



Berna, 16 marzo 2023 (versione del 19 marzo 2023)

Ordinanza concernente mutui supplementari a sostegno della liquidità e la concessione da parte della Confederazione di garanzie in caso di dissesto per mutui a sostegno della liquidità erogati dalla Banca nazionale svizzera a banche di rilevanza sistemica

Spiegazioni

Indice

1	Situazione iniziale.....	3
2	La normativa proposta	4
3	Commento ai singoli articoli.....	6

1 Situazione iniziale

Le banche di rilevanza sistemica o che fanno parte di un gruppo finanziario considerato tale («Systemically Important Banks», SIB) assumono, tra le altre, anche le funzioni di rilevanza sistemica statuite nella legge dell'8 novembre 1934¹ sulle banche (LBCR), segnatamente nell'ambito delle operazioni di deposito e di credito a livello nazionale nonché del traffico dei pagamenti. Poiché queste funzioni sono considerate irrinunciabili e non sostituibili a breve termine, la stabilità delle SIB riveste un'importanza cruciale per l'economia svizzera e il sistema finanziario svizzero (cfr. art. 7 cpv. 1 LBCR). In considerazione delle dimensioni, dell'importanza sul mercato e dell'interdipendenza di una SIB, una situazione di emergenza o il fallimento di una SIB può comportare notevoli squilibri nel sistema finanziario. Inoltre, il fallimento di una SIB avrebbe, attraverso il mercato interbancario, pesanti conseguenze per l'intero sistema bancario svizzero e potrebbe colpire duramente, soprattutto nel caso di una SIB operante a livello internazionale, anche il sistema finanziario internazionale². Non da ultimo, in caso di fallimento di una SIB un numero elevato di clienti (economie domestiche e imprese) non sarebbero più in grado di pagare le spese correnti e di effettuare investimenti a causa del blocco dei loro conti e dell'interruzione delle relazioni di credito. Il fallimento di una SIB potrebbe compromettere e destabilizzare l'approvvigionamento di liquidità e il sistema dei pagamenti in Svizzera. I consumi e gli investimenti nel nostro Paese si ridurrebbero drasticamente e, di conseguenza, l'economia nazionale verrebbe gravemente danneggiata. Non da ultimo, l'eventuale fallimento di una SIB operante a livello internazionale causerebbe una notevole perdita di fiducia dei clienti e degli investitori internazionali verso la tutta la piazza finanziaria svizzera. Ciò minerebbe in maniera considerevole e a lungo termine la piazza globale di gestione patrimoniale della Svizzera e, a sua volta, questo avrebbe ripercussioni negative gravi e durature, se non irreversibili, sul mercato del lavoro, sulla creazione di valore e sulle entrate fiscali della Svizzera.

Come dimostrato nella crisi economico-finanziaria del 2007/2008, le SIB sono troppo grandi per essere lasciate fallire («Too Big To Fail», TBTF). Per rafforzare la resistenza alle crisi delle SIB e diminuire il rischio di squilibri nell'economia nazionale, la legislazione svizzera richiede esigenze più elevate in materia di capitale e di liquidità, come pure una migliore capacità di risanamento e di liquidazione (regolamentazione TBTF). Eventi quali la pandemia di COVID-19 hanno evidenziato che tali esigenze erano in linea di massima opportune. Ciononostante possono verificarsi situazioni nelle quali i fondi liquidi propri di una banca e quelli straordinari a sostegno della liquidità erogati dalla Banca nazionale svizzera (BNS)³ non sono sufficienti a garantire la stabilità delle SIB interessate (ad es. a seguito di una perdita di fiducia duratura da parte degli operatori del mercato).

L'11 marzo 2022, quale ultimo elemento essenziale del dispositivo volto a completare il sostegno straordinario alla liquidità della BNS («Emergency Liquidity Assistance», ELA⁴), il Consiglio federale ha deciso di applicare parametri volti a introdurre una garanzia statale della liquidità per le SIB. Ha pertanto incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di elaborare, entro il primo semestre del 2023, un progetto da porre in consultazione. In considerazione dei

¹ RS 952.0

² I possibili costi dovuti al fallimento di una SIB possono essere stimati sulla base di studi sui rischi connessi alle banche condotti a livello internazionale. A seconda dello scenario ipotizzato e del relativo andamento, i costi cumulati potrebbero oscillare tra il 19 % e il 158 % del prodotto interno lordo (PIL) quantificato prima della crisi.

³ Cfr. il n. 2.

⁴ I mutui ELA sono retti dall'art. 5 cpv. 2 lett. b in combinato disposto con l'art. 9 cpv. 1 lett. e della legge del 3.10.2003 sulla Banca nazionale (LBN; RS 951.11). La relativa spiegazione è contenuta nel punto 6 del documento «Direttive della Banca nazionale svizzera sugli strumenti di politica monetaria», consultabile all'indirizzo: www.snb.ch > La BNS > Direttive e regolamenti > Direttive della Banca nazionale svizzera sugli strumenti di politica monetaria.

recenti sviluppi, il DFF, in collaborazione con la BNS e l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA), ha esaminato con senso critico l'attuale struttura dei mutui ELA e ha accelerato i lavori riguardanti la garanzia statale della liquidità. Il Consiglio federale ha quindi ritenuto necessario, in virtù degli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.)⁵, ampliare i mutui ELA esistenti e istituire uno strumento per la garanzia statale della liquidità.

L'ordinanza si applica per un periodo di sei mesi dalla data d'entrata in vigore. Entro tale periodo, in caso di necessità il Consiglio federale intende sottoporre al Parlamento un messaggio e un disegno di legge allo scopo di trasporre nel diritto ordinario la regolamentazione disciplinata nell'ordinanza. Per la concessione di mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto a favore di una SIB è necessario stanziare un credito d'impegno in procedura d'urgenza. Secondo l'articolo 28 della legge federale del 7 ottobre 2005⁶ sulle finanze della Confederazione (LFC), la concessione del credito d'impegno urgente è sottoposta alla successiva approvazione delle Camere federali.

2 La normativa proposta

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

- come tutte le banche, le SIB devono coprire il proprio fabbisogno di liquidità nella prima linea di difesa tramite i fondi liquidi propri in dotazione e tramite le fonti di liquidità reperibili sul mercato. Pertanto, per soddisfare le esigenze minime in materia di liquidità sancite nell'ordinanza del 30 novembre 2012⁷ sulla liquidità (OLiq), in tempi di congiuntura favorevole le SIB devono accumularne in quantità sufficiente. Al riguardo, rispetto alle altre banche le SIB devono detenere cuscinetti di liquidità supplementari (esigenze in materia di liquidità TBTF);⁸
- anche applicando le esigenze in materia di liquidità TBTF summenzionate sono ipotizzabili situazioni nelle quali i fondi liquidi propri delle SIB risultano insufficienti a coprire il loro fabbisogno di liquidità. Nella seconda linea di difesa viene perciò fornita maggiore liquidità tramite i mutui ELA, che tuttavia vengono erogati soltanto a fronte di adeguate garanzie accettate dalla BNS.

Nonostante questo approvvigionamento di liquidità su due livelli, gli eventi implicanti una brusca perdita di fiducia degli operatori del mercato possono far sì che, pur detenendo una sufficiente dotazione di fondi propri, una banca riscontri una carenza di fondi liquidi propri e che non possa più generare sufficiente liquidità nemmeno tramite i mutui ELA. La banca rischierebbe dunque il fallimento a causa di problemi di liquidità, il che può accadere anche se soddisfa le esigenze regolamentari in materia di fondi propri.

