinamento dei casi di rigore *referito ai singoli casi* previsto dal nostro Consiglio ha riscosso un ampio consenso nella procedura di consultazione. Alcuni partecipanti hanno espressamente approvato il fatto che non siano stati proposti né un disciplinamento generale o riferito ai singoli settori economici né contributi a fondo perduto.³⁰

³⁰ AG, GL, GR, SO, UR, ZG, PLR, Economiesuisse, EXPERTsuisse, SwissHoldings, Travail.Suisse, Swissmem.

4.1.4 Prevenzione, lotta e perseguimento degli abusi

L'aiuto offerto attraverso i crediti COVID-19 è stato volutamente concepito senza formalità burocratiche.³¹ 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 (ad es. nella dichiarazione d'imposta), è inevitabile. 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. Il presente disegno pone inoltre le basi a più lungo termine per la lotta contro gli abusi (art. 10).³² 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 mutuanti (violazione dell'art. 3 cpv. 1 della medesima ordinanza).³³

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 nella situazione di emergenza causata dal COVID-19. In particolare, si intendono 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 ulteriori 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 del disegno). In ultima analisi, tali distribuzio-

³¹ 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>

³² 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>; Cfr. Benjamin Märkli/Moritz Gut, *Missbrauch von Krediten nach COVID-19-Solidarbürgschaftsverordnung*, AJP 6/2020: gli autori concludono che il sistema previsto dal nostro Consiglio 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>).

³³ <https://covid19.easygov.swiss/it/> (per i media, segnalazioni di abusi)

ni 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. 25 del disegno) prevede una competenza penale che consente di infliggere multe fino a 100 000 franchi. Inoltre, l'articolo 18a dell'ordinanza (art. 22 del disegno) 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*³⁴ sono stati collegati al registro IDI³⁵. 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 era già stata avviata una procedura di fallimento.

I mutuanti potevano inoltre verificare l'identità dei clienti conformemente alla legge del 10 ottobre 1997³⁶ sul riciclaggio di denaro (LRD).

L'ufficio centrale delle organizzazioni che concedono le fideiussioni riceveva dai mutuanti gli accordi di credito 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 se erano state avviate 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 seg. del disegno). 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 disposizione sulla responsabilità (art. 22) o della disposizione penale (art. 25). 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 in particolare i dati su tali fideiussioni con i dati relativi all'imposta sul valore aggiunto e all'imposta preventiva. In questo modo può verifi-

³⁴ <https://covid19.easygov.swiss/it/>

³⁵ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/registri/registro-impresce/numero-identificazione-impresce/registro-idi.html>

³⁶ RS 955.0

care se i dati sulla cifra d'affari per la determinazione del limite di credito sono corretti (art. 7 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19) e se il divieto di distribuire dividendi e versare tantièmes è rispettato (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 per un importo complessivo 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 (AFF) e alla SECO, avrebbe dovuto esaminare 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 DFF. Non sono stati erogati crediti di questo tipo.

4.2 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 fideiussioni solidali COVID-19 il nostro Consiglio 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, come è emerso anche nella procedura di consultazione,³⁷ poiché l'assenza di un aiuto transitorio avrebbe messo a rischio l'esistenza di gran parte delle PMI, attori 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 nostro Collegio 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 era 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 e di dieci anni secondo il presente disegno di legge, attualmente è molto difficile stimare le perdite.

³⁷ A titolo di esempio CDEP, Economiesuisse, HIFK.

Il sistema di fideiussione del credito COVID-19 è stato modulato in maniera tale da evitare possibilmente i falsi incentivi e limitare al massimo 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 sarebbero 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. 4.1.4). 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. 4.1.1 seg.).

4.3 Attuazione

L'attuazione del progetto corrisponde all'approccio già adottato nell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 (cfr. n. 4.1.1 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 disegno riprende le disposizioni sul rifinanziamento da parte della BNS dall'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 (art. 19–21).

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. 13–15). Inoltre la Confederazione controlla e sottopone a vigilanza, come finora, le quattro organizzazioni che concedono fideiussioni (cfr. in particolare art. 11 cpv. 4 e 17 cpv. 2).

4.4 Proroga della durata di validità dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19

In base all'articolo 7d capoverso 2 LOGA, il nostro Consiglio ha dovuto limitare a sei mesi la validità dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, essendo quest'ultima un'ordinanza di necessità ai sensi dell'articolo 185 capoverso 3 Cost.

Con il presente disegno il nostro Collegio 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.

Con l'adozione del presente messaggio destinato alle vostre Camere il nostro Consiglio può prolungare la durata di validità dell'ordinanza sulle fideiussioni 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 giuridico³⁸ e quindi una considerevole incertezza del diritto, l'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 deve conservare la propria validità fino all'entrata in vigore della legge sulle fideiussioni solidali COVID-19.

5 Commento ai singoli articoli

5.1 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. 4.1.1).

5.2 Sezione 2: Scopo della fideiussione solidale e impieghi illeciti dei fondi nonché ammortamento e tassi d'interesse

Art. 2 Scopo della fideiussione solidale e impieghi illeciti 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 per coprire le spese correnti, in particolare quelle di locazione o 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). Il termine «pandemia» è stato sostituito con «epidemia», che è il termine utilizzato nell'ordinamento giuridico svizzero (ad es. nella legge del 28 settembre 2012³⁹ sulle epidemie).

Come già previsto dall'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, nel *capoverso 2* rimangono escluse determinate attività del mutuatario per tutta la durata della fideiussione solidale. Questa disposizione essenziale intende evitare falsi incentivi all'impiego dei crediti garantiti sostanzialmente dalla Confederazione con fondi

³⁸ Cfr. Florian Brunner/Martin Wilhelm/Felix Uhlmann, *Das Coronavirus und die Grenzen des Notrechts*, AJP 2020, pag. 700.

³⁹ RS 818.101

pubblici e mantenere una certa pressione sui mutuatari per il rimborso del credito. Le lettere a–d del capoverso 2 corrispondono all’articolo 6 capoverso 3 lettere a–d dell’ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19. Una profonda modifica di queste disposizioni dopo la fase nel frattempo conclusa di presentazione della richiesta e concessione del credito, come da alcuni auspicato durante la procedura di consultazione in particolare in merito alla lettera a con idee diverse⁴⁰, si ripercuoterebbe sull’equilibrato e ben funzionante sistema di fideiussione dei crediti COVID-19. Le conseguenze per gli oltre 135 000 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 mutuantini 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 per tutte le parti contraenti, il nostro Consiglio ha volutamente rinunciato a modificare il contenuto delle lettere a–d, fatta eccezione per l’abrogazione del divieto di effettuare nuovi investimenti necessari al proseguimento dell’attività, apportando unicamente precisazioni puntuali nel testo di legge e nel commento ai singoli articoli, alcune delle quali sono state formulate nell’ambito della consultazione.⁴¹

- La lettera a vieta in generale la distribuzione di dividendi (in contanti o in natura o distribuzioni degli utili configurate come dividendi), il versamento di tantièmes e la restituzione di apporti di capitale a partire dall’ottenimento del credito COVID-19 fino al rimborso integrale dello stesso. Anche il riacquisto delle proprie azioni è considerata quale restituzione di apporti di capitale.⁴² 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 o annullare l’accredito degli stessi o almeno posticiparne la scadenza.⁴³ Il divieto di distribuire dividendi (quindi utili) rimane dunque invariato. Possono essere così evitati falsi incentivi all’impiego della liquidità garantita sostanzialmente dalla Confederazione con fondi pubblici. La Confederazione non deve diventare un erogatore di liquidità per distribuire dividendi.

⁴⁰ GE (deroghe al divieto di distribuzione di dividendi per le strutture holding in caso di successione); Economiesuisse e Swissmem (nei casi di rigore attenuazione del divieto di distribuire dividendi per le regolamentazioni in essere della successione, previo accordo dell’organizzazione che concede fideiussioni); Swiss Textiles (attenuazione del divieto di distribuire dividendi per le regolamentazioni in essere della successione, previo accordo dell’organizzazione che concede fideiussioni); Forster (attenuazione del divieto di distribuire dividendi, ad es. se è stato rimborsato il 50 per cento del credito COVID-19).

