

08.076

**Messaggio
concernente la modifica della legge sulle banche
(Rafforzamento della protezione dei depositanti)**

del 5 novembre 2008

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge sulle banche.

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

5 novembre 2008

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il 15 ottobre 2008, il Consiglio federale, la Banca nazionale svizzera (BNS) e la Commissione federale delle banche (CFB) hanno adottato un pacchetto di misure per stabilizzare ulteriormente il sistema finanziario svizzero e rafforzare in modo durevole la fiducia nel mercato finanziario elvetico. In questo pacchetto di misure rientra anche il miglioramento della protezione dei depositanti: quale misura immediata è stato deciso di sottoporre al Parlamento nella sessione invernale un messaggio che preveda in particolare un aumento adeguato dei depositi garantiti e dei limiti del sistema, considerato che le decisioni degli Stati membri dell'UE costituiscono un importante punto di riferimento.

Il presente messaggio propone cinque misure immediate. Si propone, in primo luogo, di aumentare a 100 000 franchi l'importo dei depositi garantiti, superando così nettamente il livello minimo stabilito di recente dall'UE. In secondo luogo, le banche avranno l'obbligo di tenere a disposizione in permanenza crediti concessi sul mercato svizzero o altri attivi situati in Svizzera proporzionati ai depositi privilegiati dei loro clienti. In tal modo, i depositanti avranno la certezza che i loro depositi privilegiati sono sicuri in ogni banca svizzera. La maggior parte delle banche adempie già oggi questa esigenza minima, o sarà in grado di farlo in un futuro prossimo. In casi motivati la CFB può concedere deroghe. In terzo luogo, è previsto il pagamento immediato e più sostanziale dei depositi garantiti mediante mezzi provenienti dalla banca in difficoltà. L'autorità di sorveglianza fisserà l'importo del pagamento immediato nel caso singolo, che sarà molto più elevato degli attuali 5000 franchi. In quarto luogo, il limite superiore del sistema deve essere aumentato dagli attuali 4 miliardi di franchi a 6 miliardi. In quinto luogo, i depositi locati presso fondazioni di previdenza devono essere separati e ulteriormente privilegiati rispetto ai depositi bancari già ora garantiti.

Le misure immediate proposte devono esplicitare al più presto gli effetti desiderati conformemente allo scopo. Le modifiche di legge corrispondenti devono perciò essere dichiarate urgenti e la loro validità limitata al 31 dicembre 2010. Nel frattempo, la protezione dei depositanti potrà essere introdotta, fondamentalmente migliorata, nel diritto ordinario.

L'attuale sistema di protezione dei depositi può essere esteso soltanto in misura ridotta, in quanto il suo finanziamento avviene a posteriori, vale a dire soltanto nel caso di insolvenza di un istituto. Questo comporta svantaggi notevoli. I mezzi finanziari non saranno immediatamente disponibili, l'obbligo di versare contributi a posteriori determina un effetto prociclico e il pericolo di una reazione a catena è reale. Il sistema di protezione dei depositi esistente non è ancora in grado di garantire integralmente i depositi per quanto riguarda le grandi banche. L'attuale limite superiore del sistema non può essere aumentato a piacimento, in quanto il salvataggio di una banca in difficoltà potrebbe compromettere altre banche. Il sistema deve pertanto essere verificato in maniera approfondita, affinché la protezione dei depositanti venga migliorata e sia sostenibile nel tempo. Ciò non può avvenire nel giro di

poche settimane. Il Consiglio federale sottoporrà perciò, nella primavera del 2009, un progetto con ulteriori misure a garanzia della protezione dei depositanti.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 I problemi attuali e le misure nel settore finanziario

Nelle ultime settimane, la situazione dei mercati finanziari globali è drammaticamente peggiorata. Diversi Paesi europei hanno dovuto adottare in brevissimo tempo misure eccezionali al fine di impedire il collasso di singoli istituti finanziari. Si è dovuto ricorrere anche a interventi diretti dello Stato. A sua volta, il Consiglio federale, insieme alla Banca nazionale svizzera (BNS) e alla Commissione federale delle banche (CFB), ha adottato il 15 ottobre 2008 un pacchetto di misure per stabilizzare ulteriormente il sistema finanziario svizzero e rafforzare in modo durevole la fiducia nel mercato finanziario elvetico. Nel pacchetto sono previsti anche miglioramenti della protezione dei depositi bancari da realizzare tempestivamente. Detti miglioramenti costituiscono l'oggetto del presente messaggio. In seguito si procederà a una verifica fondamentale del sistema relativo alla protezione dei depositanti.