Per evitare una simile situazione è indispensabile adottare le misure supplementari elencate di seguito:

⁵ RS 101

⁶ RS 611.0

⁷ RS 952.06

⁸ Le esigenze concernenti i cuscinetti di liquidità supplementari per le banche di rilevanza sistemica si applicano dall'1.7.2022. Entro la fine del 2023, le banche interessate devono soddisfare le esigenze di base e le esigenze aggiuntive specifiche all'istituto. Il pertinente comunicato stampa è consultabile all'indirizzo: www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Banche di rilevanza sistemica: il Consiglio federale decide modifica dell'ordinanza sulla liquidità.

- la BNS concede mutui supplementari a sostegno della liquidità se dovesse concludere che i mutui ELA non sono sufficienti. Conformemente alle disposizioni dell'ordinanza, a titolo di garanzia per questi mutui supplementari a sostegno della liquidità la BNS beneficerebbe di un privilegio nel fallimento, dal momento che la banca non sarebbe in grado di coprire autonomamente tali mutui;
- inoltre, in linea con i principi che disciplinano la garanzia statale della liquidità già applicati in altre Giurisdizioni rilevanti, ora deve essere fornita temporaneamente maggiore liquidità mediante la concessione, da parte della Confederazione, di mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto. Anche questi ultimi sono garantiti mediante un privilegio nel fallimento. Questi mutui servono a fare in modo che gli operatori del mercato attuali o futuri possano mantenere le relazioni commerciali con la banca in questione o avviare di nuove e che le funzioni di rilevanza sistemica possano essere mantenute senza interruzioni.

La concessione di una garanzia in caso di dissesto da parte della Confederazione per mutui a sostegno della liquidità è subordinata a severe condizioni:

- interesse pubblico: la mancata concessione del sostegno alla liquidità rischia di arrecare un grave pregiudizio all'economia svizzera e al sistema finanziario svizzero;
- proporzionalità e necessità: il sostegno alla liquidità è una misura adeguata e necessaria per consentire alla banca di proseguire la sua attività in maniera stabile;
- solvibilità: la solvibilità della banca o l'esistenza di un piano di risanamento adeguato a ristabilirla è confermata dalla FINMA.

Per l'erogazione dei mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto deve inoltre essere soddisfatto il criterio di sussidiarietà. La dotazione di fondi liquidi propri della banca, le possibilità di rifinanziamento sul mercato e il possibile sostegno alla liquidità da parte della BNS senza garanzia in caso di dissesto devono essere esauriti.

Per ridurre il rischio per la Confederazione o per indennizzare il rischio residuo, alla BNS viene concesso un privilegio nel fallimento per i mutui a sostegno della liquidità garantiti dalla Confederazione che si trovano all'interno della seconda classe dei crediti privilegiati. Questo privilegio nel fallimento è di rango posteriore rispetto a quello di cui beneficia la BNS per i nuovi mutui supplementari a sostegno della liquidità. In tale contesto, i privilegi nel fallimento costituiscono un elemento imprescindibile della normativa proposta.

Inoltre, per compensare il rischio residuo la SIB interessata deve versare alla Confederazione e alla BNS un premio di rischio ciascuna. La prima ha diritto a un premio per la messa a disposizione di una garanzia in caso di dissesto, la seconda ha diritto alla riscossione di interessi. Anche questi premi rientrano nel privilegio nel fallimento. Parimenti, la concessione di una garanzia in caso di dissesto è subordinata alla condizione secondo cui il Consiglio federale, conformemente all'articolo 10a LBCR, ordina alla SIB interessata misure concernenti le retribuzioni per la durata del sostegno richiesto.

I privilegi nel fallimento devono essere integrati nelle classi disciplinate nella legge dell'11 aprile 1889⁹ sulla esecuzione e sul fallimento (LEF) e strutturati in modo tale che, nell'ambito del fallimento, i crediti della BNS nei confronti della SIB derivanti dai mutui supplementari a sostegno della liquidità, dai mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto nonché i crediti della Confederazione derivanti dai premi di rischio e dai premi per la messa a disposizione di una garanzia in caso di dissesto siano soddisfatti prioritariamente. Tali crediti sarebbero classificati dopo i crediti privilegiati secondo il diritto fallimentare (ad es. salari dei lavoratori, contributi alle assicurazioni sociali, depositi privilegiati), ma prima di

⁹ RS 281.1

tutti gli altri crediti. La BNS è autorizzata a fare valere i propri crediti e i crediti della Confederazione nell'ambito del fallimento per l'intera durata dello stesso. La BNS può richiedere la garanzia della Confederazione in caso di dissesto soltanto quando la procedura di fallimento è conclusa e passata in giudicato, sempre che vi sia una perdita sui crediti derivanti da mutui.

L'ammontare necessario della garanzia in caso di dissesto viene stabilito nel singolo caso. La liquidità richiesta dipende principalmente dalla SIB interessata e dallo scenario di crisi.

La concessione a una SIB di mutui a sostegno della liquidità con una garanzia in caso di dissesto può comportare incentivi inappropriati («moral hazard»). Per ovviare a tale situazione si agisce su due fronti: da un lato la SIB deve coprire i propri rischi di liquidità adempiendo severe esigenze in base alle regole specifiche TBTF sancite nell'OLiQ. Un elemento essenziale di questa regolamentazione consiste nei supplementi in materia di liquidità specifici all'istituto definiti per le SIB. Dall'altro, la concessione dei mutui a sostegno della liquidità è subordinata all'applicazione di un premio di rischio e di un tasso d'interesse a favore della BNS più un premio di rischio e un premio per la messa a disposizione di una garanzia in caso di dissesto a favore della Confederazione. Questo spinge la SIB a rimborsare in tempi rapidi il mutuo a sostegno della liquidità garantito dalla Confederazione. Non da ultimo, l'incentivo ad adottare comportamenti inappropriati viene contrastato stabilendo obblighi e ulteriori provvedimenti. Di conseguenza la SIB sottostà al divieto di versare dividendi e al divieto di concedere e rimborsare mutui ai rispettivi proprietari.

3 Commento ai singoli articoli

Articolo 1 Oggetto e scopo

Capoverso 1

L'ordinanza sancisce che la BNS può concedere a una SIB mutui supplementari a sostegno della liquidità garantiti mediante un privilegio nel fallimento. L'ordinanza disciplina altresì che la Confederazione può concedere alla BNS una garanzia in caso di dissesto per i mutui a sostegno della liquidità erogati a una SIB. La concessione da parte della Confederazione alla BNS di una garanzia in caso di dissesto obbliga la Confederazione ad assumersi, nella misura dei mezzi finanziari stanziati, un'eventuale perdita della BNS derivante dai mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto. L'ordinanza disciplina inoltre lo scambio di informazioni tra le autorità, la riduzione dei rischi, gli interessi e i premi, i costi per prestazioni di terzi, gli obblighi del mutuatario, ulteriori provvedimenti nonché il privilegio nel fallimento per i crediti derivanti dai mutui supplementari a sostegno della liquidità nonché dai mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto concessa dalla Confederazione. Il capoverso 1 disciplina inoltre la garanzia a copertura delle perdite.

