

02.050

**Messaggio  
concernente la revisione della legge sulla Banca nazionale**

del 26 giugno 2002

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di revisione della legge sulla Banca nazionale del 23 dicembre 1953.

Nel contempo vi invitiamo a togliere di ruolo il punto 3 del seguente intervento parlamentare:

1999 P 99.3165 Legge federale concernente l'istituzione della Fondazione Svizzera solidale  
(N 04.10.2000, Gruppo socialista)

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

26 giugno 2002

In nome del Consiglio federale svizzero

Il presidente della Confederazione: Kaspar Villiger

La cancelliera della Confederazione: Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*La legge sulla Banca nazionale svizzera attualmente in vigore (LBN) risale al 1953 e da allora è stata sottoposta soltanto a revisioni parziali. Numerose sue disposizioni non sono pertanto più conformi ai tempi. Inoltre, conseguentemente all'aggiornamento della Costituzione federale (nuovo art. 99 Cost. sulla politica monetaria), si impongono modifiche a livello di legge. Per questo motivo una revisione totale della legge sulla Banca nazionale è opportuna.*

*L'indipendenza della BNS sancita dalla Costituzione e l'obbligo di rendiconto che va iscritto nella pertinente legislazione devono essere riferiti a un mandato concreto. La nuova LBN preciserà pertanto il mandato costituzionale, secondo il quale la Banca nazionale «conduce una politica monetaria nell'interesse generale del Paese. Essa garantisce la stabilità dei prezzi, prendendo in considerazione la situazione congiunturale». Ponendo l'accento sulla stabilità dei prezzi si tiene conto del fatto che l'inflazione e la deflazione costituiscono per l'essenziale un fenomeno monetario. La stabilità dei prezzi è un'importante condizione a una crescita economica e a un benessere sostenibili. Dall'obbligo di tenere conto dell'evoluzione congiunturale deriva alla Banca nazionale una corresponsabilità nello sviluppo reale dell'economia.*

*Dato che il nuovo articolo costituzionale sulla politica monetaria non enumera più singolarmente i compiti principali della Banca nazionale, tale enumerazione sarà il fatto della pertinente legge. Rientrano fra i compiti essenziali della BNS l'approvvigionamento con liquidità del mercato monetario del franco svizzero, la tutela dell'approvvigionamento con denaro contante, lo snellimento e la garanzia del funzionamento dei sistemi di pagamento senza contanti, la gestione delle riserve monetarie e il contributo della BNS alla stabilità del sistema finanziario. Tra gli altri compiti della banca di emissione viene ora esplicitamente menzionata la collaborazione della BNS alla cooperazione monetaria internazionale. Come sinora – a titolo di compito accessorio – la Banca nazionale fornisce prestazioni bancarie alla Confederazione, con la differenza però che ora tali prestazioni sono di norma retribuite.*

*L'articolo 99 capoverso 2 Cost. stabilisce che la Banca nazionale conduce una politica monetaria come banca centrale indipendente. Il principio di indipendenza della banca di emissione è concretizzato dalla nuova legge nel senso che alla Banca nazionale e ai membri dei suoi organi è vietato seguire direttive del Consiglio federale, dell'Assemblea federale o di altri organismi nell'esecuzione dei loro compiti di politica monetaria. Il corollario dell'indipendenza della Banca nazionale è costituito dal suo obbligo di rendiconto e di informazione nei confronti del Consiglio federale, del Parlamento e del pubblico. In questo senso la Banca nazionale ottiene la sua legittimazione democratica.*

*La legge attualmente in vigore enumera in modo esauriente e dettagliato i diversi tipi di operazioni che la BNS può svolgere per adempiere il suo compito. Essa opera una distinzione in funzione delle categorie di investimenti (oro, obbligazioni, ecc.) e della qualità dei debitori (Stati, banche) come criterio di bonità e della du-*

---

*rata come criterio di liquidità. Dal profilo odierno questo ambito di operazioni è troppo restrittivo, mentre le categorie prescelte non sono più consone agli attuali mercati finanziari. Per questo motivo la nuova legge rinuncia a un'enumerazione fissa delle operazioni autorizzate. Il nuovo ambito di operazioni è invece orientato sui compiti della banca di emissione. La definizione delle operazioni è effettuata in funzione delle esigenze poste alla banca di emissione e non più come sinora sulle sue caratteristiche. In questo contesto non devono essere perse di vista le esigenze specifiche in fatto di attivi di una banca centrale dal profilo della liquidità, dei rischi e del reddito.*

*Attualmente la BNS adempie precipuamente i suoi compiti per il tramite di negozi giuridici. Le competenze di politica monetaria definite «strumenti sovrani» dalla legge in vigore si differenziano da questi negozi giuridici per il fatto che la Banca nazionale non opera sul mercato libero come offerente o richiedente, ma può imporre ai soggetti economici – per lo più banche – un determinato comportamento. Tali competenze della BNS devono essere ammodernate e adeguate alle esigenze attuali. Anzitutto sono soppressi i controlli delle emissioni e della circolazione dei capitali, controlli che da tempo non sono più applicati e sono ormai divenuti inefficaci sugli attuali mercati finanziari.*

*Come strumento di regolazione attiva del mercato monetario mediante variazioni del relativo tasso, le norme sulle riserve minime delle banche stabilite dalla legislazione in vigore sono state da tempo sostituite da strumenti negoziali (p. es. operazioni Repo) e possono anch'esse essere soppresses. Invece la BNS deve poter continuare a disporre della possibilità di soddisfare una richiesta minima e continua di fondi della banca di emissione da parte delle banche commerciali. A tale scopo le disposizioni della legge sulle banche e le casse di risparmio (LBCR) relative alle liquidità di cassa delle banche sono trasferite in forma leggermente modificata nella LBN. Nel contempo sono sottoposte a revisione le disposizioni della LBCR sulle liquidità complessive: la legge stabilirà che le banche dovranno disporre di fondi propri e di liquidità adeguati, sia singolarmente, sia su base consolidata. Come sinora la struttura dettagliata sarà definita a livello di ordinanza: si tratta di una soluzione conforme all'alto grado di tecnicità della materia che consente inoltre di adeguare in qualsiasi istante le disposizioni all'evoluzione e alle necessità del momento.*

*Tra le altre competenze di politica monetaria, la Banca nazionale disporrà anche di una base giuridica unitaria per l'allestimento di statistiche del mercato finanziario: oltre che dalle banche e dai fondi di investimento che la legge già oggi sottopone a tale obbligo, essa potrà ottenere dati anche da altri operatori del mercato finanziario (commercianti di titoli, esercenti di sistemi di pagamento, la Posta, compagnie di assicurazione, istituzioni di previdenza professionale). Tali rilevamenti sono chiaramente limitati all'adempimento del mandato della Banca nazionale.*

*I sistemi per il computo o la gestione di pagamenti o di operazioni rilevanti per la stabilità del sistema finanziario devono funzionare perfettamente, in modo da non ostacolare o pregiudicare l'esecuzione della politica monetaria. Alla Banca nazionale viene pertanto attribuita la nuova competenza di sorvegliare il funzionamento di simili sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli. Rientrano*

---

anzitutto in questa categoria tutti i sistemi di gestione dei pagamenti e di operazioni su titoli che sottostanno all'obbligo di informazione statistica. Pertanto i sistemi di gestione dei pagamenti e di operazioni su titoli comportanti importi elevati sottostanno a un obbligo esteso di informazione nei confronti della BNS. La nuova LBN attribuisce inoltre alla Banca nazionale la competenza di stabilire esigenze minime per l'esercizio di sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli dai quali derivano rischi per la stabilità del sistema finanziario. A condizione che soddisfino le esigenze della legge sulle banche o della legge sulle borse, come pure le esigenze minime poste dalla BNS, la Banca nazionale può rilasciare agli esercenti di questi sistemi un'autorizzazione come banca o commerciante di titoli. Per evitare i doppioni, la Banca nazionale e la Commissione federale delle banche hanno l'obbligo espresso di collaborare e di armonizzare le loro rispettive attività di controllo e di vigilanza.

Viene mantenuta la forma giuridica della Banca nazionale come società anonima di diritto speciale, le cui azioni sono quotate in borsa. Questa forma giuridica è particolarmente adatta per sottolineare l'indipendenza della BNS. Vengono parimenti mantenute le due sedi di Berna e Zurigo, mentre viene invece adeguato l'importo del capitale azionario: esso ammonta attualmente a 50 milioni di franchi, di cui la sola metà è stata versata. Visto che oggi il capitale azionario non riveste più la medesima importanza economica a mente della ben più elevata somma di bilancio, il versamento della quota non ancora versata non avrebbe più alcun senso. Pertanto il capitale azionario viene ridotto alla quota versata di 25 milioni di franchi; il valore nominale delle singole azioni viene a sua volta ridotto a 250 franchi.

Rientrano nelle disposizioni di diritto societario anche le prescrizioni sul calcolo e sulla distribuzione dell'utile. Sinora la LBN non disciplinava quale quota dell'utile della Banca nazionale dovesse essere destinata alla costituzione di accantonamenti e quale quota potesse essere distribuita. La nuova LBN traspone come segue il mandato costituzionale della Banca nazionale di costituire sufficienti riserve monetarie con i suoi utili: in qualità di banca centrale indipendente la Banca nazionale stabilisce l'importo delle riserve monetarie necessarie alla sua politica monetaria, orientandosi a tale scopo sull'evoluzione dell'economia svizzera. Il Consiglio di banca nominato dal Consiglio federale e dagli azionisti approva su proposta della direzione il volume degli accantonamenti. La ripartizione dell'utile attualmente in vigore viene di norma mantenuta. Le distribuzioni alla Confederazione (1/3) e ai Cantoni (2/3) sono riconfermate mediante convenzione tra il DFF e la BNS (previa informazione dei Cantoni).

La revisione totale della legge sulla Banca nazionale viene infine sfruttata per operare un consolidamento delle strutture organizzative: attualmente la Banca nazionale dispone di sette diversi organi, ossia l'Assemblea generale degli azionisti, il consiglio della banca, il comitato della banca, i comitati locali, la commissione di revisione, la Direzione generale e le direzioni locali. Questa molteplicità di organi con competenze in parte sovrapposte impedisce la presa di decisioni rapide. La novità consiste nella soppressione del comitato della banca, del comitato locale e delle direzioni locali. Inoltre il numero dei membri del consiglio della banca è ridotto dagli attuali 40 a 11, ma in compenso le sue competenze sono ampliate.

# Messaggio

- 1** **Parte generale**
- 1.1** **L'evoluzione delle relazioni monetarie internazionali**
- 1.1.1** **Mutamento del sistema monetario internazionale e della politica monetaria svizzera**

Dopo la costituzione, nel marzo 1946, del Fondo monetario internazionale (FMI), trascorse un periodo di tempo relativamente lungo fino a quando, nel 1958, non fu ripristinata la convertibilità delle principali monete dell'economia mondiale. Secondo le intenzioni degli statuti originari del FMI, che sancivano il principio della parità di cambio fissa, ma adattabili, la parità delle presunte monete fu definita in rapporto all'oro o al dollaro americano. La stabilizzazione dei corsi di cambio veniva garantita soprattutto attraverso acquisti e vendite di dollari in contropartita alla propria moneta sul mercato dei cambi. Queste operazioni hanno influenzato al contempo anche l'evoluzione della massa monetaria, impedendo così di fatto la conduzione di una politica monetaria indipendente nei singoli Paesi membri. Teoricamente, gli Stati Uniti non hanno partecipato a tali interventi, ma sono stati disposti ad acquistare da autorità monetarie e a vendere loro oro a 35 dollari l'oncia. Poiché le autorità monetarie degli altri Paesi membri si orientavano al corso del dollaro, quest'ultimo è divenuto la più importante moneta mondiale di intervento e di riserva.

Il sistema ha mantenuto la sua efficacia fino a quando gli Stati Uniti hanno continuato a perseguire una politica economica orientata alla stabilità. Quando, alla fine degli anni Sessanta, la stabilità del livello dei prezzi statunitensi non poté più essere garantita e il tasso d'inflazione aumentò in misura esponenziale, il dollaro accusò una crescente perdita di fiducia. Dopo una fase di transizione iniziata con la prima svalutazione del dollaro nel 1971, i Paesi con le monete più importanti si videro costretti, nella prima metà del 1973, a demandare la formazione dei corsi di cambio alle forze del mercato. Il 23 gennaio 1973, la Banca nazionale svizzera ha interrotto, con il consenso del Consiglio federale, gli acquisti di dollari volti a salvaguardare il corso del franco. Come negli altri Paesi industrializzati, la decisione, pensata inizialmente come provvisoria, si è rivelata nei mesi successivi di natura definitiva. Per i Paesi industrializzati era così crollato anche l'ultimo pilastro del sistema di cambi fissi istituito a Bretton Woods<sup>1</sup>.

Il crollo del sistema monetario di Bretton Woods ha offerto ai singoli Stati la possibilità di optare, nella politica delle proprie banche centrali, per il primato della stabilità del corso di cambio o in alternativa per quello della stabilità dei prezzi. Ciò non significava peraltro che le economie più piccole e fortemente interrelate con l'estero potessero isolarsi dalle vicende economiche e monetarie internazionali.

Sotto il regime di cambi fissi, la Banca nazionale svizzera è stata costretta ad acquistare e vendere dollari USA allo scopo di salvaguardare la parità del franco. Dagli

<sup>1</sup> Cfr. in proposito BNS, Jubiläumsschrift 1957-1982, Zurigo 1982, pag. 217 segg.; messaggio del 15 maggio 1991 concernente l'adesione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods, FF 1991 II 949 segg.

anni sessanta in poi la debolezza della moneta americana ha condotto puntualmente a ingenti acquisti di dollari da parte del nostro istituto di emissione. All'interno del Paese si è creata così della liquidità in eccesso che ha messo a repentaglio la stabilità dei prezzi. Gli strumenti a disposizione della BNS sono risultati insufficienti a fronteggiare la situazione. A più riprese è stato necessario ricorrere, mediante decreti federali urgenti intesi a contrastare il rincaro, a misure sovrane e dirigtistiche rivolte al mercato monetario e dei capitali<sup>2</sup>.

Nel 1973, dopo il passaggio al regime corsi di cambio flessibili, la BNS ha sviluppato un proprio concetto di politica monetaria che ha previsto per un quarto di secolo un'espansione controllata, ma costante della massa monetaria allo scopo di stabilizzare a medio termine il livello dei prezzi. Dal 1975 al 1978 l'*aggregato monetario* M1 (circolazione di contanti nel settore non bancario e averi a vista interni presso le banche) è stato utilizzato quale parametro di politica monetaria per il controllo della crescita della massa monetaria. A partire dal 1980, esso fu sostituito dalla *moneta della banca centrale* (che comprende l'intera circolazione di biglietti di banca più gli averi in conto giro delle banche presso la BNS). Se fino al 1990 la BNS aveva fissato di volta in volta un obiettivo di crescita per l'anno civile successivo, nel 1991 essa iniziò a far crescere la moneta della banca centrale a medio termine, ovvero mediamente per un periodo di cinque anni, a un determinato tasso percentuale. Questo trend pluriennale teneva conto del fatto che la moneta della banca centrale si discostava abitualmente dal suo percorso di equilibrio di lungo periodo a causa di varie interferenze e influenze economiche. A medio termine, invece, la moneta della banca centrale doveva tornare nell'area tendenziale per non mettere a repentaglio la stabilità dei prezzi. A fronte di forti spostamenti nella domanda di denaro della banca centrale, negli anni 1998 e 1999 la BNS relativizzò tuttavia l'importanza della moneta della banca centrale e del percorso obiettivo per la propria politica monetaria<sup>3</sup>. Dopo il passaggio al regime di cambi fissi, la Banca nazionale limitò i propri interventi sul mercato dei cambi – con poche eccezioni – all'attenuazione degli scarti erratici del corso di cambio.

Con l'inizio del 2000, la BNS ha adottato un nuovo concetto di politica monetaria, composto da tre elementi: il primo riguarda la definizione esplicita dell'obiettivo di stabilità dei prezzi, intesa dalla BNS come un rincaro inferiore al 2 per cento annuo misurato in base all'indice dei prezzi al consumo. Il secondo elemento è costituito da un pronostico a medio termine per l'inflazione pubblicato dalla BNS e basato sulle sue decisioni di politica monetaria; tale pronostico va a sostituirsi all'obiettivo di crescita formulato per un aggregato monetario. Infine, la BNS fissa una banda di obiettivo operativo per il tasso d'interesse a tre mesi sul franco svizzero, regolarmente verificata ed eventualmente adeguata in base a un pronostico aggiornato per l'inflazione<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Cfr. BNS, Jubiläumsschrift 1957-1982, Zurigo 1982, pag. 99 segg.

<sup>3</sup> BNS, Bollettino trimestrale 4/97, pag. 257 segg.

<sup>4</sup> Per quanto riguarda il nuovo concetto di politica monetaria cfr. BNS, Bollettino trimestrale 4/99, pag. 9 segg.

## 1.1.2

### Integrazione monetaria europea

Dopo la realizzazione, già a metà del 1969, dell'Unione doganale prevista dal Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (Trattato CEE), trascorse un altro decennio prima che nel 1979 potesse sorgere – dopo tentativi effettuati con il cosiddetto «serpente monetario» – il Sistema monetario europeo (SME). L'elemento chiave dello SME è costituito da un meccanismo di conversione caratterizzato da corsi di cambio fissi, ma adattabili delle monete dei Paesi membri. Diversamente da quanto avveniva con il sistema di Bretton Woods, i corsi di riferimento non erano espressi in dollari americani, bensì in ECU. La *European Currency Unit* (ECU) non era una moneta a sé stante, bensì un paniere di monete comprendente le valute di tutti i Paesi dell'UE, ciascuna con una determinata ponderazione a dipendenza del rispettivo potere economico. All'interno del Sistema monetario europeo, l'ECU fungeva da parametro di riferimento nel meccanismo di definizione dei cambi, da unità di calcolo nelle operazioni di finanziamento e da mezzo di pagamento e strumento di riserva fra le banche centrali aderenti allo SME.

Nel corso degli anni Ottanta, questo sistema ha condotto a una sostanziale stabilità dei corsi di cambio fra la Germania, la Francia e gli Stati del Benelux. Indirettamente, attraverso l'ancoraggio unilaterale al marco tedesco, anche lo scellino austriaco è divenuto parte di questo blocco di monete «dure». Dopo il 1987, nella scia dei nuovi piani di sviluppo relativi alla creazione di un'unione monetaria europea, altri Paesi hanno trovato accoglienza per ragioni politiche nel meccanismo dei corsi di cambio dello SME. Nonostante un'evoluzione economica in parte divergente, in particolare anche in seguito alla riunificazione tedesca, i corsi di cambio sono rimasti per anni pressoché immutati e il sistema è stato sottoposto a crescenti pressioni. Nel 1992 hanno iniziato a manifestarsi vere e proprie turbolenze all'interno dello SME. La Finlandia, la Svezia e la Norvegia non sono più riuscite a difendere la parità delle proprie valute rispetto al paniere di monete dello SME. Anche la sterlina britannica e la lira italiana hanno subito marcate pressioni al ribasso; entrambe hanno abbandonato nel settembre 1992 il regime di corsi di cambio dello SME. Paesi quali la Spagna e il Portogallo sono stati costretti a operare adeguamenti dei propri corsi guida. Sotto la pressione dei mercati, il 2 agosto 1993 le bande di oscillazione dello SME sono state ampliate del 2,25 per cento al 15 per cento in entrambe le direzioni. Così facendo, si è tornati di fatto a un regime di corsi di cambio flessibili all'interno dello SME. Da allora l'evoluzione dei corsi di cambio all'interno dello SME non ha più subito tensioni, eccettuate alcune perturbazioni nella primavera 1995.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, il 1° novembre 1993, la composizione del paniere di monete è stata congelata. Il 1° gennaio 1999, con l'inizio dell'Unione economica e monetaria (UEM), il paniere di monete dell'ECU è stato infine abolito e sostituito dall'euro. Fecero parte del primo gruppo di aderenti all'Unione monetaria 11 Stati, ossia l'Austria, il Belgio, la Germania, la Finlandia, la Francia, l'Irlanda, l'Italia, il Lussemburgo, i Paesi Bassi, il Portogallo e la Spagna. Dal 1° gennaio 2001 anche la Grecia è membro dell'UEM. La Danimarca, il Regno Unito e la Svezia non vi partecipano ancora per il momento. La Danimarca è comunque membro dello SME II dall'inizio del 1999, nel senso che la corona danese è vincolata all'euro con una banda di oscillazione del +/- 2,25 per cento. Il Regno Unito e la Svezia non aderiscono allo SME II.

Nella fase iniziale dell'UEM (dal 1° gennaio 1999 al 31 dicembre 2001), negli Stati membri i pagamenti interbancari e l'emissione di obbligazioni quotate in borsa di

emittenti pubblici avvengono in euro, mentre le monete nazionali sono trattate come denominazioni dell'euro e le banconote e le monete nazionali costituiscono mezzo di pagamento legale. Il 1° gennaio 2002 sono state introdotte le euromonete e le eurobanconote. Dopo un breve periodo di utilizzazione parallela delle monete nazionali e dell'euro, l'euro è ormai divenuto il solo mezzo di pagamento legale negli Stati membri dell'UEM: le monete nazionali sono scomparse dal traffico dei pagamenti.

Con l'inizio dell'UEM il 1° gennaio 1999, la responsabilità per la definizione e la conduzione della politica monetaria nella zona dell'euro è stata affidata al Sistema europeo delle banche centrali (SEBC). L'obiettivo prioritario di quest'ultimo nella conduzione della politica monetaria è quello di salvaguardare la stabilità dei prezzi. Nella misura in cui ciò è possibile senza limitare l'obiettivo della stabilità dei prezzi, il SEBC supporta la politica economica generale all'interno della Comunità<sup>5</sup>. Il Sistema europeo delle banche centrali è composto dalla Banca centrale europea (BCE) con sede a Francoforte e dalle banche centrali nazionali degli Stati membri. Sia la Banca centrale europea, sia le banche centrali nazionali sono indipendenti dai governi nell'adempimento del proprio mandato<sup>6</sup>.

La strategia di politica monetaria della BCE si basa su tre elementi: la definizione di un obiettivo di stabilità dei prezzi descritto in termini quantitativi (tasso di rincaro all'interno della zona dell'euro inferiore al 2 %), un valore di riferimento per la crescita dell'aggregato monetario armonizzato M3 per l'unione monetaria nonché una stima della futura evoluzione del rincaro. Il principale strumento di politica monetaria della BCE è costituito dalle operazioni di mercato aperto. La BCE mette inoltre a disposizione due facilitazioni permanenti: una linea di credito per il finanziamento delle punte delle banche e una facilitazione con cui le banche possono investire i propri eccessi di liquidità. Gli istituti di credito della zona dell'euro sottostanno inoltre a un obbligo di riserva minima.

La Costituzione monetaria dell'Unione monetaria europea, così com'è stata definita nel Trattato di Maastricht, comprende importanti elementi di un moderno ordinamento monetario. Nel mandato della Banca centrale europea vige in particolare la priorità della stabilità dei prezzi, unita alla sua indipendenza con riferimento al mandato, a titolo di collegamento con la garanzia di stabilità del valore dell'euro. Questo standard europeo assume una certa funzione di esempio anche per altri Paesi.

## **1.2 La nuova Costituzione federale base di un moderno ordinamento monetario**

### **1.2.1 Panoramica del nuovo articolo monetario della Costituzione federale**

La nuova Costituzione federale, entrata in vigore il 1° gennaio 2000, contiene anche un nuovo articolo (art. 99 Cost. «Politica monetaria») che ha sostituito l'articolo sulla moneta (art. 38 vCost.), nonché l'articolo sulla banca di emissione della vec-

<sup>5</sup> Art. 105 cpv. 1 TCE (Trattato di Maastricht).

<sup>6</sup> Art. 108 Trattato TCE (Trattato di Maastricht).

chia Costituzione (art. 39 vCost.); in questo contesto sono state abrogate senza essere sostituite le norme costituzionali che stabilivano il riferimento all'oro del franco svizzero (titolo della moneta, obbligo di conversione, copertura della circolazione di biglietti di banca)<sup>7</sup>.

*Il capoverso 1* dell'articolo 99 Cost. stabilisce sinteticamente la sovranità monetaria della Confederazione e le affida il diritto esclusivo di battere moneta ed emettere banconote. A livello legislativo, la soluzione dell'ancoraggio del franco all'oro è stata concretizzata con una nuova legge federale del 22 dicembre 1999<sup>8</sup> sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento (LUMP)<sup>9</sup>. Dalla sua entrata in vigore, il 1° maggio 2000<sup>10</sup>, essa ha portato fra l'altro all'abolizione del titolo III della legge sulla Banca nazionale del 23 dicembre 1953 (relativa all'emissione, alla copertura, alla conversione e al richiamo di banconote)<sup>11</sup>.

*Il capoverso 2* dell'articolo 99 Cost. circoscrive il mandato della banca centrale in linea con quanto precedentemente sancito dalla Costituzione federale («...conduce una politica monetaria nell'interesse generale del Paese»). L'aspetto innovativo è costituito dal fatto che la Banca nazionale svizzera è citata espressamente nella Costituzione federale, dove vi viene definita quale «banca centrale indipendente». Il capoverso 2 disciplina inoltre l'amministrazione della Banca nazionale svizzera, che deve avvenire «con la collaborazione e sotto la vigilanza della Confederazione».

Un'altra novità è costituita dall'obbligo per la Banca nazionale, stabilito dal *capoverso 3* dell'articolo 99 Cost., di costituire sufficienti riserve monetarie attingendo ai suoi proventi. Il messaggio giustifica tale obbligo affermando che la costituzione di riserve consente di promuovere la fiducia del pubblico nei fondi statali ed è praticata già da molto tempo. Una parte delle riserve monetarie è costituita in oro (cpv. 3, seconda parte del periodo). Sia l'indipendenza della BNS, sia l'obbligo di costituire riserve sufficienti sono stati accolti nell'aggiornamento della Costituzione federale in corso quali equivalenti funzionali dell'antico regime aureo. Entrambi gli elementi dovrebbero contribuire a preservare la fiducia del pubblico nella stabilità del valore della moneta<sup>12</sup>.

Con il *capoverso 4* dell'articolo 99 Cost. è stata infine ridotta al nocciolo la precedente regola di ripartizione degli utili, piuttosto dettagliata; esso stabilisce ora unicamente che l'utile netto della Banca nazionale spetta «per almeno due terzi» ai Cantoni.

7 Per quanto concerne la motivazione, cfr. messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF **1997** I 1 segg.

8 **RS 941.10**

9 Messaggio concernente una legge federale sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento (LUMP), FF **1999** 6201 segg.

10 **RU 2000** 1144

11 **RS 951.11**

12 Messaggio concernente la revisione della Costituzione federale, FF **1997** I 1 segg.

## 1.2.2 Elementi centrali di un moderno ordinamento monetario

### 1.2.2.1 Introduzione

L'attuale legge sulla Banca nazionale, emanata nel 1953 e modificata solo parzialmente nel 1978 e nel 1997, risulta oggi invecchiata in molte sue parti. L'evoluzione della situazione monetaria internazionale intervenuta nel frattempo, i capovolgimenti sui mercati finanziari e i cambiamenti del contesto istituzionale, fra cui anche l'emanazione del «*Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies*» da parte della direzione esecutiva del FMI il 9 luglio 1999, richiedono una radicale modernizzazione dei compiti, degli strumenti di politica monetaria e della struttura organizzativa della BNS; tutto ciò può avvenire solo nell'ambito di una profonda riforma della legge sulla Banca nazionale.

Da uno sguardo al nuovo articolo costituzionale sulla politica monetaria (n. 1.2.1) emerge poi che con l'adozione dell'articolo 99 Cost. l'ordinamento monetario svizzero non è stato soltanto armonizzato con la realtà monetaria, bensì in parte rinnovato dal punto di vista materiale. La legge sulla Banca nazionale, che intende dare esecuzione dei *capoversi da 2 a 4* dell'articolo 99 Cost., ha lo scopo di trasporre i nuovi elementi dell'ordinamento monetario a livello legislativo. Con riferimento all'autonomia, occorre verificare prima di tutto il rapporto esistente fra la banca di emissione e gli organi della Confederazione; è inoltre necessario istituire delle regole che garantiscano un'adeguata costituzione di riserve da parte della BNS.

Una necessità di esecuzione a livello di legge esiste poi anche perché non fu possibile dare un nuovo assetto radicale all'ordinamento monetario svizzero per il tramite di una riforma separata<sup>13</sup>. Oltre ad abolire l'ancoraggio all'oro del franco svizzero, la riforma separata dell'ordinamento monetario intendeva accogliere i tre elementi che secondo gli standard internazionali caratterizzano un moderno ordinamento monetario: un chiaro mandato della BNS che attribuisce la priorità alla stabilità dei prezzi<sup>14</sup>, l'indipendenza relativa al mandato e l'obbligo di rendiconto formale della banca centrale<sup>15</sup>. Inoltre il Consiglio federale intendeva creare, con la riforma dell'ordinamento monetario, una base che rendesse disponibili le riserve auree non più necessarie per la conduzione della politica monetaria per altre finalità pubbliche. Nella votazione conclusiva del 18 giugno 1999, il Consiglio degli Stati ha accolto a chiara maggioranza il nuovo articolo monetario depurato dalle differenze, mentre il Consiglio nazionale lo ha respinto per pochi voti<sup>16</sup>. La riforma separata dell'ordinamento monetario era così naufragata.

Successivamente il Consiglio federale decise di rinunciare a una nuova presentazione di un articolo costituzionale sulla moneta e di basare la necessaria revisione totale della legge sulla Banca nazionale sul nuovo articolo monetario. Il Consiglio federale reputa sempre auspicabile l'idea di accogliere nell'ordinamento monetario svizzero

<sup>13</sup> Messaggio del 27 maggio 1998 concernente un nuovo articolo costituzionale sulla moneta («Messaggio sulla riforma monetaria»), FF **1998** 3135 segg.

<sup>14</sup> Il progetto di riforma interpretava il mandato della banca centrale nel modo seguente: «La Banca nazionale svizzera conduce la politica monetaria nell'interesse generale del Paese, assegnando la priorità all'obiettivo della stabilità dei prezzi».

<sup>15</sup> Questi elementi sono contenuti anche nella costituzione dell'Unione monetaria europea: art. 105 cpv. 1, art. 107 e art. 109 b TCE.

<sup>16</sup> Boll. Uff. **1999** S 1999 598; Boll. Uff. **1999** N 1403

un mandato più dettagliato per la Banca nazionale e un obbligo di rendiconto formale della BNS, data la stretta relazione esistente fra questi aspetti e l'indipendenza della BNS, sancita anche dalla nuova Costituzione federale. La revisione totale della legge sulla Banca nazionale offre ora lo spunto per introdurre questi elementi centrali a livello legislativo nel diritto monetario svizzero.

### 1.2.2.2                   **Precisazione del mandato conferito alla banca centrale**

Nel vecchio articolo sulla Banca nazionale (art. 39 cpv. 3 vCost.) il mandato della BNS citava diversi compiti della banca centrale («Compito principale della banca investita del monopolio dei biglietti è quello di regolare la circolazione del denaro nel Paese, di facilitare le operazioni di pagamento e di svolgere, nei limiti della legislazione federale, una politica di credito e una politica monetaria utili agli interessi generali della Svizzera»)<sup>17</sup>. Il nuovo articolo monetario 99 Cost. limita il mandato della BNS all'essenza dell'attività di banca di emissione, la conduzione della politica monetaria, senza tuttavia precisare il concetto, un po' vago, dell'«interesse generale del Paese». Quest'ultimo dovrà essere precisato a livello legislativo. Sia l'indipendenza della banca centrale, sia un'efficace informazione in merito alla politica monetaria presuppongono una chiara definizione degli obiettivi della politica della banca centrale. La garanzia della stabilità dei prezzi – intesa come sforzo volto a evitare l'inflazione e la deflazione – deve pertanto trovare il suo ingresso nel mandato conferito dalla legge alla Banca nazionale. Il mandato deve evidenziare al contempo il fatto che la Banca nazionale è tenuta a osservare, nel definire il proprio corso di politica monetaria, la situazione economica e le peculiarità della Svizzera quale piccola economia aperta.

Nella legge sulla Banca nazionale vigente, i compiti della BNS sono descritti sostanzialmente in analogia all'articolo 39 capoverso 3 vCost.. Non manca soltanto una definizione strutturata degli obiettivi per la Banca nazionale; la regolamentazione dei compiti affidati alla banca di emissione appare anche per il resto lacunosa. Così, ad esempio, nell'attuale legge sulla Banca nazionale non si trova alcun accenno all'ambito di competenze relativo all'economia estera della BNS, così come emerge da numerosi decreti speciali relativi alla cooperazione monetaria internazionale<sup>18</sup>. Allo stesso modo, non figura attualmente fra i compiti affidati alla BNS dalla legge la sua funzione di «*lender of last resort*», ovvero di creditore di ultima istanza per il sistema finanziario svizzero, una lacuna qualificata nella nuova letteratura come problematica dal punto di vista dello Stato di diritto<sup>19</sup>.

Si tratta pertanto di concretizzare adeguatamente il mandato costituzionale conferito alla Banca nazionale a livello legislativo. Da un lato, il mandato della Banca nazionale dovrà poter essere desunto con maggiore chiarezza dalla legge sulla Banca nazionale che non dalla Costituzione. Dall'altro, si demanda a quest'ultimo il compito di dettagliare il mandato generale della BNS nelle funzioni tipiche di una banca

<sup>17</sup> Per quanto concerne l'evoluzione della precedente dicitura dell'articolo costituzionale, cfr. il messaggio concernente un nuovo articolo sulla moneta (nota 18) FF **1998** 3135 segg.

<sup>18</sup> Cfr. Klausener Peter (nota 9), pag. 446 segg.; Nobel Peter, Schweizerisches Finanzmarktrecht, Berna 1997, pag. 159 segg. Cfr. altresì il n. 2.3.2.

<sup>19</sup> Nobel (nota 24), pag. 157 segg., in particolare n. 116.

centrale oggi riconosciute come tali in base agli standard internazionali. Questi compiti dovranno essere disciplinati con il maggior grado di completezza possibile e illustrati con un linguaggio comprensibile nella nuova legge sulla Banca nazionale.

### 1.2.2.3 Indipendenza

Come già accennato, il legislatore ha deciso di ancorare esplicitamente nella Costituzione federale l'indipendenza della Banca nazionale svizzera (art. 99 cpv. 2 Cost.). In tal modo esso intendeva garantire per principio la posizione della banca centrale quale organo autonomo della Confederazione nella conduzione della politica monetaria. L'indipendenza della Banca nazionale riflette inoltre già adesso la realtà giuridica svizzera<sup>20</sup>. Nell'ambito della revisione totale della legge occorre verificare in quale misura in concetto vigente è ancora adeguato ai tempi. Oggi si distinguono in genere quattro diversi livelli di autonomia della banca centrale: quella funzionale, quella istituzionale, quella finanziaria e quella personale. Queste peculiarità esigono un concretamento dell'indipendenza a livello di legge

L'indipendenza *funzionale* si riferisce al fatto che la banca centrale è libera di adempiere il proprio mandato senza essere vincolata da disposizioni governative o parlamentari. Questa libertà d'azione deriva dall'esperienza che la politica – anche quella economica – è spesso orientata a breve termine, mentre la banca centrale deve orientare l'afflusso di moneta all'economia a medio – lungo termine. Nel diritto dell'Unione monetaria europea la libertà d'azione della Banca centrale europea (BCE) e quella delle banche centrali nazionali sono sancite a titolo di esempio (art. 107 Trattato CEE, art. 7 Statuto SEBC)<sup>21</sup>. L'integrazione di queste norme nel diritto nazionale ha portato in una serie di Stati membri dell'UE a un grado di autonomia delle rispettive banche centrali sconosciuto in passato. Basti accennare, a titolo di esempio, all'articolo 1 capoverso 2 della *Loi du 4 août 1993 relative au statut de la Banque de France*: «*Dans l'exercice de ces attributions, la Banque de France, en la personne de son gouverneur, de ses sous-gouverneurs ou d'un membre quelconque du Conseil de la politique monétaire, ne peut ni solliciter ni accepter d'instructions du Gouvernement ou de toute personne*». La BNS dispone già oggi di fatto di un alto grado di autonomia funzionale. Spetta quindi al legislatore dare forma concreta al concetto costituzionale di «indipendenza» attraverso una regolamentazione esplicita della libertà d'azione della BNS nell'adempimento dei suoi compiti fondamentali.

L'autonomia *istituzionale* si manifesta nella dotazione della Banca centrale di una personalità giuridica e di un'organizzazione proprie. Essa costituisce un importante presupposto affinché i mezzi della banca centrale non possano essere in alcun caso utilizzati per finanziare i compiti dello Stato. Il legislatore deve decidere in quale modo attuare la separazione istituzionale della banca centrale dal Governo federale. In linea di principio, ciò è possibile sotto diverse forme giuridiche della banca centrale (cfr. in proposito il punto 1.3).

<sup>20</sup> Come stabilito espressamente nel messaggio concernente la revisione della Costituzione federale (nota 7), FF 1997 I 1 segg.

<sup>21</sup> Cfr. in proposito il messaggio concernente un nuovo articolo costituzionale sulla moneta (nota 13), FF 1998 3135 segg.

L'autonomia *finanziaria* di una banca centrale comprende due elementi: da un lato, il divieto formale di concessione diretta di credito allo Stato; dall'altro l'autonomia budgetaria della banca centrale. Con il divieto di concedere direttamente credito allo Stato si intende impedire il finanziamento di deficit pubblici attraverso la stampa di biglietti di banca. L'autonomia finanziaria e budgetaria agevola piuttosto una banca centrale nella predisposizione ottimale delle risorse necessarie per lo svolgimento del suo mandato. In qualità di società anonima fondata su una legge speciale e dotata di una personalità giuridica e di organi propri, la BNS gode già oggi di un'ampia autonomia finanziaria e budgetaria. Nondimeno, la «collaborazione e vigilanza della Confederazione» nell'ambito dell'amministrazione della BNS (art. 99 cpv. 2, secondo periodo Cost.) deve essere configurata in modo coerente affinché l'autonomia finanziaria e budgetaria della BNS non sia limitata dalle corrispondenti competenze della Confederazione.

L'autonomia *personale* di una banca centrale è garantita dal fatto che i membri degli organi direttivi sono nominati per un periodo fisso e non possono essere rimossi per principio dal loro incarico durante tale lasso di tempo. Attraverso l'esclusione del licenziamento della direzione della banca centrale a causa di divergenze d'opinione con il Governo in merito alla politica monetaria da condurre, a questi portatori di competenze decisionali viene conferita una protezione personale contro le influenze politiche. Il diritto del Consiglio federale, sancito dalla vigente legge sulla Banca nazionale, di destituire in qualsiasi momento i membri della Direzione generale «con decisione motivata» (art. 60 LBN), è di natura discrezionale ed è in contrasto con la garanzia dell'autonomia personale della BNS. Esso deve essere pertanto sostituito con una norma che ammetta una rimozione dall'incarico soltanto se un membro della Direzione generale non soddisfa più i requisiti richiesti per l'esercizio della sua funzione o ha commesso gravi manchevolezze. Un'esclusione della rinomina di un membro della Direzione generale una volta decorsa la durata fissa dell'incarico appare al contrario non necessaria per garantire l'autonomia personale di una banca centrale nazionale.

#### 1.2.2.4 Obbligo di rendiconto

L'indipendenza della banca centrale necessita di un contrappeso. Quest'ultimo è costituito dall'obbligo della Banca nazionale di rendere ampiamente conto della propria politica. Questo approccio si fonda sul concetto di un'indipendenza soggetta all'obbligo di rendiconto («*accountable independence*»)<sup>22</sup> della banca centrale, un concetto accolto anche nel diritto dell'Unione europea<sup>23</sup>: attraverso l'obbligo della banca centrale di conferire regolarmente in merito alla sua politica e di rendere conto delle decisioni prese, la sua autonomia riceve la necessaria legittimazione democratica e la sua attività diventa trasparente.

Dopo che il concetto di un obbligo di rendiconto della BNS articolato in tre parti, presentato con il messaggio concernente un nuovo articolo costituzionale sulla moneta, ha riscosso ampi consensi presso le Camere federali, esso può essere nuovamente accolto a livello legislativo. Una volta che ciò sarà avvenuto, la Banca nazio-

<sup>22</sup> Per quanto concerne il concetto, cfr. Lastra Rosa Maria, *Central Banking and Banking Regulation*, London 1996, pag. 49 segg.

<sup>23</sup> Art. 109 b (cpv. 3) TCE

nale dovrà informare il Consiglio federale, l'Assemblea federale e il pubblico in merito alla propria politica monetaria<sup>24</sup>.

L'articolo 99 capoverso 2 (secondo periodo) Cost. stabilisce nondimeno – in deroga ai principi sanciti dal diritto europeo – che la BNS è amministrata con la collaborazione e sotto la vigilanza della Confederazione. La cooperazione e la vigilanza della Confederazione sancite dalla Costituzione si riferiscono all'amministrazione della Banca nazionale e non alla politica che essa è chiamata a condurre autonomamente. Questa funzione di collaborazione e vigilanza è esercitata oggi principalmente dal Consiglio federale (art. 63 Cost.). Essa comprende principalmente la facoltà di nomina (maggioranza dei membri del consiglio della BNS, Direzione generale) e il diritto del Consiglio federale di approvare la relazione sulla gestione e i conti annuali della BNS. In questo contesto si tratta pertanto di inquadrare l'obbligo di rendiconto della BNS nei confronti del Consiglio federale in modo da evitare sovrapposizioni.

### **1.2.2.5 Esigenza di riserve monetarie sufficienti**

La nuova Costituzione federale impone alla Banca nazionale di costituire «sufficienti riserve monetarie attingendo ai suoi proventi» (art. 99 cpv. 3 Cost.). La nuova norma costituzionale intende garantire che la BNS possa svolgere il proprio mandato senza un obbligo di utile. In particolare, la prassi sinora seguita – secondo cui la BNS non distribuisce l'intero reddito eccedente sotto forma di utile, ma ne utilizza una parte per costituire riserve adeguate sia contro gli abituali rischi operativi, sia contro quelli di natura macroeconomica, ottiene così un appoggio costituzionale<sup>25</sup>. Ma la consistenza delle riserve monetarie necessaria per la conduzione della politica monetaria non può essere stabilita con esattezza scientifica; essa dipende soprattutto dalle dimensioni di un'economia e dalle sue interrelazioni con l'estero. Da ciò si evince che le riserve monetarie devono aumentare nel corso del tempo almeno allo stesso ritmo della crescita economica nominale di un Paese. Le convenzioni di ripartizione degli utili tra BNS e DFF poggiano per l'appunto su questa regola (cfr. n. 1.3.4.3, 1.3.4.4, 1.3.4.5, 1.3.5.2).

Con l'abbandono dell'ancoraggio del franco all'oro, nella prima metà del 2000, le riserve auree della BNS hanno potuto essere valutate a prezzi di mercato e le relative consistenze detenute dalla BNS, precedentemente immobilizzate, hanno riacquisito la loro funzione di riserva monetaria normalmente utilizzabile. In vista di quel momento è sorta spontanea la domanda se la BNS necessiti realmente di riserve auree pari a circa 2'600 tonnellate per poter svolgere il proprio mandato di politica monetaria.

Come hanno evidenziato le ricerche condotte dal gruppo di esperti «Riforma dell'ordinamento monetario», dall'abbandono dell'ancoraggio del franco all'oro la Banca nazionale dispone di riserve monetarie decisamente superiori a quelle di cui

<sup>24</sup> Cfr. in proposito il messaggio sulla riforma monetaria, (nota. 13), FF 1998 3135 segg.

<sup>25</sup> Messaggio concernente la revisione della Costituzione federale (nota 7), FF 1997 I 1 segg., in particolare nota 376.

necessità per la conduzione della propria politica monetaria<sup>26</sup>. Circa la metà della consistenza di oro della BNS, pari a 1'300 tonnellate, è disponibile per altri scopi pubblici.