1.2 La protezione dei depositanti in Svizzera

La legge sulle banche sancisce a partire dal 1° luglio 2004 alcune esigenze minime (cfr. gli articoli 37a, 37b, 37h e 37i della legge sulle banche dell'8 novembre 1934 [Legge sulle banche, LBCR; RS 952.0]), che vengono precisate a livello di ordinanza (art. 19 e 55–59 dell'ordinanza del 17 maggio 1972 sulle banche [OBCR; RS 952.02] nonché art. 23 dell'ordinanza sul fallimento bancario del 30 giugno 2005 [OFB; RS 952.812.32]).

La vigente protezione dei depositanti è fondata su un'autodisciplina delle banche sancita per legge. Le banche e i commercianti di valori mobiliari con depositi garantiti (art. 37b e 37h cpv. 1 LBCR) hanno fondato a tale scopo un'associazione secondo l'articolo 60 e seguenti del Codice civile (CC). In essa vengono garantiti depositi di persone fisiche e giuridiche presso banche e commercianti di valori mobiliari per un ammontare massimo di 30 000 franchi e fino a un importo complessivo di 4 miliardi di franchi. È garantito entro tre mesi il versamento dei depositi protetti. Il termine parte dal momento in cui la CFB (e, a partire dal 1° gennaio 2009, l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari [FINMA]) dispone misure di protezione (ad es. chiusura, moratoria, revoca dell'autorizzazione d'esercizio) o il fallimento. La protezione dei depositanti in Svizzera viene finanziata ex-post, vale a dire che non esiste un fondo accumulato in precedenza a tal fine. Le banche sono semplicemente tenute a garantire liquidità supplementari per la metà dei loro impegni contributivi. Soltanto dopo il verificarsi di un sinistro, l'associazione summenzionata raccoglie i contributi delle banche. Inoltre, i depositi garantiti da una banca fino a 30 000 franchi per depositante sono ulteriormente privilegiate in caso di fallimento, vale a dire che vengono rimborsati prioritariamente rispetto agli altri depositi al momento della ripartizione. Nella misura in cui la garanzia dei depositi della banca finanzia il rimborso dei depositi garantiti, i corrispondenti crediti e diritti del depositante le sono trasferiti. Independentemente dall'autodisciplina, l'articolo 37a LBCR prevede che i piccoli importi fino a 5000 franchi vengano immediatamente rimbor-

sati mediante i mezzi della banca da liquidare o da risanare (e non dalla garanzia dei depositi), nella misura in cui vi siano liquidi disponibili.

1.3 La protezione dei depositanti all'estero

In Europa, la vigilanza sulle banche è organizzata a livello nazionale, per cui ogni Paese adotta misure individuali contro la crisi finanziaria. In un incontro al vertice, tenutosi il 4 ottobre 2008, i rappresentanti di Germania, Francia, Gran Bretagna e Italia hanno convenuto il principio della concertazione internazionale per l'aiuto da prestare alle banche in difficoltà. Un punto essenziale in tal senso è costituito dal miglioramento della protezione dei depositanti. Finora nell'UE il limite minimo per la tutela dei risparmi nel caso di fallimento di una banca era di 20 000 euro per depositante e istituto bancario. Il Consiglio dei ministri delle finanze dell'UE, nella sua seduta del 7 ottobre 2008, aveva deciso passi ulteriori contro la crisi di sfiducia verso i mercati finanziari. In futuro, i risparmi di depositanti privati presso le banche saranno garantiti unitariamente per un importo minimo di 50 000 euro. L'8 ottobre 2008, il managing director dell'IWF (Fondo monetario internazionale), Dominique Strauss-Kahn, ha criticato aspramente il disordine incontrollato che caratterizza la protezione dei depositanti. È proprio un modo di procedere siffatto che impedisce il ripristino della fiducia nei mercati. Non si sa se l'UE aumenterà il limite summenzionato di 50 000 euro. Esiste una proposta della Commissione europea (datata 15 ottobre 2008) per la modifica della direttiva concernente i sistemi di garanzia dei depositi (94/19/CE) che prevede un aumento (scaglionato) a 100 000 euro della copertura dei risparmi di depositanti privati. Negli USA, la protezione dei depositanti è stata aumentata per tutti a 250 000 dollari.