Capoverso 2

Considerata la loro funzione associata al mantenimento delle operazioni di deposito e di credito nonché all'esercizio del traffico dei pagamenti, le SIB rivestono un'importanza cruciale per l'economia svizzera e il sistema finanziario svizzero. Il fallimento di una SIB può comportare notevoli squilibri nel sistema finanziario e causare considerevoli danni economici. Il fallimento di una SIB operante a livello internazionale può inoltre compromettere la fiducia nella piazza finanziaria svizzera e minarne la posizione, con notevoli ripercussioni negative e durature sull'economia nazionale. Data la loro importanza per la piazza economica svizzera, le SIB devono soddisfare esigenze più severe in materia di fondi propri e liquidità rispetto alle banche che non hanno rilevanza sistemica. La presente ordinanza completa l'attuale dispositivo TBTF affinché la sopravvivenza delle SIB e il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica possano essere garantite anche al verificarsi di sviluppi straordinari inaspettati che possono provocare problemi di liquidità in grado di minacciare l'esistenza stessa delle SIB.

Articolo 2 **Definizioni**

Capoverso 1

I mutui a sostegno della liquidità ai sensi della presente ordinanza sono destinati soltanto a banche di rilevanza sistemica.

In virtù dell'articolo 5 capoverso 2 lettere a ed e nonché dell'articolo 9 capoverso 1 lettera e della legge del 3 ottobre 2003¹⁰ sulla Banca nazionale (LBN), la BNS può mettere a disposizione liquidità se vengono fornite garanzie sufficienti. In tale ambito, essa si fonda sulle direttive della Banca nazionale svizzera del 25 marzo 2004¹¹ sugli strumenti di politica monetaria (stato 1° luglio 2021). Nell'ordinanza, queste forme di sostegno alla liquidità sono designate quali mutui straordinari a sostegno della liquidità (cpv. 1 lett. a).

Grazie ai mutui straordinari a sostegno della liquidità, l'ordinanza consente ora un sostegno ulteriore. La *lettera b* definisce i mutui supplementari a sostegno della liquidità che la BNS può concedere e che eccedono il campo di applicazione della lettera a. Tali mutui sono sprovvisti di una garanzia in caso di decesso concessa dalla Confederazione, ma beneficiano comunque di un privilegio nel fallimento come stabilito nell'ordinanza.

La *lettera c* definisce l'apporto di liquidità supplementare da parte della BNS, che verrà garantito dalla Confederazione mediante una garanzia in caso di dissesto. Anche questi mutui a sostegno della liquidità sono garantiti mediante un privilegio nel fallimento. Essi si fondano su un contratto tra la BNS e una SIB relativo al credito quadro. Tramite i mutui con garanzia in caso di dissesto concessi, il mutuatario beneficia in via sussidiaria dei mutui a sostegno della liquidità di cui alle lettere a e b, ottenendo così la liquidità necessaria affinché la SIB possa adempiere i propri obblighi di pagamento e preservare la fiducia dei mercati finanziari nella propria solvibilità.

Capoverso 2

I mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto sono subordinati ai mutui a sostegno della liquidità di cui alle lettere a e b qualora la SIB necessiti di un ulteriore sostegno alla liquidità ma non disponga più di adeguate garanzie proprie. In questa circostanza, quindi, la BNS si avvale della garanzia in caso di dissesto concessa dalla Confederazione a titolo di garanzia ai sensi della LBN.

Articolo 3 **Mutui supplementari a sostegno della liquidità**

Capoverso 1

Il privilegio nel fallimento di cui all'articolo 3 è un elemento centrale dei mutui supplementari a sostegno della liquidità (art. 2 cpv. 1 lett. b).

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

¹⁰ RS 951.11

¹¹ www.snb.ch > La BNS > Direttive e regolamenti > Direttive della Banca nazionale svizzera sugli strumenti di politica monetaria

Capoverso 2

Si precisa che il Consiglio federale, previa consultazione della BNS, stabilisce l'importo massimo dei mutui a sostegno della liquidità che la BNS può erogare per gruppo finanziario secondo l'articolo 2.

Capoverso 3

Si precisa che la BNS può definire le condizioni dei mutui supplementari a sostegno della liquidità. Nei limiti dell'importo massimo stabilito dal Consiglio federale secondo il capoverso 2, la BNS può anche concedere separatamente mutui supplementari a sostegno della liquidità a più unità facenti parte del medesimo gruppo finanziario conformemente all'articolo 2 capoverso 1.

Capoverso 4

Determinate condizioni e conseguenze del mutuo a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto si applicano anche alla concessione di un mutuo supplementare a sostegno della liquidità da parte della BNS.

Articolo 4 Concessione di garanzie in caso di dissesto

Capoverso 1

Conformemente a questo capoverso, la Confederazione può concedere garanzie in caso di dissesto per garantire i mutui a sostegno della liquidità. Una simile garanzia deve essere concessa soltanto in situazioni straordinarie e in via sussidiaria, ossia quando tutte le altre fonti di liquidità sono esaurite. È importante rilevare che, a seguito della formulazione potestativa, la Confederazione non è tenuta a concedere una garanzia in caso di dissesto. Non sussiste pertanto alcun diritto alla concessione di questo tipo di garanzie (cfr. cpv. 5). La Confederazione può decidere, secondo il suo libero apprezzamento, se concedere la garanzia nel singolo caso, dopo un'attenta ponderazione delle circostanze e una valutazione dei rischi.

Nella sua valutazione dei rischi la Confederazione considera, in particolare, anche il privilegio nel fallimento secondo l'articolo 11. Con la concessione alla BNS di una garanzia in caso di dissesto la Confederazione si assume il rischio di dover indennizzare un giorno la BNS per le perdite derivanti dai mutui a sostegno della liquidità garantiti. La Confederazione si assume quindi un rischio finanziario. La probabilità che la Confederazione debba sostenere effettivamente una perdita è esigua se si considera, ad esempio, il privilegio nel fallimento previsto dall'ordinanza per i crediti derivanti dai mutui a sostegno della liquidità garantiti dalla Confederazione.

Tuttavia, in casi estremi l'impegno della Confederazione nei confronti della BNS può diventare sostanziale. Per la concessione di una garanzia in caso di dissesto, la Confederazione deve valutare il rischio finanziario previsto per il bilancio federale. A tal riguardo va osservato che le perdite imputabili alla Confederazione possono essere stabilite con certezza soltanto al termine della procedura di fallimento. Una procedura di fallimento avviata nei confronti di una SIB può durare dieci anni o più. Oltre ai rischi finanziari diretti per il bilancio federale, la Confederazione valuta anche altri rischi, in particolare le conseguenze sulla reputazione della piazza finanziaria svizzera o i potenziali danni all'economia svizzera.

Capoverso 2

Con la concessione di una garanzia in caso di dissesto a favore della BNS la Confederazione si impegna ad assumersi, fino a concorrenza dell'importo della garanzia, un'eventuale perdita subita dalla BNS a seguito di un mancato rimborso dei mutui a sostegno della liquidità mediante una garanzia in caso di dissesto di parti di essi e che risulta al termine di un'eventuale procedura di fallimento. La garanzia in caso di dissesto non copre quindi le perdite su altri

mutui della BNS accordati al mutuatario. Nell'eventualità di un successivo fallimento del mutuatario si accerterà, al termine della procedura di fallimento e dopo la realizzazione di tutti gli attivi disponibili, a quanto ammonta l'eventuale perdita definitiva della BNS derivante dai mutui a sostegno della liquidità.

Capoverso 3

La Confederazione può concedere una garanzia in caso di dissesto soltanto se le condizioni enunciate nel presente capoverso sono adempiute cumulativamente. Il DFF è competente per la preparazione della decisione del Consiglio federale e della Delegazione delle finanze.