### **1.3 La BNS, un'istituzione in fase di transizione**

#### **1.3.1 La nascita della BNS**

##### **1.3.1.1 Il cammino verso la prima legge sulla Banca nazionale**

Dopo l'approvazione dell'articolo sulla Banca nazionale (art. 39 vCost.) nella votazione popolare del 18 ottobre 1891, il legislatore fu chiamato a elaborare una legge sulla Banca nazionale. L'articolo 39 capoverso 2 vCost. stabiliva che la Confederazione può esercitare il diritto esclusivo d'emissione di biglietti di banca mediante una banca di Stato posta sotto un'amministrazione speciale, o commetterne l'esercizio, sotto riserva del diritto di riscatto, ad una banca centrale per azioni, amministrata con il concorso e sotto la sorveglianza della Confederazione. La costituzione demandava pertanto al legislatore la scelta della forma giuridica e organizzativa da assegnare alla banca centrale. I pareri relativi alla questione se la Banca nazionale dovesse essere costituita sotto forma di banca di Stato o di banca centrale per azioni erano apparse molto controverse già nel corso dei dibattiti relativi all'articolo 39 vCost.. Una fissazione della Costituzione nell'uno o nell'altro senso avrebbe probabilmente portato a respingere l'articolo 39 vCost.. Come previsto, le diversità d'opinione riemersero nel corso dell'elaborazione della legge sulla Banca nazionale. Il legislatore decise, su proposta del Consiglio federale<sup>27</sup>, in favore di una «Banca federale svizzera», ovvero di una Banca di Stato. Contro la legge fu tuttavia impugnato il referendum; essa fu respinta nella votazione popolare del 1897. Nel caso della costituzione di una banca di Stato, gli oppositori temevano infatti una commistione fra credito di Stato e credito dell'istituto di emissione, le conseguenze della responsabilità illimitata dello Stato, la forte ingerenza delle autorità politiche nell'amministrazione della banca e lo scarso contatto di quest'ultima con l'economia. Una delle principali obiezioni era dettata infine dal rischio di una confisca degli averi della banca centrale in caso di guerra<sup>28</sup>. Nel complesso, il modello di Banca nazionale proposto appariva agli oppositori non sufficientemente indipendente dalle autorità e dagli interessi dello Stato.

Nel 1899 il Consiglio federale sottopose al Parlamento una nuova proposta di legge, basata questa volta sull'idea di una banca a partecipazione privilegiata<sup>29</sup>. La banca centrale doveva diventare, tenuto conto delle richieste di maggiore autonomia, una banca centrale per azioni. La Confederazione non doveva assumersi alcuna responsabilità per gli impegni della banca. Arrivate a quel punto, però, le due Camere non

<sup>26</sup> «Der neue Geld- und Währungsartikel in der Bundesverfassung», rapporto del gruppo di esperti «Riforma dell'ordinamento monetario» del 24 ottobre 1997, pag. 47 segg.

<sup>27</sup> Messaggio del 23 ottobre 1894 concernente una legge di esecuzione dell'articolo 39 della Costituzione federale, BBl 1894 III 566 segg.

<sup>28</sup> BNS, Jubiläumsschrift 1907-1932, Zurigo 1932, pag. 11.

<sup>29</sup> Cfr. messaggio del 24 marzo 1899 concernente una legge di esecuzione dell'articolo 39 della Costituzione federale, BBl 1899 I 194.

riuscirono ad accordarsi sulla sede locale della banca; era prevista Berna. La legge non poté pertanto essere emanata.

Nel 1904 il Consiglio federale presentò un ulteriore progetto di legge che eliminava le controversie descritte – gli interessi dei sostenitori della banca di Stato, rispettivamente della banca centrale per azioni, le opinioni contrastanti sulla questione della sede come pure gli interessi finanziari divergenti dei Cantoni (indennizzo per i monopoli d'emissione)<sup>30</sup>. Il 6 ottobre 1905 questo progetto fu infine approvato dall'Assemblea federale. Per quanto concerne le norme di diritto azionario e l'organizzazione, la legge è rimasta a tutt'oggi sostanzialmente invariata.

### **1.3.1.2 Una società anonima per garantire l'indipendenza**

La Banca nazionale fu dotata dell'organizzazione esterna di una società anonima alla quale la Confederazione non poteva avere parte. Ad essa non fu assegnata nemmeno una responsabilità per gli impegni assunti dalla Banca. A livello legislativo fu così realizzata la sostanziale autonomia della banca centrale dalle autorità della Confederazione, mentre si impediva con diverse disposizioni un'ingerenza delle autorità politiche nella direzione della Banca. Il legislatore era consapevole del fatto che la Banca nazionale riuniva in sé, nella sua veste definitiva, «il duplice carattere di una banca privata e di una banca di Stato»<sup>31</sup>.

Le norme relative alla forma giuridica e all'organizzazione della Banca nazionale contenute nella LBN del 1905 rispecchiano nel complesso i compromessi resisi necessari nel corso della diatriba politica sviluppatasi attorno alla costituzione della Banca nazionale e protrattasi per quindici anni. La LBN contiene pertanto elementi di diritto azionario, amministrativo e federale. La Banca nazionale svolge funzioni pubbliche, effettua operazioni bancarie di diritto privato, è per principio indipendente dalle influenze delle autorità pubbliche, ma è soggetta in parte alla vigilanza della Confederazione. I suoi azionisti sono sia pubblici, sia privati.

Dal 1907 la forma giuridica e l'organizzazione della BNS non sono mai state messe in discussione. L'organizzazione di diritto azionario della BNS non ha subito cambiamenti sostanziali. In occasione della revisione totale della legge, nel 1953, sono state modificate una serie di norme di dettaglio di diritto privato e organizzative allo scopo di adeguarla alle mutate condizioni<sup>32</sup>. La struttura della BNS è rimasta tuttavia invariata. Anche il rinnovo del privilegio dell'emissione dei biglietti di banca mediante decreto dell'Assemblea federale (art. 66 LBN) avrebbe potuto dare adito a discussioni relative all'assetto giuridico della BNS. La domanda di fondo – banca di Stato o banca centrale per azioni – non è tuttavia mai stata sollevata nemmeno in questo contesto. All'atto del rinnovo del monopolio dell'emissione dei biglietti di banca della BNS, nel 1996, il Consiglio federale ha sottolineato piuttosto che la variante costituzionale di una Banca di Stato non può oggi più essere considerata una valida alternativa: «una banca di Stato sottoposta ad amministrazione separata sa-

<sup>30</sup> Messaggio del 13 giugno 1904 concernente il disegno di legge concernente l'istituzione di una Banca centrale di emissione in esecuzione dell'articolo 39 della Costituzione federale, BB1 **1904** IV 441.

<sup>31</sup> «Messaggio del 1904» (nota 30) BB1 **1904** IV 443.

<sup>32</sup> Cfr. messaggio del 21 aprile 1953 concernente la revisione della legge sulla Banca nazionale, «Messaggio del 1953», BB1 **1953** I 901 segg.

rebbe probabilmente soggetta a influenze politiche più forti che non una banca centrale organizzata secondo il diritto azionario che prevede determinati diritti di vigilanza e di collaborazione della Confederazione»<sup>33</sup>.

## **1.3.2 La BNS come società di diritto speciale**

### **1.3.2.1 Una legge speciale al posto degli statuti**

Dal punto di vista formale, la BNS è stata istituita da una legge speciale di diritto azionario (e da un decreto di fondazione)<sup>34</sup>. Essa è stata dotata di una personalità giuridica propria (art. 1 cpv. 2 LBN) e di un capitale sociale – versato per metà – di 50 milioni di franchi (art. 5 LBN). La struttura degli azionisti è rimasta estremamente stabile dal 1907. Alla fine del 2001, le azioni erano per il 55 per cento circa nelle mani dei Cantoni e di altri organismi e istituti di diritto pubblico e per il 26 per cento circa nelle mani di azionisti privati. Il restante 19 per cento riguardava richieste di iscrizione pendenti o sospese.

La legge sulla Banca nazionale svolge la funzione dello statuto di una società anonima. Essa contiene le disposizioni previste dal diritto azionario (art. 626 CO), oltre alle norme che – in deroga al Codice delle obbligazioni – caratterizzano tipicamente l'esercizio dell'attività di banca centrale. Lo svantaggio di questo modello risiede nella scarsa flessibilità della «legge di base» che disciplina la Banca nazionale: lo statuto può essere modificato con decisione dell'Assemblea generale (art. 698 CO), mentre la LBN richiede una revisione di legge abbinata a una procedura legislativa onerosa.

### **1.3.2.2 Elementi federalisti all'interno dell'organizzazione**

La BNS ha potuto diventare banca di emissione centrale della Confederazione soltanto attraverso la delega delle competenze cantonali di emissione di biglietti di banca alla Confederazione. A titolo di indennizzo per tale delega e allo scopo di attenuare il problema della «centralizzazione dell'emissione di biglietti di banca»<sup>35</sup> ad essa collegato, all'atto della fondazione della BNS sono stati inseriti nella legge sulla Banca nazionale una serie di meccanismi volti a salvaguardare gli interessi dei Cantoni. Questi spaziano dal diritto dei Cantoni di essere consultati prima dell'istituzione o della chiusura di una succursale o di un'agenzia della Banca nazionale sul proprio territorio (art. 4 LBN) al privilegio dei Cantoni nella ripartizione dell'utile (art. 27 LBN) e dal diritto di voto nell'Assemblea generale (art. 35 LBN) fino all'ancoraggio regionale degli organi della banca centrale (comitati e direzioni locali). Questi elementi federalisti costituiscono una seconda caratteristica distintiva dell'attuale organizzazione della BNS che si esprime nell'attuale molteplicità di organi della BNS (n. 1.3.6.1).

<sup>33</sup> Cfr. messaggio concernente il rinnovo del diritto esclusivo della Banca nazionale svizzera di emettere biglietti di banca, FF **1996** III 23 segg.

<sup>34</sup> LF del 6 ottobre 1905 sulla Banca nazionale svizzera, RU **22** 47. Cfr. Klausener Peter (nota 18), pag. 439.

<sup>35</sup> «Messaggio del 1904» (nota 30), BBl **1904** IV 490.

### 1.3.2.3 Diritti degli azionisti limitati dal diritto amministrativo

I diritti degli azionisti e le competenze dell'Assemblea generale della BNS sono fortemente limitati, un aspetto voluto sin dall'inizio<sup>36</sup>. Le competenze di diritto azionario assegnate ai vari organi sono dominate dall'elemento di diritto amministrativo della collaborazione e della vigilanza della Confederazione sull'amministrazione della BNS. La frapposizione di elementi di diritto azionario e di elementi di diritto amministrativo traspare in dettaglio come segue:

- Il diritto degli azionisti a una percentuale di utile e del valore di liquidazione è limitato al dividendo massimo previsto dalla legge (art. 27 cpv. 2 LBN) e a una quota modesta del valore di liquidazione, comprendente unicamente il capitale sociale versato, compreso un interesse per la durata della liquidazione, e a un importo simbolico del fondo di riserva (art. 68 LBN).
- L'Assemblea generale non può modificare lo statuto, rappresentato dalla legge sulla Banca nazionale, e non può pertanto esercitare alcuna influenza sull'orientamento di fondo dell'attività aziendale e dell'organizzazione della banca. L'Assemblea generale ha unicamente il diritto di presentare proposte a destinazione dell'Assemblea federale circa modificazioni della legge (art. 38 n. 5 LBN).
- Nella nomina degli organi, l'Assemblea generale è limitata a 15 dei 40 membri del Consiglio della banca (art. 38 n. 1 LBN). Gli altri membri del Consiglio della banca, compreso il presidente e il vicepresidente, come pure i membri della Direzione generale (Direzione generale, membri supplenti della Direzione generale) sono nominati dal Consiglio federale: art. 53 cpv. 2 LBN).
- L'Assemblea generale approva la relazione sulla gestione e i conti annuali, ma soltanto dopo l'approvazione del Consiglio federale (art. 25 cpv. 3, art. 37 cpv. 1, art. 63 cpv. 2 lett. i LBN).
- Gli azionisti privati dispongono, per le azioni proprie e per quelle rappresentate, di un massimo di cento voti (art. 35 cpv. 3 LBN).

### 1.3.2.4 Rigida separazione di funzioni di vigilanza e di direzione

Lo schema organizzativo della BNS si discosta notevolmente dal modello previsto dal diritto azionario svizzero, che concepisce il consiglio d'amministrazione come organo direttivo della società. Nell'ottica del sistema «dualistico» tedesco, caratterizzato dalla presenza di «*Aufsichtsrat*» e «*Vorstand*»<sup>37</sup>, vale qui il principio della rigida separazione delle funzioni di vigilanza e di controllo da quelle di direzione<sup>38</sup>. Agli organi di vigilanza della BNS non sono attribuite competenze di Direzione ge-

<sup>36</sup> «Messaggio 1904» (nota 30), BBl 1904 IV 493.

<sup>37</sup> Böckli Peter, Schweizer Aktienrecht, 2ª edizione, Zurigo 1996, RZ 27 segg.

<sup>38</sup> Schürmann Leo, Nationalbankgesetz und Ausführungserlasse, Berna 1980, art. 28 N. 2.

nerale della Banca centrale. La conduzione della politica monetaria sottostà a una Direzione generale, come pure l'attività operativa esercitata nell'ambito del mandato conferito alla banca centrale, così come esso è desumibile dalla legge sulla Banca nazionale e da decreti speciali (agevolazione del traffico dei pagamenti, «banchiere» della Confederazione, investimento di riserve monetarie, cooperazione monetaria internazionale, ecc.). Lo schema intende garantire alla Direzione generale uno statuto possibilmente forte e indipendente<sup>39</sup>. La Direzione generale informa regolarmente le autorità della banca in merito alla politica monetaria da lei condotta e al perseguimento degli altri scopi della Banca nazionale.

### 1.3.2.5 Rendiconto e ripartizione dell'utile

La tenuta dei conti e la ripartizione dell'utile sono disciplinati dalla legge con differente densità di norme: mentre l'obbligo di ripartizione dell'utile è configurato in modo estremamente concreto, le altre disposizioni sono formulate solo nei rudimenti. Manca in particolare una norma, specifica per la Banca nazionale, relativa alla determinazione dell'utile, che concretizzi l'obbligo della BNS di costituire sufficienti riserve monetarie con i suoi ricavi (art. 99 cpv. 3 Cost.; cfr. n. 1.3.4.1, 1.3.5.2).

L'articolo 25 LBN stabilisce che i bilanci annuali della BNS devono essere compilati secondo le norme stabilite dal Codice delle obbligazioni. In qualità di società anonima, la Banca nazionale deve inoltre attenersi, oltre che alle disposizioni relative alla contabilità commerciale (art. 957 segg. CO), in particolare a quelle del diritto azionario (art. 662 segg.). L'accenno ai «principi» del Codice delle obbligazioni indica che la BNS deve tenere conto delle proprie peculiarità di banca centrale. Il riferimento alle norme di tenuta dei conti contenute nel Codice delle obbligazioni non è mai stato seguito pedissequamente dalla BNS<sup>40</sup>. Nel suo rapporto di gestione, essa accenna regolarmente al fatto che – laddove la LBN non prescriva altrimenti – la tenuta dei conti, la valutazione e la compilazione del bilancio avvengono secondo le norme del Codice delle obbligazioni e nel rispetto delle circostanze specifiche relative alla Banca nazionale<sup>41</sup>, spiegate di volta in volta. Alcuni scostamenti sono giustificati dal fatto che la contabilità della BNS non persegue in ogni suo aspetto i medesimi obiettivi di quella di una società anonima costituita secondo il Codice delle obbligazioni. In particolare, la tutela degli azionisti assume una rilevanza solo limitata nel caso della BNS, dove il dividendo degli azionisti è limitato per legge. In compenso, i conti della BNS offrono un quadro del modo in cui la Banca nazionale svolge il proprio mandato di politica monetaria.

Il fondo di riserva costituito ai sensi dell'articolo 26 LBN serve a coprire eventuali perdite di capitale sociale. La possibilità di alimentare il fondo di riserva attingendo all'utile netto è stata ampliata nel corso del tempo<sup>42</sup>. Oggi il fondo è integrato al ritmo di un contributo di 1 milione di franchi l'anno e ha raggiunto alla fine del 2001 i 66 milioni di franchi. Se lo si confronta con la somma di bilancio della BNS – pari a 120 miliardi di franchi alla fine del 2001 – appare evidente che il fondo di riserva

<sup>39</sup> «Messaggio del 1894» (nota 27), BBl 1894 III 606.

<sup>40</sup> Cfr. Schürmann Leo, (nota 38), art. 25 N. 2.

<sup>41</sup> BNS, 94° Rapporto di gestione 2001, pag. 82.

<sup>42</sup> Cfr. in particolare: Schürmann Leo (nota 38)), art. 27 N. 3.

non riveste più l'importanza che esso assumeva alla nascita della BNS. La funzione originariamente assegnata al fondo di riserva è stata assunta nel frattempo dagli accantonamenti della BNS.

L'articolo 27 LBN concretizza la ripartizione dell'utile prevista dalla vecchia norma costituzionale (art. 39 cpv. 4 vCost.). Una volta alimentato il fondo di riserva, agli azionisti viene distribuito un dividendo pari al massimo al 6 per cento del capitale sociale versato (di 25 mio di fr.)<sup>43</sup>. Il resto dell'utile della Banca nazionale viene distribuito in due fasi (art. 27 cpv. 3 LBN). Prima di tutto, i Cantoni ricevono un'indennità di 80 centesimi pro capite della loro popolazione. Questa indennità, non prescritta dalla Costituzione, è destinata alla compensazione delle perdite<sup>44</sup> subite dai Cantoni in seguito all'abolizione del monopolio dell'emissione di biglietti di banca. L'eventuale eccedenza spetta quindi per un terzo alla Confederazione e per due terzi ai Cantoni. Mentre l'indennità pro capite è distribuita in base alla popolazione residente determinata in occasione dell'ultimo censimento popolare, dal 1993 l'eccedenza spettante ai Cantoni è distribuita in parte (5/8) in considerazione della loro popolazione residente e in parte (3/8) in considerazione della loro capacità finanziaria (art. 27 cpv. 4 LBN)<sup>45</sup>. Il Consiglio federale ne ha disciplinato i dettagli in un'ordinanza<sup>46</sup>.

### **1.3.3 Mutamento degli scopi e del contesto**

#### **1.3.3.1 Dall'apporto di denaro contante alla politica monetaria**

Dall'inizio della sua attività, nel 1907, gli scopi della Banca nazionale hanno subito profondi cambiamenti. Agli esordi, la banca centrale si concentrava soprattutto su compiti tecnici: essa doveva assicurare un sufficiente apporto di biglietti di banca all'economia svizzera e promuovere i pagamenti senza contanti attraverso il proprio sistema di giro bancario. La stabilità del valore della moneta era garantita principalmente dall'ancoraggio del franco svizzero all'oro e inizialmente anche all'argento<sup>47</sup>. Sotto il sistema di cambi fissi di Bretton Woods, la BNS doveva vendere e comprare dollari americani secondo un meccanismo prefissato allo scopo di salvaguardare la parità del franco (n. 1.1.1).

Con il passaggio a un sistema di cambi flessibili, nel 1973, la Banca nazionale ottenne per la prima volta nella sua storia la possibilità di controllare la quantità di moneta secondo i propri piani. L'autonomia della Banca nazionale in materia di politica monetaria aumentò così sensibilmente. Nel corso del tempo, la BNS fu inoltre dotata di strumenti sovrani che furono ancorati negli articoli 7 della legge federale dell'8 novembre 1934<sup>48</sup> sulle banche e le casse di risparmio (legge sulle banche,

<sup>43</sup> Per quanto concerne la graduale evoluzione del dividendo massimo dall'introduzione della LBN nel 1905, Schürmann Leo (nota 38), art. 27 N. 5.

<sup>44</sup> Schürmann Leo (nota 38), art. 27 N. 6; «Messaggio del 1904» (nota 30), BBI 1904 IV 477 segg.

<sup>45</sup> Modifica della LBN del 9 ottobre 1992, RU 1993 399.

<sup>46</sup> Ordinanza del 7 dicembre 1992 concernente la ripartizione della quota spettante ai Cantoni dell'utile netto della Banca nazionale svizzera, RS 951.181.

<sup>47</sup> Cfr. BNS, Jubiläumsschrift 1957-1982, Zurigo 1982, pag. 21 segg.

<sup>48</sup> RS 952.0

LBCR) e negli articoli 16a-16k LBN (n. 1.5). Nel complesso, i suoi compiti si trasformarono da attività tecnica, bancaria e disciplinata da norme in un mandato di politica economica. I margini di manovra e con essi la responsabilità nei confronti del pubblico aumentarono.

Dal profilo giuridico questo sviluppo si riflette nel coinvolgimento della BNS nei principi costituzionali relativi all'attività amministrativa, quali in particolare l'obbligo di parità di trattamento e il divieto di arbitrio. La BNS è vincolata al rispetto di questi principi, anche se persegue i suoi obiettivi di politica monetaria con mezzi di diritto privato<sup>49</sup>. A livello politico, lo sviluppo abbozzato emerge dal postulato della sottomissione della BNS a un obbligo di rendiconto formale nei confronti delle autorità federali e del pubblico (n. 1.2.2.4). È ora compito del legislatore controbilanciare il gioco di forze creatosi fra mandato di diritto pubblico e forma di diritto azionario della Banca nazionale attraverso una chiara descrizione dei compiti e degli strumenti come pure attraverso una moderna regolamentazione dell'obbligo di rendiconto della BNS e della collaborazione della Confederazione all'amministrazione (art. 99 cpv. 2 Cost.).

### 1.3.3.2 Maggiore importanza della cooperazione monetaria internazionale

Con le crisi finanziarie internazionali, manifestatesi a più riprese dopo il crollo del sistema di Bretton Woods, mutò anche il carattere della cooperazione monetaria internazionale. A fronte della crescente importanza assunta dal franco svizzero quale mezzo di pagamento e d'investimento e delle interrelazioni con l'estero della piazza finanziaria svizzera, la cooperazione monetaria internazionale divenne un'importante componente della politica della Banca nazionale. Dato che la politica monetaria internazionale va posta in sintonia con la politica estera della Svizzera, lo strumento di cui dispone la BNS assolve tuttavia solo in parte la funzione di base legale per la cooperazione monetaria internazionale. L'attività della BNS quale organo esecutivo della Confederazione nell'ambito di accordi di diritto internazionale relativi nella cooperazione monetaria internazionale si fonda su varie leggi collaterali che costituiscono la base di diritto interno per il suo operato<sup>50</sup>.

Così – sulla base di uno speciale decreto federale<sup>51</sup> – la BNS ha diritto a una partecipazione al capitale sociale della *Banca dei Regolamenti Internazionali (BRI)*, con sede a Basilea, ed esercita i diritti che ne conseguono. Per quanto concerne i crediti di transizione bilaterali coordinati a livello internazionale e gli aiuti alla bilancia dei pagamenti concessi dalla BNS a Paesi fortemente indebitati, il decreto federale concernente la partecipazione della Svizzera a provvedimenti monetari internazionali<sup>52</sup> crea una particolare base di diritto interno. Queste azioni coordinate a livello inter-

<sup>49</sup> DTF 109 Ib 155

<sup>50</sup> Cfr. in proposito Klausener Peter, Schweizerische Rechtsgrundlagen der internationalen Währungshilfe, in: Festschrift für Leo Schürmann, Staat und Gesellschaft, Friburgo 1987, pag. 318 segg.

<sup>51</sup> Decreto federale del 26 giugno 1930 sulla partecipazione della Banca nazionale svizzera alla Banca dei pagamenti internazionali (RS 951.19).

<sup>52</sup> Decreto federale del 24 marzo 1995 concernente la collaborazione della Svizzera a provvedimenti monetari internazionali (RS 941.13).

nazionale per impedire o sopprimere gravi perturbazioni del sistema finanziario e monetario internazionale dovranno essere integrate in una nuova legge federale che contenga altresì una base legale per gli aiuti monetari non sistematicamente motivati in vista della stabilizzazione dei rapporti finanziari internazionali. La BNS aderisce inoltre agli Accordi generali di credito del *Fondo monetario internazionale*<sup>53</sup> come pure ai Nuovi accordi di credito del FMI<sup>54</sup>. Essa finanzia inoltre il contributo svizzero al conto anticipi dello *sportello potenziato di aggiustamento strutturale II* (SPAS II) del *Fondo monetario internazionale*<sup>55</sup>. Dall'adesione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods, nel 1992, la BNS è tenuta infine a versare i contributi ordinari al FMI come pure a *partecipare di fatto* a tale istituzione<sup>56</sup>.

Negli ultimi decenni, la cooperazione monetaria internazionale si è evoluta progressivamente sino a costituire un nuovo ambito di competenze della BNS. In questo contesto si è andato affermando il principio dell'agire di comune accordo del Consiglio federale e della Banca nazionale, sancito da pertinenti leggi e ordinanze federali e da convenzioni in materia di gestione. Nell'ambito della revisione della legge sulla Banca nazionale, occorrerà rendere visibile questo complesso ambito di competenze della BNS e disciplinare mediante apposite norme l'obbligo di collaborazione fra le autorità federali e la banca di emissione.

### 1.3.3.3 Consequenze dei corsi di cambio flessibili sulle competenze

Dalla costituzione della BNS, oltre ai suoi stessi scopi anche i compiti dei suoi organi hanno subito in parte notevoli cambiamenti. Così, il passaggio a un regime di cambi flessibili ha portato a un sensibile incremento delle competenze decisionali della Direzione generale. Con la possibilità, per la BNS, di regolare autonomamente l'offerta di franchi, è intervenuta di fatto una delega di competenze fra il Consiglio federale e la Banca nazionale nella determinazione del valore esterno della moneta. Se in passato era compito del Consiglio federale fissare la parità del franco svizzero, il valore esterno della moneta rientra oggi nella sfera di influenza della Banca nazionale. In occasione della revisione della legge sulla Banca nazionale del 1978, si è tenuto conto della mutata situazione di partenza introducendo l'obbligo, per la Banca nazionale e per il Consiglio federale, di informarsi e coordinarsi reciprocamente «prima di prendere importanti provvedimenti di politica congiunturale e monetaria» (art. 2 cpv. 2 LBN)<sup>57</sup>.

<sup>53</sup> Decreto federale del 15 dicembre 1993 che proroga la partecipazione della Svizzera agli Accordi generali di credito del Fondo monetario internazionale (RS 941.15; RS 941.151.2).

<sup>54</sup> Decreto federale del 18 dicembre 1997 che approva l'adesione della Svizzera ai Nuovi accordi di credito del Fondo monetario internazionale (RS 941.15; FF 1997 III 865).

<sup>55</sup> Decreto federale del 3 febbraio 1995 concernente la partecipazione della Svizzera al prolungamento dello sportello potenziato di aggiustamento strutturale del Fondo monetario internazionale (RS 941.152), oggi: PRGF, Poverty Reduction and Growth Facility.

<sup>56</sup> Legge federale del 4 ottobre 1991 concernente la partecipazione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods (RS 979.1).

<sup>57</sup> Quest'obbligo di coordinamento si riferisce alle decisioni considerate di natura strategica quali la definizione di un obiettivo di massa monetaria o di cambio; Schürmann Leo (nota 38), Kommentar NBG, art. 2 N. 6.

Dopo il passaggio al regime di cambi flessibili, è cambiato tuttavia anche l'impiego di strumenti di politica della banca centrale. Nel dirigere il mercato monetario, la politica dei tassi di sconto e dei tassi lombard della BNS ha perso oggi quasi completamente rilevanza. Il «credito della banca centrale» nella sua forma tradizionale è stato sostituito da operazioni swap su divise, da operazioni di mercato aperto e da operazioni Repo. Il tasso lombard segue in modo flessibile i tassi del mercato monetario e non è più fissato in via ufficiale. Secondo il nuovo concetto di politica monetaria della BNS si prescinde inoltre, in generale, dalla fissazione di un tasso di sconto. Di conseguenza, le competenze del Comitato della banca nel collaborare in veste di consulente alla determinazione del tasso ufficiale di sconto e delle anticipazioni su pegno (art. 49 cpv. 1 LBN), di decidere del limite di fido concesso ai clienti (art. 43 n. 12, art. 49 cpv. 3 LBN) così come le competenze dei comitati locali di controllare periodicamente «gli effetti scontati e le anticipazioni su pegno» (art. 50 cpv. 1<sup>bis</sup> LBN) sono divenute ampiamente obsolete. Le autorità della BNS non sono oggi coinvolte né nella determinazione del corso di politica monetaria, né nell'attuazione operativa di quest'ultima.

#### 1.3.3.4 Riforma del diritto societario

A causa della sua funzione statutaria, la LBN contiene una serie di norme dettagliate concernenti la struttura e l'organizzazione della BNS quale società anonima (art. 1-13, art. 28 segg. LBN). Così, secondo l'articolo 13 LBN le norme del Codice delle obbligazioni sulla società anonima sono applicabili anche alla Banca nazionale, salvo disposizione contraria della LBN. Poiché la BNS persegue scopi pubblici, occorre chiarire con esattezza in quale misura le norme del CO debbano integrare la LBN in tutti i casi in cui si pone la questione dell'applicazione del Codice delle obbligazioni<sup>58</sup>. In questo contesto il diritto azionario assume un'importanza notevole per la BNS. Nel 1992 è entrata in vigore una profonda revisione del diritto azionario<sup>59</sup> che ha portato a discrepanze di ordine concettuale e materiale in tutta una serie di norme della legge sulla Banca nazionale. Queste dovranno essere ora eliminate nel corso della revisione della LBN.

La riforma del diritto azionario intervenuta nel 1991 intendeva rafforzare, con un elenco di competenze chiave irrinunciabili, la responsabilità organizzativa e finanziaria del consiglio d'amministrazione e sottolinearne il ruolo strutturante fra gli organi societari<sup>60</sup>. Per determinate società anonime venne inoltre introdotto l'obbligo di incaricare della revisione revisori dotati di una particolare competenza specialistica. Il nuovo diritto azionario ha portato altresì a cambiamenti incisivi nelle norme concernenti la tenuta dei conti, senza tuttavia concretizzare il concetto, ben conosciuto all'estero, di «*true and fair view*»<sup>61</sup>. La revisione ha portato invece pochi cambiamenti di fatto alle norme concernenti l'Assemblea generale. È stato invece disciplinato in modo nuovo il trasferimento di azioni; in particolare, il trasferimento

<sup>58</sup> Messaggio del 21 aprile 1953 concernente la revisione della Costituzione federale, BB1 1953 I 929, ; Schürmann Leo (nota 38), Kommentar NBG2.

<sup>59</sup> Legge federale del 4 ottobre 1991 sulla modifica del Codice delle obbligazioni, RU 1992 733.

<sup>60</sup> Cfr. in proposito Böckli Peter (nota 37, note marginali 1466, 1517 segg.

<sup>61</sup> Forstmoser/Meier-Hayoz/Nobel, Schweizerisches Aktienrecht, Berna 1996, pag. 691.

di azioni nominative quotate in borsa è stato adeguato alle esigenze dell'attività di borsa.

La struttura di diritto azionario della BNS può rimanere in essere soltanto se la legge sulla Banca nazionale si adatta al cambiamento del diritto azionario e dunque anche alla riforma del diritto azionario del 1991<sup>62</sup>. La revisione della parte relativa al diritto azionario della legge sulla Banca nazionale dovrà pertanto contenere le norme che ai sensi del CO (art. 626 segg.) devono trovare necessariamente collocazione nello statuto di una società anonima costituita secondo il Codice delle obbligazioni. Per il resto, il legislatore dovrà limitarsi ove possibile a un minimo di disposizioni, rispettivamente disciplinare unicamente i punti che si discostano dal diritto azionario. Anche in futuro si potrà rimandare in via sussidiaria al diritto azionario. Infine, si tratta di concretizzare il concetto secondo cui tutte le disposizioni che non devono figurare nella LBN in base al principio di legalità o in virtù del diritto azionario, debbono essere disciplinate a livello di regolamenti. Si tratta in questo contesto indubbiamente di aspetti di dettaglio come quelli relativi allo svolgimento dell'Assemblea generale o alla tenuta di un libro delle azioni. Appare infine appropriato riunire gli attuali regolamenti degli organi della banca<sup>63</sup> come pure l'ordinamento valido per i membri delle autorità della banca in un regolamento organizzativo unitario della BNS<sup>64</sup>.

### 1.3.3.5 Emanazione di una legge federale sulle borse

Poiché le azioni della BNS sono trattate alla borsa svizzera, le norme per la quotazione in borsa nonché – dalla sua entrata in vigore – quelle contenute nella Legge federale sulle borse e il commercio di valori mobiliari<sup>65</sup> con le sue disposizioni esecutive sono applicabili alla Banca nazionale. La BNS è invece esclusa dalla vigilanza sui commercianti di valori mobiliari<sup>66</sup> prevista dalla legge sulle borse. Nella misura in cui con la legge sulle borse riguarda la salvaguardia della lealtà e dell'efficienza del commercio di valori mobiliari<sup>67</sup>, essa è applicabile anche al commercio di azioni della BNS come lo è a quello di altri valori mobiliari. Ma per quanto concerne le norme volte a consentire all'investitore di valutare la qualità e la solvibilità degli emittenti<sup>68</sup>, la BNS si trova in una posizione peculiare: la sua solvibilità è infatti fuori questione, il dividendo delle sue azioni è limitato per legge e il suo rendiconto deve orientarsi prioritariamente a illustrare in modo trasparente la politica della banca. Nondimeno, nella propria tenuta dei conti, la BNS segue, in qualità di società quotata in borsa, sostanzialmente le direttive generalmente ricono-

<sup>62</sup> FF 1983 II 713 segg., RU 1992 773 segg.

<sup>63</sup> Cfr. Elenco dei regolamenti del Consiglio della banca che secondo l'art. 61 L devono essere approvati dal Consiglio federale, del 25 aprile 1979.

<sup>64</sup> Analogamente all'INSAI; art. 61 cpv. 3 LAINF.

<sup>65</sup> Legge federale del 24 marzo 1995 sulle borse e il commercio di valori mobiliari, LBVM, RS 954.1, in vigore dal 1° febbraio 1997, risp. per singole parti dal 1° gennaio 1998.

<sup>66</sup> Art. 2 cpv. 3 lett. a dell'Ordinanza sulle borse, RS 954.11.

<sup>67</sup> Cfr. messaggio concernente la legge federale sulle borse e il commercio di valori mobiliari (LBVM) del 24 febbraio 1993, FF 1993 I 1077 segg.

<sup>68</sup> Come da art. 8 cpv. 2 LBVM; FF 1993 I 1077 segg.

sciute in Svizzera, come le GAAP /FER (*Grundsätze allgemein-anerkannter Abschluss-Prinzipien der fachkommission für Empfehlungen zur Rechnungslegung*)<sup>69</sup>.

La legge sulle borse è inoltre una legge quadro che lascia ampi spazi all'autoregolazione in materia borsistica. In qualità di organizzazioni private, le borse elaborano i propri regolamenti che devono essere approvati dalla Commissione federale delle banche. La BNS è invece un organo della Confederazione dotato di propri scopi e istituito da una speciale base legale federale. In caso di contrasti con i regolamenti degli organi di autoregolamentazione o con la legge sulle borse, la LBN ha la priorità come «*lex specialis*». Nei casi in cui le norme degli organi di autoregolamentazione non sono applicabili giudiziosamente alla BNS, occorrerebbe accordare a tali organi dei margini di manovra per poter tenere conto delle peculiarità della banca centrale. La revisione della legge sulla Banca nazionale offre l'opportunità per creare tali margini.

### **1.3.4 Cambiamento del paradigma di ripartizione dell'utile**

#### **1.3.4.1 Assenza di una norma per la determinazione dell'utile**

Se la ripartizione dell'utile della BNS è disciplinata in modo completo dall'articolo 27 LBN in base a quanto previsto dalla Costituzione federale (art. 99 cpv. 4 Cost.), nell'attuale LBN mancano invece disposizioni concrete riguardo alle modalità di determinazione dell'utile della Banca nazionale. Dall'entrata in vigore della nuova Costituzione, la determinazione dell'utile è menzionata dall'articolo 99 capoverso 3 Cost. secondo il quale la Banca nazionale costituisce sufficienti riserve monetarie attingendo ai suoi proventi. Nondimeno la LBN non contiene tuttora norme sull'applicazione concreta dei disposti costituzionali e in particolare sulle quote di proventi da assegnare agli accantonamenti e quelle da distribuire come utile. Nel contesto attuale il semplice rinvio ai principi di tenuta dei conti stabiliti dal Codice delle obbligazioni (n. 1.3.2.5) non consente più di tenere conto a sufficienza della natura particolare di una banca centrale.

L'assenza a livello di LBN di una norma sulla determinazione dell'utile è spiegabile storicamente: all'epoca del regime di cambi fissi, il trattamento degli utili e delle perdite della BNS derivanti da cambiamenti della parità con l'oro del franco svizzero era disciplinato separatamente dal legislatore. Secondo l'articolo 3 della vecchia legge sulla moneta<sup>70</sup>, spettava all'Assemblea federale decidere in merito al trattamento di tali utili e perdite. A quell'epoca le ulteriori possibilità di profitto della Banca nazionale erano limitate perché i suoi attivi consistevano per l'essenziale in oro, ragione per la quale non si imponevano regolamentazioni particolari per la determinazione dell'utile.

La situazione cambiò tuttavia con il passaggio al regime di cambi flessibili, nel 1973. Il rischio di utile e di perdita sulle riserve monetarie aumentò sensibilmente. Attingendo ai suoi proventi la Banca nazionale costituì accantonamenti per contenere le fluttuazioni del corso del cambio e cumulare le riserve di divise necessarie alla

<sup>69</sup> BNS, 94° Rapporto di gestione 2001, pag. 82.

<sup>70</sup> Legge federale sulla moneta del 18 dicembre 1970, RU 1971 360, RU 1997 2755.

sua politica monetaria. Inizialmente furono necessari gli interi proventi. Con l'aumento del volume degli accantonamenti ci si chiese quale quota dei proventi dovesse ulteriormente essere destinata alla costituzione di accantonamenti e quale altra quota potesse essere distribuita alla Confederazione e ai Cantoni. Dall'inizio degli anni Novanta la prassi di distribuzione è disciplinata da convenzioni concluse tra il Dipartimento federale delle finanze e la Banca nazionale. Tale prassi dovrà ora essere fondata su una specifica base legale nell'ambito della revisione della LBN.

#### **1.3.4.2 La distribuzione dell'utile della BNS fino al 1991**

Le previsioni del legislatore, secondo le quali la Banca nazionale non avrebbe realizzato utili elevati perché una parte preponderante dei propri attivi sarebbe costituita in oro – che avrebbe certo conservato il proprio valore, ma non avrebbe fruttato alcun rendimento –, trovarono conferma per molti anni. Nel periodo dal 1918 al 1932, la BNS fu in grado di distribuire sia il dividendo, sia l'indennità pro capite e di versare l'eccedente – peraltro decisamente modesto – alla Confederazione e ai Cantoni.

Dal 1933 al 1991 non fu più distribuito alcun eccedente. Inizialmente vi furono difficoltà anche per il pagamento dell'indennità pro capite, ragione per cui nel 1953 venne introdotta la possibilità, tuttora esistente, di versare successivamente, nel corso dei cinque anni seguenti, tale indennità (art. 27 cpv. 3 lett. a LBN). Nel periodo del dopoguerra non fu però più necessario ricorrere a dilazioni di pagamento. I bilanci certificarono sempre un utile netto di entità pari al dividendo e all'indennità pro capite. Per il resto furono costituiti accantonamenti che permisero di compensare, sotto il regime dei cambi flessibili, le perdite di corso subite sulle disponibilità valutarie.

Nell'esercizio 1978, il fabbisogno di ammortamento di tali disponibilità superò i ricavi da interessi e gli accantonamenti. L'importo differenziale fu iscritto all'attivo quale posizione di compensazione sotto la denominazione di «Perdita su disponibilità valutarie» attingendo alle riserve latenti sull'oro. Anche quell'anno fu possibile pertanto distribuire il dividendo e l'indennità pro capite<sup>71</sup>. Anche nel corso di altri esercizi (1977, 1979, 1986, 1990) il fabbisogno di ammortamento sulle disponibilità valutarie superò il ricavo da interessi. La differenza poté essere coperta ricorrendo agli accantonamenti.

#### **1.3.4.3 Il concetto di distribuzione dell'utile nel 1991**

Nel complesso, negli anni Ottanta la BNS poté costituire notevoli accantonamenti. Negli anni Novanta questi furono giudicati sufficienti per coprire i notevoli rischi di cambio e di tasso cui una banca centrale è oggi sottoposta in un regime di cambi flessibili. Fu pertanto verificato se e in base a quale formula la BNS dovesse distribuire l'utile eccedente il dividendo e l'indennità pro capite.

<sup>71</sup> BNS, Jubiläumsschrift 1957-1982, Zurigo 1982, pag. 328 segg.

Vista l'assenza di una norma, all'inizio del 1992 il Dipartimento federale delle finanze e la Banca nazionale svizzera si accordarono su un *concetto sulla determinazione dell'utile* (per quanto concerne l'eliminazione delle lacune: cfr. il n. 2.4.1). Affinché la Banca nazionale possa essere in grado di svolgere il proprio mandato di politica monetaria senza essere soggetta a un obbligo di profitto, si stabilì mediante convenzione che la Banca nazionale garantisca anzitutto con i suoi utili un aumento delle riserve in divise in linea con quello della crescita economica nominale. Tale aumento delle riserve in divise è compensato al passivo del bilancio della BNS misurato con l'aumento prospettato degli accantonamenti. La quota di utile eccedente è disponibile per essere distribuita alla Confederazione e ai Cantoni (per una descrizione più dettagliata cfr. qui sotto il n. 2.4.2.2).

Dato poi che gli utili della BNS determinati come descritto più sopra possono variare fortemente da un anno all'altro in funzione delle fluttuazioni del tasso di interesse e del corso del cambio, venne altresì convenuta una *procedura di spianamento*, per agevolare la Confederazione e i Cantoni nell'allestimento del preventivo e del piano finanziario. Le distribuzioni di utili vennero limitate a 600 milioni di franchi all'anno. Negli anni con forti utili grazie al volume costante delle distribuzioni si poterono aumentare gli accantonamenti in misura maggiore rispetto alle previsioni e creare in tal modo una specie di «riserva di fluttuazione» per gli anni caratterizzati da minori utili o da perdite. Grazie a questo concetto negli anni dal 1991 al 1997 fu possibile distribuire alla Confederazione e ai Cantoni un utile medio di 600 milioni di franchi<sup>72</sup>.

#### **1.3.4.4 Convenzione di distribuzione dell'utile del 1998**

Il 1° novembre 1997 entrò in vigore una revisione parziale della legge sulla Banca nazionale che eliminava tra l'altro la limitazione delle scadenze per investimenti negoziabili su divise e consentiva alla BNS di svolgere attività di *gold lending*<sup>73</sup>. Questa offrì alla BNS la possibilità di investire in modo più flessibile, adeguato alle innovazioni dei mercati finanziari e quindi anche più redditizio le proprie riserve monetarie. La BNS sfruttò il maggiore margine di libertà a sua disposizione per aumentare la durata media di vincolo del capitale (*duration*) dei propri investimenti in valuta estera e ampliare la propria diversificazione valutaria.

Delle maggiori aspettative di rendimento si tiene conto oggi nell'ambito di una nuova convenzione, stipulata il 24 aprile 1998 fra il Dipartimento federale delle finanze e la Banca nazionale. In essa trova conferma l'attuale norma di determinazione dell'utile, secondo la quale gli accantonamenti della BNS devono crescere in linea con la crescita economica media. Sono invece stati adeguati la procedura di spianamento e il volume della distribuzione.

Per realizzare un *più forte spianamento delle distribuzioni* alla Confederazione e ai Cantoni, il versamento annuo dell'utile è stato fissato anticipatamente, in base a un

<sup>72</sup> A causa degli ammortamenti sulle disponibilità valutarie, nel 1995 poterono essere distribuiti alla Confederazione e ai Cantoni per gli anni 1994 e 1995 soltanto circa 142 milioni di franchi. Il consuntivo 1996 consentì di versare retroattivamente la differenza di 600 milioni di franchi; cfr. 88° rapporto di gestione BNS, pag. 68 segg.

<sup>73</sup> Messaggio del 17 marzo 1997 concernente la revisione della legge sulla Banca nazionale, FF 1997 II 791 segg.; RU 1997 2252; BNS 89° Rapporto di gestione 1996, pag. 82.

pronostico di utile della BNS per gli anni 1998-2002, a 1,5 miliardi di franchi. L'aumento sensibile rispetto agli anni precedenti non si basa soltanto sulle possibilità di investimento più redditizie consentite dalla legge sulla Banca nazionale parzialmente riveduta; esso è dovuto altresì al fatto che gli accantonamenti effettivi della BNS superano notevolmente la consistenza fissata come obiettivo a fine 1997.