1.4 Lacune nella protezione dei depositanti in Svizzera

La protezione dei depositanti è finalizzata a obiettivi di politica economica e di politica sociale nel contempo. Essa mira, da un lato, alla protezione del sistema finanziario e ad impedire ogni crisi di sfiducia scatenata da ritiri massicci (bank-run); dall'altro, essa intende offrire ai clienti delle banche un rapido accesso ai loro averi per il mantenimento del loro tenore di vita, evitando, o almeno attutendo, in tal modo, le ricadute di una crisi finanziaria sulla vita economica. Un sistema di protezione dei depositi deve pertanto:

- garantire una tutela adeguata ma limitata dei depositi;
- permettere il rimborso quanto più tempestivo dei depositi garantiti; e
- disporre di un finanziamento adeguato.

La situazione attuale ha mostrato che il sistema di protezione dei depositi svizzero è lacunoso:

- l'importo di 30 000 franchi di depositi garantiti per cliente era piuttosto modesto già prima della crisi. Rispetto agli aumenti del limite avvenuti nel frattempo in numerosi Paesi (in alcuni casi pari all'intero ammontare dei depositi), il limite svizzero appare troppo basso e non più concorrenziale. Esiste il pericolo che i risparmiatori ritirino i loro averi in Svizzera per depositarli in altri Paesi dove la protezione dei depositanti è maggiore. La prote-

zione dei depositanti distorce la competitività internazionale e in una situazione di crisi può anche compromettere banche sane.

- Il sistema non è organizzato in modo tale da poter garantire a tutti i depositanti protetti che nel caso di una liquidazione di banche essi possano accedere in maniera ininterrotta e permanente ai loro conti per l'intero ammontare protetto. L'accesso continuo e permanente non è escluso, ma dipende comunque dalla situazione finanziaria della banca da liquidare o da risanare; il termine di rimborso è però fissato per legge a tre mesi. I fondi necessari non vengono messi subito a disposizione del sistema di protezione dei depositi, in quanto occorre dapprima richiedere i contributi delle singole banche; soltanto in seguito sarà possibile procedere al pagamento dei depositi.
- Dai due punti precedenti si evince che il sistema di protezione dei depositi svizzero non è certamente in grado di impedire da solo un assalto da parte dei clienti che intendono recuperare il loro denaro (bank-run). Dato il limite relativamente basso di garanzia dei depositi per cliente, si capisce perché i clienti siano tentati di recuperare la parte che eccede questo limite e metterla al sicuro. Essi ritirerebbero i loro valori patrimoniali, e anche i depositi garantiti, onde evitare una restrizione d'accesso, seppur temporanea, ai loro fondi.
- Insoddisfacente è in particolare il finanziamento ex-post, malgrado che esso, rispetto al finanziamento ex-ante, abbia il vantaggio di non vincolare nessun mezzo delle banche. Come è avvenuto nel caso della banca Kaupthing, è possibile ridurre la dilazione del pagamento dei depositi garantiti, dovuto al recupero ritardato dei contributi presso le singole banche mediante l'adozione di misure mirate. Un sistema interamente finanziato da un regime di contributi a posteriori conviene soltanto se singole banche sono in difficoltà per motivi propri e non a causa di una crisi sistemica. In quest'ultimo caso, l'obbligo per le banche di versare contributi a posteriori sottrae al mercato mezzi liquidi, rafforzando ulteriormente la penuria generale di liquidità esistente in caso di crisi. A questo effetto pro-ciclico si aggiunge anche il fatto che l'obbligo di contribuzione può spingere altre banche nell'insolvenza (reazione a catena).
- Un'altra lacuna menzionata nel corso della discussione concerne il fatto che i depositi dei singoli intestatari della previdenza e degli assicurati del secondo e del terzo pilastro non sono garantiti separatamente (cfr. la mozione Bischof Pirmin 08.3529: Rafforzamento della protezione dei depositanti).
- Anche il limite superiore del sistema di 4 miliardi di franchi comporta a sua volta problemi. Con questo limite, il sistema non è a priori in grado di far fronte al crollo contemporaneo di diverse banche di media importanza («crisi sistemica») e nemmeno al crollo di una delle maggiori banche. Ciò è nettamente rilevabile dalle cifre: la totalità dei depositi garantiti in seno al sistema bancario svizzero ammontavano alla fine di settembre del 2008 a circa 193 miliardi di franchi¹. Otto banche o gruppi bancari disponevano ognuna depositi per oltre 5 miliardi di franchi, la più grande di 36 miliardi di franchi. Tre di queste banche sono banche cantonali, presso le quali i depositi sono in parte o integralmente garantiti dal Cantone. Anche un finanzia-

¹ Di cui 13 miliardi di franchi in piccoli prestiti al di sotto di 5000 franchi.

mento ex-ante, con un limite più elevato, non sarebbe in grado di coprire interamente i depositi privilegiati di grandi banche.