⁴¹ Tra gli altri da Baker McKenzie Glanzmann, Swissbanking.

⁴² Cfr. Lukas Handschin, *COVID-19-Kredit*, lett. b, 2020 (eSkript pubblicato presso la cattedra del prof. Handschin, consultabile all’indirizzo: <https://eskript.ius.unibas.ch/de/rechnungslegungsrecht/g-auswirkungen-der-corona-pandemie-auf-die-rechnungslegung/ii-covid-19-kredit/>).

⁴³ 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.

- La *lettera b* vieta la concessione di nuovi prestiti o la restituzione di prestiti di soci (ad es. azionisti, soci di una Sagl e di una cooperativa) o persone vicine dal momento dell'ottenimento del credito COVID-19. Nel disegno di legge si rinuncia a utilizzare i termini «prestiti attivi» e «prestiti privati» poiché dalla consultazione è emerso che nella prassi hanno portato a problemi di interpretazione. Tuttavia ciò non implica una modifica materiale. Restano ammessi gli apporti effettuati dal mutuatario sul proprio conto bancario o postale per la costituzione di usuali riserve di liquidità. Per quanto concerne i crediti preesistenti, ossia quelli in corso già prima della conclusione dell'accordo o del contratto di credito ai sensi dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, occorre evitare in particolare che con i crediti COVID-19 vengano effettuati ammortamenti straordinari o pagamenti di interessi straordinari. Gli ammortamenti e i pagamenti di interessi *ordinari e contrattuali* per crediti preesistenti (incl. gli interessi di mora), e l'adempimento di un obbligo preesistente di concedere un prestito nel quadro di un contratto già stipulato prima dell'assunzione di un credito COVID-19 sono ammessi secondo il principio *pacta sunt servanda*. È altresì ammessa la restituzione di prestiti a seguito di una disdetta straordinaria da parte del mutuante di un rapporto di credito che era in essere prima della conclusione dell'accordo o del contratto di credito ai sensi dell'ordinanza sulle fideiussioni 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 questa condizione in particolare la disdetta straordinaria o la restituzione di crediti in essere finalizzata a una conversione del debito in un credito COVID-19.

I pagamenti conformi al mercato e operati al fine del mantenimento dell'esercizio operativo del mutuatario, ad esempio pagamenti per materiale fornito da una persona vicina, sono considerati leciti sia in base a impegni contrattuali preesistenti sia a impegni contratti dopo la concessione del credito garantito.

Il divieto di concessione di nuovi prestiti non riguarda il pagamento del prezzo di emissione di quote sociali, in particolare nel caso della liberazione di azioni nell'ambito di un aumento di capitale. In questo caso viene acquisita una partecipazione a una società di capitali secondo il diritto societario.

Inoltre è ammesso che il mutuatario di un credito COVID-19 conceda a un partner commerciale, ad esempio, una dilazione di pagamento per necessità operative, quindi mantenga provvisoriamente il credito o lo compensi successivamente.

Come finora, è ammesso il rifinanziamento degli scoperti di conto accumulati dal 23 marzo 2020 fino alla data di concessione del credito garantito secondo l'ordinanza sulle fideiussioni 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 pool», poiché siffatti apporti provengono solitamente da un'eccedenza di liquidità. Ciò è contrario allo scopo perseguito dall'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 e

dal capoverso 1, cioè di permettere la concessione di crediti COVID-19 transitori in caso di problemi di scarsa liquidità (vedi inoltre lett. c).

- La *lettera c* stabilisce che i prestiti di gruppo non possono essere riscattati con i crediti garantiti ai sensi dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, vale a dire che i fondi di un credito garantito non possono essere trasferiti a un'altra società del gruppo. Fondamentalmente i finanziamenti interni a un gruppo attuati mediante fondi provenienti da crediti ottenuti in base all'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 non sono leciti. In particolare un accordo di «cash pooling» non deve quindi privare il mutuatario che ha ricevuto mezzi finanziari secondo l'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 della possibilità di disporre autonomamente di tali mezzi. In base alla lettera b rimangono invece ammessi i pagamenti conformi al mercato effettuati in seno al gruppo che risultano possibili in base alla liquidità derivante dal credito COVID-19 e che servono a garantire la continuità operativa, ad esempio pagamenti per forniture di materiale da parte di una società del gruppo. I rimborsi *ordinari* di apporti a un «cash pooling» da parte del mutuatario, compresi i pagamenti *ordinari* a titolo di interessi, sono parimenti ammessi nella misura in cui si basano su impegni contrattuali *preesistenti* e sono esigibili.
- *Lettera d*: i crediti garantiti in virtù dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 servono a garantire la liquidità del richiedente con sede in Svizzera. Il trasferimento dei crediti garantiti mediante fideiussione a una persona o a un'impresa all'estero collegata in qualche modo al richiedente, ad esempio nell'ambito di un «cash pooling», non è ammesso (vedi anche cpv. 4). In base alle lettere b e c rimangono invece salvi e quindi sono ammessi i pagamenti conformi al mercato effettuati allo scopo di mantenere la continuità operativa. Sono pure ammessi gli ammortamenti e i pagamenti contrattuali ordinari a titolo di interessi, nella misura in cui si basano su impegni contrattuali preesistenti e sono esigibili.

Le disposizioni del capoverso 2 mirano complessivamente a evitare il deflusso di liquidità e, in particolare, un utilizzo diretto o indiretto dei crediti COVID-19, sostanzialmente derivanti da fondi pubblici, per scopi diversi da quello previsto. Come finora, le imprese e le persone che vi partecipano hanno inoltre 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. Il capoverso 2 incentiva altresì in qualche misura 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 nostro Collegio ha volutamente rinunciato a vietare alle imprese mutuarie di continuare a prevedere delle componenti variabili (bonus) nel proprio sistema retributivo. Nella procedura di consultazione alcuni pareri isolati hanno chiesto l'introduzione di tale divieto.⁴⁴ 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

⁴⁴ Verdi, PSS, USS.

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 passato⁴⁵. Il nostro Collegio 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*, in particolare in caso di adeguamento del contratto di credito, ad esempio per quanto riguarda la durata dell'ammortamento (art. 3).

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. 26 cpv. 2 del disegno). 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 legge sulle fideiussioni solidali COVID-19 i mutuatari devono pertanto poter effettuare qualsiasi investimento necessario a mantenere la continuità operativa, anche se non si tratta di meri investimenti di sostituzione.

Il *capoverso 4* sancisce quanto vige già oggi. Poiché tuttavia il rapporto tra la definizione dell'impiego illecito dei crediti COVID-19, il Codice delle obbligazioni e la legge del 3 ottobre 2003⁴⁶ sulla fusione (LFus) ha più volte sollevato interrogativi nella prassi ma anche nell'ambito della procedura di consultazione⁴⁷, è opportuno precisare alcuni principi per creare la necessaria certezza del diritto.

Rimangono illecite le *successioni a titolo particolare* volte al trasferimento di diritti e doveri derivanti dal rapporto di credito, ad esempio mediante cessione conformemente all'articolo 164 CO. Ciò corrisponde in particolare al numero 12 del contratto di credito riportato nell'allegato 2 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, che vieta questo tipo di cessioni.

Sono invece ammesse le ristrutturazioni secondo la LFus, che non sono escluse dagli articoli 3 e 4 della suddetta ordinanza né dal numero 12 del contratto di credito riportato nell'allegato 2 della stessa ordinanza. Tali ristrutturazioni rispondono alle esigenze economiche delle imprese. La ristrutturazione ai sensi della LFus può, ad esempio, essere parte di un piano di risanamento, agevolare il regolamento della successione nelle imprese familiari e rendersi necessaria a causa della crescente

⁴⁵ Cfr. in merito *Basler Kommentar, Obligationenrecht I* (Portmann/Rudolph), art. 322d n. marg. 10.