Nell'interesse di una stabilizzazione delle distribuzioni, la convenzione consente un temporaneo sconfinamento degli accantonamenti sotto il loro livello obiettivo; il limite inferiore è fissato in questo contesto al 60 per cento della consistenza desiderata. Se quest'ultima dovesse essere raggiunta durante il periodo quinquennale, occorrerebbe ridurre o sospendere il versamento

### **1.3.4.5 Convenzione di distribuzione dell'utile del 2002**

Nel corso del periodo di validità della convenzione del 1998 una riduzione della distribuzione non si rese però necessaria. Anzi ci si accorse che le previsioni di utile erano state troppo prudenti. A fine 2001 la BNS aveva accumulato accantonamenti per rischi di credito, di mercato e di esercizio superiori di ben 13 miliardi alla consistenza auspicata<sup>74</sup>. Il DFF e la BNS decisero pertanto nel marzo del 2002 di ridurre sull'arco di 10 anni questo eccedente, da considerare come utile trattenuto in riserva. Oltre ai proventi correnti della BNS la distribuzione di utile sarà pertanto comprensiva nel corso dei prossimi anni di una «componente di riduzione». In questo senso, a partire dalla primavera del 2003, la distribuzione potrà essere aumentata a 2,5 miliardi di franchi all'anno. Al termine del periodo di 10 anni gli accantonamenti effettivi potranno nuovamente corrispondere alla consistenza auspicata e la «componente di riduzione» verrà soppressa; la distribuzione di utile della BNS corrisponderà quindi ai proventi effettivi, che secondo le stime attuali dovrebbero aggirarsi sui 900 milioni di franchi all'anno.

Anche nell'ambito della nuova convenzione del 5 aprile 2002 un limite inferiore degli accantonamenti garantisce che il volume delle riserve monetarie non scenda al di sotto del minimo necessario in caso di minori proventi. Nel contempo un nuovo limite superiore farà in modo che in caso di proventi maggiori la riduzione degli accantonamenti non venga inutilmente ritardata. Se gli accantonamenti effettivi sono inferiori o superano tali limiti, la distribuzione di utile dell'esercizio in oggetto viene ridotta o aumentata sino a raggiungere detti limiti. La convenzione è valida sino a e compreso l'esercizio 2012 della BNS. Dato che le previsioni di reddito su un periodo così lungo comportano grandi incertezze, la convenzione verrà sottoposta a riesame nel 2007. In tal modo si potranno correggere tempestivamente gli scarti eventuali ed evitare aumenti o riduzioni repentini della distribuzione.

<sup>74</sup> BNS, 94° Rapporto di gestione 2001, pag. 108.

## 1.3.5 Ripercussioni della nuova Costituzione federale

### 1.3.5.1 Rafforzamento degli elementi di diritto azionario

Nell'intento di concentrarsi sugli aspetti essenziali, il nuovo ordinamento monetario (art. 99 cpv. 2 Cost.) ha lasciato aperta la scelta della forma giuridica della Banca nazionale svizzera<sup>75</sup>. Il legislatore ha invece sancito a livello costituzionale l'indipendenza della banca centrale (cfr. n. 1.2.2.3). L'autonomia funzionale, finanziaria, istituzionale e personale della BNS potrebbe essere garantita in linea di principio anche in una struttura di istituto, come si evince dall'esempio di altre banche centrali considerate a loro volta indipendenti<sup>76</sup>. Gli istituti sono unità amministrative e organizzative create attraverso il processo legislativo a disposizione dei propri utenti per il perseguimento di determinati scopi<sup>77</sup>. Queste strutture acquistano autonomia quando sono dotate di una personalità giuridica propria, dispongono di un proprio patrimonio e possono essere rese responsabili degli impegni assunti<sup>78</sup>. In quale misura un istituto di diritto pubblico goda effettivamente di autonomia, ovvero di libertà decisionale, dipende tuttavia dall'effettiva base giuridica ad essa sottostante. Ogni istituto può essere strutturato in modo diverso sotto questo aspetto. La struttura organizzativa prevista dal diritto azionario presenta invece il vantaggio di consentire la definizione di procedure decisionali proprie per questioni inerenti all'amministrazione e alla Direzione generale. Ogni facoltà di collaborazione da parte di un'autorità esterna è intesa come un'eccezione a questa regola e richiede un'esplicita regolamentazione nella legge, che deve essere motivata di conseguenza. Soprattutto per questo motivo molte banche centrali europee – come quella belga, olandese, svedese e austriaca – hanno adottato la forma giuridica di società anonima.

Nella dottrina giuridica svizzera si è affermata l'idea che la BNS sia solo in apparenza una società anonima. Essa sarebbe in realtà un «ibrido particolare» fra istituto pubblico e corporazione di diritto pubblico, avvicinandosi in ultima analisi, e nonostante la sua veste esterna di società anonima, più alla seconda delle strutture citate<sup>79</sup>. Nuovi studi concernenti la natura giuridica della BNS propendono a loro volta per questa visione di diritto pubblico e vicina all'idea dell'istituto<sup>80</sup>. Altri autori parlano di un carattere dualistico che consente alla BNS di agire da un lato in qualità di soggetto di diritto privato e di assumere dall'altro la posizione di un'autorità sovrana<sup>81</sup>. Considerate con un certo distacco, queste posizioni sono senz'altro giustificabili. Così, oggi non è (più) corretto definire, in un'ottica squisitamente formale, gli azionisti come i proprietari della BNS. Ciò è reso evidente fra l'altro dalla norma sulla liquidazione contenuta nella LBN (art. 68). In caso di liquidazione gli azionisti non partecipano infatti, al di là del capitale sociale versato, al patrimonio della BNS. Il resto dell'attivo verrebbe assegnato alla nuova banca di emissione della Confede-

<sup>75</sup> Cfr. messaggio concernente una nuova Costituzione federale (nota 12), FF **1997** I 1 segg. P.e. la Bundesbank (§ 2 del «Gesetz über die Deutsche Bundesbank» del 22 ottobre 1992/22 dicembre 1997).

<sup>77</sup> Häfelin Walter/Müller Georg, *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, 2a ed. Zuricho 1993, pag. 246.

<sup>78</sup> Un esempio di istituto indipendente della Confederazione è costituito dall'INSAI.

<sup>79</sup> Junod, *Kommentar zur BV*, art. 39 N. 24.

<sup>80</sup> Cfr. in proposito gli accenni in Klauser (nota 9), pag. 442.

<sup>81</sup> Nobel (nota 18), pag. 148; cfr. anche Schürmann Leo, *Kommentar NBG*, art. 1 n. 3, art. 14 n. 4.

razione; in altri termini, esso è dedicato alla missione della banca centrale. Le riserve monetarie sono pertanto giustamente qualificate come patrimonio del popolo.

I vantaggi offerti dalla forma esterna di società anonima sono tuttavia decisivi con riferimento all'adempimento del mandato della banca centrale. La struttura di diritto azionario dispiega il proprio effetto come materializzazione dell'autonomia istituzionale. Questa forma giuridica è la più idonea a garantire decisioni indipendenti e a tutelare il patrimonio nella banca centrale da un suo impiego per scopi estranei a quelli assegnati dallo Stato alla banca centrale. In vista dell'ancoraggio dell'autonomia della BNS nella nuova Costituzione federale (art. 99 cpv. 2 Cost.), non possono sussistere dubbi riguardo al fatto che la forma giuridica di società anonima riflette meglio la volontà costituzionale rispetto a qualsiasi altra forma giuridica ipotizzabile. La struttura di diritto azionario si è affermata nel corso della storia ormai quasi secolare della Banca nazionale. Essa assume inoltre, grazie a tale tradizione, una notevole valenza simbolica. Queste ragioni ne giustificano il mantenimento.

Affinché la forma giuridica di società anonima possa svolgere a medio termine il proprio ruolo di contenitore volto a garantire l'autonomia della BNS, è necessario tuttavia infondere nuova vita negli elementi di diritto azionario. Nell'ambito della revisione della legge sulla Banca nazionale occorre pertanto aumentare il grado di significatività della società anonima attraverso l'introduzione di modifiche puntuali. Tali modifiche costituiscono sostanzialmente delle regolazioni di fino e spaziano da un leggero rafforzamento della posizione degli azionisti sotto il profilo del diritto patrimoniale all'abolizione di restrizioni relative al trasferimento delle azioni della BNS e alla rivalutazione qualitativa degli organi di vigilanza e di revisione della BNS. Nel complesso, il proposto rafforzamento degli elementi di diritto azionario dovrebbe contribuire a migliorare la capacità futura degli azionisti della BNS di svolgere il loro ruolo di «fiduciari dell'indipendenza».

### **1.3.5.2 Attuazione del mandato di costituzione di riserve monetarie**

La nuova Costituzione federale (art. 99 cpv. 3 Cost.) impone alla BNS di costituire «sufficienti riserve monetarie attingendo ai suoi proventi». Si intende così promuovere la fiducia della collettività nel denaro pubblico e assicurare al contempo che la BNS possa mantenere anche in futuro il suo concetto di espansione continua e orientata a lungo termine delle proprie riserve monetarie in funzione della crescita dell'economia svizzera (cfr. n. 1.2.2.5). Il modo più efficace per realizzare questo obiettivo a livello legislativo sembra essere quello di prevedere espressamente, nella parte dedicata alla tenuta dei conti, un modello di determinazione dell'utile che garantisca la futura costituzione di riserve monetarie.

Si pone inoltre la domanda se rientri nella competenza del legislatore federale fissare in linea generale l'entità delle riserve monetarie necessarie per la conduzione della politica monetaria. A questa domanda occorre rispondere negativamente. Non è infatti possibile stabilire in via definitiva, in base a una legge o a una formula, cosa si debba intendere per «sufficienti riserve monetarie». La Costituzione stabilisce unicamente che una parte delle riserve monetarie deve essere costituita «in oro». Nella nuova legge sulla Banca nazionale sarà pertanto attribuita alla BNS la competenza di determinare, nei limiti del suo mandato, l'entità e la composizione delle riserve monetarie necessarie. La BNS dovrà poter svolgere questo compito in piena auto-

nomia. Se il legislatore delega alla BNS il compito di determinare le riserve monetarie necessarie ai fini della politica monetaria, questo significa che dopo la revisione della legge sulla Banca nazionale occorrerà regolamentare unicamente le questioni procedurali inerenti alla distribuzione dell'utile alla Confederazione e ai Cantoni. Tale regolamentazione potrà avvenire mediante un accordo di carattere amministrativo fra la Banca nazionale e il Dipartimento federale delle finanze.

### **1.3.5.3 Adeguamenti nelle competenze del Consiglio federale e degli organi della Banca nazionale**

#### **1.3.5.3.1 Ripartizione delle competenze fra il Consiglio federale e il Consiglio della BNS**

Secondo l'articolo 63 capoverso 2 LBN (collaborazione e vigilanza della Confederazione), in applicazione del concetto di indipendenza funzionale e finanziaria (cfr. n. 1.2.2.3) occorre effettuare, nell'ambito di competenze del Consiglio federale, alcuni spostamenti di accento che dovrebbero rafforzare nei suoi effetti il ruolo del consiglio della BNS in materia di vigilanza amministrativa.

Per realizzare l'indipendenza funzionale della BNS nell'emissione di banconote, la competenza del Consiglio federale di approvare il valore nominale dei biglietti di banca emessi dalla BNS (art. 63 cpv. 2 lett. d LBN) e di autorizzare la BNS al ritiro di determinati tagli, tipi e serie di biglietti (art. 63 cpv. 2 lett. f LBN) è stata stralciata dalla legge sulla Banca nazionale già nel corso dell'elaborazione della legge federale sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento (LUMP)<sup>82</sup>. Nell'ambito della revisione della legge sulla Banca nazionale, si tratta ora di adeguare conseguentemente le competenze del Consiglio della banca (oggi art. 43, n. 7, 9 LBN).

Sebbene la BNS presenti già oggi, in qualità di società anonima fondata su una legge speciale, i requisiti necessari per l'autonomia finanziaria, la legge sulla Banca nazionale comporta (direttamente o indirettamente) alcune limitazioni dell'autonomia budgetaria e finanziaria. Si pensi, ad esempio, all'obbligo della BNS di sottoporre all'approvazione del Consiglio federale i regolamenti relativi al minimo e al massimo degli stipendi dei collaboratori e alle indennità spettanti ai membri delle autorità della banca (art. 61 LBN). Per quanto concerne l'indipendenza occorre creare una piena autonomia budgetaria della BNS, in modo che l'emanazione di tali regolamenti rientri nell'esclusiva competenza del consiglio della BNS. Dal punto di vista dell'autonomia organizzativa, appare non poco problematico demandare al Consiglio federale il diritto di approvare i regolamenti organizzativi della banca (art. 61 LBN). L'approvazione di questi regolamenti, fondamentali per il funzionamento della BNS, come pure quella del rapporto di gestione e del conto annuale della BNS e il diritto di nomina del Consiglio federale (maggioranza dei membri del consiglio della BNS e membri della Direzione generale e loro supplenti) dovranno costituire anche in futuro l'aspetto principale della collaborazione della Confederazione all'amministrazione della banca centrale d'emissione sancita dalla Costituzione federale.

<sup>82</sup> Cfr. «Messaggio LUMP» (nota 9), FF 1999 6201 segg.

### 1.3.5.3.2

## **Ripartizione delle competenze fra Consiglio federale e Direzione generale**

L'obbligo del Consiglio federale e della Banca nazionale di consultarsi reciprocamente prima di decisioni sostanziali di natura economico-politica e monetaria e di coordinare le rispettive misure (art. 2 cpv. 2 LBN; cfr. in proposito il n. 1.3.3.3) è stato istituito nel 1978 principalmente in vista della gestione dello strumentario sovrano della banca centrale<sup>83</sup>. La maggior parte degli strumenti sovrani della banca di emissione, ma più in particolare quelli che richiedono un intervento particolare del Consiglio federale (controllo delle emissioni, limitazione dei fondi di provenienza estera) saranno aboliti nell'ambito della revisione della legge sulla Banca nazionale (cfr. in proposito il n. 1.5.4, 1.5.5). In futuro, la BNS disporrà così stabilmente di tutti gli strumenti (negoziali e sovrani) per la conduzione della propria politica monetaria. Quale conseguenza dell'autonomia finanziaria, la libertà d'azione di tutti gli organi della BNS sarà inoltre ancorata nella LBN (cfr. il n. 1.2.2.3). Ciò significa che in futuro la Direzione generale potrà decidere in piena autonomia in merito all'impiego di tutto lo spettro di strumenti di politica della banca centrale.

Questo spostamento di accenti, abbozzato dalla stessa Costituzione, implica che la nuova legge sulla Banca nazionale dovrà riprendere unicamente l'obbligo del Consiglio federale e della Banca nazionale di consultarsi vicendevolmente prima di prendere importanti decisioni. L'obbligo di consultazione reciproca dovrà essere definito con più precisione nell'ambito dell'obbligo di rendiconto della BNS nei confronti del Consiglio federale. Questa soluzione garantisce la piena responsabilità della BNS nell'adempimento dei compiti che le sono devoluti.

### 1.3.6

## **Necessità di una riforma della struttura organica della BNS**

#### 1.3.6.1

### **Discrepanza fra ordinamento giuridico e realtà**

A fronte degli sviluppi dell'assetto monetario e dei radicali cambiamenti di contesto intervenuti negli ultimi decenni, l'organizzazione prevista dalla legge appare non più adeguata a soddisfare le esigenze attuali. La BNS opera oggi con un «eccesso di organizzazione», dovuto alla molteplicità di organi societari le cui competenze in parte si sovrappongono o non sono di fatto più esercitate. Le strutture della banca appaiono pesanti e impediscono in alcuni casi la presa di decisioni rapide. Discrepanze fra ordinamento giuridico e realtà sussistono in particolare nelle funzioni di vigilanza attribuite al consiglio e al Comitato della banca, nello statuto organico delle direzioni delle succursali e dei comitati locali come pure nei requisiti professionali previsti per la commissione di revisione.

Quale primo passo verso la riforma organizzativa si impone la riduzione degli organi societari dagli attuali sette a soli quattro organi (l'Assemblea generale, il Consiglio della banca, la Direzione generale e l'organo di revisione). Con i suoi quaranta membri, il Consiglio della banca appare ridondante come organo di vigilanza ammi-

<sup>83</sup> Secondo Schürmann Leo, Kommentar NBG (nota 38, art. 2 N. 6), la norma riguardava il «coordinamento della politica economica», di cui la politica monetaria era allora considerata parte integrante.

nistrativa della BNS, rendendo di fatto impossibile condurre discussioni approfondite in vista delle decisioni da prendere. In una seconda fase occorre pertanto operare una riduzione numerica dei membri del Consiglio della banca, il cui mansionario dovrà inoltre subire una radicale modernizzazione nel senso di un rafforzamento della sua responsabilità in materia di vigilanza, organizzazione e finanze. A ciò si accompagna un innalzamento dei requisiti professionali dei membri chiamati a far parte del Consiglio della banca. In una terza fase, la commissione di revisione sarà sostituita da un organo di revisione di cui faranno parte esclusivamente revisori particolarmente competenti: l'organo di revisione dovrà poter accogliere per principio anche persone giuridiche.

Nell'ambito della revisione della legge occorre perseguire, in generale, uno snellimento e una professionalizzazione degli organi della BNS. La struttura degli organi della banca centrale dovrà essere maggiormente orientata all'attuale definizione dei compiti e dovrà tenere maggiormente conto dell'efficienza economica.

Accenneremo qui brevemente ai deficit funzionali che caratterizzano i tre organi legali della BNS e che saranno eliminati, senza tuttavia riprendere l'argomento nella parte speciale. La riforma dei quattro organi restanti sarà illustrata in modo dettagliato nella parte speciale del messaggio (cfr. n. 2.5).

### **1.3.6.2                      Competenze del Comitato della banca mantenute in essere**

Il Comitato della banca, che esercita, «come delegazione del Consiglio della banca, la vigilanza e il controllo regolare della gestione», si riunisce oggi «di regola almeno una volta al mese» (art. 48 cpv. 1, 3 LBN). L'impegno temporale di tale organo appare oggi spropositato rispetto alle effettive competenze decisionali assegnategli (art. 49 LBN). Di fatto, l'attività del Comitato della banca si esaurisce oggi sostanzialmente nell'«esaminare preliminarmente tutti gli affari trattati dal Consiglio della banca» (art. 49 cpv. 1) e nell'accogliere i rapporti delle sue sezioni di controllo (art. 3 del regolamento del Comitato della banca). Le spese amministrative che il Comitato della banca è chiamato ad approvare (compere e vendite di beni immobili, progetti edilizi, investimenti d'esercizio: art. 49 cpv. 3 LBN) sono relativamente numerose solo perché le competenze di spesa della Direzione generale sono limitate a livello di regolamento e non sono state adeguate da diversi decenni nemmeno all'inflazione. Spese amministrative di maggiore entità necessitano in ogni caso dell'approvazione del Consiglio della banca, l'organo di vigilanza allargato della BNS. Poco sensata appare inoltre la facoltà, conferita al Comitato della banca, di nominare tutto il personale avente diritto di firma (compresi i procuratori e i mandatarî commerciali) e a fissarne gli stipendi (art. 49 cpv. 5 LBN), dato che il Comitato della banca non conosce in genere tali persone.

L'attività delle sezioni di controllo del Comitato della banca, che devono svolgere «ispezioni presso i dipartimenti della Direzione generale e le succursali» e sono inoltre autorizzate a «effettuare revisioni» (art. 3 del regolamento del Comitato della Banca) non è più funzionale agli obiettivi da raggiungere. A fronte della complessità delle operazioni della banca centrale e dell'alto grado di informatizzazione delle transazioni, i membri del comitato non sono quasi più in grado di svolgere questo compito secondo l'intento originario. Non appare inoltre necessario che, oltre a un revisorato interno qualificato e a un organo di revisione esterno, anche il Comitato

della banca debba effettuare personalmente revisioni. Seguire criticamente la direzione finanziaria della BNS è inoltre compito del Consiglio della banca, che continuerà ad approvare il rapporto di gestione e i conti annuali e dovrà inoltre in futuro sorvegliare il collocamento degli attivi e premurarsi del management dei rischi. Le attività di controllo sinora svolte dal Comitato della banca saranno così assorbite completamente dal mansionario modernizzato del Consiglio della banca.

Ne deriva che il Comitato della Banca nella sua forma attuale non è più necessario. Le questioni materiali e di personale sulle quali dispone attualmente ancora di margini decisionali effettivi potranno essere trasferiti senz'altro al Consiglio della banca quale unico organo di vigilanza futuro e in parte anche alla Direzione generale quale organo di Direzione generale.

### **1.3.6.3 Le direzioni locali come organi privi di competenze proprie**

Secondo la concezione della legge sulla Banca nazionale, le direzioni locali sono organi a sé stanti della BNS (art. 54 cpv. 2 LBN). Questa norma si basa sull'ipotesi che le succursali svolgano tutta la gamma di operazioni della banca centrale. Non dimeno, oggi le due succursali di Ginevra e Lugano sono dal punto di vista operativo succursali esterne della cassa principale (II° Dipartimento a Berna). La limitazione della loro attività ai pagamenti locali invita a integrare le succursali nell'organizzazione generale della BNS e a sottometerle al dipartimento oggettivamente sovraordinato. Le direzioni locali delle succursali di Basilea, Losanna, Lucerna e San Gallo si limitano oggi a osservare e rendere conto dell'evoluzione dell'economia nel proprio raggio d'azione. Esse costituiscono semplici rappresentanze della BNS e rappresentano dal punto di vista organizzativo organi esterni vincolati alle disposizioni dei dipartimenti ad essi sovraordinati (I° e II°).

Attualmente i direttori delle succursali sono nominati dal Consiglio federale, su proposta del Consiglio della banca, per un periodo amministrativo di sei anni (art. 54 cpv. 1 LBN). Questa norma non tiene conto della mutata importanza delle succursali. Essa si è inoltre rivelata poco efficiente, poiché limita inutilmente la flessibilità nell'impiego di membri della direzione presso le sedi e le succursali. Se le direzioni locali saranno abolite, ne consegue che i direttori delle succursali e delle rappresentanze saranno nominati in futuro – analogamente ai membri delle direzioni di sede – dal Consiglio della banca e non più dal Consiglio federale.

### **1.3.6.4 Comitati locali senza funzione di organi**

Secondo la normativa vigente, ai comitati locali delle sedi e delle succursali spettano diversi compiti consultivi e di verifica. Essi controllano «periodicamente gli effetti scontati e le anticipazioni su pegno della loro sede o succursale» (art. 50 cpv. 1<sup>bis</sup> LBN), un compito che affonda le sue radici nella storia della BNS: si voleva infatti sfruttare la vicinanza geografica dei membri dei comitati ai debitori degli effetti cambiari e dei crediti lombard delle singole sedi della banca per coinvolgerli nella verifica della qualità di questi attivi della banca centrale, allora considerati particolarmente rischiosi. Oggigiorno l'importanza dello sconto di effetti e dei crediti lombard è sminuita (n. 1.3.3.3). Lo sconto di effetti non viene più praticato, mentre le

operazioni lombard sono concentrate presso la sede di Zurigo. Considerata questa situazione di fatto, i comitati locali non possono più assumere il compito legale di controllo sugli effetti scontati e sulle anticipazioni.

Un'altra funzione ormai abbandonata da molto tempo riguarda il secondo compito assegnato dalla legge ai comitati locali, ovvero il «diritto di fare proposte per la nomina del direttore, dei procuratori e dei mandatarî commerciali delle loro succursali» (art. 50 cpv. 2 LBN). I membri dei comitati locali sono informati solo in uno stadio di valutazione avanzato in merito ai nuovi direttori di succursale. Per quanto concerne l'assunzione di quadri presso le succursali di Ginevra e Lugano occorre quasi sempre decidere in tempi brevi, per cui i comitati locali non possono essere coinvolti nel loro reclutamento.

Oggi nessuna delle funzioni di vigilanza e di controllo previste dalla legge non può più essere svolta a fronte di questa realtà dei comitati locali. L'unico compito rimasto loro è quello di esaminare «con il direttore la situazione economica nella loro regione e i riflessi della politica dell'istituto d'emissione» (art. 50 cpv. 1<sup>bis</sup> LBN). Esso non implica ormai più competenze decisionali di alcun tipo. Appare pertanto ragionevole eliminare i comitati locali quali organi della BNS. Per sostenere il monitoraggio economico a livello regionale la BNS potrà in futuro istituire consulenti presso tutte le agenzie. I consulenti regionali saranno nominati dal Consiglio della banca e subentreranno ai comitati locali (n. 2.5.3.5.2.3).

### **1.3.6.5 Conclusioni**

Come illustrato, i principi organizzativi della BNS si orientano sempre alle condizioni regionali, mentre per i compiti della Banca nazionale tale orientamento è venuto meno da molto tempo. Il legislatore storico aveva inoltre dotato gli organi della BNS attualmente esistenti di una molteplicità di compiti di controllo, nell'ipotesi, allora probabilmente realistica, che questi potessero essere svolti professionalmente da personale non esperto e che i rischi connessi con le operazioni della banca centrale potessero essere in tal modo controllati adeguatamente. Oggi, tuttavia, la complessità, il grado di interconnessione e l'internazionalità delle funzioni della banca centrale non ammettono più un simile approccio: nel corso della revisione totale della legge sulla Banca nazionale la struttura organizzativa della BNS dovrà pertanto essere profondamente riformata.

## **1.4 Le operazioni della BNS**

### **1.4.1 Concetto di fondo dell'attuale norma sulla cerchia degli affari**

L'attuale legge sulla Banca nazionale descrive i mezzi giuridici con cui la Banca nazionale può guidare il mercato monetario, investire i propri attivi e agevolare il traffico dei pagamenti (art. 14 LBN).<sup>84</sup> Tale concezione risale agli esordi dell'attività

<sup>84</sup> Nell'ambito dell'osservanza dei diritti fondamentali, la BNS è libera di partecipare o no a un'operazione; DTF 109 I b 155.

della BNS quale banca centrale d'emissione. Due ragioni principali hanno indotto il legislatore a disciplinare esaurientemente nella legge i mezzi legali della BNS: da un lato, esso intendeva evitare che la banca d'emissione entrasse in concorrenza con le banche commerciali<sup>85</sup>, dall'altro, esso era intenzionato a vincolare la banca di emissione a operazioni che soddisfacessero le elevate esigenze poste in termini di sicurezza e liquidità<sup>86</sup>. La limitazione della sfera d'affari della BNS si basa sulla definizione di tre elementi: tipo e oggetto dell'operazione (p. es. compera, concessione di credito; cambiale, buono del tesoro, ecc.), categoria del debitore (Confederazione, Cantone, banca, Stato estero, ecc.) come pure – nell'ipotesi normale – durata dell'impegno. Queste limitazioni al margine di manovra della BNS attraverso una descrizione esauriente dei tipi di affari venne allentata nel corso delle successive revisioni della LBN, senza peraltro che il concetto originale venisse come tale soppresso<sup>87</sup>.

## **1.4.2 Lacune del diritto vigente**

### **1.4.2.1 Criteri insufficienti per limitare i rischi**

Negli ultimi due decenni, la struttura e le modalità di funzionamento dei mercati finanziari hanno subito profondi mutamenti<sup>88</sup>. Con la globalizzazione dei mercati finanziari i confini nazionali degli scambi commerciali delle banche e degli altri istituti finanziari si sono stemperati. La deregolamentazione dei mercati finanziari mediante interventi diretti sul rapporto prezzo – quantità da un lato e l'abbattimento di barriere giuridiche fra attività bancaria, assicurativa e di negoziazione titoli dall'altro è stata portata avanti in tutto il mondo a ritmo sostenuto. Quale conseguenza di questo sviluppo si sono andati enucleando prima di tutto nuovi tipi di contratti finanziari, innovazioni finanziarie che consentono di scomporre valori patrimoniali e i rischi ad essi collegati in elementi negoziabili separatamente e di ricomporli in modo nuovo in funzione delle esigenze. Secondariamente, sotto l'effetto dell'intensificazione della concorrenza internazionale, gli offerenti di servizi bancari, assicurativi e titoli si sono progressivamente fusi dando vita a grandi gruppi finanziari.

Conseguentemente a questi sviluppi dinamici la suddivisione attuale degli affari secondo parametri fondati sulla qualità dei debitori non è più idonea come criterio di limitazione dei rischi delle operazioni della banca centrale. I moderni strumenti del mercato finanziario, strumenti ai quali anche le banche centrali devono oggi giorno ricorrere (operazioni Repo, derivati), non sono più definibili con i concetti usuali del diritto civile. Resta poi che il volume di un mercato è di maggiore importanza per la liquidità di un investimento che non qualsiasi limitazione di durata.

<sup>85</sup> «Messaggio 1894», (nota 27) BBl **1894** III 592f; «Messaggio 1953», (nota 32) BBl **1953** I 925.

<sup>86</sup> «Messaggio 1894», (nota 27) BBl **1894** III 582 seg.; «Messaggio 1953», (nota 32) BBl **1953** I 907; Schürmann Leo, Kommentar NBG, art. 14 n. 2.

<sup>87</sup> Cfr. revisioni della LBN del 23 dicembre 1953 (BBl **1953** I 909 - 913), del 15 dicembre 1978 (FF **1978** I 803 e 811) e del 20 giugno 1997 (FF **1997** II 800 segg.); un compendio si trova nel rapporto «La nuova legge sulla Banca nazionale» del Gruppo di esperti «Riforma del regime monetario» del 16 marzo 2001 («Rapporto peritale sulla legge sulla Banca nazionale»), pag. 45.

<sup>88</sup> Cfr. Merz Peter, Notenbankinstrumentarium und Deregulierung, in: Festschrift für Jean-Paul Chapuis, Zurigo 1998, pag. 104 segg.

### 1.4.2.2 Assenza di sistematica, lacune

La cerchia d'affari della BNS è attualmente disciplinata in modo non sistematico. Lo stesso articolo di legge (art. 14 LBN) costituisce la base legale dell'attività della BNS con le banche, le banche centrali e le organizzazioni internazionali e per le prestazioni di servizi bancari al personale proprio e alle istituzioni di previdenza professionale. Un riassetto fondamentale dell'ordinamento offre l'opportunità di raggruppare gli affari della banca di emissione in funzione dei compiti centrali, dei compiti speciali e dei compiti accessori. L'orientamento degli affari sui compiti deve risultare dal testo di legge.

Una lacuna sistematica della legge in vigore è costituita dall'assenza di una base legale specifica affinché la BNS possa partecipare durevolmente al capitale di società o acquisire diritti di partecipazione. Attualmente essa detiene partecipazioni e diritti di partecipazione a società che offrono precipuamente servizi nel settore della produzione di banconote e del traffico dei pagamenti (n. 2.2.5). Anche i cosiddetti affari ausiliari dovranno essere menzionati nella nuova legge<sup>89</sup>.

### 1.4.3 Obiettivi della riforma

La riforma approfondita della cerchia d'affari della Banca nazionale persegue i seguenti obiettivi:

– *Descrizione flessibile e comprensibile degli affari della banca di emissione*

Gli affari della banca di emissione devono essere descritti in modo possibilmente aperto e flessibile, affinché le future evoluzioni sui mercati finanziari non debbano più obbligatoriamente determinare adeguamenti legislativi. Per questo motivo la definizione degli affari dovrà essere maggiormente imperniata sulle esigenze poste a tali affari, piuttosto che sulle loro caratteristiche, come era il caso sinora. In questo contesto non si dovranno perdere di vista le esigenze specifiche a una banca di emissione in fatto di liquidità, di rischio e di reddito degli attivi. Inoltre l'articolo 14 LBN tuttora in vigore e in parte retaggio degli albori dell'attività della BNS è superato dal profilo del contenuto. La nuova definizione della cerchia d'affari dovrà sforzarsi di rendere terminologicamente comprensibili i concetti ai profani.

– *Strutturazione degli affari della banca di emissione in funzione dei compiti*

La nuova descrizione della cerchia d'affari deve di massima essere orientata sui compiti della banca centrale come risultano dal profilo funzionale. Rientrano in questo ambito l'approvvigionamento del mercato con liquidità, l'agevolazione del traffico dei pagamenti, la gestione delle riserve monetarie, la partecipazione alla cooperazione monetaria internazionale e la fornitura di servizi bancari alla Confederazione

<sup>89</sup> In questo senso non è più necessario rinviare artificialmente a un margine di manovra «libero» al di fuori della cerchia d'affari vera e propria della BNS; cfr. Schürmann Leo, Kommentar NBG, art. 14 N. 7.

(n. 2.1.5.3)<sup>90</sup>. Nondimeno un raggruppamento stretto dei singoli compiti non è possibile, poiché essi in parte si sovrappongono e anche perché talune funzioni esigono l'impiego dei medesimi strumenti.

– *Esercizio della funzione di «lender of last resort»*

La funzione di «lender of last resort» comprende l'obbligo per le banche centrali di garantire la stabilità del sistema finanziario mediante l'apporto di liquidità aggiuntiva in caso di crisi (obbligo peraltro non esplicitamente menzionato nella maggior parte delle normative sulle banche di emissione) (n. 2.1.5.3.5). Benché tale apporto di liquidità da parte della banca centrale intervenga soltanto in caso di situazione straordinarie d'eccezione, l'efficacia del «lending of last resort» non deve essere ostacolata da limiti strumentali. Se si profilano crisi di liquidità la banca centrale deve poter intervenire rapidamente per ridurre al minimo il rischio di reazioni a catena. La nuova legge sulla Banca nazionale deve pertanto definire la cerchia d'affari della BNS in modo da rendere possibile un apporto straordinario di liquidità all'intero sistema bancario oppure un apporto mirato a un gruppo di banche o a una sola banca – sempre che siano solvibili. Nel contempo la cerchia d'affari della BNS deve anche prevedere misure di sicurezza che impediscano sanatorie di sistemi bancari esausti con l'aiuto della banca di emissione.

– *Orientamento sullo standard europeo*

La base legale per lo strumentario del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea (SEBC) è contenuta nel Protocollo sullo Statuto del Sistema europeo delle banche centrali e della Banca centrale europea del 7 febbraio 1992 («Statuto SEBC»). L'aspetto degno di nota della cerchia d'affari del SEBC è costituito dalla formulazione, estremamente aperta, degli strumenti della banca di emissione. Questa formulazione consente alla BCE di definire in modo ampiamente autonomo la sua strategia di politica monetaria e di adeguarli ai mutamenti sui mercati finanziari<sup>91</sup>. Lo Statuto SEBC può essere designato come standard per la formulazione della cerchia d'affari di una banca centrale. Per questo motivo la cerchia d'affari della BNS deve corrispondere qualitativamente a quella del SEBC (n. 6).

## **1.4.4 Criteri di selezione per le operazioni della Banca nazionale**

### **1.4.4.1 Introduzione**

Le operazioni effettuate dalla BNS devono essere conformi ai suoi compiti. Gli attivi che acquista, gli strumenti che utilizza e le modalità di operare sui mercati finanziari devono soddisfare i criteri fondamentali, validi per l'attività di una banca centrale. Qui di seguito vengono illustrati i criteri principali, deducendone le conseguenze per definire le operazioni della Banca nazionale (n. 1.4.5).

<sup>90</sup> Non si entra nel merito dell'approvvigionamento con denaro contante perché questo compito è già disciplinato dalla legge federale sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento (art. 7 -9 LUMP; RS **941.10**).

<sup>91</sup> Un compendio degli strumenti della BCE si trova nel «Rapporto di esperti legge sulla Banca nazionale» (nota 87), pag. 37 segg.

## 1.4.4.2 Liquidità

### 1.4.4.2.1 Concetto e significato

Un criterio essenziale per la scelta degli strumenti della Banca nazionale è costituito dalla sua liquidità. L'attuale LBN definisce la liquidità in termini contabili: un investimento è tanto più liquido quando più rapidamente viene rimborsato. È un modo di vedere la cosa che risale ai tempi in cui era impossibile o comunque molto difficile vendere investimenti sui mercati secondari, senza che ci si dovesse accollare dei costi in forma di penalità o di una riduzione di prezzo.

Titoli con durate (residue) così brevi non erano e sovente non sono disponibili in quantità sufficienti. Perciò per il controllo della massa monetaria le banche centrali sono passate al sistema di acquistare prestiti indipendentemente dalla loro durata residua, rivendendoli a termine già al momento stesso dell'acquisto. Con tali cosiddette «operazioni Repo» (*repurchase agreements*) la scadenza dello strumento non dipende da quella del titolo sottostante, bensì può essere scelta liberamente. Oggi-giorno esistono *Repo markets* praticamente per tutte le monete più importanti.

Negli ultimi anni è andato sempre più affermandosi un altro concetto di liquidità: la liquidità di un investimento viene definita come la quantità che si può acquistare o vendere entro breve tempo sui mercati organizzati o privati («*over the counter*»), senza che il prezzo dell'investimento subisca importanti cambiamenti<sup>92</sup>. Tale possibilità sussiste ormai su molti mercati. Ciò è dovuto a numerosi fattori come un aumento del volume negoziabile sui mercati (attraverso la «*securitization*», ossia l'incorporazione di crediti, oppure tramite l'aumento dei titoli di Stato emessi in seguito all'aumento dei deficit), l'allargamento della cerchia degli operatori economici in seguito all'internazionalizzazione dei mercati finanziari, come pure un miglioramento delle tecnologie di informazione e di comunicazione.

La liquidità di un investimento può variare con il passare del tempo. Negli ultimi tempi il volume delle operazioni ha registrato uno spostamento dai mercati a pronti verso i mercati dei derivati<sup>93</sup>. Praticamente, in base a questo criterio è quasi impossibile predire quali operazioni e titoli in futuro saranno «liquidi».

### 1.4.4.2.2 Indicatori

Un buon indicatore della liquidità di un investimento è la differenza media fra il corso di acquisto e quello di vendita. Per i mercati obbligazionari è molto difficile ottenere dati affidabili sull'arco di un determinato periodo di tempo, dato che la maggior parte delle operazioni viene effettuata per telefono e non con i sistemi di borsa. In

<sup>92</sup> Un importante presupposto è che il mercato resti liquido anche se vi sono notevoli turbolenze. In occasione dell'ultima crisi finanziaria questo non è stato più il caso di moltissimi mercati emergenti, ai quali in precedenza veniva attribuita una notevole liquidità. Tale situazione ha tendenzialmente amplificato le fluttuazioni dei prezzi.

<sup>93</sup> P. es. nel caso delle obbligazioni statali giapponesi (JGBs) già più della metà delle operazioni viene svolta tramite JGB-futures. Cf. un documento di lavoro della Bank of Japan: «Market Liquidity of the Japanese Government Securities Market; a Preliminary Study» (1997).

base ai pochi dati disponibili, i mercati obbligazionari americani risultano essere ancora oggi i più liquidi a livello mondiale.

Come indizio dell'andamento della liquidità dei vari mercati obbligazionari si può ricorrere alla capitalizzazione di mercato. Per esempio nel periodo 1982-2001 la capitalizzazione di sei mercati rappresentativi per i titoli di Stato ha registrato la seguente evoluzione: USA aumento di circa 3 volte, Giappone 4 volte, Germania 13 volte, Gran Bretagna 2 volte, Paesi Bassi 6 volte e Svizzera 5 volte. Particolarmente rapido è stato l'aumento del volume in Germania nel corso degli anni Novanta.

### **1.4.4.3 Rischio e rendimento**

#### **1.4.4.3.1 Concetti e significato**

Nel settore finanziario i due concetti di rischio e rendimento rivestono un ruolo centrale. Fra il rischio e il rendimento sussiste una dipendenza sistematica. Gli investimenti vengono valutati dai mercati nel senso che rischi elevati e non diversificabili debbono essere remunerati con la prospettiva di un rendimento adeguatamente elevato, e viceversa. Questo fatto si rispecchia nelle quotazioni di mercato. Gli investimenti poco rischiosi (ottima solvibilità, elevata liquidità, breve durata nel caso delle obbligazioni, evoluzione continua degli utili nel caso delle azioni) sono più costosi di quelli con un rischio elevato, così che i dividendi, rispettivamente il presumibile aumento di prezzo sono minori rispetto al prezzo di acquisto. Per esempio diversi studi a lungo termine dimostrano che le azioni sono più rischiose, ma sull'arco di lunghi periodi offrono un rendimento più elevato delle obbligazioni.

#### **1.4.4.3.2 Tipi di rischio**

Il rimborso di un investimento, l'ammontare del suo rendimento, la possibilità di liquidarlo a breve scadenza e quindi il suo momentaneo valore di mercato sono affetti da una determinata incertezza, o meglio da un rischio: il rischio indica la possibilità che un investimento o un portafoglio perda valore oppure ne acquisti. Tutti gli elementi, che influiscono sul valore di un investimento, rappresentano dei fattori di rischio. Per la futura cerchia di operazioni della BNS – da mantenere aperta – sono essenziali i seguenti tipi di rischio:

- I *rischi di mercato* indicano le possibili diminuzioni del rendimento, provocate da un cambiamento dei tassi di interesse o dei cambi o dal prezzo dell'oro, da quando le riserve di oro sono valutate sul mercato. I fattori inerenti ai cambi, ai tassi e all'oro sono predominanti nel profilo di rischio della BNS.
- I *rischi di credito* indicano le possibili perdite dovute all'insolvenza di un debitore. Sono annoverati fra i rischi di credito anche quelli concernenti le possibili inadempienze nello svolgimento dell'operazione.
- I *rischi Paese* indicano le possibili perdite derivanti dalla limitazione della libertà di disporre degli investimenti esteri e quindi di rimpatriare i capitali. Il rischio di trasferimento si riferisce a tutti gli investimenti per i quali il rischio risiede nel Paese in questione, comprende quindi anche i depositi e le operazioni di compensazione di detto Paese.

- I *rischi specifici dei titoli* indicano le possibili perdite derivanti dai cambiamenti di prezzo di un'azione o di un'obbligazione e indipendenti dalla situazione generale del mercato. Tali fluttuazioni di prezzo sono dovute per esempio a un cambiamento delle prospettive commerciali della società in questione.
- I *rischi operativi* indicano le possibili perdite dovute a errori organizzativi, umani, legali o tecnici.

#### 1.4.4.3.3 Misurazione e controllo del rischio

Il rischio può essere misurato come scarto (positivo o negativo) dei proventi periodici rispetto a un valore medio determinato sull'arco di un lungo periodo. Viene controllato soprattutto tramite la struttura degli investimenti. La diversificazione fa sì che l'effetto delle flessioni dei corsi di un mercato siano attenuate da un rialzo dei corsi (o da un ribasso più moderato) di altri mercati. Una ripartizione degli investimenti fra titoli e mercati differenti riduce il rischio totale del portafoglio, senza che si debba necessariamente accettare una diminuzione del presumibile rendimento medio.

La potenziale riduzione del rischio mediante la diversificazione è però limitata dal fatto che in una certa misura i titoli e i mercati sono influenzati dai medesimi fattori. Oggigiorno sia i rischi diversificabili che quelli non diversificabili possono essere efficientemente controllati facendo ricorso ai derivati. I derivati sono strumenti il cui prezzo dipende dal valore del bene sottostante, come azioni, obbligazioni, metalli preziosi, materie prime.

Il rischio di perdita viene limitato dai requisiti minimi in materia di affidabilità creditizia dei debitori e dei depositari. Di conseguenza la solvibilità deve essere accertata individualmente per ogni singolo debitore. Per tali accertamenti esistono apposite agenzie di *rating* che lo fanno in modo professionale.

Al fine di stabilire in che modo si possa migliorare il profilo di rischio/rendimento degli attuali attivi della Banca nazionale, la BNS ha effettuato tutta una serie di simulazioni matematiche. Partendo dall'odierna composizione degli attivi della BNS, valutati a prezzi di mercato, la quota delle diverse categorie di investimento è stata modificata gradualmente nel modello scelto. Il risultato di queste simulazioni è che mediante la diversificazione è possibile conseguire utili maggiori con un rischio uguale o addirittura minore. Una diminuzione della quota di oro porta a una riduzione del rischio, con simultaneo aumento del presumibile rendimento dell'investimento. Nell'ottica del rapporto rischio/rendimento la riduzione della quota di oro appare quindi vantaggiosa. L'aggiunta di azioni al portafoglio comporta un aumento del presumibile rischio, ma anche un rendimento più elevato.