- Infine, non va dimenticato che il nostro sistema di protezione dei depositi è fondato sul privilegio nel fallimento. I depositi privilegiati vengono sempre soddisfatti prioritariamente rispetto a tutti gli altri depositi mediante i mezzi della massa del fallimento. In generale, la garanzia dei depositi, permette soltanto il versamento di un anticipo di questi dividendi. In tal modo, alla fine, ogni nuovo privilegio deve essere pagato dagli altri depositanti e creditori non privilegiati. Un'estensione del privilegio nel fallimento comporta una corrispondente aumento del rischio per i depositanti non privilegiati e una possibile influenza negativa sul rifinanziamento di una banca.

1.5 Misure correttive

Di fronte all'aumento delle garanzie sui depositi bancari operato da tutti gli Stati e alle debolezze riconosciute in seno alla protezione dei depositanti vigente in Svizzera, la necessità di intervenire ulteriormente è incontestabile anche nel nostro Paese. Nell'ambito del presente messaggio, vengono proposte le seguenti misure di rapida attuazione:

- aumentare il limite di garanzia al livello europeo;
- prescrivere alle banche di garantire in permanenza e in linea di massima i depositi privilegiati che non sono coperti dalla garanzia dei depositi con crediti concessi sul mercato svizzero o con altri attivi situati in Svizzera;
- il pagamento immediato dei depositi privilegiati fino al massimo possibile mediante i mezzi liquidi della banca interessata al di fuori della garanzia dei depositi;
- aumentare il limite superiore del sistema in una misura sostenibile dal sistema di protezione dei depositi esistente;
- estendere il privilegio nel fallimento, in maniera supplementare rispetto agli altri depositi privilegiati e a prescindere da essi, ai depositi dei singoli intestatari della previdenza e degli assicurati presso fondazioni bancarie e fondazioni di libero passaggio.

Questo pacchetto di misure è oggetto del presente messaggio. Esso tiene conto dell'esigenza di un rafforzamento immediato della protezione dei depositanti ed elimina in gran parte anche lo svantaggio concorrenziale della piazza finanziaria svizzera emerso nel corso della crisi.

La lacuna fondamentale del sistema di protezione dei depositi attuale è costituita dal suo finanziamento a posteriori. Un sistema a posteriori non è estendibile a piacimento, in quanto sia l'effetto prociclico sia la minaccia di una reazione a catena risultano viepiù rafforzati da un aumento dei limiti. L'ammontare del limite sistemico è pertanto limitato, e ciò comporta per il sistema l'impossibilità di coprire integralmente i depositi presso le banche maggiori. Un ulteriore miglioramento della protezione dei depositanti in Svizzera implica perciò un riesame fondamentale e, in ogni caso, una ristrutturazione del sistema e, in particolare, del suo finanziamento (tra l'altro, pre-finanziamento, anticipo, soluzione assicurativa). Si dovrà inoltre spiegare come il sistema di protezione svizzero possa essere armonizzato con i sistemi stranieri. Il

chiarimento di tali questioni non può avvenire in qualche settimana. Il Consiglio federale si esprimerà in merito nell'ambito di un messaggio nella primavera del 2009.

1.6 Risultato dell'audizione

Il presente messaggio è stato presentato alla BNS e all'Associazione svizzera dei banchieri (ASB) nel quadro di una breve audizione. La BNS condivide il progetto. L'ASB è a sua volta consenziente e si preoccupa soltanto per il nuovo impegno che le banche dovranno assumersi, ossia detenere costantemente attivi sotto forma di crediti concessi sul mercato svizzero o di altri attivi situati in Svizzera per un ammontare del 125 per cento dei depositi privilegiati (n. 2.2). L'ASB afferma che detto impegno non è sostenibile per certi tipi di banche. Il Consiglio federale ne tiene conto mediante una disposizione d'eccezione.

2 Modifiche proposte

2.1 Privilegio nel fallimento e deposito garantito

2.1.1 Stato attuale

In caso di fallimento di una banca, i depositi bancari in Svizzera beneficiano parzialmente di un privilegio: secondo l'articolo 37*b* capoverso 1 LBCR, i depositi che non sono al portatore – incluse le obbligazioni di cassa – depositati presso la banca in nome del depositante, vengono assegnati, fino a un importo massimo di 30 000 franchi per creditore alla seconda classe secondo l'articolo 219 capoverso 4 LEF. Depositi garantiti in tal misura non possono, in base alle regole dell'autodisciplina, essere compensati dalla banca con debiti del depositante (ad. es. ipoteche). Il privilegio protegge in tal modo, ad esempio, i conti salario delle PMI, ma anche depositi come obbligazioni di cassa, depositi in valuta estera e depositi esteri di depositanti in succursali svizzere. Per contro, non sono protetti i depositi di altre banche, crediti al portatore, richieste di risarcimento di valori depositati (ad es. prestito di valori mobiliari non coperto o securities lending) o domande di risarcimento del danno; non protetti sono inoltre i depositi presso succursali estere (cfr. in merito anche l'art. 23 dell'ordinanza sul fallimento bancario).