⁴⁶ RS 221.301

⁴⁷ SwissBanking, VSKB, CORE Partner AG.

portata delle attività operative (ad es. il trasferimento di tutti gli attivi e passivi di una ditta individuale nell'ambito della costituzione di una società anonima). Sono tuttora inconciliabili con lo scopo dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 e quindi non ammesse le ristrutturazioni che servono a trasferire all'estero gli attivi e i passivi del mutuatario.

Il trasferimento di diritti e doveri derivanti dal rapporto di credito è possibile solo se avviene mediante successione a titolo universale (fusione, divisione) o se comprende la parte sostanziale dell'impresa (separazione, trasferimento di patrimonio) oppure è abbinato a una trasformazione della forma giuridica che non comporta un trasferimento degli attivi e dei passivi all'estero.

La LFus prevede misure di accompagnamento che tutelino i creditori in ogni ristrutturazione (in particolare art. 6, 25 seg., 45–48, 68, 75). Inoltre, ogni ristrutturazione viene iscritta nel registro di commercio (art. 21, 51, 66, 73). L'iscrizione nel registro di commercio e i documenti giustificativi previsti dalla legge sono pubblici (art. 10 dell'ordinanza del 17 ottobre 2007⁴⁸ sul registro di commercio). Un mutuatario con sede in Svizzera che è stato oggetto di una ristrutturazione ai sensi della LFus può dunque essere parte contraente di più accordi di credito secondo l'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19.

In linea di principio è fatto salvo il consenso del mutuante: in particolare le condizioni generali del mutuante possono escludere una ristrutturazione del mutuatario per l'intera durata del credito. Il mutuante può vietare la ristrutturazione anche in un caso specifico, ad esempio se nuoce ai suoi interessi economici. Nell'ambito di tali ristrutturazioni devono inoltre essere considerati i requisiti previsti dalla normativa sulle fideiussioni per evitare di arrecare pregiudizio al fideiussore (ad es. il dovere di diligenza del creditore e l'obbligo di consegnare pegni e titoli in base all'art. 503 CO).

Alla garanzia mediante fideiussione dei rispettivi crediti si applica l'articolo 493 CO. Per la modifica della fideiussione, a patto che non consista nell'aumento della somma garantita, basta la forma scritta. Le organizzazioni che concedono fideiussioni devono dunque essere informate a posteriori, per iscritto o per via elettronica, delle modifiche delle fideiussioni, tuttavia il loro consenso scritto non è necessario.

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 2009⁴⁹ sull'IVA e art. 166 della legge federale del 14 dicembre 1990⁵⁰ sull'imposta federale diretta). Contrariamente all'articolo 13 capoverso 2 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, per

⁴⁸ RS 221.411

⁴⁹ RS 641.20

⁵⁰ RS 642.11

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 presumibilmente 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. Il termine «presumibilmente» esprime più chiaramente del testo dell'avamprogetto che si tratta sostanzialmente di una previsione, per quanto fondata (lo stesso dicasi per l'art. 7 cpv. 2 lett. b e l'art. 8 cpv. 4).⁵¹ 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, così come per la postergazione del credito di cui all'articolo 7, occorre quindi applicare una procedura strutturata e l'esito perseguito con questa misura (presumibile 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 all'articolo 6 capoverso 1 dell'ordinanza del 12 giugno 2015⁵² sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese. L'approccio dell'avamprogetto (cinque anni per la durata normale dell'ammortamento del credito; possibilità di proroga per un massimo di cinque anni per evitare casi di rigore) ha riscosso un netto consenso nella procedura di consultazione.⁵³

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 Tassi d'interesse

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. Le vostre Camere hanno già

⁵¹ Nella consultazione Baker McKenzie Glanzmann.

⁵² RS **951.251**

⁵³ In particolare GE, GL, UR, AG, CDEP, PPD, PLR, PSS, Economiesuisse, SwissHoldings, Travail.Suisse, EXPERTsuisse, FER, GastroSuisse, HIKF, Raiffeisen Svizzera.

respinto due volte una modifica del meccanismo previsto nell'ordinanza di necessità.⁵⁴

I tassi d'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 rapporti 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 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 del 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, come chiesto da alcuni partecipanti alla consultazione⁵⁵, 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. Anche le vostre Camere hanno respinto due mozioni in materia.

Tuttavia, 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 del 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 mutuanti nel sistema di fideiussione del credito COVID-19.

⁵⁴ Mozione 20.3153 «Mantenere un tasso d'interesse pari allo 0,0 per cento per i crediti garantiti dalla Confederazione», depositata il 27 aprile 2020 dalla Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati; mozione 20.3148 «Mantenere un tasso d'interesse pari allo 0,0 per cento per i crediti garantiti dalla Confederazione», depositata il 24 aprile 2020 dalla Commissione delle finanze del Consiglio nazionale.

⁵⁵ PSS, Verdi, PEV, USS, USAM, HIKF, GastroSuisse, HotellerieSuisse, Swissmecanic, Travail.Suisse.

5.3 Sezione 3: Compiti delle organizzazioni che concedono fideiussioni e convenzione con la Confederazione

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 e 8) 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 CDF, dalle organizzazioni che concedono fideiussioni (cfr. n. 4.1.4 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, adottando tutti i provvedimenti necessari. 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. 25 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)⁵⁶ ai fini di tutelare gli interessi della Confederazione. Questa possibilità sussiste per le organizzazioni che concedono fideiussioni, in ragione della loro responsabilità diretta quali garanti solidali nei confronti dei mutuant, anche nell'ambito dei procedimenti penali che precedono l'escussione o il pagamento formale della fideiussione.

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 14 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 in collaborazione con le quattro organizzazioni che concedono fideiussioni 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

⁵⁶ RS 312.0

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 25 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 mutuantanti 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.

5.4 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

Oltre all'articolo 3 concernente la durata della fideiussione e l'ammortamento, gli articoli 7 e 8 costituiscono le principali disposizioni legali ai fini del disciplinamento dei casi di rigore per il singolo caso, che nella procedura di consultazione ha riscosso un ampio consenso (cfr. in generale n. 4.1.3).

Non è opportuno prevedere in generale una postergazione automatica per tutti i crediti COVID-19. Ne conseguirebbe che fondi pubblici per un ammontare di 16,4 miliardi di franchi circa avrebbero nella graduatoria (art. 219 della legge federale dell'11 aprile 1889⁵⁷ 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 mutuante. Se il credito è stato ceduto (segnatamente per il rifinanziamento da parte della BNS [art. 19–21]), il mutuante 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 della parte essenziale dell'impresa e di una liquidazione iscritta nel registro di commercio.

⁵⁷ RS 281.1

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. In alcuni pareri è stato chiesto che tali condizioni non siano applicate cumulativamente⁵⁸, il che è tuttavia imprescindibile poiché rientrano in un approccio integrato. Per definire le condizioni il nostro Collegio si è basato sul vigente articolo 59 capoverso 6 della legge del 21 marzo 2003⁵⁹ sulla promozione dell'alloggio. La postergazione del credito dell'organizzazione che concede fideiussioni deve essere integrata in un programma chiaro mediante un piano di risanamento e liquidazione (lett. a) e presumibilmente ridurre i rischi finanziari per la Confederazione (lett. b), fermo restando che occorre sempre trovare il giusto equilibrio tra i fattori positivi e negativi per la Confederazione (cfr. anche art. 3). Rispetto all'avamprogetto, gli «accordi vincolanti» non sono più menzionati nella lettera a. In tal modo viene creata una maggiore flessibilità, anche in considerazione dei pareri presentati nella procedura di consultazione⁶⁰, poiché le postergazioni costituiscono spesso una condizione importante di un piano di ristrutturazione o risanamento vincolante. La conferma della necessità di un piano di risanamento o di liquidazione garantisce un processo sufficientemente strutturato. Deve esserci un certo equilibrio anche nei sacrifici⁶¹ (lett. c n. 1 e 2): il debitore o i terzi devono essere sufficientemente vincolati a mettere a disposizione capitale proprio o di terzi di entità considerevole oppure a rinunciare in misura considerevole ai crediti. I nuovi fondi possono essere versati al mutuatario solo dopo che è decorso un tempo utile successivamente alla postergazione, ad esempio mediante un aumento di capitale approvato da un'assemblea generale straordinaria da convocare. L'intero capoverso 2 lascia volutamente all'organizzazione che concede fideiussioni un certo margine discrezionale che può essere precisato nella convenzione di diritto pubblico con il DEFR (art. 6 cpv. 2 lett. g).