#### 1.4.4.3.4 Risk management

Quale attrice principale sui mercati finanziari, la Banca nazionale deve praticare un *risk management* conforme ai principi e ai metodi riconosciuti nel settore. Già oggi gli approcci più moderni vengono ulteriormente migliorati nel corso del tempo e adeguati alle mutate esigenze. Di conseguenza, nell'ambito delle norme legali che la

concernono, la BNS deve disporre della necessaria libertà d'azione per potere perfezionare adeguatamente gli strumenti da utilizzare in questo campo.

#### **1.4.4.4 Prevenzione dei conflitti di obiettivi e interessi**

Nella gestione dei propri attivi la Banca nazionale si vede confrontata con condizioni quadro particolari; anzitutto le sue operazioni possono influire sulla massa monetaria interna e secondariamente esiste il pericolo di conflitti di interesse tra la politica di investimento e la politica monetaria:

Per quanto concerne l'*influsso sulla massa monetaria*, la gestione degli attivi contro franchi si svolge in una cornice diversa da quella contro valuta estera. Se la BNS compra un attivo contro franchi, la massa monetaria aumenta. Se vende un attivo contro franchi, la massa monetaria diminuisce. I flussi di liquidità generati da tali operazioni devono essere coordinati con il controllo del mercato monetario. Nel caso delle operazioni esclusivamente in valuta estera il problema si pone soltanto al momento della conversione degli utili in franchi.

Si potrebbe perciò concludere che la BNS non dovrebbe gestire i propri attivi in franchi. Ma le esperienze fatte dalla BNS con i portafogli di titoli svizzeri dimostrano che i problemi descritti possono essere risolti coordinando l'afflusso o il deflusso di liquidità dovuti alla gestione degli attivi con la condotta del mercato monetario.

Il *pericolo di conflitti di interesse e di segnali involontari ai mercati finanziari* permane perché la BNS è competente in materia di politica monetaria e deve nel contempo gestire valori patrimoniali. Specialmente per quanto riguarda i tassi del mercato monetario svizzero dispone di maggiori informazioni, che potrebbe utilizzare per le sue decisioni in materia di investimenti. Se sul mercato si dovesse supporre che la BNS ha deciso determinati investimenti sulla base di tali informazioni, ciò potrebbe influire in modo indesiderato sul loro comportamento. Nei casi estremi si potrebbe arrivare a conflitti fra la politica di investimento e la politica monetaria e valutaria della BNS. Per il mercato obbligazionario svizzero questo non è un pericolo particolarmente grave dato che i tassi del mercato monetario rappresentano soltanto uno dei tanti fattori che lo influenzano.

L'incorporazione di azioni negli attivi possibili di una banca di emissione solleva inoltre una questione di ordine politico: infatti investendo in azioni la BNS potrebbe diventare un comproprietario preponderante di imprese. D'altra parte, conducendo una gestione aggressiva del portafoglio in azioni essa potrebbe svolgere indirettamente una politica strutturale.

La BNS ha tutto l'interesse a evitare conflitti del genere, anche per tutelare la sua credibilità. A tal fine dispone di varie possibilità: può fare in modo che le informazioni che potrebbero suscitare il sospetto di operazioni *insider* non giungano a conoscenza dei suoi gestori patrimoniali oppure impedire mediante adeguate restrizioni l'utilizzo di tali informazioni. Le misure vanno dall'erezione di «muraglie cinesi» fino al conferimento di mandati di amministrazione a ditte esterne di gestione patrimoniale e all'applicazione di una strategia strettamente regolamentata nella gestione degli attivi. Le eventuali censure di ordine politico potrebbero essere attenuate se la BNS si concentrasse soprattutto su investimenti in indici azionari o in fondi o sulla replica di simili indici e fondi mediante una corrispondente strategia di investimento.

#### 1.4.4.5 Altri criteri

Anche nella sua attività negoziale la BNS è vincolata dai principi costituzionali generali della legalità, della proporzionalità e della parità di trattamento<sup>94</sup>. Una misura è proporzionata se rispetta il principio della sussidiarietà, ossia se fra le misure previste o ammesse dalla legge è una di quelle che rispetta maggiormente gli interessi privati toccati<sup>95</sup>. La BNS effettua operazioni con importi molto elevati, il che può influire notevolmente sui mercati interessati. Di conseguenza deve fare attenzione a non pregiudicare o distorcere involontariamente la situazione del mercato.

La Costituzione garantisce il diritto alla parità di trattamento legale e senza arbitrio quando si fa ricorso ai servizi statali<sup>96</sup>. Il divieto della disparità di trattamento vale in particolare nei casi in cui la Banca nazionale possiede una posizione di monopolio e i suoi partner hanno bisogno delle sue prestazioni (fornitura di liquidità, operazioni di pagamento, fornitura di banconote). Di conseguenza la BNS deve formulare le sue condizioni generali in modo da garantire la parità di trattamento per l'accesso delle banche e degli altri operatori del mercato finanziario ai sistemi di pagamento, rispettivamente agli strumenti di investimento e rifinanziamento da essa istituiti.

#### 1.4.5 Conseguenze per la scelta delle operazioni della Banca nazionale

Le operazioni concernenti la politica monetaria e valutaria comprendono in particolare il relativo strumentario (facilitazioni permanenti, operazioni sul mercato aperto) nonché la gestione delle riserve monetarie, necessarie per l'adempimento dei propri compiti, e degli attivi in franchi. Le operazioni bancarie che la BNS effettua per conto della Confederazione sono discusse separatamente più avanti (n. 1.4.6). Nella formulazione dell'ambito legale di queste operazioni si deve tenere conto dei rapidi mutamenti sul mercato finanziario. Il margine di manovra della BNS deve essere strutturato in modo che possa assumere al meglio i suoi compiti in un contesto che evolve dinamicamente.

Il testo della nuova legge dovrà essere formulato in maniera sufficientemente flessibile da comprendere attivi finanziari di ogni genere, facilmente negoziabili, come titoli, crediti e quote di fondi di investimento, nonché metalli preziosi, e questo sia nella forma di base che in forma di derivati (contratti a termine, opzioni), come strumenti singoli o in combinazione con altri e in ogni tipo di operazione pensabile e immaginabile (acquisto, vendita, compravendita, prestito ecc.). Per garantire una maggiore flessibilità al controllo del mercato monetario, la BNS dovrebbe inoltre poter ricorrere allo strumento di deposito fruttifero, analogamente alla BCE<sup>97</sup>. Già oggi con il credito lombard la BNS dispone di uno strumento paragonabile all'operazione di rifinanziamento marginale della BCE.

<sup>94</sup> DTF 109 1b 155

<sup>95</sup> Knapp Blaise, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Basilea 1992, vol. I, pag. 116.

<sup>96</sup> DTF 103 Ia 399; Hess Martin, Die Rechtsgrundlagen des Swiss Interbank Clearing, in: Wirtschaft und Recht, 1988, pag. 45.

<sup>97</sup> Questa possibilità è importante, perché di recente la BNS ha iniziato ad attuare la politica monetaria mediante il controllo dei tassi.

Per gli strumenti del mercato aperto, il requisito più importante per il controllo del mercato monetario è una liquidità elevata, ottenibile mediante attivi finanziari standardizzati. Per la LBN è indispensabile una formulazione che lasci aperta la questione di quali strumenti dei mercati finanziari soddisfino meglio questo criterio.

Per la gestione degli attivi che non servono per le operazioni quotidiane di mercato aperto valgono i principi seguenti:

- Gli investimenti devono avere una *liquidità* elevata. Anche in questo caso è sufficiente definire il criterio, lasciando invece la scelta degli strumenti agli organi bancari.
- Gli strumenti vanno valutati nel loro insieme, tenendo conto delle *reciproche interazioni*. Un singolo strumento, che di per sé va considerato «a rischio», può invece contribuire alla riduzione del rischio insieme con altri componenti del portafoglio.
- I criteri di accettabilità dei debitori dovranno essere definiti dalla BNS tramite i *requisiti di solvibilità specificati nelle sue direttive interne e nelle Condizioni generali*. Fra l'altro, in questo modo la BNS non si preclude la possibilità di usufruire della nascita di mercati derivati per i rischi di credito, il che le offrirà ulteriori possibilità per il controllo di tali rischi.

## **1.4.6 Operazioni bancarie della BNS per la Confederazione**

### **1.4.6.1 Situazione costituzionale iniziale**

#### **1.4.6.1.1 Le operazioni bancarie per la Confederazione, quali compito accessorio della BNS**

La funzione della BNS di banchiere della Confederazione non era menzionata nella vecchia Costituzione (art. 39 vCost.) e continua a essere un compito non previsto costituzionalmente (art. 99 cpv. 2 Cost.)<sup>98</sup>. Essa va spiegata storicamente. Negli anni della fondazione della banca centrale probabilmente in primo piano c'era la necessità di avere a disposizione per le operazioni di cassa della Confederazione una banca che comprendesse l'intero territorio elvetico. A quei tempi le banche commerciali non offrivano ancora un'infrastruttura del genere. Pertanto la Banca nazionale veniva utilizzata per un compito pubblico della Confederazione. Oggigiorno la situazione è diversa. Dal punto di vista della Confederazione l'utilizzo di servizi bancari può essere considerato un'attività ausiliaria, per la quale sono di massima disponibili anche fornitori privati. Quindi i servizi bancari non sono essenzialmente più un compito pubblico, da assegnare necessariamente alla BNS.

<sup>98</sup> Bellanger François, *Le régime juridique de la Banque nationale suisse*, tesi Ginevra, 1990, pag. 31, definisce infatti questo compito un compito accessorio della Banca nazionale.

### **1.4.6.1.2 Indipendenza della BNS**

L'indipendenza che la Costituzione garantisce alla BNS, ivi compreso il fatto di non essere soggetta alle istruzioni del Governo, non impedisce in linea di principio al legislatore di incaricare la Banca nazionale di prestare servizi bancari alla Confederazione. Di regola questa funzione non influisce sui compiti inerenti alla politica monetaria. Dal punto di vista della politica monetaria la Banca nazionale può avere addirittura un interesse ad assumersi tali compiti.

In un caso però il principio costituzionale dell'indipendenza impone chiari limiti, e precisamente nel campo delle operazioni di credito. Il divieto di concedere direttamente crediti allo Stato è un elemento centrale dell'indipendenza finanziaria della banca centrale. La capacità di una banca centrale di aumentare l'offerta di denaro in modo conforme alla stabilità può subire un notevole pregiudizio se la banca è poi obbligata a finanziare i deficit statali. Tutte le maggiori fasi inflazionistiche degli ultimi cent'anni sono per esempio state causate da un abuso della politica monetaria, al fine di finanziare i deficit dello Stato<sup>99</sup>. Di conseguenza bisogna continuare a evitare che i deficit pubblici siano finanziati mettendo in funzione la rotativa delle banconote.

### **1.4.6.1.3 Gratuità e prescrizione per la ripartizione degli utili**

Inoltre ci si può domandare se la norma costituzionale, in base alla quale l'utile netto della BNS deve essere ripartito fra i Cantoni nella misura di almeno due terzi (art. 99 cpv. 4 Cost.), influisca sul modo in cui la BNS svolge il suo ruolo di banchiere della Confederazione. In linea di principio non si vede quale influsso possa avere; in altri termini il legislatore può sia affidare alla BNS il ruolo di banchiere della Confederazione che rinunciarvi. Della norma costituzionale sulla ripartizione degli utili va però tenuto conto, qualora il legislatore intenda prescrivere, come vorrebbe fare adesso, che i servizi bancari della BNS a favore della Confederazione devono essere gratuiti. Infatti con una norma del genere la Confederazione riceve un trattamento di favore rispetto ai Cantoni e il relativo lavoro svolto dalla BNS comporta una diminuzione degli utili, che spetterebbero per i due terzi ai Cantoni.

È una problematica che esiste fin da quando è stata istituita la BNS. Già la prima legge sulla banca centrale del 1905 stabiliva il principio della gratuità dei servizi prestati alla Confederazione. Si tratta di una regola risalente ancora ai primi progetti di legge, che prevedevano una banca di Stato pura e semplice. Negli anni in cui è stata costituita la banca centrale, si prevedeva che l'istituto avrebbe prodotto solo utili modesti. Allora non si poteva prevedere che nell'ambito della quota di un terzo che le spetta la Confederazione avrebbe ricevuto ingenti importi<sup>100</sup>. In ogni caso nessuno aveva mai messo in dubbio la gratuità dei servizi e al momento della revisione della legge nel 1953 il principio della gratuità è stato ulteriormente ampliato, allargando la gamma di servizi<sup>101</sup>.

<sup>99</sup> Cfr. Neumann Manfred, Central bank independence as a prerequisite of price stability, European Economy Special Edition No. 1/1991, pagg. 79-92.

<sup>100</sup> «Messaggio 1904», (nota 30), BBl 1904 IV 447, 490.

<sup>101</sup> «Messaggio 1953», (nota 32), BBl 1953 I 906 segg., 913.

Oggi giorno la BNS non è più indispensabile per le operazioni bancarie della Confederazione. Per consentire il pieno rispetto della norma sulla ripartizione degli utili è necessario che gli utili della banca centrale siano presentati in modo trasparente e corretto.

#### **1.4.6.2                    Situazione attuale**

##### **1.4.6.2.1                Situazione legale**

La definizione fondamentale dei compiti della BNS quale banchiere della Confederazione si può trovare nell'attuale articolo 2 capoverso 3 LBN. In base a tale norma la Banca nazionale «adempie inoltre i compiti che la Confederazione le affida nel servizio della tesoreria e della moneta, nell'amministrazione dei capitali e dei titoli, nell'investimento dei fondi della Confederazione, nell'amministrazione del debito pubblico e nell'emissione di prestiti». Questi compiti sono poi descritti in modo un po' più concreto nell'articolo 15 LBN. Alle operazioni elencate nell'articolo 15 capoverso 1 (operazioni di pagamento per conto della Confederazione, custodia e amministrazione di titoli e valori, tenuta del Libro del debito della Confederazione) si aggiunge il principio secondo cui la Banca nazionale deve svolgere gratuitamente la sua attività per conto della Confederazione. A rigore di termini i servizi descritti nell'articolo 15 capoverso 2 LBN (cooperazione nell'investimento dei capitali e dei fondi speciali della Confederazione, nell'emissione di prestiti della Confederazione, come pure al servizio delle monete) non devono essere prestati gratuitamente. Nel dettaglio le relazioni di affari fra la BNS e la Confederazione sono rette fin dalla fine degli anni Venti da apposite convenzioni<sup>102</sup>.

Riepilogando si può affermare che la legge in vigore contiene due principi: il principio della *gratuità* prescrive che la BNS deve fornire precipuamente in modo gratuito i suoi servizi bancari alla Confederazione. L'*obbligo di contrarre* impone alla Banca nazionale di fornire i servizi descritti alla Confederazione. La Confederazione invece non è tenuta a servirsi della BNS<sup>103</sup>. Peraltro l'articolo 1 della Convenzione sull'investimento e gli interessi dei capitali della tesoreria della Confederazione (del 24 marzo 1999) stabilisce che in linea di massima la Confederazione deve tenere i suoi capitali disponibili sul giroconto presso la BNS (cpv. 1). L'Amministrazione federale delle finanze si impegna a non effettuare investimenti sul mercato monetario al di fuori della BNS senza previa consultazione di quest'ultima.

Il divieto di concedere crediti alla Confederazione si evince piuttosto da un'interpretazione della legge che da una normativa chiara. Da una parte, dall'articolo 15 capoverso 1 LBN si può dedurre che la BNS esegue per la Confederazione pagamenti «sino a concorrenza del conto attivo di questa presso la Banca». Pertanto è escluso che il conto della Confederazione possa andare allo scoperto. Inoltre dall'articolo 14 numero 13 LBN si deduce che quando coopera all'emissione di prestiti, fra cui anche quelli della Confederazione, la BNS non può assumere a fermo tali prestiti. Si può quindi concludere che è escluso l'acquisto di titoli di tali emissioni. Invece dalle disposizioni menzionate non è possibile dedurre un divieto chiaro e illimitato della concessione di crediti alla Confederazione.

<sup>102</sup> BNS, Jubiläumsschrift 1957-1982, Zurigo 1982, pag. 301.

<sup>103</sup> Schürmann Leo, (nota 38), Kommentar NBG, art. 15 N. 10.

### 1.4.6.2.2 Servizi della BNS per la Confederazione e loro costi

I servizi bancari della BNS vengono prestati da sedi e succursali, in parte anche da agenzie e corrispondenti della Banca nazionale. I servizi più importanti riguardano la tenuta dei conti e il traffico dei pagamenti, la raccolta di fondi sul mercato monetario e dei capitali, come pure l'investimento di capitali, l'amministrazione dei titoli e infine il servizio della moneta. I costi sopportati dalla Banca nazionale per queste attività ammontano a circa 17 milioni di franchi all'anno, di cui circa la metà per il servizio della moneta.

Recentemente il ruolo della BNS nella circolazione di monete è stato definito dalla legge del 22 dicembre 1999 sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento (art. 5 LUMP).<sup>104</sup> Qui di seguito non si parlerà di questo servizio, che viene prestato gratuitamente dalla BNS, quale compito pubblico in ambito di mezzi di pagamento legali.

### 1.4.6.2.3 Problematica

Dato che oggi esiste una fitta rete di offerenti privati di servizi bancari, all'atto dell'emanazione della nuova normativa sui servizi bancari della BNS a favore della Confederazione ci si dovrà chiedere se il mantenimento dei principi della gratuità e dell'obbligo di contrarre è ancora di attualità. Per giudicare la questione occorre prendere in considerazione i seguenti aspetti.

La *disposizione costituzionale sulla distribuzione dell'utile* è indubbiamente a favore dell'abbandono del principio di gratuità dei servizi bancari a favore della Confederazione (n. 1.4.6.1.3). Non va però scordato che i costi in questione di circa 8,5 milioni di franchi all'anno rappresentano soltanto una quota minima dell'attuale distribuzione di utile di 1,5 miliardi di franchi annui; l'effetto di distorsione sulla norma di distribuzione è quindi esiguo.

Dal profilo delle *neutralità concorrenziale e della fornitura di prestazioni efficienti* occorre evitare che la BNS fornisca alla Confederazione servizi bancari a condizioni più vantaggiose di quelle ottenibili sul mercato libero. Il principio della gratuità dei servizi bancari comporta doppiamente il pericolo di sviluppi inauspicati: chi può pretendere prestazioni gratuite potrebbe essere tentato di esigere prestazioni maggiori di quelle che chiederebbe in funzione di un calcolo di costi/benefici. Sarebbe poi ovvio esigere le prestazioni dal fornitore gratuito anche quando altri offerenti (privati) forniscono prestazioni a miglior mercato o qualitativamente migliori. La disposizione in virtù della quale la BNS fornisce servizi bancari gratuiti alla Confederazione comporta quindi il pericolo di distorsioni alla concorrenza e di spreco di risorse economiche. Dal profilo della neutralità concorrenziale e della fornitura di prestazioni efficienti occorre pertanto rinunciare alla gratuità e all'obbligo di contrarre per quanto concerne l'attività bancaria per conto della Confederazione.

<sup>104</sup> Cfr. «Messaggio LUMP», (nota 9), FF 1999 6201 segg.

Dal profilo della *conduzione della politica monetaria* potrebbe essere vantaggioso per la BNS se la Confederazione ottenesse da lei piuttosto che dalle banche commerciali taluni servizi bancari – come per esempio la collazione di mezzi finanziari sul mercato monetario. Per quanto concerne questi servizi, la possibilità di offrirli gratuitamente (e quindi vantaggiosamente per la Confederazione) è senz'altro sensata.

In taluni ambiti poi la Confederazione deve fare capo alle prestazioni della BNS, per esempio quando la banca centrale garantisce come partner commerciale la *neutralità* desiderata (p. es. traffico dei pagamenti con alcuni Paesi in sviluppo) oppure quando la presenza della BNS garantisce agli operatori del mercato l' *anonimato* nei confronti degli altri concorrenti (p. es. collocamento di emissioni di prestiti della Confederazione). D'altra parte già sin d'ora la BNS fornisce alla Confederazione prestazioni che *non può ottenere dalle banche private* (p. es. deposito e trasferimento di titoli di debito di organizzazioni internazionali come la Banca mondiale e le banche regionali di sviluppo).

### **1.4.6.3 Elementi di una nuova normativa**

L'attuale normativa sull'attività di banchiere della Confederazione statuisce un rapporto di subordinazione. Mettendo al medesimo livello entrambi i partner e introducendo il principio fondamentale del pagamento dei servizi da prestare, si vuole tenere meglio conto dei criteri per l'efficienza economico-aziendale. Questo richiede diversi adeguamenti nel quadro della revisione della legge.

#### **1.4.6.3.1 Apertura di massima per tutte le operazioni bancarie**

L'enumerazione esaustiva dei settori, in cui la Confederazione può esigere i servizi bancari della BNS, è inutile per diversi motivi e rappresenta un impedimento. Da una parte, nei periodi in cui subentrano cambiamenti, non offre la flessibilità desiderata. Dall'altra l'enumerazione fornisce soltanto una definizione di massima dei settori, senza tracciare una chiara linea di demarcazione fra le operazioni ammesse e quelle escluse. Invece dell'attuale enumerazione esaustiva il legislatore dovrebbe sancire soltanto la competenza della BNS di fornire alla Confederazione servizi bancari, ad eccezione della concessione di crediti. Spetterebbe invece ai partner interessati decidere quali operazioni bancarie affidare alla BNS e in quale misura .

#### **1.4.6.3.2 Principio dei servizi a pagamento – Gratuità per le prestazioni utili alla politica monetaria**

Decisioni ottimali dal punto di vista economico sono possibili soltanto se le istanze decisionali sono responsabili dell'intero calcolo di costi/benefici. Dato che anche le nuove teorie sulla pubblica amministrazione attribuiscono molta importanza a un'assegnazione ben definita di prestazioni e controprestazioni, occorre rinunciare al principio della gratuità dei servizi della BNS per la Confederazione. In base alla nuova legge tali servizi dovrebbero essenzialmente essere prestati a pagamento, il che implica la libera scelta della Confederazione fra la BNS e altri fornitori privati.

Obbligando la Confederazione a pagare i servizi anche alla BNS, si favorisce la libera scelta dei fornitori di tali prestazioni e si tiene conto dei criteri della neutralità concorrenziale e della fornitura di prestazioni efficienti. Nel contempo il principio del pagamento provvede a un'applicazione ineccepibile della norma di distribuzione dell'utile (n. 1.4.6.2.3).

Dato che a sua volta la BNS può avere interesse a fornire servizi bancari alla Confederazione, essa deve poterli fornire gratuitamente. Di norma in questi casi la Confederazione sceglierà la Banca nazionale come fornitore delle prestazioni, dato che questa soluzione le consente di operare risparmi e agevola la conduzione della politica monetaria da parte della BNS (n. 1.4.6.2.3).

### **1.4.6.3.3 Rinuncia all'obbligo di contrarre – Rifiuto della fornitura di prestazioni soltanto per motivi coatti**

La funzione della BNS quale banchiere della Confederazione non dovrà più essere formulata come un obbligo legale<sup>105</sup>, bensì come una facoltà prevista dalla legge. Se la definizione della cerchia d'affari (art. 5 cpv. 4 D-LBN) mantiene il principio secondo il quale la fornitura di servizi bancari alla Confederazione rientra nei compiti della banca di emissione, l'articolo 11 D-LBN consacra chiaramente la rinuncia all'obbligo di contrarre indicando che la Banca nazionale *può* fornire servizi bancari alla Confederazione. In questo senso è data libertà contrattuale.

La rinuncia alla gratuità deve essere in sintonia con la soppressione dell'obbligo di contrarre. Infatti se la BNS fosse sottoposta all'obbligo di contrarre non sarebbe praticamente possibile negoziare con la Confederazione condizioni conformi al mercato o perlomeno atte a coprire i costi. Al pari degli strumenti negoziali della banca centrale, l'assenza dell'obbligo di contrarre anche nei confronti della Confederazione non significa che la Banca nazionale potrebbe rifiutare per principio e senza nessun motivo oggettivo di stipulare un contratto. Così come lo strumentario di banca centrale deve essere utilizzato per svolgere il mandato conferito per legge<sup>106</sup>, anche l'esecuzione di operazioni bancarie della Confederazione è un obbligo legale, a cui la BNS non si può sottrarre senza motivo<sup>107</sup>. Questo vale in misura maggiore nei casi in cui la Confederazione deve fare capo alle prestazioni della BNS. La Banca nazionale potrà rifiutare tali prestazioni alla Confederazione soltanto indicando motivi pertinenti, come per esempio la disponibilità di un'offerta di prestazioni equivalente da parte di offerenti privati o un conflitto tra fornitura della prestazione e politica monetaria.

I dettagli della fornitura di servizi bancari della BNS alla Confederazione dovranno in futuro essere definiti mediante apposite convenzioni stipulate fra gli uffici federali competenti e la BNS. Tali convenzioni sono un elemento portante della nuova concezione. Esse dovranno concretizzare l'interesse di entrambi i partner a una soluzione ottimale. I servizi saranno specificati contrattualmente per tipo ed estensione, fis-

<sup>105</sup> Schürmann Leo, (nota 38), Kommentar NBG, art. 15, n. 2 segg.

<sup>106</sup> Cfr. Klauser (nota 18), pag. 449 segg.

<sup>107</sup> Cfr. DTF 109 Ib 155.

sando anche la loro remunerazione. Questa soluzione a livello di convenzione consente pure un adeguamento flessibile ai mutati bisogni.

#### **1.4.6.3.4 Divieto della concessione di crediti all'ente pubblico**

Il divieto per la banca centrale di concedere crediti all'ente pubblico è uno strumento istituzionale per combattere il pericolo che l'offerta di denaro aumenti in misura incompatibile con la stabilità dei prezzi in seguito al finanziamento dei deficit pubblici. Dato che normalmente la fornitura di servizi bancari comprende pure la concessione di crediti, la legge sulla Banca nazionale deve specificare chiaramente che tale prestazione è esclusa dal ruolo della BNS quale banchiere della Confederazione. Un divieto esplicito della concessione di crediti alla Confederazione garantisce la compatibilità della LBN con la normativa corrispondente dell'Unione europea<sup>108</sup> e rappresenta un elemento centrale dell'indipendenza finanziaria della banca centrale (n. 1.2.2.3).

### **1.5 Strumenti sovrani della BNS**

#### **1.5.1 Compendio**

La Banca nazionale svolge i propri compiti anzitutto con strumenti negoziali, ossia con strumenti non sovrani e caratterizzati dal principio dell'autonomia privata. In questo senso la revisione totale della LBN non dovrà comportare nessun cambiamento. L'esperienza ha però dimostrato che la BNS ha bisogno di ricorrere a strumenti sovrani per adempiere i suoi compiti pubblici e potenziare o completare l'effetto dei suoi negozi giuridici. Gli strumenti sovrani si basano su norme di diritto pubblico, di natura imperativa, promulgate nell'interesse pubblico. Si contraddistinguono quindi per il fatto che la Banca nazionale non si presenta sul libero mercato come fornitore o acquirente, bensì con la facoltà di costringere mediante decisioni unilaterali i soggetti economici – soprattutto le banche – a un comportamento conforme alla propria politica. Applicando questi strumenti la Banca nazionale deve rispettare i principi di legalità, proporzionalità, conformità agli obiettivi, neutralità concorrenziale e certezza del diritto<sup>109</sup>.

Secondo la legislazione in vigore, la Banca nazionale dispone degli strumenti delle riserve minime (art. 16a-16f LBN), del controllo delle emissioni (art. 16g e 16h LBN), nonché del controllo dell'afflusso di fondi dall'estero (art. 16i LBN). La legge sulle banche prevede inoltre due altri strumenti sovrani: in virtù dell'articolo 8 LBCR può essere introdotto l'obbligo dell'autorizzazione per le operazioni di esportazioni di capitali delle banche. Un elemento a monte della politica monetaria, in un certo senso di natura logistica, è il potere della BNS di procedere a rilevamenti statistici presso le banche (art. 7 LBCR), completato dai corrispondenti, singoli poteri, nel settore dei fondi di investimento (art. 64 LFI, art. 85 OFI) e dei commercianti di valori mobiliari (art. 2 cpv. 2 OBVM-CFB).

<sup>108</sup> Art. 104 Trattato CE, art. 21 Statuto SEBC.

<sup>109</sup> Klauser (nota 18), pag. 452 e relativi rinvii.

Nell'ottica attuale il controllo delle emissioni e dell'afflusso di capitali sono superflui oppure non più applicabili ai fini della conduzione della politica monetaria. Il settore finanziario – che tesse reti attraverso il mondo intero – non consente praticamente più simili interventi di banche centrali nella struttura della massa monetaria e dei prezzi. Per questo motivo da oltre vent'anni questi due strumenti non sono più stati utilizzati e devono quindi essere soppressi nell'ambito della revisione totale della LBN.

Le prescrizioni sulle riserve minime possono invece essere ancora oggi di utilità per la politica monetaria nella misura in cui provvedono a mantenere entro limiti minimi la domanda di denaro alla banca di emissione, riducendo in tal modo la volatilità dei saggi di interesse sul mercato monetario. Queste prescrizioni vanno riprese in forma ammodernata nella nuova LBN.

Nel contempo il diritto della BNS di esigere dati statistici dagli operatori del mercato finanziario deve essere disciplinato in modo uniforme e su base allargata nella legge sulla Banca nazionale.

Un'ulteriore novità consiste nel fatto che la BNS è autorizzata a sorvegliare l'attività dei sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli senza contanti.

Gli strumenti sovrani della Banca nazionale saranno d'ora in poi riuniti nella LBN sotto il titolo di «Competenze di politica monetaria».

## **1.5.2 Basi legali dell'attività statistica**

### **1.5.2.1 Compendio della normativa in vigore**

Oggigiorno la BNS svolge un'intensa attività statistica nel settore finanziario. Tale attività va oltre il rilevamento e l'analisi dei dati necessari per l'adempimento del mandato di politica monetaria. La BNS allestisce approfondite statistiche sui mercati finanziari che servono in parte anche per i compiti di vigilanza (CFB), oppure vengono utilizzati da organizzazioni internazionali (BRI, FMI) per valutare la funzionalità del sistema finanziario internazionale. Infine la BNS svolge un'intensa attività di statistica nel campo della bilancia svizzera dei pagamenti e dei beni all'estero, facilitando così il lavoro all'Ufficio federale di statistica.

Per la Svizzera è risultato opportuno che sia un'unica istituzione a produrre statistiche dettagliate dei mercati finanziari. In questo modo si evita una moltiplicazione delle richieste di dati statistici alle aziende tenute a fornire informazioni. Complessivamente questo permette pure di risparmiare costi.

Peraltro le basi legali per l'attività della BNS in campo statistico si trovano disperse in differenti leggi, ordinanze e trattati internazionali. La legge dell'8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio (LBCR; RS 952.0) e l'ordinanza del 17 maggio 1972 su le banche e le casse di risparmio (OBCR; RS 952.02) costituiscono la base delle statistiche bancarie della BNS (art. 7 e 9 LBCR). La LBCR e l'ordinanza della CFB sulle borse e il commercio di valori mobiliari (OBVM-CBF; RS 954.193) costituiscono invece la base per i rilevamenti sull'evoluzione dei mercati in franchi svizzeri (art. 7 cpv. 5 LBCR, art. 2 cpv. 2 OBVM-CBF). Nel contesto della vigilanza sulle banche la BNS sostiene inoltre la CFB nel rilevamento del volume medio delle liquidità di cassa delle banche (art. 4 LBCR, art. 19 cpv. 4 OBCR) e su desiderio espresso delle banche rileva ogni trimestre la loro liquidità totale e i loro mezzi

propri, nonché diversi dati nell'ambito del rilevamento semestrale dello statuto estero dei conglomerati bancari. Fondandosi sulla legge del 18 marzo 1994 sui fondi d'investimento (LFI; RS 951.31) e sulla pertinente ordinanza del 19 ottobre 1994 (OFI; RS 951.311), la BNS opera come servizio ufficiale rilevamenti presso i fondi svizzeri ed esteri (art. 64 LFI, art. 85 OFI). Infine la legge del 9 ottobre 1992 sulla statistica federale (LStat; RS 431.01) costituisce la base legale per i rilevamenti della BNS ai fini della statistica della bilancia svizzera dei pagamenti e dei beni all'estero (art. 2 cpv. 3 LStat). D'ora in poi il mandato statistico istituito dalla LBN dovrà costituire una base uniforme per tutte le attività statistiche della BNS.

## **1.5.2.2 Necessità di un'ampia base legale**

### **1.5.2.2.1 Soppressione delle lacune**

Grazie al nuovo mandato statistico si potranno sopprimere le lacune e la BNS sarà in grado di allestire una statistica completa del mercato finanziario. Il mandato si riferisce anche a dati non necessariamente indispensabili per condurre la politica monetaria, ma il cui rilevamento statistico migliora la trasparenza dei mercati finanziari. In questo contesto occorre osservare che l'attività statistica induce costi non soltanto alla BNS, ma anche ai destinatari della norma. Tali costi dovranno essere situati in un adeguato rapporto con i benefici che ne possono trarre i diversi utenti delle statistiche della BNS.

Di importanza decisiva per la BNS è un minimo di *strutturazione* dei bilanci delle banche in base alle *monete*, con l'indicazione del franco separata dalle altre monete. Queste informazioni sono importanti soprattutto per il calcolo degli aggregati monetari. Inoltre la suddivisione dei bilanci bancari in base a *Svizzera ed estero* è importante per la bilancia dei pagamenti e la valutazione delle relazioni internazionali del sistema bancario svizzero. Determinante per la distinzione Svizzera/estero è il domicilio del debitore, rispettivamente del creditore. L'attuale normativa legale esige che nel conto economico la separazione fra Svizzera ed estero avvenga in base alle organizzazioni stabili delle banche. Tali informazioni sono utili per il calcolo del valore aggiunto, ma non servono né per la bilancia dei pagamenti né per la statistica bancaria. Formulando in modo più ampio la competenza della BNS, diventerà possibile una suddivisione oggettiva degli elementi di utile degli istituti finanziari riferibili alla Svizzera, rispettivamente all'estero.

I dibattiti sull'introduzione dell'euro hanno inoltre palesato che la BNS ha bisogno di ampi dati sui depositi titoli dei clienti. L'attuale statistica dei depositi non copre tutti i settori e viene rilevata soltanto annualmente. La nuova statistica, pubblicata dall'inizio del 2000, completa i valori finora rilevati nei bilanci bancari sulle operazioni proprie delle banche. Queste cifre forniscono delle indicazioni sulla domanda di valori patrimoniali in franchi svizzeri e mettono in evidenza le ridistribuzioni dei portafogli. Si tratta di informazioni che possono essere utili per valutare gli sviluppi della massa monetaria; inoltre sono necessarie per stilare la bilancia dei pagamenti. La nuova statistica dei depositi ha quindi bisogno di una base legale più ampia nella legge sulla Banca nazionale.

In relazione all'allestimento di un calcolo dei flussi di denaro, ma anche per l'analisi delle operazioni di credito delle banche, la BNS ha assolutamente bisogno di dati sulla clientela, suddivisa secondo i rami. Con una formulazione più aperta della

competenza per i rilevamenti nella legge sulla Banca nazionale, la BNS potrebbe trattare in modo ancora più intenso i dati di bilancio riferiti ai singoli rami e utilizzarli per le sue analisi politico-monetarie.

### 1.5.2.2 Allestimento di una statistica del mercato finanziario

A lungo termine l'attività statistica della BNS nel campo delle banche e dei fondi di investimento dovrebbe sfociare in una *statistica della piazza finanziaria svizzera*. A parte la competenza di chiedere dati sui fondi di investimento, le basi legali su cui si è finora fondata l'attività statistica della BNS sono orientate soprattutto all'attività delle banche. Nell'ottica odierna questa concentrazione della raccolta di dati sul settore bancario è troppo limitata. L'obiettivo principale dell'attività statistica della BNS deve essere quello di ottenere informazioni, soprattutto di tipo quantitativo, sull'attività di affari di tutti i principali operatori dei mercati finanziari. I dati devono riprodurre correttamente la struttura dei mercati finanziari e aiutare a mettere in evidenza tempestivamente i nuovi sviluppi. Tali esigenze dovrebbero essere rilevanti non da ultimo nell'ottica della funzione di «*lender of last resort*» della BNS (n. 1.4.3). Inoltre bisogna ritenere che l'offerta di servizi finanziari e la creazione di nuove forme di investimento da parte di istituti non bancari (fondi di investimento, assicurazioni, casse pensioni) può influire sull'efficienza della politica monetaria. I cambiamenti di comportamento del pubblico in fatto di investimenti, per esempio come conseguenza di nuovi, interessanti prodotti finanziari offerti da istituti non bancari, possono portare a variazioni della domanda di denaro, che non sono spiegabili sulla base delle attuali informazioni. Un'informazione completa su ciò che accade sui mercati finanziari è una condizione necessaria, per spiegare tali movimenti della massa monetaria. Inoltre le informazioni sono importanti, perché forniscono delle indicazioni sulla misura in cui le definizioni degli aggregati monetari corrispondono ancora alla situazione attuale.

Peraltro, per potere ottenere informazioni dettagliate sull'entità e la direzione del flusso di capitali nei diversi canali dell'economia nazionale, la BNS ha bisogno di un calcolo dei flussi finanziari, come quello che si sta attualmente allestendo. Al contrario dei bilanci, il calcolo dei flussi finanziari misura i flussi di denaro. Obiettivo del calcolo dei flussi finanziari è mostrare quale settore economico dell'economia nazionale mette a disposizione i mezzi finanziari e quale ramo utilizza tali mezzi e per quale scopo. Il calcolo dei flussi finanziari colma pure una lacuna della contabilità nazionale allestita ogni anno dall'UST. Per questo motivo nell'istituire il calcolo dei flussi finanziari la BNS lavora a stretto contatto con l'UST. Per allestire un calcolo completo dei flussi finanziari occorre un accesso più ampio ai dati dei più importanti operatori economici. In una prima fase la BNS vuole però limitarsi all'inclusione dei dati già disponibili.

Un altro settore importante per la politica monetaria, che finora è stato rilevato staticamente soltanto in misura insufficiente, è costituito dalle operazioni di pagamento. Il crescente impiego di carte di credito, di debito e di carte prepagate influisce pure sulla domanda di denaro. Anche le novità delle operazioni di pagamento interbancarie, come per esempio il sistema EuroSIC, influiscono, a motivo della loro migliore efficienza, sulla domanda di moneta della banca centrale. Con i dati completi sarà possibile determinare l'influsso di queste innovazioni sulla domanda di

denaro. Inoltre le novità nel settore delle operazioni di pagamento influiscono sulla sicurezza del sistema bancario svizzero.

### **1.5.3 Riserve minime**

#### **1.5.3.1 Introduzione**

Le riserve minime sono uno strumento classico della politica delle banche centrali. Con l'introduzione di questo sistema le banche sono obbligate a mantenere presso la banca centrale delle riserve minime. Di regola il loro ammontare viene fissato in base ai capitali collocati dagli investitori presso le banche (passivi bancari). Questo permette di conseguire tre obiettivi:

- influsso attivo sul potenziale delle banche di creare denaro,
- garanzia di una domanda minima di denaro alla banca di emissione e quindi minore volatilità dei tassi di interesse,
- garanzia di una liquidità sufficiente delle banche, in un'ottica cautelare.

I due primi obiettivi servono alla conduzione della politica monetaria, il terzo invece all'esercizio di una vigilanza cautelare sulle banche: in quest'ultimo contesto entrano in considerazione – oltre alla vigilanza sulle banche a tutela dei creditori e degli investitori – anche aspetti di politica economica (funzionamento ineccepibile del sistema di pagamento, riduzione per la BNS della probabilità di assumere la funzione di «*lender of last resort*»). Qui di seguito sono presentate le basi legali attuali sulla costituzione di riserve minime. In funzione dei tre obiettivi descritti qui sopra le attuali norme sulle riserve minime sono poi analizzate dal profilo delle loro futura necessità.

#### **1.5.3.2 Basi legali e origini storiche**

##### **1.5.3.2.1 I due pilastri del sistema svizzero**

Il sistema svizzero delle riserve minime poggia su due pilastri. La legge sulla Banca nazionale costituisce la base per le riserve minime vere e proprie (art. 16a-16f LBN). L'ordinanza sulle banche (art. 15-20 OBCR) contiene alcune norme sulle liquidità fondate sull'articolo 4 della legge, destinate soprattutto a garantire gli ultimi due obiettivi (garanzia di una domanda minima di denaro alla Banca nazionale e garanzia di una sufficiente liquidità delle banche in un'ottica cautelare).

##### **1.5.3.2.2 Le riserve minime secondo la legge sulla Banca nazionale (art. 16a-16f LBN)**

In virtù dell'articolo 16a LBN la BNS può obbligare le banche, al fine di adeguare la massa monetaria alle esigenze di un'evoluzione equilibrata della congiuntura, a costituire delle riserve minime presso di lei. Queste riserve minime presentano le seguenti caratteristiche principali:

- Le riserve minime sono averi depositati presso la BNS, dei quali le banche non possono disporre (art. 16b LBN).

- Le riserve minime vengono fissate sulla base di determinati depositi bancari (consistenza e/o aumento). La legge stabilisce le aliquote massime. Le riserve minime calcolate sui depositi in banca di creditori domiciliati all'estero possono essere aumentate fino al doppio delle aliquote legali (art. 16c 2 LBN).
- La BNS ha la competenza di decidere l'introduzione di riserve minime e di definire i dettagli concreti, nel quadro delle prescrizioni legali.

Le riserve minime sui depositi bancari sono state prese in considerazione per la prima volta in occasione della revisione totale della legge sulla Banca nazionale del 1953. Allora però il Consiglio federale rinunciò a una proposta concreta<sup>110</sup>. Già negli anni Cinquanta, in particolare però negli anni Sessanta e Settanta, gli afflussi di capitali esteri causarono un aumento della massa monetaria, un'eccessiva attività creditizia delle banche commerciali e una spinta inflazionistica, contro la quale la BNS, con i suoi strumenti negoziali, era impotente. Le riserve minime e le restrizioni dei crediti vennero introdotte per mezzo di convenzioni o tramite decreti urgenti. L'attuale normativa è stata introdotta nel 1978 nella legge sulla Banca nazionale e concettualmente si basa sul regime delle riserve minime, come era stato praticato dal 1972 sulla base di decreti urgenti. Queste norme sulle riserve minime mirano esclusivamente al controllo della liquidità bancaria. Dopo la revisione della LBN lo strumento non è mai stato utilizzato.

### **1.5.3.2.3 Le riserve minime secondo la legge sulle banche (art. 15-20 OBCR)**

La base legale delle norme sulla liquidità per le banche si trova all'articolo 4 della legge sulle banche. In virtù di tale norma le banche devono provvedere a mantenere un rapporto adeguato fra le loro disponibilità e gli attivi facilmente realizzabili da una parte e gli impegni a breve termine dall'altra. I dettagli sono fissati dagli articoli 15-20 dell'ordinanza sulle banche, dove si fa distinzione fra le prescrizioni per la liquidità di cassa e quelle per la liquidità totale.

La *liquidità di cassa* di una banca (art. 19 OBCR) deve corrispondere a una percentuale minima dei suoi impegni a breve scadenza. Fanno parte della liquidità di cassa (disponibilità) gli averi in cassa e su giroconti o conti postali delle banche, denominati in franchi svizzeri. La liquidità di cassa deve essere mantenuta sulla media di un periodo, che va dal giorno 20 di un mese al giorno 19 del mese successivo. La percentuale viene fissata dal Dipartimento federale delle finanze, dopo consultazione della Commissione delle banche e della BNS ed è attualmente pari al 2,5 per cento. Gli impegni sono calcolati come media dei valori costatati alla fine dei tre mesi che precedono il periodo di copertura.

La *liquidità totale* di una banca (art. 18 OBCR) si calcola sulla base delle disponibilità e degli attivi facilmente realizzabili. Deve costantemente ammontare ad almeno il 33 per cento degli impegni a breve scadenza. Gli attivi facilmente realizzabili comprendono in particolare i titoli a breve scadenza o che possono essere costituiti in pegno presso la BNS o su un mercato rappresentativo oppure che possono essere

<sup>110</sup> «Messaggio 1953» (nota 32), BBl 1953 I 906.

realizzati. La liquidità totale comprende tutte le divise e viene calcolata trimestralmente, alla fine del trimestre.