Lettera a

Se una garanzia in caso di dissesto non è concessa, la SIB rischia il fallimento che potrebbe danneggiare notevolmente l'economia svizzera e il sistema finanziario svizzero, o addirittura quello internazionale, data la rilevanza sistemica dell'istituto e la sua importanza per la piazza finanziaria svizzera di rilievo internazionale (cfr. art. 7 cpv. 1 LBCR). La concessione di una garanzia in caso di dissesto per i mutui a sostegno della liquidità erogati dalla BNS deve quindi rispondere a un pubblico interesse.

Lettera b

Una SIB ha bisogno di mutui a sostegno della liquidità mediante una garanzia in caso di dissesto quando rischia di esaurire la liquidità necessaria per onorare i propri impegni, ad esempio perché i clienti ritirano i loro averi o perché le usuali fonti di rifinanziamento rischiano di prosciugarsi. Una simile situazione è generalmente il risultato di una grave e prolungata crisi di fiducia e può verificarsi anche se una banca è sostanzialmente ben capitalizzata. Se tuttavia i deflussi di liquidità persistono, in ultima analisi si potrebbe però mettere in discussione anche la capitalizzazione della SIB.

La concessione da parte della Confederazione di una garanzia in caso di dissesto è considerata un'attività dello Stato con utilizzo di fondi pubblici la cui proporzionalità allo scopo deve essere appurata (art. 5 cpv. 2 Cost.). L'intervento dello Stato deve assicurare la continuazione dell'attività della SIB (adeguatezza). A seconda della situazione di partenza e delle misure già adottate di propria iniziativa dalla banca, ad esempio un aumento del capitale o una vendita pianificata, la concessione di mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto può essere determinante per la proficua continuazione dell'attività.

Inoltre, l'unico modo per evitare che l'economia svizzera e il sistema finanziario svizzero siano danneggiati da un fallimento di una SIB è ricorrere alla concessione di mutui a sostegno della liquidità garantiti mediante una garanzia in caso di dissesto (necessità).

Lettera c

Prima di poter concedere una garanzia in caso di dissesto per un mutuo a sostegno della liquidità la Confederazione deve accertare la solvibilità del mutuatario e del gruppo finanziario di cui fa parte. Una banca o un gruppo finanziario sono solvibili se adempiono le vigenti esigenze in materia di fondi propri. Questa condizione implica in particolare che essi dispongano di attivi sufficienti per poter onorare tutti i loro impegni come pure di riserve sufficienti sotto forma di capitale proprio. Una garanzia della Confederazione viene concessa soltanto se il mutuatario e il gruppo finanziario di cui fa parte presentano – almeno dopo un'eventuale procedura di risanamento – un bilancio «sano», ovvero se dispongono di sufficienti fondi propri regolamentari. La FINMA conferma che il mutuatario e il gruppo finanziario sono solventi oppure, qualora occorrono misure aggiuntive per ristabilire la solvibilità, che esiste un piano di risanamento (cfr. art. 31 LBCR) che ritiene sia in grado di ristabilire la solvibilità.

Capoverso 4

I mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto della Confederazione devono obbligatoriamente essere concessi a titolo sussidiario rispetto ad altre misure e ad altri strumenti a disposizione delle SIB per la garanzia della liquidità. Il mutuatario (o il gruppo finanziario di rilevanza sistemica) deve aver esaurito le fonti di liquidità reperibili con i propri mezzi. La prima fonte che deve essere esaurita, la cosiddetta prima linea di difesa, è la liquidità detenuta conformemente alle disposizioni dell'OLiQ, che per le SIB prevede esigenze più severe rispetto a quelle delle altre banche.

Se questa fonte è esaurita, si ricorre alla cosiddetta seconda linea di difesa: in situazioni straordinarie la BNS concede, alle condizioni da essa stabilite, mutui straordinari a sostegno della liquidità di cui all'articolo 2 capoverso 1 lettera a a fronte di garanzie proprie della banca. A questi si aggiungono anche mutui supplementari a sostegno della liquidità di cui all'articolo 2 capoverso 1 lettera b garantiti mediante un privilegio nel fallimento (art. 3 cpv. 1).

Solo quando queste due linee di difesa, ed eventualmente le altre fonti di finanziamento reperibili dal mutuatario e dal gruppo finanziario con i propri mezzi, sono esaurite, ovvero la banca non dispone più, in particolare, di garanzie adeguate per l'ottenimento di mutui straordinari a sostegno della liquidità e la BNS ha utilizzato il limite massimo stabilito dal Consiglio federale per la concessione di mutui supplementari a sostegno della liquidità, si potranno richiedere i mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto della Confederazione come terza linea di difesa.

Per sapere se i mutui a sostegno della liquidità sono esauriti occorre non solo considerare il volume delle garanzie adeguate ancora disponibili, ma anche l'idoneità di tali mutui a generare liquidità in tempi brevi. Può capitare che dei titoli non possano essere forniti alla BNS in tempi brevi perché sono necessari per il mantenimento di operazioni esistenti (ad es. per la copertura dei rischi, se i titoli non possono essere sostituiti subito con derivati) il cui annullamento comporterebbe costi elevati o un'ulteriore destabilizzazione della banca di rilevanza sistemica. Fino al momento della concessione dei mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto, la banca necessita anche di una certa dotazione residua di garanzie utilizzabili.

I mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto possono essere erogati soltanto se il mutuatario ha esaurito tutte le fonti di liquidità reperibili con i propri mezzi. Per poter verificare l'adempimento di questa condizione, il DFF necessita di una conferma della BNS secondo cui il mutuatario e il gruppo finanziario non dispongono più di garanzie adeguate per garantire i mutui straordinari a sostegno della liquidità e i mutui supplementari a sostegno della liquidità. La FINMA conferma al DFF che il mutuatario e il gruppo finanziario non hanno altre fonti di finanziamento.

Capoverso 5

La Confederazione non è tenuta a concedere una garanzia in caso di dissesto, nemmeno se sono adempite le condizioni del capoverso 3. Questo aspetto viene evidenziato anche nella formulazione potestativa del capoverso 1. Con il capoverso 5 si precisa che la concessione di mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto non costituisce un diritto.

Capoverso 6

La concessione di una garanzia in caso di dissesto per mutui a sostegno della liquidità presuppone la conclusione di un contratto di garanzia tra la Confederazione e la BNS che definisca, in particolare, i dettagli relativi alla garanzia della Confederazione, i requisiti per la richiesta della garanzia da parte della BNS, l'ammontare della garanzia, il premio di rischio e il premio per la messa a disposizione della garanzia.

Inoltre, per l'erogazione dei mutui a sostegno della liquidità viene concluso un contratto tra la BNS e il mutuatario relativo al credito quadro in cui sono disciplinati, in particolare, l'ammontare

del limite di credito, le modalità di rimborso, compresi gli interessi, il premio di rischio e quello per la messa a disposizione della garanzia in caso di dissesto, nonché le modalità di disdetta.

Articolo 5 Stanziamento del credito

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

Articolo 5a Fondi propri di base supplementari

Lo stanziamento del credito d'impegno per la concessione di un mutuo a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto serve a evitare le conseguenze che mettono a repentaglio la dotazione di capitale della SIB e a sostenere in misura determinante la continuazione dell'attività del mutuatario e del gruppo finanziario. Di conseguenza, il credito d'impegno necessario e la concessione del mutuo a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto rappresentano misure di sostegno pubblico decisive per evitare l'insolvenza e sono quindi un aiuto statale a favore della banca interessata.