Il *capoverso 3* prevede, se sono soddisfatte le condizioni di cui al capoverso 2, 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 presumibilmente ridurre i rischi finanziari per la Confederazione. Anche il mutuatario può avanzare una richiesta in tal senso all'organizzazione che concede fideiussioni. Il pagamento anticipato può essere opportuno in vista di un risanamento durevole del mutuatario.

⁵⁸ VD, CP, CR.

⁵⁹ RS 842

⁶⁰ BL, LU, BG Mitte.

⁶¹ 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.»

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. CO⁶²).

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 concede 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, dopo l'escussione o il pagamento anticipato della fideiussione, di partecipare nell'ambito di una procedura concordataria per un mutuatario secondo gli articoli 293 e seguenti LEF, alle spese per l'onorario del commissario fino a un importo massimo di 100 000 franchi. In tal modo si vuole evitare che una procedura concordataria opportuna per un mutuatario si risolva in un insuccesso già per questo motivo e che venga dichiarato il fallimento del mutuatario. In tal modo la Confederazione può fornire un contributo importante al risanamento di imprese risanabili.

Dalla procedura di consultazione⁶³ è emerso che l'importo di 50 000 franchi previsto nell'avamprogetto era eccessivamente basso, pertanto è stato raddoppiato. L'importo

⁶² Cfr. Heinrich Honsell, *Schweizerisches Obligationenrecht, Besonderer Teil*, 10^a ed., Berna 2017, pag. 445 seg.

di 100 000 franchi costituisce un tetto massimo, quindi l'organizzazione che concede fideiussioni può autorizzare anche due tranches (ad es. 35 000 e 25 000 franchi). La correlazione tra l'assunzione delle spese per l'onorario del commissario e i crediti COVID-19 comporta che la richiesta può essere avanzata soltanto dal mutuatario di un credito COVID-19. Inoltre è necessario che il credito sia già stato trasferito all'organizzazione che concede fideiussioni, a cui si è quindi già fatto ricorso oppure che ha pagato anticipatamente la fideiussione solidale in virtù dell'articolo 7 capoversi 2 e 3.

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 presumibilmente aumentare in modo significativo a seguito dell'assunzione delle spese per l'onorario del commissario. 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. L'organizzazione che concede fideiussioni deve considerare in particolare l'importo non ancora ammortizzato del credito COVID-19 e la complessità del caso.

Il *capoverso 5* si basa sull'articolo 59 capoverso 3 della legge federale del 7 ottobre 2005⁶⁴ 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 nella 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 degli oltre 135 000 crediti COVID-19 garantiti. Per questo il *capoverso 1* prevede esplicita-

⁶³ BL, LU, BG Mitte, Lorandi, Transliq AG.

⁶⁴ 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. 6.1.1).

Le organizzazioni che concedono fideiussioni restano tuttavia responsabili nei confronti della Confederazione dell'adempimento diligente dei propri compiti (art. 5 cpv. 3). Per questa ragione, in funzione delle circostanze concrete, esse devono scegliere, istruire e sorvegliare accuratamente i terzi cui fanno ricorso. Eventualmente devono disdire un rapporto di credito, ad esempio revocando un incarico. Nella convenzione di diritto pubblico conclusa con l'organizzazione che concede fideiussioni, il DEFR disciplina 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 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. 14).

Art. 10 Prevenzione, lotta e perseguimento degli abusi

Ai fini della prevenzione, della lotta e del perseguimento degli abusi (cfr. n. 4.1.4), il DEFR collabora strettamente con il DFF, altri servizi competenti della Confederazione (nello specifico l'Amministrazione federale delle contribuzioni, AFC) e dei Cantoni (segnatamente le autorità di perseguimento penale), 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. Sono fatte salve le disposizioni di leggi speciali.

Ad esempio è possibile lo scambio di informazioni tra autorità, ma non tra enti giuridici di diritto privato come sono le organizzazioni che concedono fideiussioni, in caso di violazione della legge sulle fideiussioni solidali COVID-19 o dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, laddove siano soddisfatte le

condizioni di cui all'articolo 29 capoverso 2^{bis} della LRD, ossia nell'ambito della lotta contro il riciclaggio di denaro o contro i reati preliminari allo stesso.

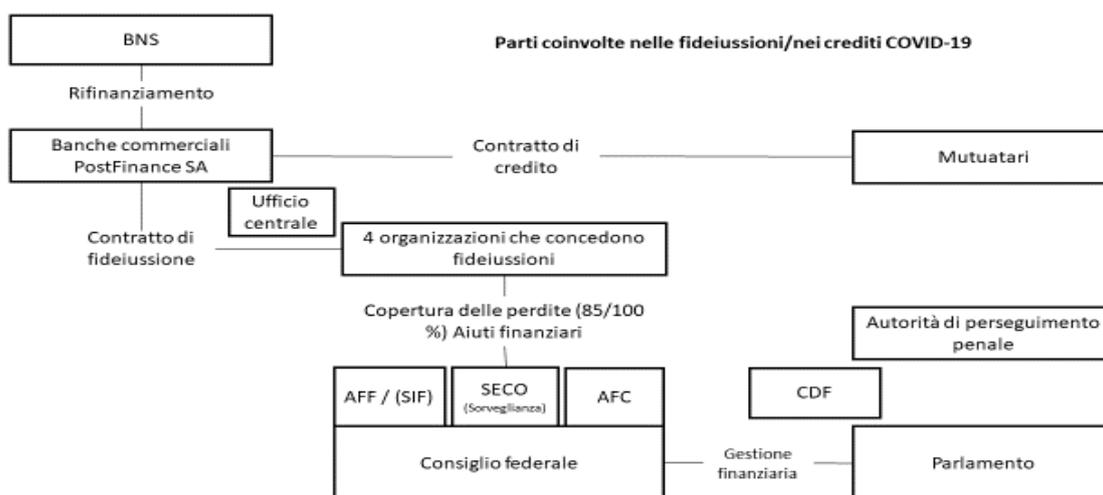
Qualora un istituto assoggettato alla LRD abbia il sospetto o constati che un credito COVID-19 è stato ottenuto o utilizzato in ragione di un crimine ai sensi del Codice penale del 21 dicembre 1937⁶⁵ (CP), la banca è tenuta per legge a segnalarlo all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS). MROS denuncia senza indugio il fatto alla competente autorità di perseguimento penale se sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 23 capoverso 4 LRD e all'articolo 8 dell'ordinanza del 25 agosto 2004⁶⁶ sull'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro.⁶⁷

Il DEFR disciplina il coinvolgimento dell'organizzazione che concede fidejussioni 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 sulle fidejussioni 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 16,4 miliardi di franchi circa, nonché ai fini della prevenzione, della lotta e del perseguimento degli abusi.



65 RS 311.0

66 RS 955.23

67 Le statistiche delle comunicazioni di sospetto pervenute a MROS e delle denunce sporte da MROS sono consultabili all'indirizzo:
<https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/it/home/kriminalitaet/geldwaescherei/ueberbrueckungskredite.html>

Nel *capoverso 1* il CDF viene citato esplicitamente. Pur sottolineando l'importanza del CDF e dei suoi compiti nell'ambito del sistema di fideiussione del credito COVID-19, tale menzione ha un effetto meramente dichiarativo. Finora l'appartenenza del CDF alle autorità federali competenti (ad es. SECO, AFC, AFF e Ufficio federale di statistica,) era sottintesa. La comunicazione dei dati (chiamata finora in modo improprio scambio) contempla come finora anche il trattamento e il collegamento dei dati (compresi quelli statistici), in particolare da parte del CDF (cfr. n. 4.1.4). Rispetto all'avamprogetto, ora sono citati esplicitamente la prevenzione, la lotta e il perseguimento degli abusi.⁶⁸ Non si tratta di una modifica materiale, bensì di un chiarimento di carattere linguistico in linea con la prassi attuale.