Le norme sulla liquidità nella forma attuale sono entrate in vigore il 1° gennaio 1988 (RU 1988 106). Con la liquidità totale la banca dispone di «scorte» che in una situazione di emergenza le consentono di restare solvibile per un periodo limitato – finché non si riesca ad approntare una rete per fermarne la caduta. Le norme sulla liquidità di cassa sono invece importanti soprattutto per l'economia nazionale e servono a garantire una domanda minima e costante di denaro alla Banca nazionale e un funzionamento ineccepibile dei sistemi di pagamento<sup>111</sup>.

### **1.5.3.3 Riserve minime come strumento attivo della creazione di denaro**

L'articolo 16a LBN concepisce le riserve minime come strumento *attivo* della creazione di denaro. Mediante una modifica dell'aliquota delle riserve minime la BNS deve poter aumentare o ridurre la liquidità nel sistema bancario e quindi controllare direttamente la massa monetaria. Si pone peraltro la questione se la BNS abbia ancora bisogno di questo strumento con le premesse odierne. La BNS ottiene infatti le medesime ripercussioni acquistando o vendendo titoli e divise con operazioni del mercato aperto. In entrambi i casi la variazione della liquidità a livello di sistema bancario influenza i tassi di interesse. In caso di inasprimento della politica monetaria la banca centrale deve sottrarre liquidità al sistema bancario, ovvero deve vendere titoli alle banche e aumentare l'aliquota delle riserve minime. A questo punto i tassi di interesse salgono. Allentando la politica monetaria, la banca centrale vuole fornire maggiore liquidità al sistema bancario. Può farlo acquistando titoli dalle banche o riducendo l'aliquota delle riserve minime. La maggiore liquidità del sistema bancario comporta una diminuzione degli interessi.

Una banca centrale è quindi in condizioni di influire sui tassi del mercato monetario sia modificando l'aliquota delle riserve minime che mediante operazioni di mercato aperto. Una modifica dell'aliquota delle riserve minime interessa tutte le banche, dato che tutte devono adeguare immediatamente le loro riserve. Invece con una modifica della politica monetaria mediante operazioni di mercato aperto la singola banca non è costretta a cedere o ad assumere riserve. Le banche che non partecipano alle operazioni di mercato aperto sono però soggette a un influsso indiretto, tramite il cambiamento della situazione del mercato, rispettivamente dei tassi, che per tutte le banche determinano i costi dell'opportunità del mantenimento delle riserve.

Oggi giorno la stragrande maggioranza degli economisti considera particolarmente inefficiente e dannoso il ricorso a una modifica dell'aliquota delle riserve minime per controllare l'andamento della liquidità del sistema bancario<sup>112</sup>.

Innanzitutto lo strumento della riserva minima è indifferenziato e non permette di controllare con precisione la liquidità. Non ha molto senso voler controllare la liquidità delle banche continuando a modificare l'aliquota delle riserve minime. Le mo-

<sup>111</sup> Bodmer/Kleiner/Lutz, Kommentar zum schweizerischen Bankengesetz, Zurigo 1999, art. 4 N. 73 segg., in particolare 81.

<sup>112</sup> Hardy Daniel C., Reserve requirements and monetary management: An introduction, IMF Working Paper, 1993, pag. 8.

difiche delle riserve minime non passano inosservate. Sono chiari segnali di un du-revole cambiamento di rotta della politica monetaria di una banca centrale.

In secondo luogo ci sono problemi pratici. Se la banca centrale vuole ridurre la li-liquidità disponibile mediante un aumento dell'aliquota delle riserve minime, a breve termine rischia di causare situazioni critiche, costringendo le banche commerciali a rifinanziarsi presso di lei. Non si può escludere che, con un aumento importante dell'aliquota delle riserve minime, vi siano banche commerciali costrette ad aumentare le proprie riserve emettendo prestiti sul mercato monetario a condizioni sfavorevoli o a rifinanziarsi presso la banca centrale con costosi crediti lombard, finché possano soddisfare di nuovo le prescrizioni legali mediante una diminuzione dei loro depositi.

Una terza notevole lacuna di questo strumento è il fatto che le modifiche dell'aliquota delle riserve minime possono avere un effetto deformante all'interno del sistema bancario. Se per differenti categorie di passivi si applicano aliquote diffe-renti per le riserve minime (p. es. per i depositi a risparmio un'aliquota più bassa che non per i depositi a vista o a termine, come è il caso delle norme sulla liquidità), un aumento dell'aliquota delle riserve minime può far sì che le banche cerchino di ridurre determinati depositi a favore di depositi di altro tipo. Tali spostamenti pos-sono attenuare l'effetto delle misure attuate dalla banca centrale per controllare la politica monetaria.

Inoltre le operazioni di mercato aperto si basano su accordi volontari, mentre le mo-difiche dell'aliquota delle riserve minime rappresentano un intervento unilaterale della banca centrale. La politica attiva delle riserve minime presenta quindi numerosi, gravi svantaggi. In un'economia nazionale sviluppata con un mercato finanziario efficiente le operazioni di mercato aperto sono più flessibili ed efficienti di un cam-biamento dell'aliquota delle riserve minime. Tutti i fini politico-monetari perseguiti con una modifica dell'aliquota delle riserve minime (adeguamento dei tassi e dei cambi, effetto sull'andamento della congiuntura e quindi sul livello dei prezzi) pos-sono essere raggiunti anche con operazioni di mercato aperto, ossia con strumenti conformi al mercato.

Bisogna peraltro segnalare un'eccezione: teoricamente il ricorso alle riserve minime potrebbe essere utile nel caso di una forte rivalutazione monetaria. Per contrastare la rivalutazione la banca centrale potrebbe effettuare massicci acquisti di divise. Que-sto comporterebbe un forte aumento della liquidità, che dovrebbe mettere in pericolo la stabilità dei prezzi. A questo punto la banca centrale potrebbe ridurre la liquidità eccedente, aumentando le aliquote delle riserve minime e impedendo quindi che il sistema bancario estenda la sua offerta creditizia. Anche in questo caso non è però necessario utilizzare questo strumento, se la banca centrale ha la possibilità di ven-dere titoli o emettere titoli propri. In Svizzera, in virtù dell'articolo 14 numero 2<sup>bis</sup> LBN, la Banca nazionale può emettere buoni propri per la sterilizzazione. In questo caso, anche con acquisti massicci di divise, non sarebbe necessario attivare lo stru-mento delle riserve minime. Anche nella LBN riveduta la possibilità per la BNS di emettere buoni propri dovrà essere prevista esplicitamente (art. 9 cpv. 1 lett. d D-LBN).

Compressivamente gli svantaggi della politica attiva delle riserve minime – come quella disciplinata dall'articolo 16 lettere a-f – sono chiaramente preponderanti. Queste disposizioni dovranno pertanto essere soppresse nell'ambito della revisione della LBN.

### 1.5.3.4

### **Le riserve minime quale strumento per garantire una domanda stabile di moneta della banca centrale**

Se si parte dal presupposto che le riserve minime non sono necessarie per il controllo della creazione di denaro da parte del sistema bancario, bisogna domandarsi se la fissazione di un'aliquota per le riserve minime sia un mezzo idoneo per coadiuvare efficientemente la politica monetaria. A differenza del capitolo precedente, qui non si discute più dell'effetto delle *modifiche* dell'aliquota delle riserve sulla creazione di denaro, bensì dell'*utilità di un'aliquota stabile*. In Svizzera questa funzione delle riserve minime è attualmente garantita dalle prescrizioni sulle liquidità di cassa dell'ordinanza sulle banche.

Quando una banca centrale fissa delle riserve minime, limita il processo della creazione di denaro, dato che in ogni fase del processo di creazione di denaro una parte dei depositi viene trattenuta dal sistema in forma di riserve minime. Le riserve minime costituiscono in pratica una domanda minima di liquidità da parte di tutte le banche. Se però le banche sono costrette a mantenere liquidità maggiori di quelle necessarie al funzionamento dei sistemi di pagamento, questa circostanza provoca una riduzione delle fluttuazioni dei tassi di interesse sul mercato monetario. Tassi di interesse più stabili migliorano il valore informativo del «segnale» trasmesso dalle variazioni a breve termine dei tassi – sempre che la banca centrale non intervenga in continuazione sul mercato<sup>113</sup>. Peraltro il fatto che le riserve minime possano ridurre le fluttuazioni dei tassi dipende dalla forma del sistema di pagamento interbancario, dal modo in cui vengono calcolate e mantenute le riserve minime, dalle sanzioni per l'inosservanza delle norme legali e dalle cause degli shock che potrebbero scuotere l'economia.

Lo svantaggio di un'aliquota stabile delle riserve minime risiede nel fatto che causa delle distorsioni nella formazione di depositi e crediti. Da una parte le banche sono indotte a ricorrere a strumenti che non sono soggetti all'obbligo di una riserva<sup>114</sup>. Dall'altra le riserve minime comportano degli svantaggi rispetto ai concorrenti dei sistemi bancari esteri e favoriscono la migrazione degli affari. In futuro l'integrazione e la crescente complessità dei mercati finanziari internazionali dovrebbero facilitare ulteriormente questi effetti di sostituzione e ricollocamento. Inoltre la tassazione implicita dei depositi bancari potrebbe ridurre gli interessi che fruttano e quindi punire i risparmiatori. Questi svantaggi potrebbero essere attenuati fissando un tasso di riserva moderato.

In sintesi se ne deduce che attualmente le prescrizioni sulla liquidità di cassa svolgono un'importante funzione monetaria, perché creano una domanda minima di liquidità e consentono di ridurre le fluttuazioni dei tassi di interesse. Esse dovrebbero pertanto essere mantenute. Peraltro queste disposizioni hanno quattro punti deboli: innanzi tutto uno strumento che essenzialmente è destinato a funzioni politico-

<sup>113</sup> Hardy (n. 172), pag. 4, e Rich Georg, Do Central Banks need minimum reserves, in: Swiss Journal of Economics and Statistics, 84, pag. 699.

<sup>114</sup> Un esempio significativo a questo riguardo è la rapida introduzione di «sweep accounts» negli USA. Si tratta di un trasferimento automatico a fine giornata dei depositi a breve scadenza su depositi del mercato monetario che non sono soggetti all'obbligo legale di una riserva minima, cfr. Sellon G./Weiner S., Monetary Policy without reserve requirement: Analytical issues, in: Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review, 82 (2), pag. 10.

monetarie non dovrebbe avere la sua base nella legge sulle banche. In secondo luogo è compito del Consiglio federale disciplinare i dettagli nell'ordinanza sulle banche; in questo modo viene limitata l'indipendenza della BNS nell'impiego dei suoi strumenti di politica monetaria. Nella maggior parte dei Paesi la fissazione delle riserve minime rientra nelle competenze della Banca centrale. Terzo, le norme sulla liquidità includono gli averi delle banche presso la Posta. Questi averi non fanno parte della massa monetaria della banca centrale e quindi dovrebbero essere esclusi dal calcolo della liquidità minima. Infine le norme sulla liquidità includono nel calcolo delle riserve minime anche i prestiti interbancari a istituti che sono pure assoggettati a tali norme. Come conseguenza, tali passività bancarie vengono contate due volte senza motivo e quindi sono soggette a un onere doppio. Questi quattro punti deboli dovranno essere eliminati nell'ambito della revisione della LBN (n. 2.3.2.1).

### 1.5.3.5 Funzione delle riserve minime in un'ottica cautelare

In un'ottica cautelare le norme sulla liquidità sono importanti per due motivi principali: servono da «ammortizzatore» in caso di imprevisti deflussi di liquidità dal sistema bancario, nonché come «scorte di emergenza», da usarsi quando una banca, in seguito alla perdita di fiducia, deve affrontare un massiccio ritiro di capitali.

La *funzione di ammortizzatore* viene garantita principalmente dalle norme sulla liquidità di cassa (art. 15, 19 OBCR). La definizione della liquidità in senso stretto, che comprende soltanto la moneta della banca centrale e gli averi sui conti postali, garantisce al sistema bancario nel suo insieme sempre un volume minimo di moneta della banca centrale, in modo che una banca, in caso di improvvisi deflussi di liquidità, disponga sempre di denaro a sufficienza. In linea di principio ci si dovrebbe aspettare che le banche mantengano di propria iniziativa una liquidità sufficiente, in modo da non essere costrette a costosi rifinanziamenti in caso di imprevisti deflussi di liquidità. Ciò malgrado una regolamentazione può rivelarsi necessaria. In un sistema di pagamento lordo, come il SIC, la temporanea insolvenza di un partner può compromettere la solvibilità degli altri partner, causando un blocco di tutto il sistema (*gridlock*). Ed è proprio l'esistenza di tali fattori esterni che può far sì che la liquidità mantenuta sia inferiore a quella ottimale per l'intero sistema, specialmente perché i partner ritengono che in caso di liquidità insufficiente la banca centrale interverrebbe comunque nel sistema di pagamento. In questo modo la banca centrale sarebbe spesso costretta ad agire come «*lender of last resort*», diventando di conseguenza un «*lender of first resort*». Risulta perciò necessario fissare la liquidità obbligatoria, per evitare un trasferimento del rischio di liquidità dalle banche alla banca centrale e quindi una sovvenzione delle operazioni di pagamento.

La *funzione di scorte di emergenza* viene svolta principalmente dalle norme sulla liquidità totale (art. 16-18 OBCR). Questa ulteriore definizione della liquidità mira a far sì che nel caso di una crisi di fiducia ogni banca disponga di scorte di emergenza costituite da attivi facilmente realizzabili, con i quali soddisfare le massicce richieste di prelievi, finché l'autorità di vigilanza non abbia stabilito un programma di aiuti<sup>115</sup>. Le attuali norme non soddisfano però le esigenze della vigilanza bancaria per

<sup>115</sup> Klausner (nota 18), pag. 357, Commissione federale delle banche, Rapporto annuale 1987, pag. 140 e segg.

un sistema di controllo della liquidità. La CFB vorrebbe sviluppare ulteriormente le norme sulla liquidità totale, facendone uno strumento per affrontare il rischio di liquidità delle banche. Per raggiungere questo obiettivo può basarsi sulle raccomandazioni del Comitato basilense per la vigilanza bancaria. Per realizzare queste modifiche concettuali, in appendice alla revisione della LBN viene proposta una modifica dell'articolo 4 LBN (n. 2.8.2.1.1).

### **1.5.3.6 Conclusioni: nuovo disciplinamento delle riserve minime nella legge sulla Banca nazionale**

Dalla valutazione delle funzioni economiche delle riserve minime si possono trarre le conclusioni seguenti: l'utilizzazione delle riserve minime come strumento attivo della politica monetaria, come previsto dagli articoli 16a-16f LBN, è dannoso. Questo strumento di non facile applicazione è oggi divenuto superfluo. Il disciplinamento degli articoli 16a-16f LBN non deve pertanto essere ripreso nella nuova LBN.

Le riserve minime costituiscono nondimeno un importante strumento di politica monetaria se garantiscono una domanda minima di moneta della banca centrale e riducono la volatilità dei tassi di interesse. Attualmente tale funzione viene svolta dalle norme sulla liquidità di cassa contenute nell'OBCR. Tali norme non sono però perfettamente conformi ai bisogni della politica monetaria. Esse sono pertanto adeguate in modo mirato ai bisogni della politica monetaria e trasferite dall'OBCR nella nuova LBN (n. 2.3.2). Questo modo di procedere indurrà una semplificazione della legislazione sulla vigilanza delle banche. Le norme sulla liquidità contenute nell'ordinanza sulle banche possono concentrarsi sul disciplinamento della liquidità totale e quindi sulla garanzia di solvibilità di ogni singola banca. Le riserve minime svolgono poi una *funzione di ammortizzatore* e a questo titolo non sono soltanto importanti ai fini della vigilanza da parte della CFB, ma rappresentano uno strumento importante per i compiti della BNS, facilitando le operazioni di pagamento e garantendo la funzione di «*lender of last resort*».

## **1.5.4 Controllo delle emissioni**

### **1.5.4.1 Introduzione**

Il controllo delle emissioni ha lo scopo di evitare sollecitazioni eccessive del mercato monetario e dei capitali. Le emissioni da collocare in un determinato periodo sul mercato dei capitali vengono limitate; in questo modo si vuole stabilizzare l'andamento dei tassi. Inoltre si intende evitare che l'effetto regolatore delle riserve minime sulla congiuntura venga pregiudicato da un ricorso eccessivo al mercato dei capitali.

### **1.5.4.2 Basi legali e origini storiche**

Attualmente il controllo delle emissioni è retto dagli articoli 16g e 16h LBN. In base a tali norme, per evitare un'eccessiva sollecitazione del mercato monetario e dei capitali, il Consiglio federale può sottoporre ad autorizzazione l'emissione pubblica, per conto di residenti, di titoli di debito e di partecipazione di qualsiasi tipo. È compito della Banca nazionale fissare un importo complessivo delle emissioni da autorizzare per un determinato periodo. Una commissione nominata dal Consiglio federale, sotto la presidenza di un membro della Direzione generale della BNS, decide poi sulle singole domande, tenendo conto del differente sviluppo economico delle regioni.

Gli inizi del controllo delle emissioni risalgono al 1957, quando le banche incominciarono a redigere un calendario delle emissioni, per adattare la domanda di capitali a lunga scadenza alla capacità di assorbimento del mercato. Nel quadro dei decreti urgenti degli anni Sessanta e Settanta venne poi istituito un controllo di diritto pubblico per le emissioni. Su tale modello il controllo delle emissioni fu infine ancorato nel diritto ordinario in occasione della revisione della LBN del 1978<sup>116</sup>. Il controllo delle emissioni è stato applicato sino a fine 1982<sup>117</sup>.

### **1.5.4.3 Valutazione della funzione politico-monetaria**

Il controllo delle emissioni si basa su un semplice meccanismo economico. Sul mercato il tasso di interesse è il risultato dell'interazione fra l'offerta di risparmi (offerta di capitali) e la domanda di crediti di investimento (domanda di capitali). Teoricamente il controllo delle emissioni consente di indebolire la domanda di capitale e quindi di fare scendere il tasso di interesse al di sotto del livello di equilibrio originario. Questo modello si basa su due ipotesi implicite: primo, che i tassi a lungo e a breve termine siano indipendenti gli uni dagli altri e, secondo, che i tassi interni non si adeguino completamente ai tassi esteri. Si presuppone perciò una segmentazione dei mercati sia in termini temporali che geografici. Nell'ottica odierna questa ipotesi è discutibile.

Sia la moderna teoria economica che i risultati empirici insegnano che i tassi a breve e a lungo termine sono strettamente correlati fra loro, a motivo delle aspettative degli operatori economici. I mercati monetari odierni sono fortemente integrati e non consentono più di manipolare singoli tassi, senza influire sul livello complessivo degli altri tassi. L'integrazione riguarda non soltanto la dimensione temporale, ma anche quella geografica. La libera circolazione dei capitali impedisce una separazione significativa fra i tassi interni e quelli esteri. Se non ci sono ostacoli ai flussi di capitali, i risparmi nazionali confluiscono dove trovano un rapporto ottimale fra rischio e rendimento. In questo modo il controllo delle emissioni diventa inefficace.

Il controllo delle emissioni è superfluo anche per l'obiettivo della stabilità dei prezzi. La banca centrale può influire sulle variabili economiche importanti per lo svi-

<sup>116</sup> Messaggio del 27 febbraio 1978 a sostegno di una revisione della legge sulla Banca nazionale svizzera («Messaggio 1978»), FF **1978** I 749 segg.

<sup>117</sup> Ordinanza dell'11 luglio 1979 sul controllo delle emissioni, RU **1979** 997; abrogata il 31 dicembre 1982, RU **1982** 2064.

luppo congiunturale e il livello dei prezzi, ossia il tasso di interesse e il tasso di cambio, controllando la liquidità delle banche. A questo scopo la banca centrale conclude con le banche operazioni di mercato aperto.

#### **1.5.4.4 Conclusioni: rinuncia al controllo delle emissioni**

Il controllo delle emissioni è uno strumento di politica monetaria superfluo. Non contribuisce affatto a una politica monetaria orientata alla stabilità dei prezzi. I motivi che portarono all'introduzione del controllo delle emissioni non sono più attuali oggigiorno. Inoltre, a causa della crescente complessità e integrazione dei mercati finanziari, il controllo delle emissioni è ormai inefficace. Gli articoli 16g e 16h LBN vanno perciò stralciati.

### **1.5.5 Controlli della circolazione dei capitali**

#### **1.5.5.1 Introduzione**

Le misure contro un afflusso o un deflusso eccessivo di capitali stranieri mirano a impedire l'effetto dannoso di tali movimenti di capitali sulla stabilità dei prezzi, l'andamento dei tassi o dei cambi.

#### **1.5.5.2 Basi legali e origini storiche**

##### **1.5.5.2.1 Controllo dell'esportazione di capitali**

In virtù dell'articolo 8 della legge sulle banche, in caso di efflussi eccezionali di capitali a breve scadenza, che possono minacciare seriamente la politica monetaria e valutaria svizzera, il Consiglio federale può ordinare alle banche l'ottenimento dell'autorizzazione per il collocamento o l'assunzione di prestiti di debitori esteri e per la costituzione di crediti contabili nei confronti di debitori esteri.

L'obbligo di questa autorizzazione risale a un *gentlemen's agreement* che la BNS ha stipulato con alcune banche nel 1927. Con la promulgazione della legge sulle banche nel 1934, l'obbligo di autorizzazione ricevette una base legale, acquistando validità per tutte le banche. L'obbligo di autorizzazione è stato praticato dalla BNS, finché nel 1995 è entrata in vigore una revisione della legge, che ha posto fine all'applicazione permanente di questa misura, riservando lo strumento del controllo delle esportazioni di capitale alle sole situazioni eccezionali.

##### **1.5.5.2.2 Controllo dell'importazione di capitali**

L'articolo 16i LBN prevede che il Consiglio federale possa introdurre mediante decreto misure per contrastare un afflusso eccessivo di fondi dall'estero, quando ciò perturbi o metta in pericolo l'evoluzione equilibrata della congiuntura nel nostro Paese. Il catalogo delle misure è esaustivo e comprende il divieto di remunerazione, rispettivamente l'introduzione di un interesse negativo per gli averi bancari degli stranieri (n. 1), la limitazione delle operazioni a termine su divise con gli stranieri

(n. 2), la limitazione o il divieto di acquisto di titoli svizzeri da parte di stranieri (n. 3), l'obbligo di autorizzazione per la raccolta di fondi all'estero da parte di persone domiciliate (n. 4), l'obbligo per le banche svizzere di equilibrare le loro posizioni in valuta estera (n. 5), la limitazione dell'importazione di banconote estere (n. 6), nonché l'autorizzazione, per la BNS, di concludere operazioni a termine su divise con scadenza fino a 2 anni (n. 7).

Il bisogno di limitare l'afflusso di capitali dall'estero è insorto più volte nel dopoguerra. Con il regime dei cambi fissi gli afflussi di fondi dall'estero causò un aumento della massa monetaria interna, mettendo in pericolo la stabilità dei prezzi. Dopo il passaggio ai cambi flessibili, essi provocarono una massiccia rivalutazione del franco, con possibile pregiudizio per la concorrenzialità internazionale dell'economia svizzera<sup>118</sup>. Per questo motivo, mediante *gentlemen's agreements* o decreti urgenti, si presero ripetutamente delle misure contro l'afflusso di capitali esteri.

Le misure praticate durante gli anni Settanta in virtù del decreto urgente extracostituzionale<sup>119</sup> furono poi riprese nel 1978 nel diritto ordinario, nella forma del catalogo di provvedimenti descritto più sopra. Va notato che tali misure possono essere applicate sia alle banche che al settore non bancario. Peraltro dall'inizio degli anni Ottanta non è stato più applicato nessuno dei provvedimenti previsti<sup>120</sup>.

### **1.5.5.3 Valutazione della funzione di politica monetaria**

#### **1.5.5.3.1 Funzionamento teorico dei controlli della circolazione dei capitali**

Il funzionamento dei controlli della circolazione dei capitali diventa comprensibile se si considerano le relazioni economiche fra cambio, mobilità dei capitali e politica monetaria. In un sistema con cambi fissi e libera circolazione dei capitali una banca centrale non può condurre una politica monetaria autonoma e quindi perseguire altri obiettivi che il mantenimento della parità dei cambi. In questo caso i tassi interni si adeguano a quelli del Paese della valuta di riferimento – nel sistema dei cambi di Bretton Woods si trattava degli USA. In tal modo le condizioni monetarie vengono *de facto* fissate all'estero. Con una limitazione della circolazione dei capitali si può di massima riconquistare una certa autonomia. La limitazione fa sì che fra il mercato finanziario interno e quello del Paese della valuta di riferimento non possa esserci un arbitraggio completo. Si ottiene una separazione dei tassi, il che permette di attuare una politica monetaria diversa. Con i cambi fissi e i mercati dei capitali liberalizzati non è invece possibile avere una politica monetaria autonoma.

Con i cambi flessibili e libera circolazione dei capitali la banca centrale può condurre una politica monetaria autonoma, orientata alla stabilità dei prezzi. Per la stabilizzazione dei cambi in questo caso occorre un ampio sistema di controllo della circolazione dei capitali. Tali controlli potrebbero essere giustificati economicamente, se consentissero di correggere gli effetti negativi delle fluttuazioni dei cambi. Nel caso

<sup>118</sup> «Messaggio 1978» (nota 116), FF 1978 I 749 segg.

<sup>119</sup> Decreto federale sulla protezione della moneta dell'8 ottobre 1971, AS 1971 1449.

<sup>120</sup> Cfr. in merito all'abrogazione delle misure di protezione: RU 1979 1859; RU 1980 213, 268, 1110.

della Svizzera, per esempio, un'intensa speculazione sul franco svizzero causa forti fluttuazioni del cambio nominale e anche del cambio reale, dato che a breve termine prezzi e salari sono relativamente rigidi. Un'eccessiva rivalutazione del franco comporta una diminuzione delle esportazioni e delle vendite in quella parte del settore interno che è esposta a una forte concorrenza d'importazione. La rivalutazione del franco fa diminuire i prezzi dei beni importati, il che fa scendere il livello dei prezzi. Di conseguenza con il tempo l'aumento del cambio reale viene corretto di nuovo<sup>121</sup>. A questo proposito è possibile dimostrare teoricamente che i controlli della circolazione dei capitali possono ridurre la volatilità del cambio, dei prezzi e della produzione<sup>122</sup>. In base alla teoria economica, in determinate situazioni i controlli della circolazione di capitali possono attenuare le distorsioni dell'economia reale<sup>123</sup>.

### 1.5.5.3.2 Efficacia pratica dei controlli della circolazione dei capitali

A queste considerazioni teoriche occorre peraltro contrapporre l'efficacia pratica dei controlli della circolazione di capitali e i relativi effetti negativi<sup>124</sup>. Studi empirici effettuati sia sui Paesi industrializzati che su quelli in via di sviluppo indicano che l'efficacia dei controlli della circolazione di capitali è molto scarsa<sup>125</sup>. È vero che con i controlli della circolazione di capitali i tassi di interesse sui depositi delle banche del Paese (tassi *inshore*) e quelli sui depositi all'estero (tassi *offshore*) differiscono notevolmente tra di loro. Ma tale differenza diminuisce abbastanza rapidamente con il passare del tempo. Di conseguenza i controlli della circolazione di capitali non permettono di ottenere una separazione dei tassi sufficiente per rendere possibile una politica monetaria autonoma duratura. Soprattutto i controlli della circolazione di capitali non influiscono in misura significativa su altre variabili economiche, come il volume e la composizione delle transazioni finanziarie effettuate, le fluttuazioni delle riserve monetarie o il livello dei cambi. In particolare appare poco probabile che i controlli della circolazione dei capitali possano offrire una difesa contro gli attacchi speculativi derivanti da una politica economica incoerente.

La scarsa efficacia dei controlli della circolazione di capitali è dovuta anche al fatto che gli operatori del mercato trovano sempre dei modi di aggirare le misure. La maggior parte dei sistemi di aggiramento si basano sulle differenze di trattamento giuridico delle transazioni puramente finanziarie rispetto alle transazioni con una base reale (commercio di beni e servizi). Generalmente queste ultime avvengono fra operatori che non appartengono al settore bancario e quindi sono molto difficili da controllare.

<sup>121</sup> La situazione inversa si verifica invece se il corso del franco scende.

<sup>122</sup> Gärtner M., *Makroökonomik flexibler Wechselkurse*, Berlino 1990, pag. 81.

<sup>123</sup> Nel caso dei Paesi emergenti asiatici, recentemente noti economisti hanno auspicato l'introduzione, per un periodo limitato, di severi controlli della circolazione di capitali, dato che in tali Paesi gli effetti descritti colpiscono le aziende con poca stabilità finanziaria. Cfr. Krugman P., *Saving Asia: It's time to be radical*, in: *Fortune* del 9.8.1998.

<sup>124</sup> Si possono prevedere effetti negativi, dato che si tratta di misure che limitano il funzionamento del libero mercato.

<sup>125</sup> Cfr. in particolare Dooley M., *A survey of literature on controls over international capital transactions*, IMF staff papers 43 (4), pag. 669 e segg. e Mathieson & Rojas-Suarez, *Liberalization of the Capital Account*, IMF Occasional Paper, 103, pag. 8 e segg.

A partire dalla metà degli anni Cinquanta la Svizzera si è vista più volte costretta a prendere delle misure per difendersi dall'afflusso di capitali stranieri, per evitare una crescita eccessiva della massa monetaria, senza modificare la parità della moneta. Dal gennaio 1973, dopo il passaggio ai corsi flessibili, l'obiettivo delle misure di protezione è cambiato. A partire da quell'anno si è infatti trattato di evitare una forte rivalutazione del franco svizzero. Nel complesso le esperienze fatte dalla Svizzera con la limitazione della circolazione dei capitali corrispondono alle conclusioni sopradescritte. Durante le due fasi di perturbazioni monetarie (1971-1973 e 1977-1978) le forti limitazioni all'importazione di capitali (combinata con le facilitazioni per l'esportazione di capitali) hanno permesso di aumentare la differenza fra i tassi per gli investimenti in franchi sull'euromercato e i tassi sui depositi nelle banche svizzere. I tassi sull'euromercato sono scesi più rapidamente di quelli in Svizzera. La differenza fra tassi *inshore* e *offshore* è un indicatore dell'autonomia della politica monetaria interna. La separazione massima, rispetto alla differenza media è rimasta però modesta; fra il 1971 e il 1973 era pari a circa 1,5 punti percentuali, rispettivamente a circa 0,5 punti percentuali fra il 1977 e il 1978. Ma la separazione fra tassi elvetici ed esteri ottenuta con le misure di protezione prese nel 1971-1973, rispettivamente 1978, non è stata sufficiente per frenare la crescita della massa monetaria M1. Addirittura, nei periodi menzionati la M1 registrò un aumento estremamente elevato. In altre parole, le misure per limitare la circolazione dei capitali non sono in grado di garantire l'autonomia della politica monetaria svizzera.

L'inefficacia delle misure difensive è dovuta alle numerose possibilità di aggiramento che offre un settore finanziario moderno. Nel caso della Svizzera era particolarmente difficile il mantenimento di un dispositivo di protezione senza alcuna falla. L'applicazione delle misure a operatori che non fanno parte del settore bancario appare quasi impossibile. Le intense relazioni commerciali con l'estero permettono alle piccole e medie aziende, ma soprattutto alle numerose multinazionali, di trasferire grossi importi di divise sotto il manto di transazioni commerciali. Anche i cospicui patrimoni che investitori privati e istituzionali accumulano all'estero svolgono un ruolo importante. Già solo un rimpatrio parziale di tali beni potrebbe influire in forte misura sul cambio del franco. Non per niente all'inizio degli anni Ottanta la BNS giungeva alla conclusione «... che con i cambi vigenti l'economia svizzera praticamente non era più disposta a mantenere posizioni in dollari, così che la moneta americana si trovava costantemente sotto pressione. Tale situazione non avrebbe potuto essere cambiata nemmeno con il più dettagliato dei sistemi contro l'afflusso di capitali esteri»<sup>126</sup>.

Oggi giorno l'efficacia di misure difensive contro i capitali esteri dovrebbe essere ancora minore e in futuro diminuirà ulteriormente di pari passo con l'accresciuta integrazione dei mercati finanziari.

<sup>126</sup> BNS, Jubiläumsschrift 1957-1982, Zurigo 1982, pag. 235.

Indipendentemente dalla difficoltà di attuare controlli efficaci della circolazione di capitali, bisogna anche domandarsi quali siano i costi di tali misure. La teoria economica non lascia alcun dubbio circa i vantaggi della liberalizzazione dei mercati dei capitali<sup>127</sup>. Esattamente come i Paesi approfittano del libero commercio di beni, allo stesso modo possono approfittare della libera circolazione di capitali, che permette una collocazione ottimale del capitale. I risparmi confluiscono dove il rapporto rischio/rendimento è ottimale. La libera circolazione dei capitali contribuisce ad attenuare gli shock esogeni della produzione e i loro effetti sul consumo interno. Simultaneamente permette di adeguare le strutture produttive ai cambiamenti della domanda globale e della tecnologia. Il crescente numero di strumenti finanziari contribuisce a una diversificazione ottimale dei rischi degli operatori del mercato. Dal punto di vista storico la Svizzera, con la sua piccola economia nazionale aperta, ha chiaramente tratto vantaggio dalla mobilità dei capitali.

A lungo termine la libertà dei mercati finanziari è di interesse vitale per la Svizzera, sia dal punto di vista finanziario che nell'ottica di un rapido adeguamento delle strutture produttive. A breve termine la limitazione della mobilità dei capitali può offrire certi vantaggi, come si è visto più sopra. Ma per essere efficaci le misure dovrebbero essere definite su larga scala e applicate rigorosamente. Questo pregiudicherebbe però il commercio, con effetti negativi per la produzione e l'occupazione. I costi delle limitazioni della circolazione dei capitali supererebbero quindi di gran lunga i possibili vantaggi.

Infine bisogna sottolineare come la BNS possa influire su un'evoluzione indesiderata del franco svizzero anche senza bisogno di controllare la circolazione di capitali. A questo scopo dispone infatti dell'intero strumentario della politica monetaria, con cui può intervenire sui tassi.

Anche se la BNS vincolasse temporaneamente il franco a un'altra valuta (p.e. all'euro), i controlli della circolazione di capitali non sarebbero una buona soluzione. L'esperienza insegna che è impossibile, con un regime di cambi fissi, mantenere durevolmente una politica monetaria autonoma con l'ausilio di misure protettive, come pure evitare attacchi speculativi contro la moneta<sup>128</sup>. I fattori di controlli temporanei della circolazione dei capitali nei Paesi in via di sviluppo o emergenti sono consci di questi punti deboli. Infatti raccomandano a tali Paesi l'introduzione di un sistema duale di cambi, con un corso fisso per le transazioni nel quadro della bilancia degli utili e un corso flessibile per quelle nel quadro della bilancia della circolazione dei capitali<sup>129</sup>. Una tale soluzione, basata su massicci interventi e controlli statali, è impensabile per un Paese altamente sviluppato e aperto come la Svizzera.

<sup>127</sup> Cfr. in merito l'opera di riferimento Obstfeld e Rogoff, *Foundations of international macro economics*, MIT Press, 1996.

<sup>128</sup> Si può mettere seriamente in dubbio che i controlli della circolazione di capitali siano in grado di evitare gli attacchi speculativi. Al contrario, nella letteratura viene mostrato come tali misure destabilizzino le aspettative del mercato e quindi tendano piuttosto a favorire la speculazione. Cfr. in merito Dooley (n. 189), 1996, pag. 668 e Dellas & Stockman, *Self-fulfilling expectations, speculative attack and capital controls*, in: *Journal of Money, Credit and Banking*, 25(4) 1993, pag. 721 e segg.

<sup>129</sup> Krugman (nota 123), 1998b.

### **1.5.5.4 Conclusioni: rinuncia al controllo sulla circolazione dei capitali**

In passato le misure prese in Svizzera per limitare le importazioni di capitali si sono rivelate inefficaci. Efficaci sarebbero soltanto norme severissime ed estese. Questo comporterebbe però per l'intera economia costi che supererebbero di gran lunga i vantaggi di tali misure, anche se i mercati finanziari fossero oggetto di forti turbolenze. Inoltre con un regime di cambi flessibili la banca centrale è in grado di reagire con misure più miti alle fluttuazioni speculative dei cambi.

Non è possibile addurre argomenti economici a favore di misure per la limitazione dell'esportazione di capitali. La libera circolazione dei capitali è di importanza vitale per la Svizzera. Inoltre tali controlli non sarebbero compatibili con la posizione di base della Svizzera né con gli standard internazionali delle economie altamente sviluppate. Per questo motivo sia l'articolo 16i LBN che l'articolo 8 LBCR devono essere abrogati.

### **1.5.6 Vigilanza sui sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli**

#### **1.5.6.1 Introduzione**

La stabilità del valore monetario è intimamente legata a quella del sistema finanziario<sup>130</sup>. La stabilità dei prezzi e quella del sistema sono doppiamente interconnesse: da un lato, una politica monetaria orientata alla stabilità rappresenta una premessa essenziale per la stabilità del sistema finanziario; infatti, cambiamenti repentini e inattesi delle condizioni monetarie (livello dei prezzi, tassi di interesse, corso del cambio) possono modificare il valore degli attivi delle banche o dei mercati finanziari e mettere così in pericolo la solidità dei singoli istituti. Dall'altro lato, gli impulsi forniti dalla politica monetaria sono trasferiti verso l'economia reale tramite il sistema finanziario. Pertanto, affinché possa implementare la propria politica monetaria in modo efficiente, è necessario che la BNS possa basarsi su un sistema sicuro ed efficiente di pagamento e di conteggio e gestione delle operazioni su titoli (qui di seguito designati «sistemi di gestione delle operazioni su titoli»). Attualmente esiste un largo consenso per ciò che riguarda la corresponsabilità delle banche centrali nella gestione di sistemi di pagamento che potrebbero far sorgere rischi sistemici (*systemically important systems*)<sup>131</sup>.

Il rischio sistemico può essere definito come il rischio di ripercussione delle difficoltà finanziarie o operative di uno o più partner del sistema sugli altri partner, situazione che rende il sistema di pagamento o di gestione delle operazioni su titoli a tale punto inefficace da mettere in pericolo la stabilità del sistema finanziario o addi-

<sup>130</sup> Riguardo al concetto di «stabilità del sistema finanziario»: Bank for International Settlements, *Recent Developments in International Interbank Relations*, Basilea 1992, pag. 25.

<sup>131</sup> A questo proposito: Bank for International Settlements, *Core Principles for Systemically Important Payment Systems*, Basilea 2000, pag. 3 segg.; European Central Bank, *Role of the Eurosystem in the field of payment systems oversight*, Francoforte 2000, pag. 1 e segg.

rittura dell'intera economia (cosiddetto rischio di infezione o effetto domino)<sup>132</sup>. Dal profilo dell'economia del benessere in caso di rischio sistemico è difficile che l'autore sopporti l'integralità dei costi della crisi (cosiddette esteriorità negative).

Sulla scorta di queste considerazioni la Banca Nazionale deve poter disporre della competenza di vigilare i sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli. Il trasferimento di determinate competenze di vigilanza sui sistemi alla banca centrale è stato attuato in numerosi Paesi ed è conforme alle raccomandazioni internazionali (n. 1.5.6.3) e alla legislazione europea (n. 6). Questa attività della banca centrale è denominata sorveglianza («oversight»). Contrariamente alla vigilanza («supervision») esercitata dalla CFB, la sorveglianza concerne i sistemi come un tutto e non i singoli partner. Dato che questi compiti sono complementari, la BNS e la CFB devono cooperare strettamente alla sorveglianza dei sistemi e alla vigilanza sugli istituti e armonizzare le loro attività.

### **1.5.6.2 Il ruolo dei sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli**

Affinché la BNS possa implementare efficacemente la propria politica monetaria è necessario che possa basarsi su un sistema di pagamento interbancario sicuro ed efficiente. Un certo rischio sistemico è insito nella natura dei sistemi di pagamento interbancario. Soprattutto quando il sistema lavora con importi considerevoli. I sistemi che si occupano esclusivamente di piccole somme o di pagamenti in massa, non creano, di regola, rischi particolari o, se è il caso, solo minimi. Un sistema di pagamento può diventare causa o veicolo dell'estensione di una crisi sistemica. Se, per esempio, uno dei partecipanti venisse a mancare, i bisogni di liquidità degli altri potrebbero cambiare di colpo e ne conseguirebbero diverse difficoltà di pagamento. Il sistema – a dipendenza della sua struttura – può anche costruire rapporti di credito fra i partecipanti, generando così un rischio nell'ambito dei crediti. Anche i problemi operativi del sistema stesso possono condurre ad una perdita di fiducia che, a sua volta, provoca una crisi sistemica.

L'attuazione della politica monetaria esige inoltre sistemi affidabili per il conteggio e la gestione delle operazioni su titoli, diritti patrimoniali e altri strumenti finanziari («sistemi di gestione delle operazioni su titoli»). In particolare questi sistemi sono il presupposto per lo svolgimento di operazioni Repo (operazioni sui titoli delle casse pensioni), il principale strumento della Banca nazionale per gestire la liquidità sul mercato monetario del franco svizzero. Inoltre i sistemi di gestione delle operazioni su titoli sono un elemento centrale dell'intera infrastruttura del mercato finanziario.

Considerata l'importanza del buon funzionamento dei sistemi di pagamento interbancario e di gestione delle operazioni su titoli per la politica monetaria, è indispensabile che la Banca Nazionale possa influire sulla gestione dei sistemi che essa utilizza per le sue operazioni di politica monetaria. La possibilità di far valere questa influenza va garantita adeguatamente nella legge. Per potere limitare i possibili rischi sistemici è inoltre necessario valutare l'affidabilità degli altri sistemi di gestione

<sup>132</sup> Per una definizione del rischio sistemico cfr.: Bank for International Settlements, Settlement Risk in Foreign Exchange Transactions, Basilea 1996, pag. 65.

dei pagamenti e delle operazioni su titoli pagamento rilevanti per la stabilità del sistema finanziario. Poiché i sistemi di pagamento possono essere interconnessi fra loro e considerato che la BNS dispone di conoscenze approfondite nel settore del traffico dei pagamenti interbancari – dove, sin dal 1987, dirige lo *Swiss Interbank Clearing System*, SIC, – sembra giusto attribuirle la sorveglianza degli altri sistemi di pagamento importanti da un punto di vista sistemico.

### **1.5.6.3 Sforzi internazionali di sorveglianza dei sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli**

La globalizzazione dell'economia, l'incalzante sviluppo tecnologico e l'interconnessione a livello internazionale dei mercati finanziari hanno indotto i Paesi del G10 a lavorare allo sviluppo dei cosiddetti principi fondamentali per l'impostazione e la gestione dei sistemi di pagamento che potrebbero rivelarsi importanti per la stabilità del sistema finanziario. Nell'interesse di un sistema finanziario internazionale ben funzionante, i *Core Principles for Systemically Important Payment Systems* pubblicati dalla Banca dei regolamenti internazionali (BRI), definiscono gli standard minimi cui dovranno sottoporsi coloro che gestiscono un sistema di pagamento. Alle Banche centrali compete una responsabilità chiaramente definita di sorveglianza affinché questi standard siano osservati all'interno del territorio nazionale: «*The central bank should oversee compliance with the core principles by systems it does not operate and it should have the ability to carry out this oversight*»<sup>133</sup>. L'idea di base di una sorveglianza statale dei sistemi di pagamento importanti dal lato sistemico acquisisce quindi un valore vincolante (perlomeno moralmente) per i Paesi membri del gruppo dei dieci.