Tuttavia, con il privilegio nel fallimento, i depositanti beneficiano soltanto di un trattamento privilegiato del loro credito in una ripartizione futura della massa del fallimento. Il privilegio nel fallimento non garantisce un rapido pagamento dei depositi e nemmeno che, nel caso di una banca con eccedenza di debiti (fatto improbabile ma mai del tutto escluso), i depositanti possano recuperare integralmente il loro denaro. Queste inadeguatezze vengono eliminate mediante la garanzia dei depositi secondo l'articolo 37*h* LBCR. L'articolo 37*h* capoverso 1 LBCR incarica le banche di provvedere alla garanzia dei depositi privilegiati, giusta l'articolo 37*b*, presso le succursali svizzere e, a tal fine, di aderire all'autodisciplina delle banche.

2.1.2 Proposta di modifica (art. 37b cpv. 1^{bis} LBCR)

A causa degli sviluppi internazionali, l'importo massimo dei depositi privilegiati deve essere aumentato. Finora, il valore di confronto era stata la normativa minima dell'UE. Nel frattempo, come abbiamo detto, l'UE ha aumentato il limite minimo a 50 000 euro, mentre resta aperto un ulteriore aumento. Questo limite si applica soltanto per la copertura di clienti privati di tutti gli Stati dell'UE, mentre in Svizzera i clienti delle banche beneficiano della protezione dei depositanti. Un aumento dell'importo dei depositi privilegiati, e con essi dei depositi garantiti in Svizzera, a 100 000 franchi è indispensabile affinché le banche svizzere non siano penalizzate di fronte alla concorrenza straniera. La definizione più ampia dei depositi offre condizioni migliori rispetto alle esigenze minime previste dalla UE.

Con l'aumento dell'importo massimo dei depositi garantiti a 80 000 franchi (equivalenti al limite minimo vigente nell'UE), si avrebbe un aumento dei depositi privilegiati di tutte le banche dagli attuali 193 miliardi di franchi a circa 314 miliardi. Con il limite ancora maggiore proposto di 100 000 franchi, l'ammontare complessivo salirebbe soltanto a circa 353 miliardi di franchi. Quindi, l'aumento a 100 000 franchi incide soltanto in misura minima, rispetto all'aumento a 80 000, sul sistema di protezione dei depositi. Se confrontato con l'attuale sistema, che prevede un importo massimo di 30 000 franchi, l'importo complessivo per i depositi privilegiati non sarebbe nemmeno raddoppiato. Il rovescio della medaglia è costituito dal fatto che l'aumento dell'importo massimo dei depositi privilegiati comporta svantaggi per i depositanti non privilegiati, in quanto la sostanza rimanente per la loro liquidazione (per un importo complessivo di circa 160 miliardi di franchi) viene ridimensionata. Queste conseguenze sfavorevoli devono essere tenute presenti proprio nell'interesse preminente e necessario del miglioramento della protezione dei depositanti; ma dette conseguenze impongono però anche limiti netti a un ulteriore aumento.

2.2 Garanzia dei depositi privilegiati mediante attivi della banca

2.2.1 Stato attuale

Per la protezione dei depositi mediante mezzi propri della banca non esistono attualmente prescrizioni speciali oltre alle prescrizioni legali ordinarie concernenti la liquidità e i fondi propri.

2.2.2 Proposta di modifica (art. 37b cpv. 5 LBCR)

Le singole banche devono garantire in proprio i depositi privilegiati dei loro clienti e garantirne in tal modo la copertura integrale. È quindi opportuno detenere costantemente attivi sotto forma di crediti concessi sul mercato svizzero o altri attivi situati in Svizzera, affinché in caso di crisi se ne possa effettivamente disporre. La quota di attivi da detenere è fissata al 125 per cento di tutti i depositi privilegiati presso la banca interessata. Sussiste in tal modo un margine di sicurezza superiore a quello richiesto dalla copertura dei depositi privilegiati. Infine, la CFB/FINMA deve essere autorizzata ad aumentare, in generale e per determinati tipi di banca o modelli aziendali, la quota di depositi privilegiati da garantire mediante attivi.