È fatto salvo lo specifico divieto d'informazione di cui all'articolo 10a LRD⁶⁹ che mette in atto il divieto di trasmissione delle informazioni conformemente agli standard del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI). Si vuole così impedire che il cliente della banca giunga a conoscenza della comunicazione di sospetto trasmessa a suo carico e che possa quindi ostacolare l'analisi di MROS e, successivamente, in caso di denuncia sporta ai sensi dell'articolo 23 capoverso 4 LRD, le indagini delle autorità di perseguimento penale e la relativa assunzione di prove.

Il trattamento, il collegamento e la comunicazione si limitano ai dati personali e alle informazioni che occorrono per l'adempimento dei compiti delle parti coinvolte. Al momento non si ritiene ad esempio necessaria una comunicazione diretta dei dati personali e delle informazioni tra i mutanti. Le informazioni sono destinate in primo luogo alle quattro organizzazioni che concedono fideiussioni per consentirne l'adempimento dei compiti (art. 5).

Nello specifico i dati personali e le informazioni comprendono i dati relativi alle persone fisiche e alle persone giuridiche. Attualmente è pendente presso le vostre Camere un progetto di revisione della legge sulla protezione dei dati (LPD; cfr. oggetto del Consiglio federale n. 17.059), che intende limitare la nozione di dati personali ai dati di persone fisiche (art. 1 e 2 cpv. 1 D-LPD). Il trattamento dei dati delle persone giuridiche sarà presumibilmente disciplinato negli articoli 57h^{bis} e seguenti D-LOGA. Secondo l'articolo 57s capoverso 1 D-LOGA, anche in futuro la comunicazione di dati relativi a persone giuridiche dovrà fondarsi su una base legale. Tuttavia, lo scambio in questione di dati e di informazioni deve rimanere invariato. Al più tardi cinque anni dopo l'entrata in vigore della revisione totale della LPD (cfr. disposizioni transitorie nell'art. 66 D-LPD) il competente ufficio federale integrerà la presente disposizione dei dati relativi alle persone giuridiche, affinché la loro comunicazione rimanga possibile. Questa procedura è prevista anche per numerose altre leggi federali.

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.

⁶⁸ Proposta dalla VSKB nella procedura di consultazione.

⁶⁹ Diversamente dal parere formulato da Kellerhals Carrard nella procedura di consultazione.

L'obbligo di informazione di cui al *capoverso 3* prescritto per i mutuanti 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 mutuanti 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. 18). Viene ora precisato che, per adempiere i loro obblighi conformemente alla presente disposizione, i mutuanti, devono utilizzare il sistema di trattamento dei dati gestito dalle organizzazioni che concedono fideiussioni. Queste ultime sottopongono il proprio sistema di trattamento dei dati a verifiche per accertare che rispetti i requisiti in materia di sicurezza dei dati riconosciuti (ossia i requisiti in materia di protezione e di sicurezza dei dati). Le organizzazioni che concedono fideiussioni, d'intesa con la SECO, definiscono il programma di verifica conformemente agli standard usuali nel settore. A condizione che i dati siano trasmessi secondo le prescrizioni delle organizzazioni che concedono fideiussioni e mediante il sistema prestabilito di trattamento dei dati, i mutuanti non hanno obblighi di verifica e, quindi, responsabilità in merito al sistema di trattamento dei dati e alla loro trasmissione.

Conformemente al *capoverso 4*, la SECO e il CFF possono chiedere in qualsiasi momento alle organizzazioni che concedono fideiussioni i dati personali e le informazioni di cui necessitano per adempiere i loro 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 è esaustivo e l'esonero dall'osservanza del segreto delle revisioni era già previsto espressamente nell'accordo di credito COVID-19. Neppure la menzione esplicita del segreto statistico costituisce un'estensione materiale, poiché era sinora sussunto nel generale scambio di dati e informazioni tra le autorità. Non è inoltre necessario un ulteriore consenso da parte delle imprese e delle persone interessate. Resta 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.⁷⁰

Se il mutuante escute la fideiussione solidale, tutti i suoi diritti vengono trasferiti all'organizzazione che concede fideiussioni (surrogazione secondo gli art. 507 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

⁷⁰ Il presente commento tiene anche in sufficiente considerazione la richiesta espressa nella procedura di consultazione che il segreto professionale degli avvocati non venga eccessivamente limitato (SAV).

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, ad esempio il numero e il volume per Cantone, settore⁷¹ e dimensioni dell'impresa.⁷²

Il *capoverso 2 lettere a e b* specifica che i dati personali e le informazioni concernenti le *singole* imprese e persone che richiedono e ricevono un credito (nomi, indirizzi ecc.) non possono essere divulgati sulla base di una domanda ai sensi della legge del 17 dicembre 2004⁷³ sulla trasparenza (LTras). L'articolo 12 costituisce quindi una disposizione speciale ai sensi dell'articolo 4 lettera a LTras (cfr. anche art. 28 cpv. 3).

Sussiste certamente un interesse pubblico nel sapere in che modo la Confederazione utilizza i fondi pubblici. Nel caso di specie, tuttavia, le informazioni relative alle singole relazioni d'affari tra il mutuante e il mutuatario non sono necessarie ai fini della valutazione giuridica e politica dell'impiego di detti fondi. Tali informazioni sono inoltre considerate riservate ai sensi dell'ordinamento giuridico svizzero e riguardano la sfera economica privata. A ciò si aggiunge il fatto che l'ampio scambio di dati personali e di informazioni secondo l'articolo 11 fornisce alle parti coinvolte le informazioni necessarie ai fini della prevenzione, della lotta e del perseguimento degli abusi (cfr. n. 4.1.4 e art. 10), dell'escussione delle fideiussioni e della gestione dei crediti trasferiti alle organizzazioni che concedono fideiussioni (art. 7 seg.).

Nella procedura di consultazione l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT) ha respinto la disposizione del capoverso 2, sostenendo che sussiste un interesse pubblico generale nel sapere in che modo è impiegato il denaro dei contribuenti. L'esame nel singolo caso della comunicazione dei dati dei mutuantisti appare ragionevole, tanto più che la LTras garantisce gli interessi privati delle persone che richiedono e ricevono un credito, con la riserva del segreto bancario, la protezione dei segreti d'affari, della sfera privata e dei dati. Il disciplinamento proposto impedirebbe di verificare nel singolo caso, su domanda di accesso, l'esistenza e la rilevanza dell'interesse pubblico nella comunicazione di queste informazioni. Ciò renderebbe impossibile per la popolazione comprendere l'operato dell'Amministrazione. Nell'ottica della lotta agli abusi, creare trasparenza è nell'interesse dell'Amministrazione pubblica.

Al parere dell'IFPDT va obiettato che il pubblico interesse generale alla pubblicazione di dati personali relativi a *singoli* mutuatari non prevale sull'interesse di questi ultimi alla salvaguardia del segreto commerciale. Sussiste un interesse preponderante alla tutela della sfera privata, quindi il singolo caso, così come la pubblicazione dei dati relativi a tutti i mutuatari non devono essere chiariti di volta in volta nella procedura di accesso. Ad esempio, nell'ambito di una procedura di accesso finora

⁷¹ Espressamente richiesto da GastroSuisse.

⁷² Molte di queste informazioni, concernenti anche i vari settori, sono consultabili all'indirizzo: <https://covid19.easygov.swiss/it/> (per i media).

⁷³ RS 152.3

applicabile è stato chiesto di prendere visione dei dati aggregati e individuali dei mutuatari. Mentre i dati aggregati erano già stati ampiamente pubblicati, l'IFPDT appellandosi alla LTras ha raccomandato di concedere l'accesso ai dati individuali dei mutuatari mediante anonimizzazione annerendo i riferimenti al singolo caso. In concreto ciò comporterebbe la necessità di verificare la possibilità di risalire a determinati o determinabili mutuatari analizzando oltre 135 000 dati, ad esempio in base al numero di avviamento postale o all'importo del credito. Tale verifica sarebbe oltremodo dispendiosa in termini di tempo e risorse di personale e non escluderebbe comunque il rischio di poter risalire ai mutuatari.