Una sorveglianza completa dei sistemi – che oltre ai sistemi di pagamento comprenda anche i sistemi di gestione delle operazioni su titoli – è altresì postulata dalla Commissione internazionale delle autorità di vigilanza in materia di titoli (IOSCO). Nei suoi *Objectives and Principles of Securities Regulation* del settembre 1998 raccomanda una sorveglianza diretta di simili sistemi e dei loro esercenti, che contempli anche gli aspetti della sicurezza operativa, dei controlli in loco e della fissazione di standard minimi. Nel 1999 l'IOSCO ha istituito unitamente al *Committee on Payment and Settlement Systems* (CPSS) – domiciliato presso la BRI – una *task force* che ha emanato nell'ottobre del 2001 le *Recommendations for Securities Settlement Systems*. La Raccomandazione n. 18 («*Regulation and Oversight*») esige una vigilanza specifica sui sistemi di clearing e di regolamento di titoli e rammenta che sia l'autorità di vigilanza (in Svizzera la CFB), sia la banca centrale dispongono delle competenze necessarie di vigilanza e di sorveglianza nei settori rispettivi e devono collaborare all'esecuzione di tale vigilanza.

Anche a livello nazionale si nota già da alcuni anni la netta tendenza a sancire in modo legalmente più vincolante la funzione di sorveglianza dei sistemi di pagamento da parte delle Banche centrali. Infatti, il *Payment Clearing and Settlement Act* in Canada (1996) e il *Payment Systems (Regulation) Act* in Australia (1998) accordano vaste competenze di intervento alle Banche centrali dei rispettivi Paesi. La legge canadese esige che tutti i sistemi di pagamento che rappresentano un rischio

<sup>133</sup> Bank for International Settlements (nota 131), pag. 3.

sistemico aderiscano alle esigenze poste dalla *Bank of Canada* in materia di gestione e di controllo dei rischi; se del caso, la *Bank of Canada* è abilitata ad emanare una direttiva (*directive*) che prevede la cessazione di un'attività operativa che comporti rischi incontrollabili<sup>134</sup>. In Australia, la *Reserve Bank* può emanare direttive per i sistemi di pagamento la cui sorveglianza sembra essere nell'interesse pubblico. Tali direttive possono comprendere, per esempio, le condizioni di accesso al sistema e le esigenze operative nei confronti dei partecipanti<sup>135</sup>.

## **1.5.6.4 Esigenze per i sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli**

### **1.5.6.4.1 Esigenze specifiche per i sistemi di pagamento**

Nell'ottica di una trasposizione efficace della politica monetaria e della riduzione del rischio sistemico è possibile concepire due esigenze specifiche nei confronti dei sistemi di pagamento importanti dal punto di vista dell'economia globale:

- Il sistema deve svolgere i pagamenti con *attivi di pagamento possibilmente esenti da rischi (settlement asset)*, nel caso ideale con i fondi della Banca centrale. In tal modo, i partecipanti al sistema hanno la garanzia che i pagamenti loro accreditati non siano legati in nessun modo a un rischio di credito. Nel settore dei sistemi di pagamento privati potrebbe invece rivelarsi impossibile svolgere le attività direttamente con i fondi della Banca centrale. Infatti, la *Swiss Euro Clearing Bank* (SECB) di Francoforte o la *CLS-Bank* di New York trattano i crediti dei partecipanti con la rispettiva banca di *clearing* e non con i fondi della Banca centrale. I sistemi di questo tipo, dovrebbero almeno utilizzare come mezzo di pagamento un sostituto simile ai fondi della Banca centrale.
- Un sistema di pagamento dovrebbe riuscire ad *eliminare praticamente tutti i rischi legati ai crediti e alle liquidità*, da lui stesso generati. I sistemi più sicuri in questo ambito effettuano pagamenti quotidiani e individuali durante tutta la giornata (sono i cosiddetti sistemi *Real-Time Gross Settlement* o RTGS). Quando un sistema RTGS lavora con i fondi della Banca centrale, è garantita la cosiddetta «inappellabilità intragiornaliera» per le transazioni effettuate in giornata (*intraday finality*). Considerata l'inappellabilità intragiornaliera delle procedure di pagamento vigente in Svizzera con il sistema dei pagamenti lordi SIC, le azioni in materia di politica monetaria hanno effetti piuttosto rapidi. I sistemi di pagamento al netto si basano su un meccanismo di calcolo giornaliero: gli impegni accumulatisi durante il giorno, vanno onorati soltanto in chiusura della giornata. In tal caso, uno degli svantaggi consiste in una maggiore esposizione a rischi di liquidità dei diversi partecipanti, poiché, in caso di deficienza di uno o di più partecipanti entro il momento di chiusura dei conti della giornata, le posizioni di «dare» possono subire variazioni drastiche. Tuttavia, anche i sistemi di pagamento al netto possono raggiungere un grado di sicurezza piuttosto alto tramite l'adozione di ampie misure

<sup>134</sup> Art. 6, 10 Payment Clearing and Settlement Act 1996.

<sup>135</sup> Art. 11, 12, 18 Payment Systems (Regulation) Act 1998.

di limitazione dei rischi, come, per esempio, il deposito di garanzie o una limitazione dell'indebitamento.

#### **1.5.6.4.2 Esigenze specifiche per i sistemi di gestione delle operazioni su titoli**

Nell'ottica di una trasposizione efficace della politica monetaria e della riduzione del rischio sistemico è possibile concepire due esigenze specifiche fondate sulle raccomandazioni per sistemi di gestione di operazioni su titoli dell'IOSCO/CPSS (n. 1.5.6.3):

- Per *diminuire i rischi precedenti lo svolgimento dell'operazione (pre-settlement risk)* se ne raccomanda la conferma (*trade confirmation*) senza indugio e in ogni caso entro la fine del giorno commerciale (G+0), rispettivamente entro il giorno seguente (G+1) se deve essere ottenuta la conferma di un operatore indiretto del mercato (come nel caso degli investitori istituzionali). Lo svolgimento definitivo deve essere effettuato in modo continuo; l'intero ciclo non deve in nessun caso superare 3 giorni (G+3). L'istituzione di una controparte centrale come pure il prestito di titoli sono considerati positivamente dal profilo della stabilità del sistema.
- I *rischi di svolgimento dell'operazione (settlement risk)* possono essere ridotti per il tramite di una consegna simultanea contro pagamento (*real time delivery versus payment*). In questo caso è indispensabile un collegamento tecnico sicuro tra sistemi di pagamento e sistemi di gestione delle operazioni su titoli. Anche in questo modo possono essere considerevolmente ridotti i rischi di svolgimento. Si raccomanda inoltre di immobilizzare nella misura del possibile i titoli e di smaterializzarli, affinché le transazioni possano essere svolte in modo sicuro per il tramite di un custode centrale dei titoli.

#### **1.5.6.4.3 Esigenze comuni ai sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli**

Dal profilo della politica monetaria e a mente del rischio sistemico occorre infine menzionare due esigenze, altrettanto valide per i sistemi di gestione dei pagamenti e per quelli di gestione delle operazioni su titoli:

- L'accesso al sistema di pagamento o di gestione delle operazioni su titoli usato dalla stessa banca centrale per le sue operazioni deve essere *aperto e leale*. Soltanto un accesso indiscriminato può garantire durevolmente l'efficienza delle operazioni di pagamento e di trasferimento dei titoli e consente in particolare alla banca centrale una stretta parità di trattamento dei partner commerciali nelle loro operazioni sul mercato finanziario.
- I sistemi di gestione dei pagamenti e di gestione delle operazioni su titoli devono garantire un'*affidabilità operativa e facilitazioni adeguate di backup*. Attualmente, per una sicurezza operativa occorre, in particolare, una capacità di funzionamento ad alto livello delle piattaforme IT e meccanismi adatti a garantire la sicurezza dei dati.

## **1.5.6.5 Problemi speciali: moneta elettronica (Electronic Money)**

### **1.5.6.5.1 Concetto**

Sono sempre più diffusi i mezzi di pagamento elettronici come le carte prepagate o i pagamenti diretti nelle reti computerizzate (*digitalcash* o *cybercash*). Con la diffusione della moneta elettronica (*e-money*) s'intende ridurre e ridistribuire i costi di transazione nel traffico dei pagamenti al dettaglio. Le transazioni non avvengono necessariamente con banconote, bensì le unità di valore nella memoria del medium fungono da strumento prepagato del proprietario. Dal lato tecnico, in generale, si distingue fra sistemi di moneta elettronica basati su software e sistemi basati su carte elettroniche. Da un po' di tempo si discute del problema se l'emissione e la gestione dei mezzi di pagamento elettronici debbano o no essere disciplinate dallo Stato.

### **1.5.6.5.2 Problematiche di politica monetaria**

A prima vista, l'emissione di moneta elettronica non sembra essere altro che un ulteriore passo nel processo già in atto da parecchio tempo verso la sostituzione dei mezzi di pagamento emessi dallo Stato con mezzi di pagamento provenienti da risorse private. Tali sostituti dei contanti influenzano la stabilità della domanda di moneta, in particolare, quando si diffondono in modo irregolare. Le difficoltà a livello di politica monetaria che ne insorgono possono essere ridotte se la Banca Centrale ottiene informazioni sufficienti riguardo ai sostituti dei contanti. Le nuove disposizioni sulle attività statistiche della BNS, proposte nella LBN, prevedono la garanzia del rilevamento statistico degli offerenti di moneta elettronica (n. 1.5.2).

L'impiego, nel traffico dei pagamenti in massa, di moneta elettronica emessa da privati invece delle banconote dovrebbe ridurre tendenzialmente la quantità di moneta della banca centrale e condurre quindi ad una contrazione del bilancio della banca centrale. Tuttavia, alla riduzione della domanda di moneta della banca centrale, la Banca nazionale può reagire aumentando l'aliquota delle riserve minime (cfr. n. 1.5.3.4), affinché il tasso d'interesse sul mercato monetario non scenda sotto il livello minimo necessario alla condotta della politica monetaria. Se un'emissione eccessiva di moneta elettronica da parte di non banche dovesse minacciare di calo eccessivo la domanda di moneta della banca centrale, la Banca nazionale dispone inoltre della possibilità di assoggettare all'obbligo delle riserve minime altri emittenti oltre che le banche (n. 2.3.2.1.2). La condotta della politica monetaria non viene pertanto sostanzialmente posta in forse dalla moneta elettronica.

### **1.5.6.5.3 Problematiche sistemiche**

Sarebbe anche desiderabile che lo sviluppo della moneta elettronica non mettesse in pericolo il buon funzionamento dei sistemi di traffico dei pagamenti. La cattiva gestione dei «floats» (amministrazione insufficiente dei controvalori in moneta elettronica), l'introduzione di soldi falsi, guasti tecnici di una certa entità e il fallimento di un emittente di moneta elettronica potrebbero avere effetti negativi sull'affidabilità dei diversi prodotti legati alla moneta elettronica e, forse, anche sugli altri mezzi di

pagamento basati su carte di credito. Poiché, in un'ottica economica, i valori elettronici caricati su carte e memorizzati nei computer assomigliano ad un deposito bancario, non v'è ragione di escludere l'insorgenza di eventuali rischi sistemici nell'impiego di quantità importanti di moneta elettronica<sup>136</sup>.

Un tale sviluppo potrebbe rendere importanti per l'economia globale anche i sistemi di moneta elettronica. Se la moneta elettronica dovesse acquisire tale importanza, la Banca Nazionale dovrebbe poter disporre delle possibilità legali di influenzare la gestione dei sistemi di pagamento con moneta elettronica, per garantirne l'affidabilità e la sicurezza nell'interesse di una politica monetaria efficace e di una riduzione dei rischi sistemici.

#### **1.5.6.5.4                    Problematiche cautelari**

Nel bilancio di chi emette moneta elettronica, essa è rappresentata come impegno proveniente dall'entrata di contanti o da crediti dei clienti, che viene assunto nei confronti di chi accetta la moneta elettronica come mezzo di pagamento (commercianti). Sarebbe quindi compito dell'autorità di sorveglianza bancaria garantire la protezione dei clienti (proprietari di moneta elettronica) e dei commercianti da un'eventuale insolvenza degli emittenti di moneta elettronica. L'integrità finanziaria dell'emittente potrebbe essere in pericolo se le disponibilità, fra il momento del versamento anticipato da parte del cliente e l'utilizzo come mezzo di pagamento, non fossero investite in modo solido e in tempi pertinenti. Questo problema può essere paragonato alla protezione dei creditori delle banche tradizionali<sup>137</sup>. A maggior ragione, anche la protezione del pubblico da rischi di imbrogli provenienti dai sistemi di moneta elettronica dovrebbe essere oggetto della vigilanza bancaria, rispettivamente del diritto penale. Anche la protezione dall'uso improprio dei sistemi di moneta elettronica ai fini del riciclaggio di denaro rientra nei compiti degli organi di vigilanza.

#### **1.5.6.6                      Principi di base per una normativa sulla sorveglianza dei sistemi**

##### **1.5.6.6.1                    Campo d'applicazione**

Rientrano nel campo di applicazione della sorveglianza i «sistemi per il conteggio e lo svolgimento di pagamenti o di operazioni mediante strumenti finanziari, in particolare i titoli (sistemi di pagamento; sistemi di gestione delle operazioni su titoli)». Un «sistema di pagamento» è un'istituzione centrale fondata su norme e procedure uniformi per l'adempimento vicendevole di crediti e di impegni monetari. Il concetto di «sistemi di gestione delle operazioni su titoli» circoscrive sistemi che comprendono i passi tra la conclusione di un'operazione su titoli (solitamente in borsa) e

<sup>136</sup> In questo senso anche la BCE, Bericht über elektronisches Geld, Francoforte 1998, pag. 18 segg.

<sup>137</sup> La Commissione federale delle banche ha tuttavia deciso che l'emissione di moneta elettronica non può essere riconosciuta quale accettazione professionale di depositi del pubblico. L'emissione di moneta elettronica in Svizzera è quindi sottoposta all'obbligo di autorizzazione solo a certe condizioni: CFB, rapporto annuale 1998, pag. 55 segg.

il suo adempimento (trasmissione, adeguamento, conferma del credito, trasferimento del pagamento e trasmissione del titolo). Per quanto concerne i mandati di pagamento e di consegna dei partecipanti un servizio centrale assume solitamente il ruolo di partner contrattuale esclusivo. Non rientrano invece nel campo d'applicazione della sorveglianza sui sistemi i sistemi commerciali per la conclusione di operazioni (tra l'altro le borse). Tale sorveglianza è disciplinata dalla legge sulle borse.

### **1.5.6.6.2 Ripartizione dei compiti e delimitazione di competenze tra la BNS e la CFB**

La sorveglianza dei sistemi di pagamento è importante ai fini della politica monetaria e rientra pertanto nell'ambito di competenze della Banca nazionale. D'altro canto già oggi – per il tramite della SIS (gestione di titoli e svolgimento di transazioni sui titoli) – l'esercente di un'istituzione di *settlement* è sottoposto alla vigilanza della Commissione delle banche; dal canto suo anche *x-clear* (servizi di *clearing* per le transazioni concluse per il tramite di *Virt-x*)S si sforza di ottenere un'autorizzazione come banca. Nell'attuazione di una vigilanza completa sui sistemi si pone pertanto la questione della delimitazione di competenze tra BNS e CFB. Il disegno di legge in allegato postula un *modello complementare*:

La BNS è competente in materia di *sorveglianza dei sistemi* («*oversight*»). La sua attività di sorveglianza è orientata al *funzionamento del sistema globale* nell'intento di escludere o di ridurre al minimo i rischi sistemici, fornendo così un contributo alla stabilità del sistema finanziario. L'attività di sorveglianza viene svolta valutando la sicurezza operativa del sistema, stabilendo i criteri di ammissione di partecipanti ai sistemi, approvando il mezzo di pagamento adottato nel sistema oppure verificando le basi organizzative e le condizioni commerciali, sempre che siano importanti ai fini della stabilità del sistema.

La CFB è invece competente in materia di *vigilanza sui singoli esercenti di un sistema o sui suoi partner* («*supervision*»). Oggetto di questa vigilanza è anzitutto la protezione del singolo investitore o creditore. Rientrano in questo ambito l'attività continua di vigilanza su settori a livello di istituto, come i mezzi propri, la ripartizione dei rischi, ecc., la verifica della qualità ineccepibile dell'attività commerciale da parte delle persone incaricate della gestione e della direzione, la fissazione dei criteri per i rapporti di revisione fondati sulle legislazione sulle banche e infine la funzione di autorità speciale di vigilanza in materia di riciclaggio di denaro.

### **1.5.6.6.3 Elementi principali della regolamentazione**

#### **1.5.6.6.3.1 Compendio**

La struttura di sorveglianza dei sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli proposta in questa sede è descritta nella legge sulla Banca nazionale, nella legge sulle banche e le casse di risparmio e nella legge sulle borse; essa disciplina in particolare i seguenti punti:

- Sorveglianza dei sistemi da parte della BNS (nella LBN, n. 2.3.3)
- Vigilanza sugli esercenti dei sistemi da parte della CFB (nella LBCR e nella LBVM, n. 2.8.2.1.1, 2.8.2.2)

- Coordinamento /collaborazione tra BNS e CFB nella sorveglianza dei sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli, rispettivamente nella vigilanza sugli esercenti dei sistemi (nella LBN, nella LBCR e nella LBVM, n. 2.3.3.3, 2.8.2.1.4, 2.8.2.2)
- Collaborazione della BNS con le autorità estere di sorveglianza (nella LBN, n. 2.3.3.3)

Questi punti sono descritti succintamente qui sotto.

### **1.5.6.6.3.2 Sorveglianza dei sistemi da parte della BNS**

La sorveglianza dei sistemi da parte della BNS sarà disciplinata a tre livelli nella nuova LBN:

- Nell’ambito dell’*obbligo statistico di informazione* (art. 15 D-LBN) la BNS può rilevare dati sulla loro attività presso *tutti gli esercenti* di sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli.
- Gli esercenti di *sistemi di pagamento con un importante volume monetario* e di *sistemi di gestione delle operazioni su titoli* sottostanno a un *obbligo esteso di pubblicità dei conti* (art. 20 cpv. 1 D-LBN): su richiesta essi devono fornire alla BNS tutte le informazioni necessarie, mettere a sua disposizione tutti i documenti e garantirne la visione in loco. L’esigenza di un «importante volume monetario» garantisce che i sistemi di pagamento con una cifra d’affari ridotta e non rilevanti dal profilo sistemico non vengano coinvolti nell’obbligo esteso di pubblicità dei conti.
- La BNS può imporre esigenze minime (in merito alle basi organizzative, alle condizioni commerciali, all’ammissione del sistema, ecc.; art. 20 cpv. 2 D-LBN) per l’esercizio di sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli dai quali possono risultare *rischi per la stabilità del sistema finanziario*. Le possibilità di sanzione da parte della BNS in caso di inosservanza delle esigenze minime sono il rifiuto o la chiusura del giroconto per lo svolgimento dei pagamenti presso la banca centrale e la designazione pubblica sul Foglio di commercio degli esercenti di sistemi che non osservano le esigenze minime. Ai sistemi sorvegliati dalla CFB può inoltre essere ritirata l’autorizzazione (n. 1.5.6.6.3.3).

### **1.5.6.6.3.3 Vigilanza sugli esercenti di sistemi da parte della CFB**

Secondo la legislazione in vigore, la CFB è autorizzata ad esercitare la vigilanza a livello di istituto sugli esercenti di sistemi soltanto se essi hanno lo statuto di banca e/o di commercianti di titoli<sup>138</sup>. La sottomissione coatta presuppone che l’esercente del sistema svolga un’attività sottoposta ad autorizzazione, ciò che non è sempre il caso. Per colmare queste lacune in fatto di vigilanza, alla CFB verrà d’ora in poi as-

<sup>138</sup> Non rientrano in questa definizione degli esercenti di sistemi le borse e le istituzioni affini alle borse, che sono sorvegliate dalla CFB conformemente all’articolo 3 LBVM.

segnata la competenza – a livello di legge sulle banche e di legge sulle borse – di sottoporre gli *esercenti di sistemi* alla sua vigilanza e di rilasciare loro l' *autorizzazione come banca*, anche se non esercitano un'attività bancaria o di commerciante di titoli in senso stretto. Condizione per il rilascio dell'autorizzazione è l'adempiimento da parte dell'esercente del sistema dei requisiti di autorizzazione della LBCR e delle esigenze minime della BNS in materia di sicurezza dei sistemi (LBN).

Le disposizioni della legge sulle banche e della legge sulle borse sono specialmente concepite per le banche e i commercianti di titoli e non sono sempre adeguate agli esercenti dei sistemi. Pertanto la CFB deve disporre della nuova competenza di ordinare *agevolazioni o inasprimenti applicabili agli esercenti di sistemi*, rispetto alle esigenze legali della LBCR e della LBVM, per tenere conto della loro particolare attività o dei rischi ai quali sono esposti. Grazie a questa clausola di flessibilizzazione sarà possibile effettuare una vigilanza su misura a livello di istituto; unitamente alla sorveglianza dei sistemi da parte della BNS essa potrà garantire un rilevamento regolatorio senza lacune degli esercenti di sistemi.

#### **1.5.6.6.3.4 Coordinamento e collaborazione tra BNS e CFB**

L'attività di sorveglianza della BNS e l'attività di vigilanza della CFB sui sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli sono strettamente connesse: il rilascio dell'autorizzazione da parte della CFB non è unicamente vincolato all'adempiimento delle esigenze minime imposte dalla BNS, ma la separazione tra sorveglianza e vigilanza sui singoli esercenti/partecipanti non potrà sempre essere effettuata in modo chiaro; d'altra parte entrambe le autorità di vigilanza porranno esigenze simili ai sistemi e ai loro rispettivi esercenti. Per *evitare doppioni e garantire lo svolgimento efficace* dell'attività di sorveglianza/vigilanza in ambito di sistemi, la legge sulla Banca nazionale, la legge sulle banche e la legge sulle borse obbligano espressamente la BNS e la CFB a *collaborare*. Benché entrambe queste autorità siano personalmente responsabili delle loro decisioni, esse devono *sentire i loro rispettivi pareri e armonizzare le loro attività* prima di emanare ordinanze, decisioni o raccomandazioni.

#### **1.5.6.6.3.5 Collaborazione della BNS con le autorità estere di vigilanza**

La LBN autorizza infine la Banca nazionale a trasmettere alle autorità estere di vigilanza informazioni e documenti non accessibili al pubblico relative a esercenti di sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli dai quali risultano rischi per la stabilità del sistema finanziario. Lo scambio di informazioni con l'estero è indispensabile all'esecuzione di una vigilanza efficiente a mente della forte penetrazione internazionale dei flussi di pagamento e nell'ottica del consolidamento transfrontaliero che si va delineando in ambito di *clearing* e di *settlement* di titoli. Nondimeno lo scambio di informazioni è vincolato a due condizioni che si ritrovano anche nella legge sulle banche:

- Le informazioni scambiate devono essere utilizzate *esclusivamente ai fini della vigilanza o della sorveglianza diretta* di simili sistemi e non per esempio ai fini del perseguimento penale.

- Le autorità estere interessate devono essere sottoposte al *segreto d'ufficio* o al *segreto professionale*.

## 1.6 Risultati della procedura di consultazione

Su mandato del Dipartimento federale delle finanze il gruppo di esperti «Riforma dell'ordinamento monetario» ha elaborato un rapporto e un disegno di legge<sup>139</sup> che tiene conto delle necessità di riforma illustrate nei capitoli precedenti. Sulla base di questo rapporto peritale il Consiglio federale ha indetto una procedura di consultazione da metà marzo a metà luglio 2001. In totale 62 cerchie interessate si sono pronunciate sulla proposta di riforma. La proposta di sottoporre a una revisione totale la legge del 1953 ormai superata in più punti è stata generalmente caldeggiata. Su molte questioni i partecipanti alla procedura di consultazione hanno nondimeno richiesto complementi alla normativa proposta oppure non si sono espressi in modo unanime sul contenuto concreto delle disposizioni di legge<sup>140</sup>.

È stata in particolare nuovamente oggetto di discussione la formulazione del mandato della banca di emissione; oltre all'obiettivo della stabilità dei prezzi, la sinistra e i sindacati auspicano l'introduzione equivalente dell'obiettivo occupazionale e di crescita, mentre il PLR, l'UDC e economistesuisse vorrebbero dare maggior rilievo alla preminenza dell'obiettivo della «stabilità dei prezzi». Una maggioranza di Cantoni, il PPD, l'Unione delle arti e mestieri, l'Associazione svizzera dei banchieri e la Banca nazionale svizzera (BNS) stessa sostengono una formulazione equilibrata.

Controverso era pure il metodo di accertamento degli utili della Banca nazionale: il PLR, l'UDC e l'Associazione svizzera dei banchieri ritengono che l'accertamento degli utili non dovrebbe essere politicizzato e preferirebbero quindi che la decisione di ripartizione tra quota destinata agli ammortamenti e quota destinata alla distribuzione venisse affidata alla Banca nazionale. Invece soprattutto i Cantoni auspicherebbero che questa decisione fosse presa da un'istanza indipendente in seno alla quale sarebbero rappresentati la BNS, il Consiglio federale e i Cantoni.

Inoltre diversi partecipanti alla procedura di consultazione hanno abordato la questione della forma giuridica della Banca nazionale o richiesto complementi o precisazioni in merito alla proposta sull'obbligo delle riserve, come pure sulla sorveglianza sui sistemi di pagamento.

<sup>139</sup> «Rapporto del gruppo di esperti Riforma dell'ordinamento monetario» (nota 87).

<sup>140</sup> «Rapporto sui risultati della procedura di consultazione relativa alla revisione della legge sulla Banca nazionale» del 9 gennaio 2002.

## **2 Parte speciale: Commento delle singole disposizioni di legge**

### **2.1 Capitolo 1: Disposizioni generali**

#### **2.1.1 Statuto giuridico e ragione sociale (art. 1 D-LBN)**

##### **2.1.1.1 Introduzione**

Nel primo articolo della legge sulla Banca nazionale devono comparire quelle caratteristiche giuridiche della banca centrale che normalmente figurano anche all'inizio degli statuti di una società privata e della loro iscrizione nel Registro del Commercio: statuto giuridico e ragione sociale<sup>141</sup>. La denominazione «Banca centrale della Confederazione Svizzera» dell'articolo 1 capoverso 1 D-LBN comprende l'attività caratteristica della banca, come risulta del resto dall'articolo 99 capoverso 2 Cost. Con questa si intende – secondo la terminologia del diritto societario – indicare lo «scopo della società»<sup>142</sup>.

Secondo il linguaggio corrente, con il termine «banca centrale» si intende l'organo dello Stato solitamente esterno al Governo, al quale è affidato il controllo del processo di creazione del denaro. La «Confederazione Svizzera» si riferisce al territorio dello Stato statale sul quale la BNS può pretendere una competenza di politica monetaria e valutaria. Con la caratterizzazione «banca centrale della Confederazione Svizzera», l'attività della BNS viene così abbinata direttamente alla sua funzione fondamentale nell'ordinamento statale svizzero. Questo abbinamento sembra appropriato, anche se il territorio valutario del franco svizzero comprende attualmente anche il Principato del Liechtenstein, in base al trattato valutario (revocabile) del 19 giugno 1980<sup>143</sup>. La caratterizzazione come banca centrale della Confederazione pone inoltre un contrappunto consapevole alla struttura organizzativa dal punto di vista del diritto societario della BNS. Pertanto già l'articolo introduttivo della legge sulla Banca nazionale riflette la «doppia natura di soggetto di diritto privato e di istituto con compiti di diritto pubblico»<sup>144</sup>.

##### **2.1.1.2 Statuto giuridico**

La Banca nazionale svizzera, istituita dalla legge federale del 6 ottobre 1905 come società anonima fondata su una legge speciale della Confederazione (CS 22 47), sussiste da allora con un'identità giuridica invariata. L'attuale articolo introduttivo della LBN (art. 1 cpv. 2) menziona che è dotata del «diritto della personalità giuridica», non però dello statuto giuridico di società anonima, il quale risulta soltanto dalle disposizioni successive della LBN (p. es. art. 5 segg., 29 segg.).

<sup>141</sup> Art. 626 CO (RS 220). Cfr. Böckli Peter, (nota 37), Rz. 107.

<sup>142</sup> Art. 626 n. 2 CO (RS 220).

<sup>143</sup> Accordo monetario del 19 giugno 1980 tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein (RS 0.951.951.4). Cfr. in merito: Klauser Peter, Der schweizerisch-liechtensteinische Währungsvertrag und die Reform des liechtensteinischen Gesellschaftsrechts (Il trattato valutario Svizzera-Liechtenstein e la riforma del diritto societario del Liechtenstein), Bollettino trimestrale BNS n. 2/1984, pag. 64 e segg.

<sup>144</sup> DTF 109 Ib 154

Nella nuova legge sulla Banca nazionale, la BNS dovrà essere definita fin dall'inizio come società anonima. Per caratterizzare con una legge speciale la particolare struttura di diritto societario della BNS (n. 1.3.2.1), l'articolo 1 capoverso 1 LBN-P la descrive come «società anonima fondata su una legge speciale». Dato che per definizione, una società anonima dispone del diritto alla personalità giuridica<sup>145</sup>, non appare più necessario mettere in evidenza l'autonomia giuridica della BNS nell'articolo introduttivo. La situazione era diversa al momento dell'istituzione della legge sulla Banca nazionale del 1905, perché allora bisognava distinguere nettamente l'autonomia giuridica rispetto alla variante banca di Stato, naufragata nella consultazione popolare del 1897 (n. 1.3.1.1.). Come in precedenza, la legge sulla Banca nazionale e l'iscrizione nel registro di commercio sono elementi costitutivi dell'esistenza della BNS come persona giuridica.

### **2.1.1.3 Ragione sociale**

Secondo l'articolo 1 LBN la «banca centrale» esiste con una denominazione in quattro lingue. La revisione del 1978 ha introdotto la denominazione in romancio («Banca naziunala svizra»), che figurava già sulle banconote emesse a partire dalla settima emissione del 1976. Ora, nella nuova LBN dovrà venire introdotta nella ragione sociale anche la denominazione in inglese («Swiss National Bank») (art. 1 cpv. 2 LBN-P). Questo ampliamento non dovrebbe presentare problemi dal punto di vista del diritto societario, né causare collisioni, dato che l'uso delle definizioni nazionali è comunque accessibile solo in maniera limitata alle società private<sup>146</sup>. Anche il cosiddetto principio di unità non impedisce la denominazione della ragione sociale in diverse lingue, anche straniera<sup>147</sup>. Oggi la ragione sociale della BNS nei rapporti con le banche centrali estere e con le istituzioni monetarie internazionali (FMI, BRI) è di solito «Banque Nationale Suisse», cosa che non viene ritenuta soddisfacente. L'uso della definizione «Swiss National Bank» come ragione sociale ufficiale corrisponde alle necessità pratiche e alle usanze, alle quali la Banca è esposta nei suoi rapporti internazionali.

### **2.1.2 Applicazione sussidiaria del Codice delle obbligazioni (art. 2 D-LBN)**

Il diritto vigente (art. 13 LBN) sancisce che il titolo 26 del Codice svizzero delle obbligazioni (CO) è applicabile in via sussidiaria alla BNS. È quindi esclusa l'applicazione di alcune parti importanti del CO, come ad esempio il registro di commercio (art. 927-943 CO), il diritto delle ditte (art. 944-956 CO), il diritto della contabilità commerciale (art. 957-964 CO) e delle procure commerciali (art. 458-465 CO). In pratica però anche queste parti sono applicabili alla BNS, perciò ora, a completamento della LBN, si fa riferimento a tutte le disposizioni del Codice svizzero delle obbligazioni (art. 2 LBN-P).

<sup>145</sup> Art. 643 CO. Cfr. Böckli (nota 37), Rz. 143 c.

<sup>146</sup> Art. 45 dell'ordinanza sul registro di commercio (RS 221.411).

<sup>147</sup> Meier-Hayoz Arthur/Forstmoser Peter, Schweizerisches Gesellschaftsrecht, 8a ed. Berna 1998, pag. 151.

## **2.1.3 Sedi e reti di sportelli bancari della BNS (art. 3 D-LBN)**

### **2.1.3.1 Introduzione**

L'organizzazione esterna della BNS è rimasta invariata dal 1907. Anche l'organizzazione regionale respira ancora lo spirito dei tempi della fondazione e rispecchia i compromessi raggiunti all'atto del trasferimento dei monopoli cantonali di emissione alla Banca Nazionale (n. 1.3.1, 1.3.2.2). Nell'ottica odierna, le prescrizioni di origine storica relative all'organizzazione esterna sono doppiamente problematiche: anzitutto impediscono un adeguamento flessibile alle esigenze attuali della rete di sportelli della BNS e secondariamente sono in conflitto con la sua autonomia organizzativa.

Per quanto concerne la *struttura della rete di sportelli*, nei quasi 100 anni d'attività della Banca nazionale si è sviluppata un'organizzazione efficiente dell'approvvigionamento di numerario in Svizzera. Da parte della BNS si basa su entrambe le sedi, nonché su una rete di succursali proprie, agenzie e rappresentanze. L'iniziale diffidenza dei Cantoni riguardo alla possibilità di assicurare il rifornimento di numerario di singole parti del Paese, si è rivelata immotivata dal punto di vista odierno; le regole organizzative da ciò derivanti sono ora prive di senso. L'ordinamento rigido degli articoli 3 e 4 LBN deve essere sostituito da una normativa che permetta alla BNS di adattare autonomamente e flessibilmente la sua rete di sportelli bancari alle esigenze mutevoli del traffico svizzero di numerario.

L'*autonomia organizzativa della BNS* costituisce oltre all'indipendenza finanziaria e di budget una componente importante dell'autonomia finanziaria di una banca centrale. Essa deve facilitare alla banca centrale la messa a disposizione ottimale delle risorse necessarie all'esecuzione del suo incarico (n. 1.2.2.3). I diritti di codecisione e di compartecipazione dei Cantoni nella strutturazione della rete regionale di sportelli della BNS sono incompatibili con l'autonomia organizzativa della banca centrale. In casi estremi questi potrebbero obbligare la BNS a tenere in piedi una rete inefficiente di sportelli bancari e impedirle una prestazione di servizi a costi possibilmente convenienti.

All'atto della revisione delle disposizioni legali sulle sedi, le succursali, le agenzie e le rappresentanze della Banca nazionale di cui all'articolo 3 D-LBN, si dovrà pertanto tener conto delle esigenze di flessibilità e di autonomia organizzativa.

### **2.1.3.2 Sedi (art. 3 cpv. 1 D-LBN)**

Come conseguenza dell'aspro dibattito sulla sede all'epoca della fondazione, la Banca nazionale dispone secondo la legislazione in vigore di una «sede giuridica e amministrativa» a Berna, mentre la «sede della Direzione generale» è a Zurigo. Si tratta di un compromesso storico che non ha suscitato opposizioni sin dal 1905<sup>148</sup>.

<sup>148</sup> Schürmann Leo (nota 38), art. 3 N. 4, 5.

La LBN stabilisce inoltre la suddivisione della Direzione generale in tre dipartimenti e ne indica l'ubicazione.

Dato che nella prassi non sono sorti problemi, si manterranno le due sedi della BNS di Berna e Zurigo (art. 3 cpv. 1 LBN-P). Rispetto alla legislazione in vigore si rinuncia pertanto alla differenziazione tra sede giuridica e sede amministrativa. Il concetto di «sede amministrativa» non esiste nel diritto privato svizzero. La BNS disporrà d'ora in poi di una doppia sede giuridica, come previsto espressamente dalla legge. Questa soluzione è confortata da ragioni storiche e da motivi di interesse nazionale. Questi ultimi postulano l'esistenza di una sede giuridica nella città federale e di una nel centro finanziario della Svizzera.

### **2.1.3.3 Succursali, agenzie e rappresentanze (art. 3 cpv. 2 e 3 D-LBN)**

La BNS dovrà ora essere autorizzata a mantenere, in aggiunta alle sue due sedi di Berna e Zurigo, delle succursali e agenzie nelle regioni, «per quanto lo esiga l'approvvigionamento del Paese in numerario» (art. 3 cpv. 2 D-LBN). Dal punto di vista operativo, le filiali della BNS sono già servizi esterni del settore numerario (II° dipartimento) dalla metà degli anni Ottanta; tutte le attività non correlate al traffico di contanti della BNS (operazioni sui mercati monetari, investimenti delle riserve valutarie, operazioni in oro, operazioni bancarie per la Confederazione, ecc.) vengono effettuate esclusivamente dalle due sedi. Solo per il rifornimento di contanti a livello nazionale la BNS ha bisogno al giorno d'oggi di una rete di sportelli bancari, siano essi succursali – il termine «succursale»<sup>149</sup> è più corretto dal punto di vista del diritto societario rispetto a filiali – o appunto agenzie.

Per tenere conto della più forte concentrazione di operazioni in contanti da parte delle banche, della Posta e delle imprese di trasporto di valori come pure dell'accresciuta utilizzazione di mezzi di pagamento senza contanti, la Banca nazionale ha dato un nuovo assetto alle sue operazioni con contanti: dall'inizio del 2000 tali operazioni sono concentrate presso le sedi di Berna e di Zurigo e le succursali di Ginevra e Lugano. Tale nuovo assetto è stato abbinato alla soppressione delle funzioni di cassa delle succursali di Basilea, Losanna, Lucerna e San Gallo. Da allora presso queste succursali viene svolto soltanto il cosiddetto mandato di informazione – la spiegazione della politica monetaria all'economia e alle autorità e l'osservazione della situazione economica locale. Dato che non costituisce un'operazione della banca centrale, quest'attività non rientra nel concetto giuridico di succursale, che comprende una vera e propria attività commerciale e una certa indipendenza economica. Dopo l'abolizione delle funzioni di cassa pertanto, le quattro filiali citate hanno dovuto essere radiate dal registro di commercio<sup>150</sup>. Queste unità regionali destinate all'osservazione della situazione economica e al mantenimento dei contatti (art. 3 cpv. 3 D-LBN) vanno definite più correttamente come «rappresentanze».

Non è necessario che il legislatore fissi nelle disposizioni generali della LBN «dove avvengono normalmente l'Assemblea generale degli azionisti, nonché le riunioni del Consiglio di banca e del Comitato di banca» (come finora nell'art. 3 cpv. 1 LBN).

<sup>149</sup> Cfr. Böckli (nota 37), Rz 143 a.

<sup>150</sup> Cfr. art. 77 ordinanza sul registro di commercio (RS 221.411).

Queste questioni potrebbero essere disciplinate senza problemi a un livello normativo inferiore (ad esempio nel regolamento organizzativo della BNS).

## **2.1.4 Monopolio di emissione di banconote della BNS (art. 4 D-LBN)**

### **2.1.4.1 Situazione costituzionale e legislativa di partenza**

In base al precedente disposto costituzionale (art. 39 cpv. 2 vCost.), la Confederazione poteva esercitare il monopolio di emissione delle banconote attraverso una banca di Stato posta sotto un'amministrazione autonoma o affidarlo a una banca centrale per azioni «con riserva del diritto di riacquisto». La riserva del diritto di riacquisto è stata finora recepita nell'articolo 66 LBN, nel senso che l'Assemblea federale concede alla BNS il diritto di emissione di banconote per la durata di 20 anni. Questo atto deve essere preceduto da una delibera dell'Assemblea generale della BNS riguardo alla continuazione o allo scioglimento della società, che secondo l'articolo 38 numero 6 LBN deve essere adottata al più tardi un anno prima della scadenza del monopolio. Se non vuole prolungare il monopolio, la Confederazione potrà acquisire la BNS con i suoi attivi e passivi (art. 66 cpv. 2 LBN). Il diritto di emissione di banconote mediante delibera dell'Assemblea federale è stato rinnovato per l'ultima volta alla BNS il 28 novembre 1996, con validità fino al 20 giugno 2017 (FF 1996 III 23 segg., FF 1997 I 755).

### **2.1.4.2 Limitazione superflua del monopolio sulle banconote**

L'articolo 99 capoverso 2 Cost. conferisce oggi direttamente alla «Banca nazionale svizzera» l'incarico di svolgere la politica monetaria e valutaria (n. 2.1.5.1). Pertanto, il rinnovo periodico del monopolio di emissione delle banconote da parte della BNS, con il quale le Camere federali confermano ogni volta la forma organizzativa della società anonima scelta dal legislatore, non ha più senso. Come rilevato dal Consiglio federale nel suo messaggio del 24 aprile 1996 sul rinnovo del diritto esclusivo della BNS di emettere banconote (FF 1996 III 23 segg.), queste ultime costituiscono la componente principale dell'utilizzazione del denaro della banca centrale. Anche se attualmente l'attuazione della politica monetaria si svolge principalmente influenzando il livello dei tassi d'interesse sul mercato monetario del franco svizzero, è necessario che l'autorità competente per la conduzione della politica monetaria disponga anche del monopolio sulle banconote. Infatti, le disponibilità in giroconto presso la Banca nazionale, che servono all'esecuzione delle operazioni che la Banca effettua sul mercato monetario, e le banconote sono stretti sostituti. L'emissione di banconote e la regolamentazione dell'offerta di denaro sono fondamentalmente connesse tra loro. Pertanto è opportuno che il diritto della BNS di emettere banconote, le venga conferito dalla legge senza riserve, ovvero in modo permanente.

### **2.1.4.3 Conferimento duraturo del monopolio di emissione di banconote alla BNS**

Secondo l'articolo 99 capoverso 1 Cost., il diritto di emettere monete e banconote spetta alla Confederazione. Come esposto nel messaggio del 20 novembre 1996 su una nuova Costituzione federale (FF 1997 I 1 segg.), è opportuno che il trasferimento del monopolio delle banconote dalla Confederazione alla BNS avvenga a livello legislativo e non a livello costituzionale. Il trasferimento deve essere però permanente. In virtù dell'articolo 2 D-LBN la Confederazione conferisce il diritto esclusivo di emissione di banconote alla Banca nazionale svizzera. La norma evidenzia pertanto che l'assunzione del monopolio delle banconote è inscindibile dalla conduzione della politica monetaria.

### **2.1.5 Compiti della banca di emissione (art. 5 D-LBN)**

#### **2.1.5.1 Introduzione**

L'articolo costituzionale sulla politica monetaria e valutaria (art. 99 cpv. 2 Cost.) focalizza la funzione della BNS sul nucleo dell'attività della banca centrale, la conduzione della politica monetaria. Questa deve servire all'interesse generale del Paese. Il mandato costituzionale della banca di emissione deve essere precisato a livello legislativo (n. 1.2.2.2), come infatti realizzato dall'articolo 5 capoverso 1 D-LBN.

Diversamente dal primitivo articolo sulla banca centrale (art. 39 cpv. 3 vCost.), nell'attuale mandato costituzionale della banca centrale non figurano altri compiti principali della BNS. Perciò, il mandato costituzionale della BNS deve essere suddiviso a livello legislativo nelle funzioni tipiche di una banca centrale – ovvero in un catalogo di compiti di una banca centrale redatto secondo criteri moderni (cfr. sopra il n. A 1.2.3), come infatti attuato dall'articolo 5 capoverso 2 D-LBN.

#### **2.1.5.2 Il mandato della BNS (art. 5 cpv. 1 D-LBN)**

##### **2.1.5.2.1 Politica monetaria nell'interesse generale del Paese**

Nella politica monetaria la BNS deve farsi guidare dall'interesse generale del Paese. La formulazione contenuta nella Costituzione viene praticamente ripetuta alla lettera nella legge (art. 5 cpv. 1, primo periodo D-LBN). La formulazione «... svolge la politica monetaria nell'interesse generale del Paese» fa riferimento alla responsabilità generale economico-politica della BNS e chiarisce il nesso tra la politica monetaria e la politica economica generale della Confederazione. La lezione adottata dal precedente testo costituzionale e legislativo conferma che la Banca nazionale deve provvedere a creare le condizioni generali monetarie ottimali per l'economia<sup>151</sup>. La formulazione deve anche mettere in rilievo il fatto che la BNS dovrà risolvere eventuali conflitti tra l'obiettivo della stabilità dei prezzi e il rispetto dell'evoluzione con-

<sup>151</sup> Schürmann Leo (nota 38), art. 2 N. 4.

giunturale, nell'interesse generale del Paese. Inoltre, con il termine «interesse generale» si mette in risalto il fatto che la BNS dovrà orientare la sua politica monetaria sui bisogni dell'intera economia svizzera senza tenere conto dei problemi di singole regioni o settori.

### **2.1.5.2 Garanzia della stabilità dei prezzi**

Tra le attuali condizioni generali, il controllo del processo di creazione di denaro costituisce il compito principale della BNS. La BNS dovrà approvvigionare adeguatamente di liquidità l'economia e permetterle così di sfruttare il suo potenziale produttivo, senza che venga pregiudicata la stabilità dei prezzi a medio termine.