Gran parte delle banche adempie già oggi questa esigenza minima. Per le altre banche, la CFB/FINMA concederà una deroga. Deroghe, non solo per quanto concerne l'ammontare, ma anche per il tipo di mezzi di garanzia e la loro localizzazione. In generale, dovrebbe tuttavia trattarsi di deroghe limitate nel tempo. Per le categorie di banche che non possono disporre di attivi in misura sufficiente in Svizzera senza dover ristrutturare sostanzialmente le loro attività, la CFB/FINMA potrà tuttavia concedere anche deroghe durature. Si pensi ad esempio alle banche di gestione patrimoniale che hanno collocato la maggior parte dei loro depositi all'estero, ma che dispongono di una copertura equivalente grazie a un'appropriata diversificazione. Per contro, le succursali di banche estere non devono beneficiare in maniera duratura di dette deroghe, in quanto l'esperienza ha dimostrato che, proprio in casi siffatti, risulta difficile, se non impossibile, rimpatriare i fondi attraverso la legislazione in materia di fallimento dei Paesi in questione. La CFB/FINMA disciplinerà i particolari della procedura di deroga e fisserà i termini entro i quali le banche dovranno inoltrare le loro richieste di deroga.

2.3 Piccoli depositi/Pagamento immediato

2.3.1 Stato attuale

Creditori con (uno o più) depositi, che rientrano nel privilegio nel fallimento secondo l'articolo 37*b* e la cui somma non supera i 5000 franchi (ma non depositanti con depositi d'importo superiore), vengono soddisfatti al di fuori di una graduatoria giusta l'articolo 37*a* capoverso 1 LBCR e vengono in tal modo estromessi dalla procedura. Il pagamento anticipato dei piccoli depositi viola certamente il principio della parità di trattamento dei creditori. Tuttavia, in occasione dell'ultima revisione della protezione dei depositanti, la disposizione è stata ritenuta giustificata poiché permette di semplificare notevolmente la procedura e di risparmiare sulle spese. La CFB (a partire dal 1° gennaio 2009 la FINMA) può, secondo l'articolo 37*a* capoverso 2 LBCR, ridurre l'importo di 5000 franchi, e in effetti lo fa se la liquidità della banca non è sufficiente per il pagamento di tutti i piccoli crediti. In ogni caso, i depositi rimanenti di creditori non soddisfatti ricadono sotto il privilegio dell'articolo 37*b* LBCR.

2.3.2 Proposta di modifica (art. 37*a*^{bis} LBCR)

Anche nel caso di situazioni problematiche, come nel caso della succursale svizzera della banca Kaupthing Lussemburgo, il pagamento immediato di un importo molto più elevato rispetto a quello equivalente alla somma dei piccoli depositi fino a 5000 franchi sarebbe stato possibile. Già oggi, le banche dispongono regolarmente di mezzi liquidi sufficienti per coprire depositi più consistenti. I depositi attualmente privilegiati (fino a 30 000 franchi) potrebbero essere regolarmente finanziati, almeno in misura significativa, mediante i mezzi della banca. Questa copertura è presente anche nel caso delle grandi banche, dove emerge in particolare il problema della localizzazione all'estero (il rimpatrio in caso di crisi è incerto a causa di interventi statali come il divieto di pagamento e la separazione attività/passività [ring-fencing], cfr. il caso del gruppo Lehman).

Si giustifica di conseguenza il fatto di non più fissare per legge l'importo dei depositi da pagare subito mediante i mezzi della banca, ma di lasciarlo stabilire, nel singolo caso, dalla CFB/FINMA, tenendo conto degli attivi effettivamente disponibili. Non appare opportuno stabilire come si è fatto finora un importo fisso anche a causa delle strutture diversificate delle banche. Questa flessibilità nella fissazione è particolarmente importante se, nell'ambito di misure di protezione, si tratta del prosieguo (seppur limitato) dell'attività e di eventuali soluzioni di risanamento. La CDB/FINMA, nel fissare l'importo da pagare subito, tiene conto dei diritti dei creditori secondo l'articolo 219 LEF, dove riveste primaria importanza soprattutto la distinzione tra il prevedibile importo a favore dei lavoratori e quello a favore degli altri creditori di prima classe.