Alla luce di tali considerazioni, dal momento dello stanziamento del credito d'impegno la FINMA può ordinare al mutuatario e al gruppo finanziario di ammortizzare fondi propri di base supplementari. La FINMA è libera di decidere il destinatario della disposizione. Una disposizione ai sensi dell'articolo 5a può essere impartita anche in caso di acquisizione e di vendita, qualora tale acquisizione sia l'unica via per evitare l'insolvenza immediata.

Articolo 6 Scambio di informazioni e trattamento dei dati

Capoverso 1

Per la concessione, la gestione, la sorveglianza e la liquidazione dei mutui a sostegno della liquidità e delle garanzie in caso di dissesto, deve essere assicurato, nel singolo caso, il necessario scambio di informazioni tra le autorità coinvolte (DFF, FINMA e BNS). Lo scambio deve riguardare, ad esempio, tutte le informazioni e tutti i dati sulle SIB interessate di cui dispongono o possono disporre la FINMA o la BNS e di cui necessita la Confederazione per poter effettuare una valutazione adeguata della liquidità e della capitalizzazione della SIB in questione come pure del rischio derivante dalla garanzia in caso di dissesto da accordare. Lo scambio comprende anche informazioni non disponibili pubblicamente concernenti, ad esempio, la situazione finanziaria e di rischio della SIB, la pianificazione finanziaria prevista durante il periodo di validità del contratto tra la BNS e il mutuatario relativo al credito quadro e del contratto di garanzia tra la Confederazione e la BNS. La disposizione comprende anche informazioni e documenti relativi a fatti verificatisi prima di un'eventuale concessione dei mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto (ad es. fatti concernenti l'entità e la modalità dei mutui straordinari e supplementari a sostegno della liquidità concessi dalla BNS), se tali informazioni e documenti sono necessari per l'esecuzione dell'ordinanza. Per la valutazione della situazione deve essere possibile anche lo scambio di informazioni relative alle garanzie utilizzate o utilizzabili dalle SIB nel quadro degli strumenti della BNS e di informazioni concernenti il monitoraggio del mercato. Per il periodo di validità del contratto tra la BNS e il mutuatario relativo al credito quadro e del contratto di garanzia tra la Confederazione e la BNS, le autorità coinvolte non possono formularsi reciprocamente riserve in merito al mantenimento

del segreto, segnatamente del segreto d'ufficio, bancario o fiscale. Lo scambio delle informazioni non è da considerarsi come un atto *una tantum* compiuto al momento della concessione da parte della Confederazione alla BNS della garanzia in caso di dissesto, ma deve avere luogo, in particolare, anche durante il periodo di validità del contratto di garanzia tra la Confederazione e la BNS e nel quadro di un'eventuale procedura di fallimento.

Capoverso 2

Questo capoverso stabilisce che lo scambio di informazioni non è limitato alle autorità di cui al capoverso 1, ma che si estende anche al Controllo federale delle finanze in quanto organo superiore di vigilanza finanziaria della Confederazione (art. 1 della legge del 28 giugno 1967¹² sul Controllo delle finanze) e, in caso di necessità, ai terzi cui si fa capo per l'esecuzione dell'ordinanza (ad es. incaricato del risanamento). In particolare, si intende garantire l'esistenza di una base legale adeguata per il trattamento dei dati e di altre informazioni. Le informazioni necessarie per l'esecuzione dell'ordinanza devono riguardare la concessione, la gestione, la sorveglianza e la liquidazione di mutui a sostegno della liquidità. Tra queste rientrano segnatamente anche le informazioni relative alle garanzie di tutti gli strumenti della BNS utilizzati dalle SIB. Ai fini della valutazione dei rischi possono essere necessarie anche informazioni concernenti il mercato.

Capoverso 3

Nel contesto della concessione di mutui a sostegno della liquidità garantiti mediante una garanzia in caso di dissesto è necessaria un'ampia trasparenza delle informazioni. Nel contempo, questo tipo di informazioni e di dati relativi alle SIB interessate è senza dubbio di natura molto sensibile, poiché contengono segreti d'affari o di fabbricazione ai sensi della legge del 17 dicembre 2004¹³ sulla trasparenza (LTras). Alla luce della comprovata sensibilità di questi dati e di queste informazioni e al fine di garantire una situazione giuridica chiara, l'ordinanza limita il campo di applicazione oggettivo della LTras. Pertanto, il capoverso 3 costituisce una disposizione speciale ai sensi dell'articolo 4 lettera a LTras. Per contro, non limita in alcun modo lo scambio di informazioni e dati tra le autorità competenti ai sensi del capoverso 1. La disposizione è volta a garantire che le unità amministrative competenti ricevano in maniera tempestiva dalla SIB interessata tutte le informazioni rilevanti per l'esecuzione dell'ordinanza. Se dovesse temere che le unità amministrative debbano concedere l'accesso alle informazioni e ai documenti messi a disposizione, la SIB interessata potrebbe non fornire queste informazioni, non fornirle in modo completo o con grande ritardo. L'articolo 14 della legge federale del 20 dicembre 1957¹⁴ sulle ferrovie e l'articolo 20 della legge federale del 30 settembre 2022¹⁵ sugli aiuti finanziari concessi a titolo sussidiario per salvare le imprese di rilevanza sistemica del settore dell'energia elettrica prevedono una disposizione di contenuto sostanzialmente analogo.

L'importanza e la necessità della trasparenza dell'operato statale sono indiscutibili. Questa trasparenza non è esclusa con il presente articolo, ma può essere stabilita diversamente, pubblicando in forma adeguata indicazioni, parametri e condizioni quadro importanti. Potranno così essere messe a disposizione del pubblico le informazioni rilevanti per la valutazione del sostegno della Confederazione, che possono essere rese accessibili nel rispetto delle prescrizioni sulla tutela del segreto senza che sia possibile risalire alle informazioni interne della SIB interessata.

¹² RS 614.0

¹³ RS 152.3

¹⁴ RS 742.101

¹⁵ RS 734.91

Articolo 7 Riduzione dei rischi e rimborso

Capoverso 1

La FINMA e la BNS devono provvedere affinché i rischi della Confederazione derivanti da una garanzia in caso di dissesto vengano ridotti. La presente disposizione stabilisce un nuovo compito specifico per la FINMA, che si va ad aggiungere a quelli già previsti all'articolo 6 della legge del 22 giugno 2007¹⁶ sulla vigilanza dei mercati finanziari. Uno dei compiti della FINMA rilevante a questo proposito consiste nella sorveglianza dell'osservanza degli obblighi di cui all'articolo 9 o nel quadro dell'applicazione dell'articolo 37 LBCR (cfr. commento all'art. 11). I mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto sono crediti garantiti secondo l'articolo 30b capoverso 3 lettera b LBCR e in quanto tali non possono essere ridotti o convertiti in capitale proprio nell'ambito di un'eventuale procedura di risanamento ai sensi dell'articolo 30b capoverso 1 LBCR.

Nella sua funzione di erogatore di mutui a sostegno della liquidità, anche la BNS deve ridurre i rischi della Confederazione, che si fa carico del rischio di dissesto. In quanto parte del contratto relativo al credito quadro concluso con il mutuatario la BNS può, ad esempio, fissare oneri e condizioni nel contratto e verificarne costantemente l'osservanza. Tra questi possono rientrare l'acquisizione e la trasmissione di informazioni importanti per la Confederazione o la considerazione dei rischi di quest'ultima nell'assegnazione di mutui (ad es. in caso di erogazione scaglionata) e nella disdetta di contratti di mutuo (ad es. in caso di rimborso scaglionato). La BNS tiene conto della riduzione dei rischi a favore della Confederazione non solo per i mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto, ma anche per altri mutui che la BNS ha concesso alla banca.