In quest'ottica è sensato affidare a livello legislativo alla BNS il mandato di garantire la stabilità dei prezzi. Le modifiche del livello dei prezzi di una certa durata sono la conseguenza di uno sviluppo errato dell'approvvigionamento di liquidità. Dato che la BNS influenza notevolmente la stabilità dei prezzi attraverso la regolamentazione dell'offerta di liquidità, essa è perfettamente idonea al soddisfacimento di questo obiettivo di politica economica. Pertanto viene conferita esplicitamente alla BNS la responsabilità della stabilità dei prezzi. Anche se a breve e media scadenza possono verificarsi delle fluttuazioni del livello dei prezzi che non dipendono dalla politica monetaria, è indubbio che l'inflazione e la deflazione rappresentino sostanzialmente un problema monetario.

L'obbligo della banca centrale di garantire la stabilità dei prezzi costituisce contemporaneamente un sostituto all'abrogazione formale dell'ancoraggio all'oro del franco svizzero<sup>152</sup>. In fin dei conti, questa formulazione di obiettivo corrisponde qualitativamente al diritto estero. L'orientamento della politica monetaria all'obiettivo preminente della stabilità dei prezzi come principio di Governo è oggi ampiamente diffuso<sup>153</sup>.

La stabilità dei prezzi non è un obiettivo fine a sé stesso. È un importante presupposto del funzionamento regolare dell'economia e pertanto della crescita economica durevole e del benessere. La stabilità del livello dei prezzi è importante soprattutto perché nel nostro ordinamento di economia di mercato, i prezzi guidano la produzione e i consumi dei singoli beni. Le modifiche del livello dei prezzi possono inviare segnali falsi e portare a costosi errori di programmazione e a investimenti sbagliati. L'inflazione e la deflazione rendono più difficili le decisioni dei consumatori, ostacolano lo sviluppo dell'economia e causano sviluppi sociali indesiderati.

La garanzia della stabilità dei prezzi non significa però che la BNS debba influenzare i relativi prezzi. In un'economia di mercato, gli adattamenti dei prezzi relativi svolgono un'importante funzione di guida. La politica monetaria non dovrà pregiudicare questa funzione di guida dei prezzi. Il compito della BNS consiste piuttosto nel fatto di stabilizzare l'insieme dei prezzi quotati dall'economia politica svizzera su una media definita in modo ragionevole.

<sup>152</sup> Cfr. in modo più dettagliato: «Messaggio sulla riforma monetaria» (nota 13), FF 1998 3135 segg.

<sup>153</sup> Un confronto più dettagliato dei differenti ordinamenti giuridici si trova nel rapporto del 24 ottobre 1997 del gruppo di esperti per la riforma dell'ordinamento monetario, pag. 29 segg.

Si rinuncia a fissare in cifre la stabilità dei prezzi a livello legislativo. Non da ultimo con ciò si dà atto del fatto che la stabilità dei prezzi non può mai venire misurata esattamente. Nel caso della Svizzera è stato constatato che il precedente indice nazionale dei prezzi al consumo superava l'effettiva inflazione di circa 0,5-0,6 punti percentuali<sup>154</sup>. Questi errori di misurazione non sono completamente da escludere nemmeno dopo la revisione 2000 dell'indice svizzero dei prezzi al consumo. In particolare, è impossibile includere completamente gli aumenti di prezzi che riflettono miglioramenti qualitativi di beni e servizi. L'indice nazionale dei prezzi al consumo dovrebbe ancora sovrastimare leggermente l'inflazione effettiva. Pertanto è giustificato equiparare la stabilità dei prezzi a un tasso d'inflazione leggermente positivo<sup>155</sup> – purché essa venga misurata in base all'indice nazionale dei prezzi al consumo. Attualmente in Svizzera è data stabilità dei prezzi quando l'inflazione effettiva è pari all'uno per cento all'anno. Dato che in pratica non è possibile manovrare con precisione il tasso d'inflazione, bisogna accettare in misura limitata gli scarti positivi o negativi del rincaro rispetto all'obiettivo di stabilità. Per stabilità dei prezzi s'intende pertanto un tasso d'inflazione dallo 0 al 2 per cento all'anno – misurato in base all'indice nazionale dei prezzi al consumo (n. 1.1.1). Questa definizione esclude la deflazione, ovvero un calo del livello dei prezzi.

«Garantire» significa non soltanto che bisogna perseguire la stabilità dei prezzi, ma che questa deve essere ottenuta come risultato. La tendenza a lungo termine dello sviluppo dei prezzi è in fin dei conti un fenomeno monetario. La BNS deve pertanto evitare sviluppi inflazionistici o deflazionistici durevoli o addirittura accelerazioni autonome di simili sviluppi.

A breve scadenza possono anche verificarsi movimenti dei prezzi influenzabili soltanto in misura limitata dalla Banca nazionale. Questi partono normalmente da scarti inaspettati dei prezzi del petrolio o di altri prezzi all'importazione, nonché da modifiche del tasso di cambio e delle imposte indirette. Finché si tratta soltanto di fluttuazioni occasionali, si possono accettare scarti temporanei dall'obiettivo della stabilità dei prezzi.

### **2.1.5.2.3 Rispetto dell'evoluzione congiunturale**

È indiscusso che in una piccola economia aperta con tassi di cambi flessibili la politica monetaria possa influenzare lo sviluppo economico. Dato che con la sua politica monetaria la Banca nazionale dispone di uno strumento efficace di politica econo-

<sup>154</sup> Brachinger Hans Wolfgang, Schips Bernd, Stier Winfried, Perizia sulla rilevanza del «Rapporto Boskin» per l'indice nazionale svizzero dei prezzi al consumo, Neuchâtel 1999.

<sup>155</sup> A favore di un tasso d'inflazione leggermente positivo viene adottata anche «la teoria del lubrificante», secondo la quale sostiene tassi d'inflazione troppo bassi impediscono i processi di adattamento nell'economia reale. Questo è il caso ad esempio, quando le rigidità nominali dei salari in caso di tassi d'inflazione vicini allo zero impediscono un adattamento dei salari reali. Dei tassi d'inflazione leggermente positivi potrebbero anche servire come «lubrificante» per l'economia, se le aspettative di prezzi in aumento hanno l'effetto di stimolare la produzione. Le ricerche empiriche non hanno però dato una risposta univoca in merito all'esistenza reale di questi cosiddetti «effetti lubrificante» (cfr. ad es. Groshen Erica, Schweitzer Mark, Identifying Inflation's Grease and Sand Effects in the Labor Market, in: Feldstein Martin (a cura di), The Costs and Benefits of Price Stability, Chicago, 1999, pagg. 273-313).

mica per la stabilizzazione della congiuntura, le viene anche assegnata una corresponsabilità nello sviluppo dell'economia reale.

Osservando lo sviluppo congiunturale, occorre distinguere due diverse situazioni: la reazione previdente della politica monetaria ai disturbi economici che possono pregiudicare la stabilità dei prezzi e la lotta contro l'inflazione che in fin dei conti rappresenta una conseguenza di un inadeguato approvvigionamento di liquidità dell'economia.

Quando reagisce ai disturbi economici che possano pregiudicare la stabilità dei prezzi la BNS deve innanzitutto rispettare lo sviluppo della congiuntura. In tal caso bisogna distinguere tra due tipi di disturbo: modifiche inaspettate della domanda complessiva di beni e servizi svizzeri e disturbi sul fronte dell'offerta.

In Svizzera i disturbi della domanda complessiva provengono tipicamente dall'estero. Infatti, le ridistribuzioni internazionali dei portafogli nei quali i franchi svizzeri svolgono un ruolo importante possono portare a una forte rivalutazione della nostra valuta sul mercato delle divise. Se sussiste il pericolo che la pressione in ascesa sul franco svizzero duri a lungo, è opportuno un allentamento della politica monetaria svizzera. Infatti, un apprezzamento forte e duraturo del franco svizzero pregiudica la stabilità dei prezzi. Esso causa in primo luogo una flessione della produzione e dell'occupazione e in seguito un calo del livello dei prezzi. Se allenta la sua politica monetaria, la BNS non solo mantiene la stabilità dei prezzi, ma contribuisce anche a mitigare la flessione della produzione e dell'occupazione. In caso di disturbi della domanda complessiva, una politica monetaria mirata alla stabilizzazione del livello dei prezzi ha l'effetto anche di stabilizzare le fluttuazioni della produzione e dell'occupazione.

La BNS non è però sempre in grado di neutralizzare completamente gli effetti dei disturbi della domanda sulla produzione e sull'occupazione. Se allenta massicciamente la politica monetaria, può forse mantenere bassa la flessione della produzione e dell'occupazione, però corre il rischio di alimentare a lungo termine l'inflazione. Il giusto dosaggio assomiglia così a una difficile corsa d'orientamento. Il mandato di banca centrale fissato dall'articolo 5 capoverso 1 fornisce alla BNS una bussola per orientarsi: deve dosare la politica monetaria in modo da garantire anche a lungo termine la stabilità dei prezzi. Però deve esaurire lo spazio di manovra che ha a disposizione per la stabilizzazione della produzione e dell'occupazione.

Le banche centrali si trovano davanti a un vero e proprio conflitto di obiettivi in caso di disturbi sul fronte dell'offerta, così per esempio un aumento del prezzo del petrolio o delle aliquote delle imposte indirette. Questi disturbi causano un aumento dei costi di produzione. Perciò, non solo portano a un aumento del livello dei prezzi, ma fanno anche sì che le imprese riducano la produzione e l'occupazione. Va da sé che in questo caso la BNS non è in grado di evitare contemporaneamente l'aumento del livello dei prezzi e la flessione della produzione e dell'occupazione. La sua funzione consiste piuttosto nel fatto di ammettere gli effetti immediati di questi disturbi sul livello dei prezzi per mitigare gli effetti negativi sulla produzione e sull'occupazione. La BNS non deve però fissare una rotta che alimenti un aumento durevole dell'inflazione.

In secondo luogo la BNS deve rispettare lo sviluppo congiunturale anche nelle situazioni nelle quali è già subentrata inflazione a seguito di valutazioni errate nell'approvvigionamento della liquidità dell'economia. Se è obbligata a combattere una forte inflazione, la BNS dovrebbe normalmente seguire una rotta verso graduali re-

strizioni. Una politica monetaria restrittiva non solo porta sull'arco di circa tre anni a un calo dell'inflazione, ma causa normalmente anche un temporaneo crollo della produzione e dell'occupazione. Con una graduale lotta all'inflazione, la BNS può ridurre gli effetti della politica monetaria restrittiva sulla produzione e l'occupazione.

Perciò la BNS deve tenere conto della congiuntura. Le possibilità di influenzare la congiuntura da parte della politica monetaria sono però limitate e non devono venire sopravvalutate. La maggior parte degli economisti è oggi dell'idea che una banca centrale dispone di strumenti efficaci per influenzare la congiuntura, ma non è in grado di impiegarli in qualsiasi situazione in modo da garantire anche la stabilità dei prezzi. Il meccanismo di trasmissione è complesso e le conoscenze sui meccanismi di funzionamento della politica monetaria sono ancora frammentarie. Ciò dipende anche dal fatto che gli effetti della politica monetaria si manifestano in parte attraverso ritardi lunghi e variabili. Così mancano i presupposti economico-tecnici per il successo di una politica monetaria discrezionale (con l'obiettivo di un orientamento anticiclico della congiuntura nel senso di un «*demand management*» keynesiano. Sussiste piuttosto il pericolo che delle misure discrezionali abbiano effetti prociclici e che la stessa banca centrale diventi la causa di instabilità macroeconomiche<sup>156</sup>. Come aggravante bisogna inoltre aggiungere che qualsiasi tentativo di una conduzione attiva della congiuntura da parte della banca centrale influenza anche le aspettative degli operatori. Queste aspettative possono causare effetti contrapposti e vanificare l'efficacia delle misure per reagire ai disturbi intraprese dalle banche centrali. In fin dei conti, è spesso difficile identificare e quantificare tempestivamente i disturbi. Perciò la politica monetaria non può disattivare completamente gli alti e bassi della congiuntura.

Nel complesso, il tenore dell'articolo 5 capoverso 1 D-LBN tiene conto adeguatamente delle possibilità e dei limiti della politica monetaria.

### **2.1.5.3 I compiti principali della BNS (art. 5 cpv. 2 D-LBN)**

#### **2.1.5.3.1 Approvvigionamento di liquidità del mercato monetario del franco svizzero (art. 5 cpv. 2 lett. a)**

Tra i singoli compiti che la BNS deve svolgere dell'adempimento del suo mandato, la legge deve enumerare anzitutto l'approvvigionamento di liquidità del mercato monetario del franco svizzero. Questa funzione viene designata all'articolo 5 capoverso 1 lettera a D-LBN come compito autonomo della BNS, poiché il rifornimento di denaro agli istituti finanziari influenza il loro potenziale di creazione del credito e, quindi, l'approvvigionamento di denaro dell'economia nel suo insieme. Dato che le banconote vengono emesse solo in base alla domanda da parte dell'economia, la ricezione della politica monetaria secondo il concetto attuale si concentra sull'influenza del mercato monetario del franco svizzero all'interno della fascia dei tassi pre-

<sup>156</sup> Cfr. già Friedman Milton e Schwartz Anna J., *A Monetary History of the United States, 1867-1960*, Princeton 1963, per una posizione critica nei confronti di una politica monetaria discrezionale.

stabilita (n. 1.1.1). Mettendo a disposizione delle banche commerciali delle disponibilità in giroconto in misura conforme alla fascia dei tassi, la BNS approvvigiona con la necessaria liquidità il sistema bancario e pertanto indirettamente il mercato monetario del franco svizzero. Lo fa comprando o vendendo adeguati attivi finanziari in franchi svizzeri o in valuta estera. Attualmente le operazioni che hanno rilevanza pratica nella conduzione del mercato monetario sono soprattutto le operazioni Repo, che hanno sostituito gli swap in valuta<sup>157</sup>. Il conguaglio tra l'offerta e la domanda di disponibilità in giroconto avviene sul mercato monetario attraverso il tasso d'interesse a breve scadenza.

Inoltre, con il compito di approvvigionare in liquidità il mercato monetario, viene indirettamente designata la funzione della BNS come *«lender of last resort»*.

### **2.1.5.3.2 Garanzia dell'approvvigionamento di numerario (art. 5 cpv. 2 lett. b)**

Rientra tra l'altro fra i compiti della BNS quello di garantire l'approvvigionamento di contanti del Paese. Finora la LBN (art. 2 cpv. 2) parlava in generale dell'«alleggerimento del traffico dei pagamenti» come un compito primario della BNS. Con questo termine la dottrina intendeva le agevolazioni tecniche, in primo luogo la promozione del sistema di pagamenti tra le banche senza contanti<sup>158</sup>; però comprendeva anche il rifornimento del Paese con contanti<sup>159</sup>. Sembra invece opportuno tenere distinte dal punto di vista normativo le funzioni della BNS nei settori dell'approvvigionamento di contanti e dei sistemi di pagamento senza contanti (n. 2.1.5.3.3). Il legislatore affida pertanto alla BNS (nell'art. 5 cpv. 1 lett. b D-LBN) dapprima il compito dell'approvvigionamento di contanti. Questa funzione completa l'esercizio del monopolio delle banconote (art. 4 D-LBN), alla quale è obiettivamente connessa. Dal 1981, la BNS non mette in circolazione soltanto le banconote attraverso la sua rete di sportelli bancari, bensì anche le monete per conto della Confederazione e ritira i mezzi di pagamento non utilizzati. Di recente, questo doppio ruolo viene messo in evidenza chiaramente nella legge sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento (art. 5, 7-9 LUMP)<sup>160</sup>. In concreto la garanzia dell'approvvigionamento di mezzi finanziari contiene l'obbligo da parte della BNS di mantenere un'adeguata rete di distribuzione che sia in grado di arginare le fluttuazioni nel traffico dei pagamenti in contanti – che, secondo le abitudini di pagamento dell'economia, aumenta regolarmente alla fine del mese e raggiunge sempre il suo punto massimo alla fine dell'anno.

<sup>157</sup> In caso di Repo (Repurchase Agreement) il debitore vende titoli al creditore. Contemporaneamente si impegna a riscattare al creditore – a una data ulteriore – una quantità equivalente di titoli della medesima categoria e a versargli un interesse per la durata dell'operazione. Gli swap in divise contro franchi sono la combinazione di un'operazione in contanti e di un'operazione a termine; alla scadenza l'operazione inversa è effettuata al corso convenuto in precedenza. Gli effetti di queste operazioni sul volume delle liquidità sono limitati alla durata della loro validità, ossia si neutralizzano alla scadenza delle operazioni. Questa proprietà rende tali operazioni mezzi di gestione particolarmente flessibili che consentono inoltre alla BNS di controllare i tassi di interesse sul mercato monetario.

<sup>158</sup> Schürmann Leo (nota 38), art. 2 N. 3.

<sup>159</sup> Klauser (nota 18), pag. 445.

<sup>160</sup> Cfr. «Messaggio LUMP», FF 1999 6201 segg.

### 2.1.5.3.3

### **Agevolazione e garanzia del funzionamento dei sistemi di pagamento senza numerario (art. 5 cpv. 2 lett. c)**

Il traffico dei pagamenti senza contanti in Svizzera è attualmente caratterizzato dai seguenti sistemi: il sistema elettronico di traffico di pagamenti interbancari SIC (*Swiss Interbank Clearing*), il sistema di pagamento postale e il sistema DTA (scambio dei supporti di dati). Il sistema di trasferimento elettronico di denaro SIC è gestito da un'impresa consortile delle banche su incarico della BNS, che la dirige. I mezzi di pagamento di questo sistema sono disponibilità in conto corrente dei partecipanti al SIC presso la BNS<sup>161</sup>. La BNS intende il suo ruolo nel traffico di pagamento senza contanti in modo tale che cerca di agevolare in primo luogo il buon funzionamento dei sistemi di pagamento per importi rilevanti, ai quali sono collegati le banche, i negozianti di titoli, le organizzazioni di titoli di credito e le altre organizzazioni di clearing, la Posta, ecc. Sostenendo i sistemi per l'esecuzione dei pagamenti di rilevante importo tra istituzioni finanziarie, gravate di rischi di liquidità e credito possibilmente bassi e che garantiscono un'alta sicurezza di funzionalità, fornisce un contributo notevole alla stabilità dei mercati finanziari. Il compito viene descritto efficacemente dal legislatore con «agevolare» il funzionamento dei sistemi di pagamento senza contanti (art. 5 cpv. 1 lett. c D-LBN).

Oggi, la descrizione «agevolare» il traffico dei pagamenti (art. 2 cpv. 1 LBN) non è invece più sufficiente con riferimento ai sistemi di pagamento rilevanti per la stabilità. La BNS riveste infatti una funzione chiave nel traffico interbancario dei pagamenti. Nella formulazione dei compiti della banca centrale, bisogna tenere conto di questa funzione in un modo che non solo faciliti la funzionalità dei sistemi di pagamento rilevanti per l'economia, ma anche che la assicuri. Infatti, nella nuova legge sulla Banca nazionale, la BNS deve ottenere la competenza di monitorare l'attività dei sistemi di pagamento dai quali possano derivare dei rischi per la stabilità del sistema finanziario (n. 1.5.6). La lezione consigliata, «agevolare e garantire il buon funzionamento dei sistemi di pagamento senza numerario» (art. 5 cpv. 2 lett. c D-LBN), recepisce questa preoccupazione. Nel suo nucleo si appoggia fondamentalmente al diritto europeo. Secondo l'articolo 105 capoverso 2 (4° lemma) del Trattato CEE, uno dei compiti fondamentali del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) consiste nel fatto «di agevolare il funzionamento regolare dei sistemi di pagamento»<sup>162</sup>. La descrizione dei compiti nell'articolo 5 capoverso 2 lettera c D-LBN indica in forma generale la competenza della BNS nei confronti dei gestori di sistemi di pagamento senza contanti che deve venire introdotta per la prima volta nella legge sulla Banca nazionale (art. 19-21 D-LBN). Con la formulazione dell'obiettivo nel campo dei sistemi di pagamento senza contanti, la norma dell'articolo 5 capoverso 2 lettera c D-LBN potrà servire sicuramente come aiuto per l'interpretazione nell'esecuzione dell'articolo D-LBN.

<sup>161</sup> Cfr. Vital Christian, *Swiss Interbank Clearing (SIC): Erfahrungen und Einschätzungen*, in: Geiger H. e Spreemann K. (a cura di), *Banktopologie*, Berna/Stoccarda/Vienna 1998, pag. 79-94; Hess Martin, *Die Rechtsgrundlagen des Swiss Interbank Clearing*, WuR 1988, pag. 32 e segg.

<sup>162</sup> Parimenti art. 3.1 del Protocollo sullo Statuto del Sistema europeo delle banche centrali e della Banca centrale europea del 7 febbraio 1992 («Statuto SEBC»).

### **2.1.5.3.4                    Gestione delle riserve monetarie (art. 5 cpv. 2 lett. d)**

Le riserve valutarie servono alla banca centrale per effettuare eventuali interventi sul mercato delle valute, per la prevenzione e il superamento di eventuali crisi e per garantire la fiducia nella propria valuta. Delle riserve valutarie fanno parte in particolare oro, valute, posizioni di riserve presso il Fondo monetario internazionale e mezzi di pagamento internazionali. Nel catalogo dei compiti della nuova LBN, queste riserve della banca centrale saranno particolarmente menzionate a causa della loro importanza dal profilo della politica monetaria.

Secondo l'articolo 5 capoverso 2 lettera d D-LBN, la BNS dovrà «gestire le riserve monetarie». La norma di legge fa riferimento all'articolo 99 capoverso 3 Cost. (costituzione di adeguate riserve monetarie). La gestione delle riserve monetarie sottostà al primato della politica monetaria e valutaria; deve essere conforme ai criteri di sicurezza, liquidità e rendimento. Questo significa che la BNS deve concentrarsi su investimenti in liquidità con deboli rischi di credito. In questo contesto – nonché in considerazione della particolare importanza delle grandi valute guida come mezzi di transazione e riserve – gli investimenti della BNS devono venire attivati secondo i principi di una moderna gestione patrimoniale. In particolare si persegue un adeguato rapporto rendimento/rischio attraverso una diversificazione mirata degli investimenti. Con la scelta del termine «gestire» si mira a un'attività della BNS che sia orientata al rendimento, ma che sia al contempo integrata nella politica monetaria e valutaria da condurre (n. 1.4.4.4)

### **2.1.5.3.5                    Contributo alla stabilità del sistema finanziario (art. 5 cpv. 2 lett. e)**

In quanto banca centrale, la BNS partecipa in più modi alla stabilità del sistema finanziario (art. 5 cpv. 2 lett. e D-LBN). La protezione più efficace consiste nella creazione di condizioni globali atte a garantire la solidità dei pilastri del sistema finanziario (moneta, banche, sistemi di pagamento). In Svizzera lo Stato contribuisce in ampia misura a garantire una protezione contro l'insolvibilità degli istituti finanziari nella misura in cui esercita – per il tramite della Commissione federale delle banche – una sorveglianza efficace dei mercati finanziari orientata sulla prevenzione. Dal canto suo la BNS deve analizzare in permanenza l'evoluzione del settore finanziario nell'ambito della sua attività statistica e di sorveglianza dei sistemi di pagamento e di gestione delle operazioni su titoli e attuare una politica monetaria orientata sulla stabilità per dotare il sistema finanziario di una solida base.

Non si può nondimeno escludere che la BNS debba attuare misure eccezionali per impedire una crisi sistemica. Dato che può creare liquidità illimitate in franchi svizzeri e dispone di riserve monetarie, la BNS si trova in una posizione ideale. Le misure destinate a preservare la stabilità del sistema finanziario nazionale mediante l'iniezione di liquidità supplementari comportano però dei rischi. La creazione di moneta supplementare rischia infatti di entrare in conflitto con le esigenze di una politica orientata sulla stabilità dei prezzi.

I problemi di liquidità devono sempre essere risolti sforzandosi di preservare il buon funzionamento del sistema. Occorre invece operare una distinzione tra il ruolo di «*lender of last resort*» svolto dalla BNS e il salvataggio di istituti finanziari insolvi-

bili: questo non rientra nelle competenze di una banca centrale. In un'economia di mercato le perdite provocate dal dissesto di un istituto finanziario devono essere assunte dal proprietario e, se del caso, dai suoi creditori. La legislazione in materia incita altresì alla disciplina, nel senso che l'assunzione di rischi eccessivi da parte di un'impresa è normalmente sanzionata dalla sua sparizione.

La maggior parte delle leggi sulle banche centrali rinuncia giustamente a disciplinare espressamente la funzione di «*lender of last resort*». L'atteggiamento della banca centrale nei confronti di una banca che soffre di problemi di liquidità non deve essere prevedibile. Infatti una rete di sicurezza nota e garantita inciterebbe gli operatori del mercato finanziario ad adottare una politica maggiormente orientata sui rischi («*moral hazard*»). Non è pertanto indicato definire in una legge i criteri che giustificano l'intervento della BNS in qualità di «*lender of last resort*».

#### **2.1.5.4                    Compito speciale: partecipazione alla cooperazione monetaria internazionale (art. 5 cpv. 3 D-LBN)**

La BNS partecipa in diversi modi alla cooperazione monetaria internazionale. Solo la cooperazione diretta della BNS con altre banche centrali, ad esempio per l'investimento delle riserve valutarie o la concessione di crediti swap a breve termine<sup>163</sup>, si basava prima esplicitamente sulla legge sulla Banca nazionale (art. 14 n. 3 LBN). Per le attività della BNS integrate nell'ambito di trattati di diritto internazionale pubblico, i diversi decreti speciali della Confederazione formano la base giuridica di diritto interno (n. 1.3.3.2). In futuro ciò rimarrà invariato.

Da quando, nel corso degli ultimi decenni, speciali decreti federali hanno conferito alla BNS importanti compiti di cooperazione monetaria, sembra opportuno rendere visibile in sintesi questo campo di attività nella legge sulla banca centrale (art. 5 cpv. 3 primo periodo D-LBN). La norma proposta («partecipa alla cooperazione internazionale») non fonda di per sé alcuna capacità d'agire internazionale della BNS; una tale capacità le potrà essere tutt'al più conferita mediante singoli trattati internazionali<sup>164</sup>. Il tenore «partecipa» riserva alla Confederazione la competenza nella conduzione della politica estera (art. 54, 166 Cost.).

A differenza dei compiti fondamentali in conformità all'articolo 5 capoversi 1 e 2 D-LBN – che deve adempiere in modo indipendente (n. 2.1.6) –, la BNS non gode di libertà d'azione nei confronti delle autorità della Confederazione in ambito di cooperazione monetaria internazionale. Qui dovrà piuttosto collaborare con il Consiglio federale «conformemente alla pertinente legislazione federale» (art. 5 cpv. 3 secondo periodo D-LBN). Queste regole di collaborazione concertata si trovano ancorate ad esempio nell'articolo 1 capoverso 3 del decreto federale che approva l'adesione della Svizzera agli Accordi generali di credito del Fondo monetario internazionale (RS 941.15), nell'articolo 4 della legge federale concernente la partecipazione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods (RS 979.1) e nella relativa

<sup>163</sup> In merito: Klausener Peter, Schweizerische Rechtsgrundlagen der internationalen Währungshilfe, in: Festschrift für Leo Schürmann, Staat und Gesellschaft, Friburgo 1987, pag. 318 e segg.

<sup>164</sup> In merito: Nobel (nota 18), pag. 161.

convenzione sull'applicazione dello statuto di membro del FMI, come pure nell'articolo 5 del decreto concernente la partecipazione allo SPAS (RS 941.152). Con la «corrispondente legislazione federale» sono intesi tra l'altro i differenti decreti speciali nel campo della cooperazione monetaria internazionale (n. 1.3.3.2). La partecipazione della BNS alla cooperazione monetaria comprende la consulenza alle autorità federali nelle questioni monetarie internazionali. Pertanto non è necessario inserire questa attività preliminare e ausiliaria – finora enumerata esplicitamente dall'articolo 2 capoverso 1, secondo periodo LBN – nel catalogo dei compiti dell'articolo 5 D-LBN. Nel modo suggerito, l'intreccio internazionale della politica monetaria e valutaria nel senso di una corresponsabilità della BNS, può essere fissato senza formalità nel testo della legge sulla Banca nazionale<sup>165</sup>.

Oltre alla collaborazione internazionale diretta fondata sul diritto internazionale descritta qui sopra, le numerose operazioni dirette della BNS con le altre banche centrali e le organizzazioni internazionali costituiscono strumenti importanti della cooperazione monetaria internazionale non fondati sul diritto internazionale pubblico (art. 10 D-LBN, n. 2.2.3). Anche quest'attività negoziale della BNS, così come l'assistenza tecnica ad altre banche centrali, dovranno essere inseriti nella descrizione dei compiti dell'articolo 5 capoverso 3 D-LBN.

### **2.1.5.5                    Compito secondario: servizi bancari alla Confederazione (art. 5 cpv. 4 D-LBN)**

La prestazione di servizi bancari per il Governo non rientra nei compiti primari di una banca centrale (n. 1.4.6.1.1). Tuttavia il ruolo della BNS come banchiere della Confederazione dovrà essere recato dall'articolo 5 D-LBN tra i compiti legislativi. Quest'attività dovrà essere meglio strutturata nell'ambito del settore di attività della BNS (art. 11 D-LBN).

Secondo l'articolo 5 capoverso 4 D-LBN, la BNS funge da «banchiere della Confederazione». Con il termine «Confederazione» si intendono l'Amministrazione federale, il Tribunale federale nonché gli enti e le istituzioni federali senza personalità giuridica propria (come ad es. PFZ, PFL, cassa di compensazione AVS, fondi speciali della Confederazione). La locuzione «Confederazione» si applica di norma pure agli enti o alle società anonime della Confederazione con personalità giuridica propria (come ad esempio FFS, La Posta, INSAI, Regia federale degli alcool). Nondimeno per quanto concerne questi enti e società anonime la BNS dovrà esaminare con particolare attenzione se e in quale misura il fatto di fornire servizi bancari è compatibile con il principio della neutralità concorrenziale. In considerazione delle sue funzioni importanti nel traffico dei pagamenti, la Posta avrà accesso ai servizi della BNS come una banca. È necessario spiegare quali prestazioni la BNS fornisce come «banchiere della Confederazione». Si tratta di servizi che la Confederazione potrebbe procurarsi anche sul mercato privato (n. 1.4.6.1.1.). In linea di massima rientrano in questa categoria tutti i tipi di servizi bancari come gestione dei conti e

<sup>165</sup> In questo senso anche Richli Paul, Zur internationalen Verflechtung der schweizerischen Währungsordnung, in: ZBJV 124bis, Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1988, pag. 360.

esecuzione dei pagamenti, investimenti di mezzi liquidi, reperimento di mezzi sul mercato monetario e dei capitali, deposito e gestione di valori e titoli di credito. Il servizio delle monete non rientra tra i servizi bancari (n. 1.4.6.2.2).

Una novità della legge sulla Banca nazionale consiste nel fatto che il ruolo della BNS come banchiere della Confederazione non è più strutturato come un obbligo legale, bensì come una competenza (n. 1.4.6.3.3; n. 2.2.4). In futuro la BNS fornirà alla Confederazione quei servizi bancari che sono descritti secondo modalità e portata nelle convenzioni tra gli organismi federali competenti e la BNS. All'interno di questo ambito stabilito contrattualmente, la BNS agisce come una banca commerciale, ovvero per conto del cliente. Questo modo di operare della BNS, vincolato in funzione del mandato, viene espressamente menzionato dall'articolo 4 capoverso 4 secondo periodo D-LBN, poiché costituisce una forma atipica della collaborazione tra la banca centrale e il Governo; si riferisce esclusivamente alla prestazione di servizi bancari – non alla conduzione della politica monetaria o valutaria o alla cooperazione monetaria internazionale.

### **2.1.6 Libertà d'azione della BNS (art. 6 D-LBN)**

Secondo l'articolo 99 capoverso 2 Cost., la BNS conduce la politica monetaria e valutaria come «banca centrale indipendente». La più importante caratteristica dell'autonomia della banca centrale è l'indipendenza funzionale: la banca centrale deve poter compiere la sua funzione libera da direttive del Governo o del Parlamento (n. 1.2.2.3).

Benché la BNS disponga già ora di un alto grado di indipendenza funzionale<sup>166</sup>, è indispensabile che la nuova LBN concretizzi la definizione costituzionale di «indipendente» (art. 99 cpv. 2 Cost.) attraverso una normativa esplicita della libertà d'azione. Il divieto dell'articolo 6 D-LBN di sollecitare o di accettare istruzioni del Consiglio federale, dell'Assemblea federale o di altre organizzazioni nello svolgimento dei suoi compiti di politica monetaria, si riferisce sia alla Banca nazionale come istituzione che ai membri dei suoi organi (Consiglio di banca, Direzione generale, Organo di revisione). Con il termine «altri organismi» si intendono le autorità della Confederazione o le autorità cantonali, così come gli ambienti dell'economia privata. Così si assicura l'indipendenza funzionale della BNS nell'esecuzione dei suoi compiti fondamentali e l'ordine monetario svizzero in un punto centrale compatibile con l'Europa (n. 6). La libertà d'azione della BNS significa infatti che può decidere autonomamente sullo svolgimento del monopolio delle banconote, l'approvvigionamento di liquidità del mercato monetario, l'approvvigionamento di contanti, la garanzia del funzionamento dei sistemi di pagamento, l'investimento delle sue attività e l'impiego degli strumenti della banca centrale necessari a questi scopi.

<sup>166</sup> Cfr. in merito «Messaggio riforma monetaria» (nota 13), FF 1998 3135 segg.

## **2.1.7 Obbligo di rendiconto e informazione (art. 7 D-LBN)**

### **2.1.7.1 Introduzione**

Il contrappeso all'indipendenza è l'obbligo di rendiconto della banca centrale. Questo principio si fonda sul concetto di «indipendenza vincolata all'obbligo di rendiconto» (*accountable independence*)<sup>167</sup> della banca centrale, che figura anche nella legislazione dell'Unione europea<sup>168</sup>. Dato che la banca centrale deve spiegare regolarmente la sua politica e rendere conto delle decisioni prese, la sua posizione indipendente acquisisce la legittimazione necessaria in uno Stato democratico e la sua attività ne risulta trasparente.

Oltre all'obbligo di rendiconto nei confronti del Consiglio federale e del Parlamento, l'indipendenza della banca centrale esige che essa informi il pubblico in merito alla sua politica monetaria. Concretamente la banca centrale deve informare regolarmente il pubblico in merito alle sue intenzioni e al grado di attuazione dei suoi obiettivi di politica monetaria e pubblicare i documenti che la concernono e sono importanti per i mercati<sup>169</sup>.

La struttura concreta dell'obbligo di rendiconto e di informazione deve contemplare tre diversi aspetti dacché il Consiglio federale, il Parlamento e il pubblico hanno relazioni diverse con la banca centrale e assumono funzioni distinte.

### **2.1.7.2 Obbligo di rendiconto nei confronti del Consiglio federale (art. 7 cpv. 1 D-LBN)**

Già oggi la BNS presenta al Consiglio federale un ampio rendiconto sulla politica monetaria svolta. Questo avviene anzitutto sotto forma di colloqui sulla situazione politica ed economica che si svolgono tre o quattro volte all'anno, tra la Direzione generale e la delegazione per la politica economica generale del Consiglio federale. Dato che questo scambio reciproco d'informazioni confidenziali ha avuto buoni risultati, dovrà essere disciplinato nei suoi principi fondamentali nell'articolo 7 capoverso 1 primo periodo D-LBN. Il testo di legge lascia aperto se ad ascoltare la rappresentanza della BNS sarà tutto il Consiglio federale o una sua delegazione. L'oggetto dei colloqui è descritto ampiamente; deve comprendere la valutazione della situazione economica e della politica monetaria e valutaria, ma anche le questioni attuali di politica economica della Confederazione. Per la BNS è infatti importante conoscere il contesto di politica finanziaria e fiscale nel quale deve venire svolta la politica monetaria. Grazie alla scelta del termine «regolarmente», la periodicità dei colloqui può essere determinata con flessibilità, secondo le reciproche esigenze.

<sup>167</sup> Su questo termine cfr. Lastra Rosa Maria, *Central Banking and Banking Regulation*, London 1996, pag. 49 e segg.

<sup>168</sup> Art. 113 (cpv. 3) del Trattato CEE.

<sup>169</sup> Cfr. codice di procedura del FMI per la trasparenza della politica monetaria e finanziaria (luglio 2000), Allegato I, n. II, III.

Dal 1978 la legge sulla Banca nazionale (art. 2 cpv. 2) stabilisce l'obbligo del Consiglio federale e della Banca nazionale di orientarsi reciprocamente sulle proprie intenzioni prima delle decisioni di rilevanza fondamentale in materia di politica congiunturale e monetaria, e di coordinare tra loro le misure. La norma è stata creata preventivamente in vista della gestione degli strumenti sovrani della banca centrale<sup>170</sup> (n. 1.3.5.3.2). In pratica viene applicata ogni volta alla fine dell'anno, quando il presidente della Direzione generale discute con l'intero Consiglio federale le intenzioni di politica monetaria per l'anno seguente. L'obbligo di reciproco orientamento «prima delle decisioni di politica economica d'importanza rilevante» deve essere pertanto anche accolto nella nuova legge sulla Banca nazionale (art. 7 cpv. 1, secondo periodo D-LBN); invece di «politica congiunturale» dovrà essere utilizzato il termine più ampio e moderno «politica economica», in parallelo a quanto disposto all'articolo 7 capoverso 1, primo periodo D-LBN. L'obbligo di rendiconto della BNS nei confronti del Consiglio federale acquista con il secondo periodo dell'articolo 7 capoverso 1 D-LBN una componente «orientata al futuro» che permette al Governo di far conoscere alla Direzione generale la propria opinione, ad esempio in merito al grado previsto di restrizione della politica monetaria. L'autonomia di decisione della BNS deve però venire garantita, perché altrimenti l'obbligo di rendiconto entrerebbe inevitabilmente in conflitto con la libertà d'azione (in conformità all'art. 6 D-LBN). Se vengono aboliti quegli strumenti sovrani della banca centrale che possono venire impiegati nelle situazioni eccezionali dal Consiglio federale (n. 1.5.4, 15.5.), l'obbligo di coordinamento potrebbe infatti significare in futuro che il grado di restrizione della politica monetaria necessiterebbe dell'approvazione del Consiglio federale. Sarebbe pertanto un controsenso inserire nella nuova legge sulla Banca nazionale l'obbligo dell'approvazione reciproca delle misure, finora sancito dall'articolo 2 capoverso 2 LBN. La BNS ha la responsabilità esclusiva per la ricezione dei compiti descritti all'articolo 5 capoversi 1 e 2 D-LBN. Dal canto suo il Consiglio federale è l'unico responsabile delle decisioni di politica economica della Confederazione che rientrano nella sua competenza.

Un elemento dell'obbligo di rendiconto della Banca nazionale è inoltre l'approvazione del rapporto di gestione e del consuntivo annuale della BNS da parte del Consiglio federale. Questa approvazione dovrà poter avvenire come finora, prima della presentazione del rapporto di gestione e del consuntivo annuale all'Assemblea federale. Nel diritto vigente (art. 63 n. 2 lett. i, in relazione con l'art. 25 cpv. 3 LBN) questa facoltà di approvazione, rispettivamente obbligo di presentazione, appare come un'emanazione della cooperazione e sorveglianza della Confederazione nella gestione. Però appartiene sistematicamente all'obbligo di rendiconto e deve pertanto figurare nell'articolo 7 capoverso 1 terzo periodo D-LBN. Mentre la prima parte dell'articolo 7 capoverso 1 D-LBN (discussione della situazione economica e della politica monetaria) costituisce il pendant all'indipendenza funzionale della BNS, l'approvazione del rapporto di gestione e del consuntivo annuale rappresenta il pendant all'indipendenza finanziaria, specialmente dell'autonomia finanziaria e di budget della BNS.

<sup>170</sup> Secondo Schürmann (nota 38; art. 2 N. 6) la norma avrebbe come oggetto «il coordinamento della politica congiunturale», poiché all'epoca, la politica monetaria e valutaria ne era considerata parte integrante.

### 2.1.7.3

#### **Obbligo di rendiconto nei confronti dell'Assemblea federale (art. 7 cpv. 2 D-LBN)**

L'Assemblea federale rappresenta il Popolo svizzero e come tale svolge un ruolo importante nella legittimazione democratica dell'orientamento della politica monetaria stabilito dalla BNS. La Banca nazionale è sovente confrontata in questo ambito con decisioni difficili e con conflitti di interesse. Queste decisioni sono volutamente delegate alla banca centrale indipendente, perché essa può prenderle più facilmente che non per esempio il Consiglio federale o il Parlamento (revisione, strutture d'incentivazione, condizioni tecniche). Per la BNS questo trasferimento di competenze si traduce in una responsabilità da esercitare. Essa deve pertanto esporre in una fase successiva al Parlamento le riflessioni all'origine delle decisioni prese.

Finora la LBN non prevedeva alcun obbligo di rendiconto della BNS nei confronti delle Camere federali. Tuttavia, dei rappresentanti della BNS si sono sempre espressi nelle commissioni competenti dell'Assemblea federale riguardo alla situazione economica attuale, alla politica monetaria e valutaria, così come riguardo a questioni bancarie, finanziarie e di politica estera.

Nella strutturazione dell'obbligo di rendiconto nei confronti dell'Assemblea federale stabilito nel diritto costituzionale, bisogna dare rilevanza particolare a due aspetti: in primo luogo bisogna evitare che gli operatori politici influenzino le decisioni della banca centrale; in secondo luogo, l'obbligo di rendiconto della BNS nei confronti dell'Assemblea federale non dovrà portare a un vantaggio informativo dei parlamentari rispetto al pubblico o ai mercati. Entrambi questi aspetti esigono che l'obbligo di rendiconto della BNS nei confronti dell'Assemblea federale avvenga in primo luogo «orientato al passato», ovvero comprenda una spiegazione e una motivazione della sua «politica monetaria» (art. 7 cpv. 2 D-LBN), non però la comunicazione delle sue intenzioni di politica monetaria.

La nuova norma di legge prevede che le «commissioni competenti dell'Assemblea federale» vengono informate «regolarmente» dalla BNS. L'epoca e la periodicità della presentazione del rendiconto al Parlamento sono volutamente ignorate dalla legge, affinché possano essere orientate in funzione delle esigenze delle commissioni competenti. Si potrebbe per esempio immaginare che la BNS spieghi due volte all'anno al Parlamento la sua politica monetaria e le sue valutazioni in materia di inflazione e di evoluzione congiunturale. I parlamentari dovrebbero allora avere la possibilità di porre domande alla BNS e di avviare un dibattito. Per consentire un dialogo critico e delimitare chiaramente l'obbligo di rendiconto al Parlamento dall'informazione al pubblico, i rendiconti dovranno essere presentati alle commissioni competenti e non al plenum.

### 2.1.7.4

#### **Informazione del pubblico (art. 7 cpv. 3 D-LBN)**

Per mantenere la sua credibilità, una banca centrale deve rendere trasparente nei confronti del pubblico la politica monetaria da lei svolta. Questo è necessario, affinché gli estranei possano valutare, se e con quale coerenza la banca centrale persegua nel tempo l'obiettivo a lei assegnato dalla legge. La BNS deve pertanto dapprima creare chiarezza nei confronti del pubblico sulla politica da lei svolta in passato: la

BNS, nel corso delle sue conferenze stampa semestrali, presenta una retrospettiva sulla politica monetaria e valutaria e risponde alle questioni sull'orientamento della politica monetaria.

La BNS deve parimenti informare il pubblico sulle sue intenzioni di politica monetaria: anche questo per il tramite di conferenze stampa semestrali, nell'intento di consentire una migliore valutazione dell'evoluzione futura dell'approvvigionamento in denaro dell'economia svizzera. La BNS intende rendere prevedibile la sua politica monetaria; a questo scopo pubblica le sue previsioni in materia di inflazione e di congiuntura e comunica se del caso gli indicatori di cui si avvale per stabilire l'orientamento della politica monetaria.

La nuova legge sulla Banca nazionale (art. 7 cpv. 3 D-LBN) disciplina questa informazione sull'evoluzione del passato come pure l'informazione del pubblico orientata sul futuro.