Inoltre, come suesposto, una lotta efficace agli abusi è già garantita mediante lo scambio di informazioni di cui all'articolo 11 del disegno. In questo ambito vengono scambiati anche dati personali e ulteriori informazioni.

Infine, nulla osta alla pubblicazione completa di valutazioni statistiche o di dati anonimizzati e aggregati; essa è addirittura prevista espressamente dall'articolo 12 capoverso 1. Già poco dopo l'entrata in vigore dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 erano stati pubblicati numerosi grafici e informazioni.⁷⁴ Questi vengono regolarmente aggiornati. Le diverse esigenze di informazione sono dunque tenute in sufficiente considerazione, senza esporre particolarmente singole persone e imprese.

5.5 Sezione 5: Assunzione delle perdite da fideiussioni e delle spese amministrative da parte della Confederazione

Art. 13 Assunzione delle perdite da fideiussioni da parte della Confederazione

A fronte delle conseguenze che la lotta su scala mondiale all'epidemia di COVID-19 ha anche sull'economia svizzera, era atteso un elevato numero di richieste di fideiussioni. In questa circostanza le quattro organizzazioni che hanno concesso le fideiussioni non sarebbero più state in grado di coprire da sole le perdite derivanti da fideiussioni del 35 per cento come previsto all'articolo 6 capoverso 2 della legge federale del 6 ottobre 2006⁷⁵ sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese. Inoltre, nel contesto specifico dell'epidemia di COVID-19 le condizioni per l'accesso alle fideiussioni sono state temporaneamente agevolate per consentire alle imprese interessate di procurarsi liquidità in modo rapido e senza formalità burocratiche. Questo ha fatto aumentare sistematicamente il rischio di inadempienze.

Alla luce di quanto precede, nel *capoverso 1* si stabilisce quindi che la Confederazione si assume la totalità del rischio di perdita dell'organizzazione che concede fideiussioni per le fideiussioni solidali COVID-19 secondo gli articoli 3 (tutta la parte garantita, ossia il 100 % dei crediti) e secondo l'articolo 4 capoverso 5

⁷⁴ <https://covid19.easygov.swiss/it/> (per i media).

⁷⁵ RS 951.25

dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 (tutta la parte garantita, ossia l'85 % dei crediti).

La ripartizione del rischio di inadempienza in un rapporto dell'85 per cento (Confederazione) e del 15 per cento (banca) per un credito COVID-19 secondo l'articolo 4 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 si applica anche in caso di inadempienza parziale: se ciò accade, la banca risponde del 15 per cento di tale inadempienza parziale. Spesso la banca e l'organizzazione che concede fideiussioni sono accomunate dagli stessi interessi in merito agli ulteriori passi da intraprendere.

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

Il *capoverso 2* enuncia gli elementi determinanti per calcolare le perdite che la Confederazione si assume. 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 art. 4 cpv. 5 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19), 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. 16). 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. 15).

Art. 14 Assunzione delle spese amministrative da parte della Confederazione

Le fideiussioni non devono comportare alcun costo per i beneficiari. Le organizzazioni non hanno quindi addebitato né emolumenti per l'esame della richiesta né premi di rischio; secondo il *capoverso 1* la Confederazione si assume pertanto anche tutte 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 16 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 capoverso 4, 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 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. 15 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 LSu. Si tratta di 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. 16 Versamento degli importi di credito recuperati

L'articolo 16 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), 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 14.

Art. 17 Fissazione dei contributi per l'assunzione delle perdite da fideiussioni e delle spese amministrative

Secondo il *capoverso 1*, la SECO fissa l'importo dei contributi per l'assunzione 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. 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. 18 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 sugli aiuti

finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese). Per quanto riguarda i crediti e le fideiussioni COVID-19, l'*articolo 18* stabilisce esplicitamente che il DEFR informi regolarmente il Consiglio federale sull'entità degli impegni della Confederazione (impegni eventuali, accantonamenti ecc.) e gli fornisca analisi specifiche (cfr. anche art. 12). 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.

5.6 Sezione 6: Trasferimento semplificato dei crediti per il rifinanziamento da parte della BNS

Art. 19 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 2003⁷⁶ 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 (schema di rifinanziamento BNS-COVID-19, SRC⁷⁷), 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 19, 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

⁷⁶ RS 951.11

⁷⁷ Schema di rifinanziamento BNS-COVID-19: cfr. https://www.snb.ch/it/ifor/finmkt/operat/id/finmkt_crf.

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 mutuatari, ogni giorno un numero elevato di crediti viene trasferito a titolo di garanzia alla BNS o ritrasferito alle banche. Il requisito della forma scritta 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 individuabili. 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. 21).

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. 20 Diritti di prelazione e diritti 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, per quanto riguarda i diritti accessori il presente *articolo 20* stabilisce che tutti i diritti di prelazione e i diritti 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 mutuanti. In caso di ritrasferimento del credito alla banca, questi diritti di prelazione e diritti 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 accessori *giuridicamente autonomi* 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. 21 Obbligo e diritto di informazione

Il *capoverso 1* sancisce che per il disbrigo operativo del rifinanziamento la banca è tenuta a trasmettere regolarmente alla BNS informazioni concernenti i crediti trasferiti a titolo di garanzia (ad es. nome del debitore, importo del credito, durata residua). Le banche sono inoltre 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 1934⁷⁸ 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).

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. Secondo il *capoverso 2*, la BNS deve quindi 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 (cfr. anche art. 11).

⁷⁸ RS 952.0

L'articolo 22 capoverso 2 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 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 mutuanti 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.

5.7 Sezione 7: Responsabilità, compiti dell'ufficio di revisione, eccedenza dei debiti e disposizione penale

Art. 22 Responsabilità

La responsabilità personale e solidale dei membri degli organi superiori di direzione e di amministrazione nonché di tutte le persone che si occupano della gestione o della liquidazione del mutuatario corrisponde sostanzialmente a quella disciplinata all'articolo 18a dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19⁷⁹. Già oggi essa rappresenta un elemento importante della prevenzione degli abusi, che contrasta la violazione delle disposizioni dell'articolo 2 capoverso 2. Rispetto all'avamprogetto, che conteneva il termine molto generico di organo, il campo di applicazione personale è stato limitato per evitare che gli azionisti e l'ufficio di revisione rientrino nella disposizione concernente la responsabilità se non svolgono funzioni di direzione, gestione o liquidazione.⁸⁰ Naturalmente rimangono applicabili le disposizioni in materia di responsabilità di altri atti normativi, ad esempio del diritto della società anonima (art. 752 segg. CO).

Art. 23 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 lett. 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 alle summenzionate fattispecie di obblighi dell'ufficio di revisione già esistenti. 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.

I casi che rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 2 capoverso 2 lettere a–d sono perlopiù analizzati direttamente o indirettamente in occasione della revisione ordinaria o limitata effettuata nell'ambito del regime di autodisciplina (norme deon-

⁷⁹ Cfr. le spiegazioni relative all'ordinanza del 16 aprile 2020 COVID-19 insolvenza, pag. 9, consultabili all'indirizzo: <https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/aktuell/coronavirus.html> (il documento è disponibile in francese e tedesco).

⁸⁰ Nella procedura di consultazione questo aspetto è stato messo in evidenza tra l'altro da EXPERTsuisse e Baker McKenzie Glanzmann.

tologiche e professionali). Ove venissero constatate violazioni della legge, saranno segnalate nel rapporto di revisione.

L'ufficio di revisione non deve procedere ad 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.

Nei pareri formulati durante la procedura di consultazione è stato giustamente osservato che numerosi mutuatari non hanno un proprio ufficio di revisione in virtù della possibilità di rinunciare alla revisione limitata dei conti annuali (*opting-out* conformemente all'art. 727a in combinato disposto con l'art. 727 cpv. 1 CO).⁸¹ Dal punto di vista materiale, ciò non dà tuttavia motivo di rinunciare completamente alla presente disposizione.