Nel contempo, tutti i depositanti dovranno, da ora in poi, beneficiare del pagamento immediato del massimo importo stabilito – e quindi anche clienti il cui avere complessivo supera detto importo massimo. Il caso Kaupthing ha mostrato come la differenziazione attuale, secondo la quale gli uni ricevono immediatamente denaro e gli altri devono attendere il pagamento ritardato della garanzia dei depositi, non viene capita e accettata. Cosicché, in detto caso, anche i clienti che avevano ridotto i loro depositi a 5000 franchi, o a meno di 5000, subito prima dell'intervento della CFB/FINMA, hanno dovuto essere pagati subito con diritto di precedenza, mentre i clienti con depositi che superavano i 5000 franchi sono stati pagati soltanto in seguito, nell'ambito della garanzia dei depositi.

2.4 Limite superiore del sistema

2.4.1 Stato attuale

L'attuale autodisciplina obbligatoria è sottoposta all'approvazione della CFB/FINMA (art. 37h cpv. 2 LBCR). L'approvazione avviene conformemente all'articolo 37h capoverso 3 lettere a–c LBCR, se l'autodisciplina:

- a. assicura il pagamento dei depositi garantiti entro tre mesi dall'avvio delle misure di cui all'articolo 26 capoverso 1 lettere e–h o della procedura di liquidazione di cui agli articoli 33–37g;
- b. prevede un importo massimo di 4 miliardi di franchi per tutti gli impegni contributivi in sospenso;
- c. assicura che ogni banca tenga, per la metà dei suoi impegni contributivi, una liquidità costante che supera la liquidità legale.

Il limite superiore del sistema – ossia l'importo massimo che deve essere garantito dal sistema di protezione dei depositi nel caso di insolvenza – non può essere fissato a piacimento. Come è stato già affermato nel messaggio relativo alla modifica corrispondente della protezione dei depositanti (FF 2002 7175 pag. 7215 segg.), «per motivi d'ordine economico e politico, da un sistema di garanzia non bisogna attendersi né più né meno che la maggiore garanzia possibile dei depositi. Esso non deve però mettere in pericolo la stabilità del sistema bancario. Bisogna escludere che, in caso di difficile situazione economica, il crollo di una banca e il conseguente obbligo delle altre banche di versare i contributi provochi una reazione a catena e il fallimento di altri istituti bancari. In tal caso la garanzia dei depositi non solo non avrebbe raggiunto il suo scopo, ma avrebbe fatto ulteriori danni. È tuttavia estrema-

mente difficile determinare in quest'ottica il limite di capacità della garanzia dei depositi».

Dopo lunghe discussioni con la Commissione delle banche, la Banca nazionale e l'Associazione svizzera dei banchieri, si è giunti alla conclusione che la fissazione dell'importo massimo a 4 miliardi di franchi rappresenta una soluzione ancora sostenibile per il sistema e che essa tiene conto nella maggior misura possibile dei legittimi interessi di tutti i partecipanti. Il limite è stato fissato consci del problema che alcune grandi banche dispongono di depositi privilegiati (nel senso dell'art. 37b), i quali, nel complesso, superano i limiti del sistema citati. Si può allora giungere alla conclusione che la copertura di questi depositi, il cui importo supera l'importo massimo, non sarebbe possibile nell'ambito dell'autodisciplina, in quanto essa comporterebbe un rischio sistemico. Questa conclusione è stata accettata anche perché nessun altro Paese industrializzato ha previsto un sistema di protezione dei depositi che possa garantire la disponibilità dei depositi protetti nel caso della chiusura di una grande banca senza immissione di liquidità da parte dello Stato. Anche oggi è chiaro che occorrerebbe esaminare misure di protezione più avanzate nel caso singolo, laddove, nel nostro Paese, un banca importante per il sistema finanziario dovesse trovarsi in serie difficoltà.

2.4.2 Proposta di modifica (art. 37h cpv. 3 lett. b^{bis} LBCR)

La garanzia dei depositi non deve in linea di massima coprire tutti i depositi garantiti in Svizzera, ma soltanto la differenza tra l'importo massimo dei depositi da pagare immediatamente mediante i mezzi della banca, da stabilire da ora in poi in base agli attivi disponibili, e l'importo massimo dei depositi garantiti. Perciò, l'importo della copertura potenzialmente necessaria non aumenterà a dismisura. Di qui, la proposta conseguente di un aumento del limite superiore del sistema a 6 miliardi di franchi. Un aumento moderato che non minaccia in maniera irresponsabile la stabilità del sistema bancario. Il limite superiore del sistema proposto offre una protezione di tutti i depositi garantiti percentualmente più elevata di quello dei sistemi di garanzia esteri. Va inoltre sottolineato che anche sistemi con fondi finanziati ex-ante sono in grado di coprire soltanto una frazione di tutti i depositi garantiti.