Questo significa, ad esempio, che nel caso in cui la BNS disdica un contratto relativo a mutui straordinari o supplementari a sostegno alla liquidità durante il periodo di validità di un contratto riguardante mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto, la SIB dovrebbe comunque rimborsare dapprima i mutui a sostegno della liquidità (cpv. 3). Se dopo la concessione di mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto la BNS volesse adeguare le condizioni degli altri mutui a sostegno della liquidità, essa dovrebbe considerare anche le conseguenze di questi adeguamenti sui rischi per la Confederazione. Ad esempio, secondo il principio della sussidiarietà, le condizioni dei mutui straordinari a sostegno della liquidità (come quelle sullo scarto di garanzia, il cosiddetto «haircut») non possono essere adeguate in modo da richiedere un rimborso anticipato dei mutui straordinari a sostegno della liquidità rispetto ai mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto.

Per una riduzione effettiva dei rischi è necessaria una stretta collaborazione tra la FINMA e la BNS (ad es. nel definire l'ammontare e la ripartizione temporale dei singoli mutui a sostegno della liquidità). In particolare per le SIB che presentano una struttura organizzativa complessa, il mutuatario deve essere determinato, dopo un'accurata valutazione di tutti i fattori rilevanti, in modo da non pregiudicare il privilegio nel fallimento della Confederazione.

Capoverso 2

A titolo di precisazione del capoverso 1, la FINMA deve sorvegliare l'impiego dei mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto. A tal fine deve poter adottare tutte le misure sancite nell'articolo 26 LBCR, indipendentemente dal fatto che siano state decise misure di protezione.

Capoverso 3

Occorre assicurare che il mutuatario rimborsi alla BNS prioritariamente i mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto. Finché questi mutui non vengono rimborsati integralmente, il mutuatario non può procedere al rimborso di altri mutui che la BNS gli ha

¹⁶ RS 956.1

concesso. Ciò deriva dalla logica secondo cui, al fine di ridurre i rischi dell'ente pubblico, si devono rimborsare dapprima i mutui a sostegno della liquidità garantiti dalla Confederazione e solo successivamente i mutui a sostegno della liquidità garantiti dalla banca mediante garanzie proprie. In questo modo si tiene conto della sussidiarietà dei mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto rispetto ai mutui straordinari o supplementari a sostegno della liquidità. È fatto salvo unicamente il caso in cui, a seguito di cambiamenti del mercato, non sussistono più garanzie sufficienti per i mutui straordinari o supplementari a sostegno della liquidità esistenti. Anche in questa circostanza, tuttavia, il credito derivante da questi mutui può essere rimborsato soltanto nella misura delle garanzie mancanti. Ad esempio, se è stato concesso un mutuo straordinario a sostegno della liquidità pari a 100, che richiede una garanzia di 110, e il valore di quest'ultima è sceso a 100 a seguito di cambiamenti del mercato, il mutuatario può rimborsare il mutuo straordinario a sostegno della liquidità alla BNS soltanto per un importo pari a circa 10. In casi motivati, previo consenso della Confederazione, è anche possibile rimborsare anticipatamente un mutuo straordinario o supplementare a sostegno della liquidità.

Articolo 8 *Interessi, premi di rischio, premio per la messa a disposizione di una garanzia in caso di dissesto e costi per prestazioni di terzi*

Capoverso 1

La BNS ha diritto a riscuotere interessi sui mutui a sostegno della liquidità garantiti mediante una garanzia in caso di dissesto. L'interesse deve riflettere i costi sostenuti dalla BNS. I costi della BNS derivanti dalla concessione dei crediti mediante mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto ammontano ai costi a titolo di interessi dei depositi a vista. Pertanto, l'interesse corrisponde di norma all'attuale tasso di riferimento della BNS e deve essere di almeno lo 0 per cento.

Capoverso 2

I rischi assunti dalla Confederazione con una garanzia in caso di dissesto sui mutui a sostegno della liquidità effettivamente erogati vengono compensati mediante un premio di rischio. Anche la BNS ha diritto a un indennizzo per il rischio. Questo indennizzo copre il rischio per la BNS di sostenere costi aggiuntivi non coperti dagli interessi nell'ambito del fallimento del mutuatario secondo l'articolo 209 LEF. Tali costi possono insorgere perché la BNS remunera con un interesse la liquidità supplementare generata tramite i mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto sui conti correnti nel sistema e/o, a seconda della politica monetaria, assorbe tale liquidità con l'emissione di strumenti (ad es. SNB Bills) sui quali paga un interesse. Di conseguenza, sia la Confederazione che la BNS hanno diritto a un premio di rischio. I premi di rischio sono commisurati all'importo complessivo dei mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto in essere. In linea di principio questi premi sono addebitati, conformemente a quanto disciplinato nel contratto (cpv. 5), alla fine di ogni periodo di validità stabilito dalla BNS. La BNS e la banca possono convenire una diversa regolamentazione contrattuale, purché in tal modo non aumentino i rischi per la Confederazione.

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

Capoverso 3

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

Capoverso 4

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

Capoverso 5

I contratti conclusi tra la Confederazione e la BNS nonché tra la BNS e il mutuatario disciplinano in particolare l'ammontare e le modalità di pagamento del premio per la messa a disposizione di una garanzia in caso di dissesto, dei premi di rischio e degli interessi.

Capoverso 6

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

Capoverso 7

In relazione alla concessione di mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto, eventuali prestazioni fornite da terzi possono comportare costi aggiuntivi, ad esempio in caso di valutazioni tecniche relative all'importo necessario dei mutui da concedere. Questi costi devono essere addebitati in ogni caso al mutuatario – a prescindere dal fatto che i mutui siano effettivamente concessi o meno – il quale è tenuto a pagare l'importo corrispondente nel momento in cui diviene esigibile. A tale proposito è irrilevante che il pagamento di questi costi aggiuntivi sia stato anticipato dalla Confederazione o dalla BNS e che i costi vengano fatturati al mutuatario solo in seguito.

Articolo 9 **Obblighi del mutuatario derivanti da mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto**

Capoverso 1

Per ridurre il rischio della Confederazione e dare la priorità al rimborso dei mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto, durante il periodo di validità del contratto relativo al credito quadro e fintantoché – anche se tale contratto viene rescisso – il mutuo a garanzia della liquidità non è ancora stato rimborsato dal mutuatario e gli interessi e i premi non sono ancora stati pagati, il mutuatario non può effettuare pagamenti a favore del proprietario che dovrebbero essere sostenuti dalla BNS (e in definitiva dalla Confederazione). In questo modo si assicura che la liquidità garantita dalla Confederazione non sia utilizzata dal mutuatario e dalle filiali cui è legato direttamente o indirettamente per versare dividendi o tantièmes, restituire apporti di capitale oppure concedere o rimborsare mutui.

Capoverso 2

Gli obblighi di pagamento di interessi e di ammortamento derivanti da operazioni di cui al capoverso 1 lettere b e c sorti prima dell'entrata in vigore dell'ordinanza possono continuare a essere adempiuti.