Art. 24 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, secondo il *capoverso 1* i crediti COVID-19 fino a 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. Al riguardo l'articolo 24 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 stabiliva quale termine il 31 marzo 2022.⁸²

In caso di deroghe alla tutela del capitale devono essere sempre soppesati gli interessi delle PMI mutuatarie con quelli dei creditori attuali e futuri. Le misure di risanamento e di liquidazione che risultano inevitabili non dovrebbero essere procrastinate inutilmente. Occorre quindi 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 se tali crediti di entità minore fino a 500 000 franchi continueranno a non essere considerati capitale di terzi. Il 17 agosto 2020 l'importo medio dei 135 005 accordi di credito ammontava a 103 000 franchi. Non sarebbe nell'interesse dei creditori se dopo il 31 marzo 2022 un numero più elevato di imprese mutuatarie 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,

⁸¹ EXPERTsuisse.

⁸² Cfr. spiegazioni concernenti l'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, pag. 19.

i creditori riceverebbero 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 COVID-19 di cui all'articolo 4 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 superiori a 500 000 franchi, oltre alla Confederazione anche i mutuanti assumono il 15 per cento del rischio di mancato pagamento (17 agosto 2020: 1128 domande di credito; importo medio del credito 2,7 mio. fr.). I mutuanti hanno pertanto negoziato le modalità dei crediti nel dettaglio con i mutuatari concludendo contratti di credito *individuali*. Le parti contraenti non potevano prevedere una deroga materiale all'articolo 725 CO dall'entrata in vigore dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 e, quindi, al momento della conclusione del contratto. La concessione a posteriori di una deroga normativa all'articolo 725 CO non è quindi giustificabile. Il legislatore interverrebbe in rapporti di credito esistenti, cambiando dopo lo scadere del termine per la presentazione delle domande di credito una regola spesso rilevante per la concessione del credito stesso. Il nostro Collegio intende evitare l'incertezza giuridica che ne deriverebbe per i mutuanti e gli altri creditori⁸³. L'estensione dell'articolo 25 ai crediti COVID-19 Plus è stata in effetti caldeggiata da un numero esiguo di pareri.⁸⁴

Per la data dell'entrata in vigore della revisione del diritto della società anonima decisa nella sessione estiva 2020 (oggetto del Consiglio federale n. 16.077-1) deve essere modificato il rimando all'articolo 725 capoversi 1 e 2 CO, che avrà il seguente tenore: «articolo 725a capoverso 1 del Codice delle obbligazioni (CO)» (invece dell'attuale «articolo 725 capoverso 1 del Codice delle obbligazioni [CO]») e «articolo 725b capoverso 1 CO» (invece dell'attuale «articolo 725 capoverso 2 CO»).

Conformemente al *capoverso 2*, il *capoverso 1* si applica in particolare anche alla società a garanzia limitata (art. 820 CO), alla società cooperativa (art. 903 CO) e alla fondazione (art. 84a CS).

Art. 25 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

⁸³ Questo è anche il parere del nostro Consiglio in risposta alla mozione 20.3813 Regazzi «Neanche i crediti PLUS COVID-19 devono essere considerati capitale di terzi per l'intera durata della fideiussione solidale».

⁸⁴ USAM, HotellerieSuisse.

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-19.⁸⁵ 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. Con la richiesta di credito o l'accordo di credito il mutuatario conferma che le indicazioni fornite sono complete e veritiere. La disposizione penale riguarda chi ha ottenuto un credito COVID-19 fornendo intenzionalmente informazioni false 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 CP, ad esempio la truffa ai sensi dell'articolo 146 CP, l'ottenimento illecito di prestazioni di un'assicurazione sociale o dell'aiuto sociale ai sensi dell'articolo 148a CP, la falsità in documenti ai sensi dell'articolo 251 CP e il riciclaggio di denaro ai sensi dell'articolo 305^{bis} CP, prevalgono sulla presente disposizione penale.⁸⁶ Laddove la violazione della legge sulle fideiussioni solidali COVID-19 costituisca un reato preliminare al riciclaggio di denaro, si applicano pure le disposizioni della LRD.

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).

In deroga all'articolo 109 CP, il *capoverso 2* sancisce che l'azione penale per le contravvenzioni secondo il presente disegno di legge si prescrive dopo sette anni. Il termine di prescrizione si applica anche alle infrazioni all'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, se prima dell'entrata in vigore della presente legge l'azione penale non è ancora prescritta.

Conformemente all'articolo 301 capoverso 1 CPP, 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 cpv. 4 della legge del 24 marzo 2000⁸⁷ sul personale federale). Per gli impiegati delle quattro organizzazioni che concedono fideiussioni, il diritto di sporgere denuncia si basa inoltre sui rispettivi contratti di lavoro (di diritto

⁸⁵ Così come richiesto anche dall'UDC nella procedura di consultazione.

⁸⁶ Cfr. nel complesso Marc Jean-Richard-dit-Bressel/Andrea Jug-Höhener, *Die Profiteure der Krise, Ein Betrug der besonders verwerflichen Art: Strafbarkeit des Missbrauchs von Corona-Krediten aus einer Praxisperspektive*, in Jusletter del 3 agosto 2020, pag. 5 segg., pag. 11 seg., pag. 12 segg. e pag. 16.

⁸⁷ RS 172.220.1

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 stabilisce le condizioni alle quali essi non hanno solo la facoltà, bensì l'obbligo di sporgere una denuncia penale. In tal modo si crea una sufficiente flessibilità per il DEFR e le organizzazioni che concedono fideiussioni. È dunque possibile ricorrere alla disposizione penale come *ultima ratio*.

5.8 Sezione 8: Disposizioni finali

Art. 26 Mantenimento 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 necessari per la continuità operativa che fino ad ora non erano leciti. In tal modo si crea certezza del diritto senza arrecare pregiudizio ai mutuant.

Art. 27 Modifica di altri atti normativi

1. Legge federale del 18 giugno 2010⁸⁸ sul numero d'identificazione delle imprese

Al fine di garantire la lotta contro gli abusi e il flusso di informazioni tra tutti i partecipanti (art. 10 seg., cfr. anche n. 4.1.4) 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 2010⁸⁹ 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

⁸⁸ RS 431.03

⁸⁹ RS 783.1

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.

3. Legge del 3 ottobre 2003⁹⁰ sulla Banca nazionale

Nell'adempire i propri compiti pubblici, la 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 adempire, 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 dell'ordinanza del 18 marzo 2004⁹¹ sulla Banca nazionale.

Per motivi di trasparenza, nell'ambito della revisione totale della legge del 19 giugno 1992⁹² 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

⁹⁰ RS 951.11

⁹¹ RS 951.131

⁹² RS 235.1

i suoi compiti legali, la BNS può trattare dati personali, compresi quelli degni di particolare protezione, nonché dati di persone giuridiche⁹³. La data di entrata in vigore della revisione totale della LPD non è ancora decisa, 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 presso le vostre Camere (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 (cfr. n. 64 dell'allegato al D-LPD).

Art. 28 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 fideiussioni solidali COVID-19, posta in vigore dal nostro Consiglio il 26 marzo 2020.

Conformemente all'articolo 165 capoverso 1 Cost., la validità della legge urgente sulle fideiussioni solidali COVID-19 deve essere limitata nel tempo. Dal momento che le fideiussioni 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 fideiussioni solidali COVID-19. Di conseguenza, la legge è valida fino al 31 dicembre 2032. Prima della scadenza del termine, il nostro Collegio 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 fideiussioni 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 che sono state avviate prima dell'entrata in vigore della legge sulle fideiussioni 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.

⁹³ 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).

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

6.1.1 Ripercussioni finanziarie

Con il presente disegno il nostro Collegio intende trasporre la sua ordinanza sulle fideiussioni 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 fideiussioni solidali COVID-19, già decisa e attuata. Secondo l'articolo 11 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, le richieste di credito potevano essere presentate alle banche o a PostFinance SA entro il 31 luglio 2020.