2.5 Depositi presso fondazioni di previdenza

2.5.1 Stato attuale

I depositi presso fondazioni di previdenza delle banche (fondazioni bancarie secondo l'articolo 82 della legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità; LPP; RS 831.40: cosiddetto pilastro 3a) e presso fondazioni di libero passaggio (istituti di libero passaggio secondo la legge sul libero passaggio del 17 dicembre 1993; RS 831.42: cosiddetto 2° pilastro) non beneficiano di una protezione supplementare. La protezione è loro accordata soltanto nella misura in cui altri averi non abbiano già raggiunto l'ammontare massimo dei depositi privilegiati.

2.5.2 Proposta di modifica (art. 37b cpv. 4 LBCR)

Gli averi depositati presso fondazioni di previdenza devono beneficiare del privilegio nel fallimento a prescindere da altri depositi. I depositi privilegiati di un cliente possono in tal modo raddoppiare. La somma di tutti i depositi privilegiati aumenterà nel complesso meno del 5 per cento. Con il privilegio nel fallimento separato per gli averi presso fondazioni di ogni singolo intestatario della previdenza e ogni assicurato – e in particolare grazie all'ammontare di attivi da detenere pari, da ora in poi, al 125 per cento di tutti i depositi privilegiati – si suppone che questi soldi saranno messi a disposizione delle fondazioni di previdenza entro tempi ragionevoli per il fabbisogno corrente. Per contro, non è necessario – come per gli altri depositi bancari – mettere immediatamente a disposizione delle fondazioni di previdenza i depositi che fruiscono di protezione supplementare. Inoltre, questi depositi non rientrano tra quelli trattati dalla garanzia dei depositi, in quanto essa si prefigge principalmente l'anticipo (gratuito) e con esso il pagamento rapido dei depositi privilegiati.

La presente modifica richiede adeguamenti tecnici di notevole portata nel settore informatico degli istituti. Gli adeguamenti dovranno essere attuati entro la prima metà del 2009. L'introduzione con effetto immediato del privilegio supplementare è tuttavia giustificata, in quanto, si tratta di un privilegio del depositante che, per sua natura, non necessita di pagamento immediato. Ritardi nell'attuazione sul piano tecnico possono perciò essere ammessi, ma non devono comportare un differimento dell'introduzione di questo privilegio in quanto tale.

3 Ripercussioni

3.1 Sulla Confederazione

Il progetto non ha alcuna ripercussione sulla Confederazione.

3.2 Su Cantoni e Comuni

Il progetto non ha alcuna ripercussione su Cantoni e Comuni.

3.3 Sull'economia

Il progetto migliora in maniera determinante la protezione dei depositanti in Svizzera. Il rafforzamento della protezione dei depositanti contribuisce al contenimento del trasferimento già appurato di depositi di risparmio all'estero e rafforza nel suo insieme la piazza finanziaria svizzera.

4 Programma di legislatura

Il progetto non è previsto dal programma di legislatura. I motivi risultano da ciò che precede.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Le modifiche della legge sulle banche qui proposte sono fondate, come la legge stessa, sull'articolo 98 Cost.

La modifica di legge scade il 31 dicembre 2010. Entro questa data, la protezione dei depositanti dovrà essere esaminata in maniera approfondita e trasposta nel diritto permanente.

La dichiarazione d'urgenza della legge è fondata sull'articolo 165 capoverso 1 della Costituzione federale. L'urgenza è data dagli obiettivi del progetto, ossia la rapida stabilizzazione del sistema finanziario svizzero di fronte alla crisi persistente sui mercati finanziari e il ripristino della fiducia nel mercato finanziario svizzero. Ogni indugio comprometterebbe notevolmente il raggiungimento di questi obiettivi.

Le modifiche di legge devono entrare in vigore il giorno successivo all'approvazione da parte del Parlamento. La legge federale dichiarata urgente sottostà a referendum facoltativo giusta l'articolo 141 capoverso 1 lettera b della Costituzione federale.

Sotto il profilo della tecnica legislativa, tutte le modifiche qui proposte recheranno nella raccolta sistematica (RS) la menzione «bis», nella misura in cui esse sospendono temporaneamente disposizioni esistenti (cfr. disposizioni transitorie). Per motivi di chiarezza, le disposizioni sospese nella RS non vi saranno più riportate; al loro posto, un nota a piè di pagina rinverrà all'atto di modifica e alla data di scadenza.

5.2 Relazione con il diritto europeo

Le misure proposte rafforzano la protezione dei depositanti in Svizzera oltre il livello offerto dalle normative minime europee (cfr. il n. 1.3).