Capoverso 3

La durata di applicazione del capoverso 3 dipende dal capoverso 1. Al mutuatario e alle società del gruppo a cui è legato direttamente o indirettamente non è consentito compiere atti che possano ritardare o compromettere il rimborso dei mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto e il pagamento integrale degli interessi e dei premi. Tra questi atti possono rientrare le ristrutturazioni previste dal diritto societario o le fusioni. Si può pensare anche alla conclusione di nuove operazioni o all'offerta di nuovi prodotti, atti che accrescerebbero eccessivamente il profilo di rischio del mutuatario o delle società del gruppo a cui è legato direttamente o indirettamente. Laddove necessario, il mutuatario deve poter effettuare ristrutturazioni o alienare attivi in conformità con il diritto vigente anche dopo la concessione del mutuo. Tra gli atti che possono ripercuotersi negativamente sul rimborso del mutuo e quindi accrescere il rischio per la Confederazione si può citare anche il versamento di retribuzioni variabili contrariamente alle misure stabilite dal Consiglio federale (cfr. art. 10a LBCR). Durante il periodo in cui si avvale dei mutui a sostegno della liquidità garantiti mediante una garanzia in caso di dissesto, il mutuatario non può nemmeno astenersi dal compiere atti che sarebbero utili ai fini del rimborso di questi mutui e del pagamento integrale degli interessi e dei premi. Ad esempio, il rimborso tempestivo dei mutui, laddove consentito dall'attività commerciale, o una garanzia adeguata dei rischi della banca permetterebbero di ridurre il rischio per la Confederazione.

Nel quadro della vigilanza corrente, la FINMA verifica inoltre l'osservanza degli obblighi di cui all'articolo 9. Oltre a misure previste dal diritto in materia di vigilanza, la violazione degli obblighi potrebbe comportare un perseguimento penale ai sensi dell'articolo 14.

Capoverso 4

Il capoverso 4 disciplina il caso di un'eventuale fusione del mutuatario o del gruppo finanziario fintantoché il mutuo a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto non è rimborsato. Si vuole evitare che, in caso di scioglimento integrale del mutuatario o del gruppo finanziario mediante incorporazione in un'unità della società terza assuntrice, gli obblighi di cui all'articolo 9 capoverso 1 rimangano in vigore fino al rimborso integrale del mutuo a sostegno della liquidità. Deve essere consentito alla società assuntrice o al successore in diritto di versare dividendi e tantièmes, restituire apporti di capitale oppure concedere o rimborsare mutui conformemente all'articolo 1 lettere a–c, anche se i mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto non sono stati rimborsati integralmente.

Articolo 10 **Ulteriori provvedimenti**

Capoverso 1

Il capoverso 1 si basa sull'articolo 25 in combinato disposto con l'articolo 26 capoverso 1 lettera c LBCR. Se a una banca di rilevanza sistemica vengono concessi mutui a sostegno della liquidità garantiti mediante una garanzia in caso di dissesto, la FINMA esamina se nella fattispecie, ai fini della continuazione dell'attività della banca, sia opportuno mantenere interamente o in parte l'organo incaricato della direzione generale (ossia di norma il consiglio di amministrazione) e l'organo di direzione (ossia di norma la direzione). Può essere segnata il caso di un consiglio di amministrazione, una direzione o singoli membri che abbiano intrapreso la loro attività da poco tempo. Se non è opportuno mantenerli, gli organi possono essere sostituiti. Per la sostituzione si può ricorrere alla pianificazione della successione secondo la circolare 2017/1 Corporate Governance – banche¹⁷, numero marginale 27.

Capoverso 2

In questo capoverso il DFF viene dichiarato esplicitamente competente per l'emanazione di una decisione secondo l'articolo 10a LBCR. Il motivo è che in virtù dell'articolo 47 capoverso 6 della legge del 21 marzo 1997¹⁸ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) esiste un meccanismo di delega nel caso in cui debbano essere prese decisioni «impugnabili con ricorso al Tribunale amministrativo federale». Il ricorso al Tribunale amministrativo federale «è inammissibile contro le decisioni in materia di sicurezza interna o esterna del Paese», ma solo «in quanto il diritto internazionale pubblico non conferisca un diritto al giudizio da parte di un tribunale» (art. 32 cpv. 1 lett. a della legge del 17 giugno 2005¹⁹ sul Tribunale amministrativo federale, LTAF). Il diritto al giudizio da parte di un tribunale conformemente al diritto internazionale risulta dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali²⁰ (CEDU). Una decisione secondo l'articolo 10a LBCR riguarda diritti e doveri patrimoniali ai sensi dell'articolo 6 capoverso 1 CEDU. Per questo motivo, le decisioni secondo l'articolo 10a LBCR possono essere impugnate dinanzi al Tribunale amministrativo federale conformemente all'articolo 33 lettera d LTAF.

La decisione può essere destinata alla banca di rilevanza sistemica e alla società madre del gruppo oppure ai gruppi finanziari e ai conglomerati finanziari dominati dal settore bancario (cfr. art. 7 cpv. 1 e art. 10a cpv. 1 LBCR).

Secondo l'articolo 9 dell'ordinanza, la FINMA verifica l'attuazione della decisione.

Articolo 10a **Deroghe alla legge sulla fusione**

Al fine di agevolare un'assunzione della banca secondo la LFus e data l'urgenza, l'ordinanza prevede determinate agevolazioni. Ad esempio, l'esecuzione di una transazione non richiede una decisione dell'assemblea generale delle società partecipanti se la FINMA acconsente alla transazione.

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

¹⁷ FINMA, circolare 2017/1 «Corporate Governance – banche», 4.11.2020, consultabile all'indirizzo: www.finma.ch > Documentazione > Circolari > 2017/01 Circolare FINMA Corporate governance – banche

¹⁸ RS 172.010

¹⁹ RS 173.32

²⁰ RS 0.101

L'ordinanza prevede inoltre che con il consenso della FINMA è possibile derogare a ulteriori requisiti della LFus relativi a transazioni, se le circostanze particolari lo esigono. Vi sono circostanze particolari segnatamente quando un'assunzione rapida è urgente e necessaria per evitare un grave pregiudizio all'economia svizzera e al sistema finanziario svizzero. In questo caso, al fine di valutare la fattibilità, la FINMA consulta previamente le autorità cantonali del registro di commercio interessate e l'Ufficio federale del registro di commercio. La FINMA prende atto dell'esito della consultazione. La decisione spetta alla FINMA.

Articolo 11 *Privilegio nel fallimento per i crediti concernenti mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto*

Il privilegio nel fallimento di cui all'articolo 11 è un elemento centrale dei mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto erogati alle SIB ai sensi della presente ordinanza.

Al fine di ridurre il rischio per la Confederazione, tale regolamentazione prevede l'introduzione di un privilegio nel fallimento a favore della BNS e della Confederazione stessa, applicabile nel caso di crediti concernenti mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto. Tale privilegio è integrato nelle classi attualmente previste dalla LEF ed è strutturato in modo tale che, in caso di fallimento, i crediti della BNS nei confronti del mutuatario derivanti dai mutui a sostegno della liquidità garantiti mediante una garanzia in caso di dissesto concessa dalla Confederazione, ivi compresi gli interessi e i crediti derivanti dai premi maturati, siano soddisfatti prioritariamente. Secondo l'ordine specificato all'articolo 219 capoverso 4 LEF, tali crediti vengono posposti ai debiti della massa, agli stipendi dei lavoratori, ai contributi alle assicurazioni sociali e ai depositi privilegiati nonché ai crediti derivanti da mutui supplementari a sostegno della liquidità (art. 2 cpv. 1 lett. b e art. 3 cpv. 1), ma anteposti a tutti gli altri crediti. Spetta alla BNS far valere i crediti per l'intera durata della procedura di fallimento. Viene inoltre chiarito che i crediti all'interno della seconda classe secondo l'articolo 219 capoverso 4 lettere a–f LEF nonché i crediti della BNS derivanti da mutui supplementari a sostegno della liquidità sono soddisfatti prima dei crediti derivanti da mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto.