Per le fideiussioni solidali con assunzione delle perdite da parte della Confederazione, la vostra Assemblea ha stabilito un credito d'impegno pari a 40 miliardi di franchi⁹⁴. Secondo i dati della SECO del 17 agosto 2020⁹⁵, questo credito è stato utilizzato nella misura del 41 per cento (16,4 mia. fr.). L'84,1 per cento dei fondi garantiti riguardano crediti COVID-19 fino a 500 000 franchi (13,8 mia. fr.).

Per la Confederazione i fondi defluiscono solo se le fideiussioni solidali sono effettivamente escusse dai mutuanti oppure pagate dalle organizzazioni che concedono fideiussioni. Dal momento che la procedura semplice e rapida di concessione dei crediti implica il rischio di perdite connesso alle fideiussioni, per farvi fronte è stato chiesto alle vostre Camere, già per il 2020, un miliardo di franchi nel quadro di un ulteriore annuncio a complemento della prima aggiunta al preventivo 2020. Sinora sono state escusse dai mutuanti 167 fideiussioni solidali per un valore complessivo di 13,7 milioni di franchi (dati aggiornati al 17 agosto 2020).

La stima delle perdite finanziarie (art. 13) e delle spese amministrative delle organizzazioni che concedono fideiussioni (art. 14, cfr. anche n. 6.1.2), 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 una quota elevata di perdite derivanti dai crediti si verificherà nei primi due anni successivi alla conclusione di un accordo di credito. La Confederazione dovrà quindi sopportare verosimilmente perdite elevate da fideiussioni soprattutto sino al 2022 (stimate fino a 1,3 mia. l'anno).

Se una fideiussione comporta delle perdite, le organizzazioni che concedono fideiussioni sono tenute a prendere tutte le misure necessarie per recuperare l'importo del credito (art. 8 cpv. 1). Gli importi di credito recuperati sono destinati alla Confede-

⁹⁴ 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).

⁹⁵ Consultabili all'indirizzo <https://covid19.easygov.swiss/it/> (per i media).

razione (art. 16). 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.

6.1.2 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 mutuantici 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 pratiche relative alle fideiussioni (art. 14). In un'ottica a più lungo termine, il contributo della Confederazione alla copertura delle spese dipende dal numero e dalla qualità delle fideiussioni nonché dal lavoro necessario e include le spese per il ricorso a terzi. La stima del contributo alla copertura delle spese a favore delle organizzazioni che concedono fideiussioni previsto dal 2021 è tuttora incerta a causa della situazione generale.

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 23 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. 4.1.4). 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'infrastruttura informatica (IT), 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. 4.1.1) ha potuto essere coperto con l'attuale personale. Tuttavia, in futuro l'onere per verificare i contributi per la copertura delle perdite e sbrigare le relative pratiche, garantire la liquidità delle quattro organizzazioni che concedono fideiussioni, vigilare sulle organizzazioni che concedono fideiussioni, assicurare i processi informatizzati, coordinare la lotta agli abusi, rispondere alle domande in particolare da parte dei mutuatari e dei mutuantici partecipanti nonché per elaborare i rapporti destinati al Consiglio federale comporterà temporaneamente un maggiore fabbisogno di personale in seno alla SECO pari a circa cinque posti a tempo pieno. I rispettivi costi per la retribuzione del personale che ne derivano, compresi i contributi del datore di lavoro, si aggirano intorno ai 900 000 franchi l'anno. Il relativo finanziamento potrà essere coperto internamente almeno nel 2020 e 2021.

6.2 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 sono stati concessi più di 135 000 crediti COVID-19 significa tuttavia che numerose imprese hanno dovuto affrontare o, almeno, si attendevano problemi di liquidità (cfr. n. 1.1, 1.2 e 4.3).

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 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. 4.1.4, 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.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

Così come la legge federale del 6 ottobre 2006 sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese, il presente disegno si fonda sull'articolo 103 Cost. concernente la politica strutturale. Con l'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 la Confederazione ha voluto assicurare rapidamente la necessaria liquidità alle PMI private che in linea di principio non potevano usufruire di altre possibilità di finanziamento in tempi molto rapidi. Infatti, avrebbero potuto fornire alle banche solo garanzie minime, se non nulle, per ottenere

ulteriori crediti e senza fideiussioni non sarebbero riuscite a raccogliere capitali sul mercato finanziario. L'obiettivo era evitare liquidazioni e fallimenti di PMI economicamente solide e, quindi, la perdita di posti di lavoro (cfr. n. 1.1, 1.2 e 6.2).

Gli interventi di politica strutturale si inseriscono nelle misure d'emergenza adottate dal nostro Collegio. Erano limitati nel tempo, poiché conformemente all'articolo 11 dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 le richieste di credito potevano essere presentate ai creditori solo entro il 31 luglio 2020. Di conseguenza, non hanno creato un sistema duraturo di fideiussione per i crediti concessi alle imprese.

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto e l'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 sono compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera (cfr. anche n. 3). Nel campo di applicazione dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 rientrano tutte le ditte individuali, le società di persone e le persone giuridiche con sede in Svizzera. Nell'ambito della concessione dei crediti non è stata fatta distinzione tra domicilio in Svizzera o all'estero oppure tra nazionalità svizzera o estera dei titolari delle imprese individuali, dei soci delle società di persone o dei membri degli organi superiori di direzione o amministrazione delle persone giuridiche. Neppure per le società di capitali (SA, Sàgl) si fa una differenza per quanto riguarda il domicilio e la nazionalità delle persone che ne fanno parte.⁹⁶

7.3 Forma dell'atto

Per l'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 il nostro Consiglio si è fondato direttamente sull'articolo 185 capoverso 3 Cost. Assicurando la liquidità alle PMI mediante crediti garantiti dallo Stato, ha inteso scongiurare la minaccia imminente di una grave perturbazione della piazza economica svizzera e di pesanti difficoltà per le PMI con sede in Svizzera. Ha dovuto limitare a sei mesi la validità di questa ordinanza di necessità (cfr. n. 4.4), fermo restando che le richieste di credito potevano essere presentate soltanto entro il 31 luglio 2020.

Con il progetto si intende trasporre nel diritto ordinario le disposizioni tuttora necessarie dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 elevandole formalmente a rango di legge e integrandole opportunamente. Il progetto contiene disposizioni fondamentali concernenti l'organizzazione e la procedura delle autorità federali nonché dei mutanti e delle organizzazioni che concedono fideiussioni, che nel presente caso sono talvolta strettamente correlati a dette autorità sul piano finanziario e contrattuale. Inoltre, disciplina i compiti e le prestazioni della Confederazione. Tutte queste disposizioni rientrano nel campo di una legge federale (art. 164 cpv. 1 lett. e e g Cost.).

⁹⁶ Cfr. anche l'interpellanza 20.3565 Amaudruz del 10 giugno 2020, «Crediti garantiti da fideiussioni nel contesto del coronavirus».

7.4 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non sottostà al freno alle spese ai sensi dell'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. Al contrario dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, non prevede nuove disposizioni in materia di sussidi. Inoltre, il credito d'impegno di 40 miliardi di franchi (in merito alle due tranche cfr. n. 1.2), approvato nell'ambito della prima aggiunta al preventivo 2020 per l'attuazione dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19, è stato sottoposto al freno alle spese⁹⁷.

7.5 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 nostro Consiglio per contenere l'epidemia di COVID-19 (cfr. n. 1.1 e 1.2).

Il disegno disciplina le fasi 2 e 3 successive alla concessione di crediti (cfr. n. 4.1.1), 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, la legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese e l'ordinanza sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese, 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 disegno 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).

7.6 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.

⁹⁷ 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).

7.7 Protezione dei dati

Oltre alla disposizione specifica concernente la Banca nazionale (cfr. art. 27 n. 3), il progetto non contiene nuove disposizioni del diritto in materia di protezione dei dati.

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. 4.1.4) 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.