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

Accordando esplicitamente tale privilegio ai crediti della BNS e della Confederazione in conformità a quanto disposto dall'ordinanza, essi non rientrano più nel campo di applicazione dell'articolo 37 LBCR, il quale privilegia gli impegni assunti in seguito all'adozione di misure di protezione della FINMA o nell'ambito di un'eventuale procedura di risanamento, considerandoli debiti della massa. Il privilegio superiore accordato ai crediti secondo l'articolo 37 LBCR persegue l'obiettivo di incentivare gli investitori a finanziare il mutuatario malgrado si trovi in una fase critica. Ciò rientra anche nell'interesse pubblico e ha lo scopo di evitare, per quanto possibile, di dover ricorrere effettivamente a una garanzia in caso di dissesto concessa alla BNS dalla Confederazione per garantire la liquidità di una SIB. Nel quadro dell'applicazione dell'articolo 37 LBCR, d'ora in poi la FINMA deve tener conto, tra l'altro, della riduzione dei rischi (art. 7).

Articolo 12 *Richiesta della garanzia in caso di dissesto da parte della BNS*

Capoverso 1

Occorre garantire che la BNS abbia fatto valere interamente, nell'ambito della procedura di fallimento e comunque prima della richiesta della garanzia in caso di dissesto, tutti i crediti coperti da tale garanzia nonché il premio di rischio e quello per la messa a disposizione della

garanzia maturati. Solo dal momento in cui la procedura di fallimento si è conclusa con decisione passata in giudicato, e quindi risulta una perdita definitiva per la BNS, la BNS stessa può richiedere la garanzia in caso di dissesto.

Capoverso 2

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

Articolo 13 **Esigibilità**

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

Articolo 14 **Disposizione penale**

Capoverso 1

Il reato sancito ora nell'ordinanza è paragonabile a quello definito nelle attuali disposizioni penali della LBCR, se si considera il modo in cui è commesso e il bene giuridico protetto. Per analogia al menzionato diritto penale accessorio previsto dalla LBCR, è giustificato configurare la violazione intenzionale degli obblighi di cui all'articolo 9 come delitto punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria. Ciò è giustificato anche dal fatto che la presente disposizione verrà sottoposta al Parlamento nell'ambito del progetto di legge e che la disposizione penale dell'ordinanza potrà essere esaminata in via pregiudiziale da un tribunale nel caso concreto.

Si rinuncia temporaneamente a una fattispecie che consideri l'elemento della negligenza, poiché gli obblighi citati all'articolo 9 sono chiaramente comprensibili e un reato commesso per negligenza risulta difficilmente ipotizzabile nella prassi. Le persone esercitanti la funzione di garante che effettuano o dispongono pagamenti oppure prendono o dispongono decisioni secondo l'articolo 9 capoversi 1 lettere a–c e 3 non commettono, in considerazione dell'importanza di tali obblighi, errori che non si sarebbero potuti evitare con la dovuta diligenza. Nel quadro del progetto di legge si dovrà valutare nuovamente la necessità di includere la perpetrazione di un reato per negligenza.

Capoverso 2

I reati punibili secondo il capoverso 1 sono perseguiti d'ufficio in virtù di una disposizione penale che discende dalla legislazione sui mercati finanziari. Trattandosi di un'ordinanza, la disposizione relativa alla competenza viene emanata a titolo di chiarimento. La funzione di garante si può desumere dalle disposizioni della legge federale del 22 marzo 1974²¹ sul diritto penale amministrativo.

²¹ RS 313.0

Articolo 14a

Capoverso 1

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

Capoverso 2

Per la concessione della garanzia deve essere chiesto un credito d'impegno secondo l'articolo 5. Per lo stanziamento del credito si rimanda alle spiegazioni relative all'articolo 5. Una garanzia a copertura delle perdite non essere superiore a 9 miliardi di franchi svizzeri.

Capoverso 3

Il versamento della garanzia a copertura delle perdite è subordinato a severe condizioni che devono essere soddisfatte cumulativamente prima che la Confederazione adempia i suoi impegni derivanti dal contratto di garanzia. Innanzitutto, gli attivi da liquidare in base al contratto devono essere stati realizzati definitivamente (lett. a). Soltanto allora si potrà determinare se la banca assuntrice di cui al capoverso 1 ha subito perdite con la liquidazione degli attivi e in che misura. In secondo luogo, se intende richiedere il versamento della garanzia, la banca assuntrice è obbligata a sostenere le perdite definitive fino a un importo di 5 miliardi di franchi svizzeri subite con la realizzazione degli attivi da liquidare (lett. b). Solo in seguito, e se le perdite definitive superano l'importo di 5 miliardi di franchi svizzeri, si potrà richiedere il versamento da parte della Confederazione della garanzia a copertura delle perdite. Se le perdite definitive residue sono inferiori a 5 miliardi, si potrà coprire soltanto questo importo con la garanzia. Spetterà alla FINMA sorvegliare l'adempimento delle condizioni di cui alle lettere a e b. Sarà sempre la FINMA a confermare alla Confederazione che, da un lato, sono state coperte le perdite definitive di 5 miliardi di franchi svizzeri subite dalla banca assuntrice con la liquidazione degli attivi realizzati e, dall'altro, che nonostante questa copertura le perdite definitive di cui alla lettera b non sono state assorbite interamente. Di conseguenza rimane una perdita residua definitiva che dovrà essere coperta con la garanzia della Confederazione. La FINMA confermerà alla Confederazione anche questa fattispecie.

Capoverso 4

La Confederazione e la banca assuntrice concludono un contratto concernente la concessione e il versamento della garanzia a copertura delle perdite.

Articolo 15 *Entrata in vigore*

Capoverso 1

L'ordinanza del 16 marzo 2023 è entrata in vigore alle ore 20.00. La modifica dell'ordinanza entra in vigore il 19 marzo 2023 alle ore 20.00.

Capoverso 2

L'ordinanza viene emanata dal Consiglio federale in conformità agli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost. Secondo l'articolo 7d capoverso 2 LOGA, verrà applicata per un periodo massimo di sei mesi, a meno che, in caso di necessità, il Consiglio federale non sottoponga all'Assemblea federale, entro sei mesi dalla sua entrata in vigore, un progetto di base legale per il suo contenuto o un progetto di ordinanza dell'Assemblea federale conformemente all'articolo 173 capoverso 1 lettera c Cost., destinato a sostituire l'ordinanza del Consiglio federale. Inoltre, l'ordinanza decade quando la base legale o l'ordinanza dell'Assemblea federale che la sostituisce entra in vigore o se il progetto è respinto dall'Assemblea federale (art. 7d cpv. 2 lett. b e c LOGA).

In caso di necessità il Consiglio federale intende sottoporre all'Assemblea federale, entro sei mesi dall'entrata in vigore dell'ordinanza, un messaggio con un disegno di legge e prorogare al contempo la durata di validità dell'ordinanza analogamente a quella dell'ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19²². La decisione di elaborare un avamprogetto da porre in consultazione in vista dell'introduzione di una garanzia statale della liquidità per le SIB è già stata presa dall'Esecutivo l'11 marzo 2022. Questo mandato del DFF sarà adempiuto rapidamente dopo l'introduzione della presente ordinanza.

²² RU 2020 3799; cfr. anche FF 2020 7427, messaggio del 18.9.2020 relativo alla legge federale concernente i crediti garantiti da una fideiussione solidale in seguito al coronavirus.