### **2.1.7.5 Pubblicazione di rapporti e di dati (art. 7 cpv. 4 D-LBN)**

Oltre all'informazione del pubblico nell'ambito delle conferenze stampa semestrali, la Banca nazionale pubblica già rapporti scritti e dati relativi alla situazione economica e alla politica monetaria. In questo senso elabora ogni tre mesi rapporti (cosiddetti «bollettini trimestrali») sull'evoluzione economica e monetaria e fornisce nel suo rapporto annuale informazioni dettagliate sull'evoluzione economica e la politica monetaria dell'anno precedente<sup>171</sup>. Questa presentazione della politica monetaria ha dato buoni frutti e figura pertanto all'articolo 7 capoverso 4 LBN come uno degli elementi dell'obbligo di informazione. Si tratta ora di differenziare l'obbligo della BNS di pubblicare rapporti sull'evoluzione economica: i suoi rapporti trimestrali non devono abordare tutti gli aspetti dell'economia svizzera, ma unicamente quelli che sono rilevanti ai fini della condotta della politica monetaria.

Secondo la legislazione in vigore la BNS pubblica inoltre « lo stato del suo attivo e del suo passivo al 10, al 20 e all'ultimo giorno di ogni mese» (art. 16 cpv. 2 LBN). Le modifiche delle rubriche di bilancio devono consentire agli osservatori del mercato di farsi un'idea dell'approvvigionamento di liquidità del sistema bancario. Nondimeno la mera pubblicazione delle rubriche di bilancio – anche accompagnata da commenti – non è più sufficiente nel contesto dei mercati finanziari attuali, come evidenziato dal fatto che i media economici rinunciano da diversi anni alla pubblicazione di questa informazione della BNS. Anche il disposto secondo il quale la BNS «pubblica regolarmente il saggio dello sconto e quello dell'interesse per le anticipazioni» (art. 16 cpv. 1 LBN) non basta più per valutare l'austerità della politica monetaria. I crediti di sconto e i crediti lombard non hanno praticamente più alcun effetto come mezzo di gestione dell'offerta di denaro (n. 1.3.3.3). In futuro questo «stato» della BNS dovrebbe illustrare per l'essenziale a intervalli ravvicinati l'applicazione della politica monetaria e pertanto concentrarsi su taluni importanti parametri. Si potrebbe parimenti prospettare informazioni più dettagliate (relative ai volumi e ai prezzi) sugli strumenti utilizzati. L'articolo 7 capoverso 4 D-LBN isti-

<sup>171</sup> Tutte le pubblicazioni, diverse serie di dati e numerose altre informazioni sono disponibili sul sito Internet della BNS: <http://www.snb.ch>.

tuisce in questo ambito un quadro sufficientemente flessibile parlando di «dati importanti di politica monetaria» (al posto dello stato degli attivi e dei passivi).

L'obbligo di pubblicare rapporti e dati di politica monetaria di cui all'articolo 7 capoverso 4 corrisponde alla legislazione europea (n. 6 qui sotto).

## **2.1.8                   Esenzione fiscale della BNS (art. 8 D-LBN)**

Tra le disposizioni generali deve essere disciplinato anche lo statuto fiscale della BNS. Nell'ambito della revisione del 1997 della legge sulla Banca nazionale il disciplinamento sull'esenzione fiscale della BNS, che prima riguardava solo le imposte cantonali e comunali, è stato esteso anche all'imposta federale diretta<sup>172</sup>. Con un'unica lieve eccezione l'articolo 8 D-LBN è identico all'articolo 12 LBN.

L'eccezione concerne il testo dell'articolo 8 capoverso 2 D-LBN. A differenza dell'articolo 12 LBN, la riserva dell'articolo 8 capoverso 2 D-LBN dovrà solo estendersi agli emolumenti cantonali e comunali. La BNS dovrà essere esentata dal pagamento «delle imposte cantonali e comunali sui passaggi di proprietà» dovute in passato sulle operazioni riguardanti i fondi, poiché comunque i Cantoni partecipano con una quota di due terzi agli utili della Banca nazionale, utili che negli ultimi tempi sono fortemente aumentati.

## **2.2                       Capitolo 2: Operazioni della Banca nazionale**

### **2.2.1                    Introduzione**

Le norme sulle operazioni della BNS necessitano di un'ampia ristrutturazione (n. 1.4.2). Si tratta di ampliare lo spazio di manovra dei negozi giuridici della BNS nel senso che la Banca nazionale possa svolgere in modo ottimale le sue funzioni sui mercati finanziari in dinamica evoluzione. Per questo nella legge occorre una descrizione flessibile degli strumenti negoziali giuridici, tenendo adeguatamente d'occhio le necessità specifiche di una banca centrale riguardo a liquidità, rischi e rendimenti dei suoi investimenti (n. 1.4.5).

La proposta di determinazione della sfera di competenza della BNS segue sistematicamente la nuova strutturazione dei compiti della Banca nazionale di cui all'articolo 5 D-LBN. Materialmente, ci si avvicina all'orientamento del regolamento della sfera di competenza della BCE, poiché in quest'ultimo caso si tratta di uno standard riconosciuto. Dal punto di vista terminologico appare opportuno adottare i termini della legislazione svizzera in materia di mercati finanziari (legge federale sulle banche, legge federale sulle borse e il commercio di valori mobiliari).

<sup>172</sup> Cfr. in merito: Messaggio concernente la revisione della legge sulla Banca nazionale («Messaggio 1997»), FF 1997 II 791 segg.

## **2.2.2 Operazioni con operatori del mercato finanziario (art. 9 D-LBN)**

### **2.2.2.1 Conformità delle operazioni con i compiti (art. 9 cpv. 1 D-LBN)**

L'articolo 9 capoverso 1 D-LBN stabilisce nell'introduzione il riferimento ai singoli negozi giuridici riportati in questa disposizione (lett. a-f) per l'adempimento dei «compiti di politica monetaria secondo l'articolo 5 capoversi 1 e 2». Ci si riferisce principalmente alle attività primarie della BNS in conformità dell'articolo 5 capoverso 2 lettere a-d D-LBN. Sono queste le attività che devono venire realizzate in primo luogo con l'aiuto degli strumenti negoziali di cui all'articolo 9 D-LBN.

### **2.2.2.2 Gestione di conti e deposito di valori (art. 9 cpv. 1 lett. a D-LBN)**

Dal punto di vista funzionale, la gestione di conti da parte della BNS serve all'attuazione dell'articolo 5 capoverso 2 lettera a D-LBN (poiché attraverso i conti correnti vengono effettuate operazioni sul mercato monetario come pronti contro termine o swap in valuta), all'attuazione dell'articolo 3 capoverso 5 lettera b D-LBN (poiché sui conti correnti vengono addebitati e accreditati movimenti di numerario) e infine all'attuazione dell'articolo 5 capoverso 1 lettera c D-LBN (poiché attraverso i conti correnti vengono eseguiti ordini di pagamento senza numerario). Anche il deposito di valori patrimoniali, parimenti menzionato all'articolo 9 capoverso 1 lettera a D-LBN deve essere anzitutto visto nel contesto dell'articolo 9 capoverso 1 lettera e D-LBN (crediti lombard). La disposizione dell'articolo 9 capoverso 1 lettera a D-LBN sostituisce l'articolo 14 n. 6 e 7 LBN e in parte l'articolo 14 numeri 8 e 12 LBN. Non deve essere nominata appositamente nella legge invece l'attivazione di operazioni di assegni, istruzioni e incassi<sup>173</sup>, poiché queste attività sono comprese nella gestione dei conti.

Come partner commerciali della BNS (titolari dei conti) vengono indicate le «banche e altri operatori del mercato finanziario». Pur essendo anch'esse operatori del mercato finanziario, nella legge viene data loro particolare rilevanza alle banche, poiché gli impulsi della politica monetaria vengono trasferiti alla politica reale attraverso i conti correnti delle banche. Tra gli «altri operatori dei mercati finanziari» vi sono imprese che compaiono professionalmente sui mercati finanziari, come ad esempio commercianti di titoli, assicurazioni, società di *clearing* e di *settlement*, società di carte di credito e di debito, nonché la Posta. I titolari dei conti possono essere domiciliati in Svizzera o all'estero.

I conti aperti dalla BNS possono essere fruttiferi o infruttiferi. I conti correnti dovrebbero essere infruttiferi, come finora. Dato che la legge autorizza per la prima volta la BNS ad accettare denaro su base fruttifera, viene creata tra l'altro la facilitazione di deposito, analogamente alla normativa della BCE. La facilitazione di deposito è uno strumento flessibile per assorbire la liquidità eccedente sul mercato monetario.

<sup>173</sup> Cfr. ad es. § 19 cifra 6 della legge sulla Deutsche Bundesbank.

Ci si può chiedere se sia necessario menzionare specificamente la messa a disposizione di un sistema di pagamento nell'ambito delle attività o se l'articolo 5 capoverso 2 lettera c D-LBN sia sufficiente, dato che questo non rappresenta in sé un'attività di politica monetaria. Una regolamentazione esplicita si trova ad esempio nella sfera di competenza della Banca nazionale austriaca<sup>174</sup>. Nelle operazioni della BNS riferite ai suoi compiti dovrebbe essere superflua un'elencazione di questo genere, dato che tra le attività amministrative ausiliarie, anche quelle per la messa a disposizione di un sistema di pagamento senza contanti, sono già state considerate come al di fuori dell'attività dell'articolo 14 LBN<sup>175</sup> e saranno fondate in futuro sulla norma esplicita dell'articolo 13 D-LBN (n. 2.2.6).

### **2.2.2.3 Conti della BNS presso terzi (art. 9 cpv. 1 lett. b D-LBN)**

Finora l'articolo 14 numero 8 LBN parlava solo di apertura di conti di corrispondenza. Ora la competenza della BNS di intrattenere conti presso altre banche e operatori del mercato finanziario viene inserita in via generale nella legge sulla Banca nazionale. L'articolo 9 capoverso 1 lettera b D-LBN è mantenuto molto aperto, perché la BNS non solo potrà aprire conti presso le banche di corrispondenza, bensì in generale anche presso banche commerciali, commercianti di titoli, organizzazioni di clearing e di settlement, sia in Svizzera che all'estero. Questi conti sono indispensabili per l'investimento delle riserve di valuta della BNS (art. 5 cpv. 2 lett. d D-LBN) e per il suo traffico di pagamenti internazionali (art. 5 cpv. 2 lett. c D-LBN, art. 5 cpv. 4 D-LBN).

### **2.2.2.4 Conclusione di operazioni sui mercati finanziari (art. 9 cpv. 1 lett. c D-LBN)**

La disposizione dell'articolo 9 capoverso 1 lettera c D-LBN deve essere vista come attuazione dell'articolo 5 capoverso 2 lettera a (approvvigionamento di liquidità del mercato monetario in franchi svizzeri) e dell'articolo 5 capoverso 2 lettera d (gestione delle riserve di liquidità) D-LBN. La norma sostituisce l'articolo 14 numeri 2, 3, 9, 10 e 11 LBN. Funzionalmente s'intendono le attività per l'adempimento di due compiti completamente diversi: da un lato le operazioni sul mercato aperto (pronti contro termine e swap in valute) che servono alla regolamentazione del mercato monetario in franchi svizzeri. Dall'altro si tratta dell'investimento delle riserve valutarie e di altre attività (valute, oro, attivi interni), per le quali vengono parimenti utilizzati gli strumenti qui indicati. La disposizione vuole aprire alla BNS un ampio spettro di investimenti che non da ultimo permetta anche la gestione orientata al rendimento di quegli attivi che non sono immediatamente necessari né per la regolamentazione corrente dell'offerta monetaria (operazioni sul mercato aperto), né per

<sup>174</sup> § 50 della legge federale sulla Banca nazionale austriaca (versione a partire dal 1° gennaio 1999): «Per garantire sistemi di compensazione e di pagamento efficienti all'interno della Comunità europea e nei rapporti con Paesi terzi, la Banca nazionale austriaca potrà mettere a disposizione gli strumenti corrispondenti».

<sup>175</sup> Cfr. Schürmann Leo, (nota 38), art. 14 N. 7.

il superamento di situazioni di crisi (interventi sulle valute). La differenziazione espressa tra operazioni in franchi svizzeri e valute estere evidenzia i rispettivi significati per la politica monetaria e d'investimento. La formulazione «crediti espressi in valute estere» rende innanzitutto possibile alla BNS gli interventi sul mercato valutario, però anche gli investimenti in valute sotto forma di titoli a reddito fisso.

Rispetto alla regolamentazione restrittiva dell'articolo 14 numeri 2 e 3 LBN, la BNS potrà ora negoziare una gamma possibilmente ampia di valori mobiliari per l'adempimento delle sue funzioni. Il termine «valori mobiliari» viene definito all'articolo 2 lettera a LBVM: si tratta di cartevalori unificate e adatte al commercio in massa (obbligazioni, azioni, obbligazioni convertibili e opzioni), diritti incorporati con la stessa funzione (diritti valori) e derivati (opzioni, contratti a termine, *forward rate agreement*, ecc.). L'articolo 4 OBVM definisce come effetti unificati e adatti al commercio di massa quelli che vengono offerti al pubblico nella stessa struttura e pezzatura o che vengono piazzati presso più di 20 clienti, a condizione che non siano stati creati appositamente per determinate controparti. Funzionalmente bisogna rendere possibile l'impiego di una più ampia cerchia di strumenti finanziari allo scopo di diversificare il rischio (di posizioni in valute, oro e cartevalori nazionali). Inoltre, i derivati dovranno poter essere impiegati fundamentalmente anche per scopi di politica monetaria e valutaria.

Rientrano tra le operazioni a termine con crediti in valute estere gli swap in valuta (come operazioni combinate di cassa e a termine), nonché le opzioni in valuta su base OTC (derivati che sono trattati «*over the counter*», ossia non per il tramite di una borsa). Queste ultime non sono incluse nella definizione di valori mobiliari, poiché dette opzioni in valuta sono strutturate come contratti finanziari su misura, ovvero non vengono piazzate necessariamente nella stessa struttura e pezzatura presso più di 20 controparti. Con il termine operazioni a termine con valori mobiliari si intendono tra l'altro le operazioni con opzioni fruttifere su base OTC; le opzioni fruttifere standardizzate e *futures* fruttifere invece, in quanto derivati emessi in massa, sono comprese nello stesso termine di effetti. Inoltre il campo d'applicazione dell'articolo 9 capoverso 1 lettera si estende anche ad altri derivati, come per esempio le opzioni su *futures bonds* o i derivati di crediti (*credit default swaps*, ecc.).

Il commercio di metalli preziosi viene nominato espressamente nella legge, perché questo non rientra nella definizione di commercio di valori mobiliari. Lo stesso vale per i crediti in metalli preziosi (es. *gold claim*, *gold swap*, opzioni sull'oro su base OTC) che non sono destinati al mercato di massa, cosicché non sono considerati nel termine «valori mobiliari». Anch'essi devono essere indicati nella LBN.

Con i crediti, valori mobiliari, metalli preziosi e crediti in metalli preziosi indicati all'articolo 9 capoverso 1 lettera c D-LBN, la BNS dovrà potere effettuare anche operazioni di credito. Qui si intende soprattutto il *securities lending* (prestiti su titoli di credito) e il *gold lending* (prestiti su oro). Queste attività di prestito, per le quali l'iniziativa parte dalla BNS, vanno chiaramente separate dalle operazioni di credito (art. 9 cpv. 1 lett. e D-LBN), per le quali l'iniziativa parte dalla controparte della BNS.

### 2.2.2.5

#### **Emissione di obbligazioni fruttifere proprie e derivati (art. 9 cpv. 1 lett. d D-LBN)**

L'articolo 9 capoverso 1 lettera d D-LBN mira funzionalmente le operazioni sul mercato aperto e cioè quelle con titoli di debito propri della Banca nazionale. L'emissione e il ritiro di proprie obbligazioni fruttifere da parte della Banca nazionale è uno strumento flessibile per gestire l'offerta di denaro proteggendo nel contempo il mercato (n. 1.5.3.3). I titoli in questione comprendono carte valori e diritti valori. La norma dell'articolo 9 capoverso 1 lettera d D-LBN sostituisce quella dell'articolo 14 numero 2<sup>bis</sup> LBN.

L'articolo 9 capoverso 1 lettera d D-LBN conferisce ora alla BNS il potere di creare essa stessa derivati su crediti, effetti e metalli preziosi in conformità alla lettera c. Si intende soprattutto l'emissione di opzioni da parte della BNS, sia su base OTC che standardizzate. Funzionalmente l'emissione di opzioni, ad esempio su valute estere e metalli preziosi, potrebbe rappresentare da un lato per la BNS una fonte di reddito vantaggiosa nell'ambito della sua politica d'investimento. La BNS rinunciarebbe contro indennizzo anche alla liquidità per una determinata parte delle riserve valutarie, assumendo il rischio di dover effettivamente consegnare o ritirare le attività corrispondenti (carte valori, valute, oro), secondo lo sviluppo dei mercati. Dall'altro lato, l'emissione di opzioni potrebbe servire alla BNS come mezzo per inviare dei segnali mirati ai mercati finanziari, ad esempio per rafforzare o sostituire eventuali interventi sui mercati valutari.

La differenza fondamentale nella sfera di applicazione dell'articolo 9 capoverso 1 lettere c e d D-LBN consiste nel fatto che le attività della BNS secondo la lettera c riguardano gli strumenti finanziari e i valori patrimoniali che sono stati di massima emessi da terzi, mentre la caratteristica della lettera d è che i relativi strumenti sono stati creati dalla stessa BNS.

### 2.2.2.6

#### **Concessione di mutui alle banche e ad altri operatori del mercato finanziario (art. 9 cpv. 1 lett. e D-LBN)**

L'articolo 9 capoverso 1 lettera e D-LBN concretizza l'articolo 5 capoverso 2 lettera a D-LBN (approvvigionamento in liquidità del mercato monetario del franco svizzero) e l'articolo 5 capoverso 2 lettera e D-LBN (contributo alla stabilità del sistema finanziario). Sono soprattutto mirate l'attività lombard e le operazioni di sconto, anche se negli ultimi anni queste ultime non vengono più praticate. Si può però anche pensare a forme di credito apparentate (rifinanziamenti di punta analogamente alla BCE). La norma si sovrappone in parte all'articolo 9 capoverso 1 lettera c D-LBN (... «oppure concludendo operazioni di mutuo con gli stessi»). La differenza consiste nel fatto che nella lettera c si tratta di un'operazione di investimento o eventualmente di assorbimento che viene conclusa su iniziativa della BNS a prezzi di mercato. Nel caso della lettera e invece, l'iniziativa per l'operazione parte dalla controparte che necessita di un credito per superare difficoltà di liquidità che non possono essere finanziate attraverso il mercato. In tal caso gli interessi sono normalmente superiori a quelli del mercato. La norma sostituisce l'articolo 14 numeri 1 e 4 LBN.

La disposizione dell'articolo 9 capoverso 1 lettera e D-LBN costituisce peraltro la base legale che consente alla BNS di fornire un aiuto sotto forma di liquidità nella sua veste di «*lender of last resort*» (n. 1.4.3 e 2.1.5.3.5).

La legge esige espressamente che la BNS possa concedere mutui solo a fronte di «sufficienti garanzie». All'articolo 14 LBN la legislazione in vigore definisce in modo dettagliato i criteri di delimitazione delle garanzie accettate dalla banca centrale; la nuova disposizione accorda invece un grande margine di apprezzamento alla Banca nazionale, che può così tenere conto dello sviluppo di nuovi strumenti senza che sia ogni volta necessaria una modifica di legge. Il nuovo testo di legge esclude peraltro già la concessione di crediti senza nessuna garanzia (crediti in bianco) o contro garanzie che non coprono sufficientemente i rischi (soprattutto i rischi di mercato e i rischi di credito). Spetterà alla BNS precisare nelle sue condizioni generali quali garanzie soddisfino tali esigenze (cfr. art. 9 cpv. 2 D-LBN).

### **2.2.2.7 Detenzione e amministrazione di valori patrimoniali (art. 9 cpv. 1 lett. f D-LBN)**

Nell'articolo 9 capoverso 1 lettera f D-LBN è funzionale l'autorizzazione della BNS alla detenzione di riserve valutarie, nonché di un portafoglio di titoli di credito in franchi svizzeri. La locuzione «amministrare i valori patrimoniali» si riferisce al compito di gestire le riserve valutarie in modo orientato al rendimento e consapevole del rischio (n. 2.1.5.3.4; art. 5 lett. d D-LBN). Per il resto, in base a questa disposizione, la BNS dovrà depositare i titoli di credito presso terzi (banche commerciali, organizzazioni di clearing) o farli gestire da terzi. La norma sostituisce indirettamente l'articolo 14 numeri 2 e 3 LBN.

### **2.2.2.8 Condizioni generali di contratto della BNS (art. 9 cpv. 2 D-LBN)**

L'articolo 9 capoverso 2 D-LBN disciplina la competenza della BNS di stabilire le condizioni generali di contratto per la sfera di attività fissata dalla legge, nelle quali viene descritta più dettagliatamente la cerchia dei suoi partner commerciali, nonché l'impiego degli strumenti finanziari per la politica monetaria o d'investimento (tipi di operazioni ammissibili, garanzie necessarie, ecc.). Una simile competenza manca nella legislazione, ma è auspicabile dal profilo del principio di legalità. Le condizioni generali devono rispettare il principio della parità di trattamento dei partner contrattuali della BNS.

### **2.2.3 Operazioni con altre banche centrali e con organizzazioni internazionali (art. 10 D-LBN)**

La disposizione dell'articolo 10 D-LBN espone più dettagliatamente l'articolo 5 capoverso 3 D-LBN (partecipazione alla cooperazione monetaria internazionale) con riferimento al compito autonomo della collaborazione giuridica negoziale della BNS con altre autorità monetarie. La norma della LBN non cambia nulla al fatto che sa-

ranno necessari come prima decreti speciali per l'attività della BNS come organo d'esecuzione della Confederazione nei trattati di diritto internazionale pubblico sulla cooperazione valutaria internazionale (n. 2.1.5.4).

Il campo d'applicazione dell'articolo 10 D-LBN comprende anzitutto la *cooperazione tecnico-monetaria* della BNS con altre banche centrali o organizzazioni internazionali, soprattutto per la concessione di crediti bilaterali, ad esempio su base di swap coperti. Tale cooperazione della BNS – che facilita la conduzione della politica monetaria – era sinora disciplinata dall'articolo 14 capoverso numeri 3 e 14 LBN. Per quanto riguarda gli investimenti di riserve valutarie, questo articolo si pone come una «*lex specialis*» rispetto all'articolo 9 capoverso 1 lettera b e c D-LBN, in quanto può acquistare importanza per gli investimenti in valute che vengono attivati principalmente attraverso la banca centrale del Paese della valuta e non attraverso il sistema bancario locale, come pure per investimenti in mezzi di pagamento internazionali (come per esempio diritti speciali di prelievo).

Inoltre talune misure prese nell'ambito della *cooperazione monetaria internazionale* dovranno d'ora in poi potersi anch'esse fondare sull'articolo 10 D-LBN. Autorizzando la BNS a concedere crediti alle banche centrali estere e alle istituzioni internazionali, le partecipazioni della BNS ai crediti temporanei a favore di altre banche centrali, coordinati ad esempio dalla BRI, saranno fondate in futuro direttamente sulla legge sulla Banca nazionale. Il motivo per tali operazioni da parte della BNS non va ricercato nell'investimento orientato al rendimento delle riserve valutarie, bensì nella prevenzione di disturbi nelle relazioni internazionali finanziarie e valutarie. Di fronte ai rischi attuali di crisi finanziaria, la BNS deve potersi fondare sulla LBN per intervenire efficacemente e rapidamente nel caso di operazioni internazionali di finanziamento decise direttamente tra banche centrali. Nei casi in cui – per il tramite della BRI o direttamente – concede un credito di transizione a una banca centrale estera fondandosi sulla LBN – la Banca nazionale rinuncia pertanto alla garanzia della Confederazione e assume essa stessa il rischio.

I crediti di transizione della BNS fondati direttamente sull'articolo 10 D-LBN devono essere limitati ai crediti di breve durata, comportanti rischi deboli. È vero che la concessione di crediti di transizione con rischi più elevati può contribuire alla stabilità delle relazioni finanziarie internazionali. Nondimeno simili decisioni politiche rientrano nell'ambito di competenza del Consiglio federale o del Parlamento, ma non in quello della BNS. L'aiuto monetario fondato sull'articolo 10 D-LBN deve pertanto adempiere due esigenze minime:

- Alla conclusione del contratto un istituto di comprovata solvibilità deve avere confermato di garantire il *proseguimento del finanziamento* alla scadenza del credito di transizione.
- La *durata* dei crediti di transizione non deve superare *sei mesi*. Le modifiche di solvibilità dei debitori possono essere meglio stimate sull'arco di un periodo breve. Inoltre tale breve durata esclude dal campo di applicazione dell'articolo 10 D-LBN i crediti bilaterali alla bilancia dei pagamenti e i crediti di aiuto allo sviluppo.

La futura legge federale (n. 1.3.3.2) si applica invece alla partecipazione della Confederazione a campagne multilaterali di aiuto volte a prevenire o sopprimere gravi perturbazioni delle relazioni monetarie internazionali, alla partecipazione della Svizzera a fondi speciale ad altri strumenti del FMI, come pure all'aiuto monetario concesso dalla Confederazione a singoli Stati.

Per garantire un intervento coordinato e coerente della Svizzera in caso di aiuto monetario, la Banca nazionale deve collaborare con il Consiglio federale (art. 5 cpv. 3 D-LBN) a tutte le misure prese nell'ambito della cooperazione monetaria internazionale, sia che si fondino sull'articolo 10 D-LBN o sulla nuova base legale. Tale obbligo di collaborazione garantisce in particolare la conformità dei crediti di transizione concessi dalla BNS con la politica estera della Confederazione.

## **2.2.4 Operazioni per conto della Confederazione (art. 11 D-LBN)**

La disposizione dell'articolo 11 D-LBN espone più dettagliatamente l'articolo 5 capoverso 4 D-LBN. L'articolo 11 capoverso 1, primo periodo D-LBN, abilita la BNS a prestare servizi bancari alla Confederazione, come risulta dalla scelta del termine «può». La BNS pertanto non è più soggetta a un obbligo di contrarre, ma non può neppure rifiutare arbitrariamente di fornire le prestazioni o senza indicare un motivo pertinente (n. 1.4.6.3.3). Normalmente la Confederazione deve un corrispettivo alla BNS per le prestazioni bancarie (art. 11 cpv. 1 secondo periodo in principio). Questo principio corrisponde alla regolamentazione dell'UE, in base alla quale non deve venire creato alcun accesso privilegiato ai servizi degli istituti finanziari, ivi compresi quelli della banca centrale, a favore degli organi e delle istituzioni degli enti pubblici territoriali<sup>176</sup>. L'«adeguato corrispettivo» si orienta secondo il mercato, non può però essere inferiore ai costi sostenuti dalla BNS. In via eccezionale il corrispettivo può non essere richiesto se un servizio bancario può agevolare alla BNS l'esecuzione della politica monetaria e valutaria (art. 11 cpv. 1 secondo periodo in fine). Concretamente la prestazione del servizio alla Confederazione deve quindi facilitare uno dei compiti della Banca nazionale di cui all'articolo 5 capoverso 2 D-LBN (compiti fondamentali). La descrizione delle operazioni secondo il tipo e la portata avviene per mezzo di convenzioni tra i servizi federali competenti e la Banca nazionale (art. 11 cpv. 1 terzo periodo). Principalmente dovrebbe trattarsi di convenzioni tra la BNS e il DFF, però il termine «servizi federali» comprende anche altri dipartimenti e istituzioni federali senza personalità giuridica propria (n. 2.1.5.5). Le «convenzioni» devono riguardare prestazioni bancarie della BNS che i servizi federali potrebbero richiedere anche a una banca commerciale. Fin qui è chiara la sfera di validità della delegazione. Convenzioni d'altro genere tra la BNS e la Confederazione non possono essere fondate sull'articolo 11 D-LBN.

L'articolo 11 capoverso 2, primo periodo in principio D-LBN, sancisce il divieto di concessione di crediti alla Confederazione nelle sue due forme importanti (nessuna concessione di crediti e scoperti, nessun acquisto diretto di titoli federali; n. 1.4.6.3.4). È opportuno menzionare nella legge la «Confederazione» sia come acquirente di servizi bancari che come destinatario (esclusivo) di crediti. In realtà il divieto di concessione di crediti da parte della banca centrale dovrà riguardare fondamentalmente l'intero settore pubblico, tuttavia, si può rinunciare a nominare i Cantoni e i Comuni nell'articolo 11 capoverso 2 D-LBN, dato che essi non sono partner tradizionali delle operazioni bancarie della BNS. Nella concessione di crediti da parte della BNS, gli istituti di credito pubblici (banche cantonali, casse di rispar-

<sup>176</sup> Art. 102a del Trattato CE.

mio comunali) sono sempre stati considerati come istituti di credito privati. Oltre ai titoli di credito emessi dalla Confederazione, dai Cantoni e dai Comuni, fanno parte dei «titoli del debito pubblico», che in base all'articolo 11 capoverso 2, primo periodo in fine D-LBN non possono essere acquistati all'emissione, anche i diritti valori (crediti contabili). Bisogna distinguere l'acquisto di titoli di Stato sul mercato primario dagli acquisti della BNS sul mercato secondario. In questo caso, il mercato dei capitali ha già acquistato i titoli di Stato alle condizioni corrispondenti, cosicché le transazioni della BNS con tali titoli non possono più portare a un favoreggiamento degli enti statali come debitori.

Il legislatore dovrà chiarire se il divieto della concessione di crediti riguarda anche gli scoperti modesti di conto corrente che vengono compensati entro la fine della giornata. Secondo l'articolo 11 capoverso 2 secondo periodo D-LBN, gli scoperti di conto corrente *intra day* della Confederazione sono ammissibili solo «contro sufficienti garanzie». Il concetto di «sufficienti garanzie» è identico a quello dell'articolo 9 capoverso 1 lettera e D-LBN. La regolamentazione segue pertanto quella della legge sulla *Deutsche Bundesbank*<sup>177</sup>.

## **2.2.5 Partecipazioni e diritti sociali (art. 12 D-LBN)**

La disposizione dell'articolo 12 D-LBN precisa l'articolo 5 D-LBN, in quanto rende possibile alla BNS acquistare partecipazioni al capitale di società o diritti sociali «se tale attività serve all'adempimento dei suoi compiti». Qui s'intende in primo luogo l'assunzione di una *partecipazione duratura al capitale di una società*. Di per sé l'articolo 9 capoverso 1 lettera c D-LBN ha già aperto la possibilità alla BNS di vendere e acquistare valori mobiliari in franchi svizzeri o valute estere, tra i quali si intendono anche le partecipazioni. Nondimeno queste operazioni sul mercato finanziario sono in rapporto diretto con i compiti fondamentali di cui all'articolo 5 capoverso 2 D-LBN (cfr. il n. 2.4), circostanza che normalmente non si verifica alla conclusione di un rapporto quasi istituzionale con una società (nazionale o estera) sotto forma di una partecipazione duratura al suo capitale. Queste partecipazioni di capitale che la BNS ha già assunto in passato dovrebbero pertanto essere fondate su un'apposita base giuridica nella LBN. L'articolo 12 D-LBN si applica altresì all'acquisto di diritti sociali, eventualmente anche senza partecipazione di capitale. Questo potrebbe diventare attuale in futuro nel caso in cui la BNS, per l'esecuzione delle proprie transazioni bancarie o su titoli, volesse aderire come membro a una borsa, a un'organizzazione di liquidazione o di clearing di titoli. In fin dei conti deve essere reso possibile alla BNS l'acquisto di diritti sociali anche su altre persone giuridiche oltre alle società, purché un passo di questo genere serva all'adempimento dei suoi compiti. Si pensi per esempio all'adesione a organizzazioni che sostengono la ricerca scientifica in campo economico.

La BNS detiene oggi partecipazioni al capitale di diverse società in Svizzera e all'estero che in gran parte prestano servizi nel settore del traffico dei pagamenti. Si tratta di una partecipazione al capitale azionario della *Orell Füssli Holding SA* di Zurigo, la cui consociata *OF Sicherheitsdruck AG* produce le banconote svizzere, di

<sup>177</sup> § 20 cpv. 1 legge sulla Bundesbank.

una partecipazione al capitale azionario della *Telekurs Holding SA* di Zurigo, la cui consociata *Telekurs SIC SA* presta i servizi del centro di calcolo per il sistema di pagamento interbancario SIC (*Swiss Interbank Clearing*), nonché di una partecipazione al capitale della cooperativa della *SWIFT Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications S.G.* di La Hulpe / Belgio, che gestisce un sistema per il rilevamento degli ordini di pagamento transfrontalieri<sup>178</sup>. Queste partecipazioni sono state assunte dalla BNS per motivi diversi, sia per poter acquisire una visione approfondita sulla stabilità e solidità delle imprese mediante una rappresentanza nel consiglio d'amministrazione (*Orell Füssli, Telekurs*), sia per venire ammessa come membro del sistema (*SWIFT*). In tutti i casi l'assunzione di partecipazioni è servita all'adempimento di un compito della banca centrale (nel senso dell'art. 5 cpv. 2 lett. b rispettivamente lett. c D-LBN). Con l'articolo 12 D-LBN, queste partecipazioni di capitale della BNS ottengono una base giuridica esplicita.

Mediante il decreto federale del 26 giugno 1930 sulla partecipazione della Banca nazionale svizzera alla Banca dei pagamenti internazionali (RS 951.19), la BNS è stata autorizzata a partecipare al capitale azionario della BRI e ad esercitare i relativi diritti societari. La BNS partecipa oggi con 16 000 azioni alla BRI. È rappresentata nel consiglio d'amministrazione dal presidente della Direzione generale. In virtù dell'articolo 1 del decreto federale, l'entità della partecipazione viene fissata d'intesa con il Consiglio federale. Compito della BRI è di promuovere la cooperazione tra le banche centrali e mettere loro a disposizione le infrastrutture per le transazioni finanziarie internazionali. In particolare la BRI serve come forum per incontri di organi delle banche centrali internazionali, offre alle banche centrali possibilità d'investimento delle loro riserve valutarie, gestisce banche di dati per operazioni bancarie internazionali e studia gli sviluppi sui mercati finanziari, mette a disposizione i propri servizi nell'esecuzione di aiuti di credito internazionali. La BNS utilizza le prestazioni della BRI in tutti questi quattro settori. La sua partecipazione al capitale della BRI le rende possibile esercitare un'influenza determinante sull'attività di questa istituzione. La creazione di una base legale generale per la partecipazione della BNS al capitale di società o di altre persone giuridiche consente di abrogare il summenzionato decreto federale del 26 giugno 1930 (n. 2.8.1.3).

## **2.2.6                    Operazioni per i bisogni di esercizio (art. 13 D-LBN)**

La norma costituisce la base per le cosiddette operazioni ausiliarie della BNS per l'adempimento del suo incarico (ad es. acquisto di terreni per edifici bancari; acquisizione di mezzi informatici, dispositivi di sicurezza e mobilio, ecc.) nonché per le operazioni bancarie a favore del suo personale e delle sue istituzioni di previdenza. L'articolo 13 D-LBN sostituisce l'articolo 14 numero 6 LBN.

<sup>178</sup> Cfr. 94° Rapporto di gestione BNS 2001, pagg. 96-97.

**2.3** **Capitolo 3:**  
**Competenze in materia di politica monetaria**

**2.3.1** **Sezione 1: Statistica**

**2.3.1.1** **Rilevamento di dati statistici**  
**(art. 14 D-LBN)**

**2.3.1.1.1** **Obiettivo**  
**(art. 14 cpv. 1 D-LBN)**

Dato che oggi l'attività statistica della BNS è disciplinata da basi giuridiche molto diverse, a quest'attività manca una definizione completa dell'obiettivo. Ora ne deve essere sancita una dall'articolo 14 capoverso 1 D-LBN. Il rilevamento di dati statistici da parte della Banca nazionale servirà all'adempimento dei suoi compiti di legge e all'osservazione degli sviluppi sui mercati finanziari. Il riferimento ai compiti di legge della BNS evidenzia che l'attività statistica della BNS dovrà anzitutto preparare le basi decisionali per lo svolgimento dei suoi compiti, come descritti nell'articolo 5 D-LBN. In primo piano vi è la politica monetaria e valutaria. Possono però sorgere necessità statistiche anche dai compiti dell'approvvigionamento di liquidità, dell'approvvigionamento di numerario, della garanzia del funzionamento di sistemi di pagamento senza contanti e del contributo alla stabilità del sistema finanziario. La normativa in materia di statistica della legge sulle banche (art. 7 cpv. 3 LBCR) contiene già ora, per le statistiche bancarie, un riferimento all'obiettivo dei compiti della banca centrale. Questo dovrà ora essere esteso a tutta l'attività statistica della BNS.

Nell'interesse di un'esauriente statistica sui mercati finanziari da un'unica fonte, la BNS può anche rilevare dati che non le servono immediatamente per lo svolgimento delle sue attività legali (n. 1.5.2.2.2). Questi dati devono servire «all'osservazione dell'evoluzione dei mercati finanziari». Si evidenzia così che le statistiche non vengono realizzate solo per l'uso da parte della sola BNS ma che – se vengono pubblicate – aumentano la trasparenza dei mercati finanziari, in quanto possono venire utilizzate dall'economia e anche da altre istituzioni pubbliche. Di conseguenza, nel rilevamento delle statistiche, la Banca nazionale dovrà considerare oltre ai suoi compiti, anche le esigenze degli altri utenti. Un orientamento un po' più ampio della funzione statistica della BNS è connesso a notevoli vantaggi per le persone sottoposte all'obbligo di informazione. Vengono evitate sovrapposizioni con l'attività statistica della Commissione federale delle banche o di altre istituzioni della Confederazione. Gli obblighi di informazione in materia di dati statistici vanno adempiuti solo nei confronti di un'unica istituzione, la BNS. Le imprese ottengono così accesso a statistiche qualitativamente elevate che possono venire utilizzate proficuamente per i propri scopi. Viene posto un limite alla competenza statistica della BNS nell'articolo 14 capoverso 1 D-LBN nel senso che i dati statistici rilevati devono essere necessari per gli scopi indicati. La legge rammenta qui il principio di proporzionalità, che deve naturalmente essere osservato in questo contesto.

### **2.3.1.1.2 Collaborazione nazionale e internazionale nel rilevamento di dati statistici (art. 14 cpv. 2 D-LBN)**

Il rilevamento di dati statistici è ovviamente fonte di un certo onere per tutti i partecipanti. Si tratta quindi di evitare nella misura del possibile i doppioni. Nell'ambito della legge sulla statistica federale (LStat), la legislazione in vigore impone già alla Banca nazionale l'obbligo di collaborare con l'Ufficio federale di statistica nella concezione dei rilevamenti statistici e a mettere a disposizione i dati necessari. La LStat menziona esplicitamente la cooperazione tra la BNS e l'UFS nel campo della bilancia dei pagamenti. Inoltre la BNS e la CFB collaborano già strettamente alla concezione dei rilevamenti statistici sulle banche che possono risultare utili ai fini della sorveglianza.

Con l'aumento degli intrecci internazionali dei mercati finanziari è aumentata l'importanza della cooperazione monetaria internazionale. Questa presuppone tra l'altro che le statistiche realizzate a livello nazionale vengano riassunte a livello internazionale e possano venire confrontate. Il Fondo monetario internazionale elabora per esempio norme vincolanti in materia di statistiche<sup>179</sup>. Esse fanno parte del nucleo di standard e di codici la cui osservanza è verificata nell'ambito del «*Reports on the Observance of Standards and Codes*» (n. 5). La compatibilità internazionale è pertanto indispensabile nel contesto del rilevamento di dati da parte della BNS.

L'articolo 14 capoverso 2 D-LBN autorizza pertanto espressamente la BNS a collaborare in materia di statistiche con i competenti servizi della Confederazione (in particolare con l'UFS e la CFB), con le autorità competenti di altri Paesi e con le organizzazioni internazionali. Lo scambio di dati individuali confidenziali non entra in considerazione in questo contesto (n. 2.3.1.3).

### **2.3.1.2 Obbligo di informazione (art. 15 D-LBN)**

#### **2.3.1.2.1 Destinatari dell'obbligo di informazione statistica**

Gli obblighi di fornire informazioni statistiche nei confronti di istituzioni statali non limitano la libertà dell'economia nella strutturazione della sua attività commerciale. Però possono rappresentare un certo onere finanziario. Il principio di legalità esige pertanto che la legge ne trattegi i principi. Contemporaneamente però, la BNS deve essere in grado di adattare flessibilmente le statistiche all'evoluzione dei mercati finanziari e alle mutate esigenze.

Per rendere giustizia a queste esigenze contraddittorie, l'articolo 15 D-LBN segue un concetto su due livelli per la descrizione degli obblighi di dichiarazione statistica. In base alla loro importanza ai fini dei diversi settori statistici si distinguono due cerchie di persone obbligate a fornire informazioni (art. 15 cpv. 1 e 2).

<sup>179</sup> Si tratta in particolare dello «Special Data Dissemination Standard» (SDDS) nonché del «General Data Dissemination System» (GDDS); cfr. <http://dsbb.imf.org/>.

### **2.3.1.2.2            1<sup>a</sup> cerchia: banche, borse, commercianti di valori mobiliari e direzioni dei fondi di investimento (art. 15 cpv. 1 D-LBN)**

Il nucleo della statistica del mercato finanziario e, quindi della prima cerchia, è costituito da banche, borse, commercianti di valori mobiliari e direzioni di fondi d'investimento svizzeri o rappresentanti di fondi d'investimento esteri. Pertanto questa cerchia comprende – oltre alle banche e ai fondi di investimento, già attualmente sottoposti all'obbligo legale di fornire informazioni – anche le borse e i commercianti di valori mobiliari. Sia la CFB che la BNS ritengono necessario ottenere dati relativi ai mercati finanziari da parte di istituzioni come la Borsa svizzera e informazioni quantitative sulle attività dei commercianti di valori mobiliari. Sono in particolare necessarie informazioni sulla dotazione di fondi propri per valutare la resistenza alle crisi di commercio dei titoli. La legge sulle borse non contiene basi legali per l'introduzione di rilevamenti statistici. L'articolo 15 capoverso 1 D-LBN colma questa lacuna.

L'assoggettamento delle banche, delle borse, dei commercianti di valori mobiliari e delle direzioni dei fondi di investimento alle pertinenti legislazioni in materia di vigilanza, rispettivamente alla vigilanza della Commissione federale delle banche impone automaticamente l'obbligo di informazione nei confronti della BNS. Dal profilo del contenuto l'obbligo di fornire informazioni è descritto in modo esauriente nell'ambito dell'articolo 14 capoverso 1 D-LBN.

### **2.3.1.2.3            2<sup>a</sup> cerchia: altri operatori dei mercati finanziari (art. 15 cpv. 2 D-LBN)**

Nel contesto della trasformazione della statistica monetaria in una vera e propria statistica sui mercati finanziari (n. 1.5.2.2.2), sono indispensabili informazioni sufficienti su *tutti gli operatori importanti* della piazza finanziaria svizzera per la conduzione della politica monetaria. Per questo motivo – sempre che sia necessario – la BNS dovrebbe poter raccogliere dati statistici sulle attività, in particolare sui bilanci e sui conti di risultato, non soltanto da parte delle persone già attualmente sottoposte all'obbligo di fornire informazioni statistiche (banche, fondi di investimento, commercianti di valori mobiliari), bensì da parte della compagnie di assicurazione, delle casse pensioni, delle società di investimento, dei fornitori di servizi di pagamento, ecc. Vale però una chiara limitazione, nel senso la raccolta di dati deve essere conforme al mandato legale della BNS. Pertanto l'articolo 15 capoverso 2 precisa espressamente che il rilevamento dei dati deve essere necessario per ottenere una panoramica dei mercati finanziari e del traffico dei pagamenti, come pure per allestire la bilancia dei pagamenti e la statistica degli attivi all'estero.

Dato che l'articolo 15 capoverso 2 menziona espressamente come obiettivo del rilevamento di dati statistici l'allestimento della bilancia dei pagamenti e la statistica degli attivi all'estero, questa attività statistica della BNS dispone ormai di una base legale nella nuova LBN. La statistica della bilancia dei pagamenti – che la BNS allestisce e pubblica da qualche tempo sotto la propria responsabilità – era allestita nel corso degli anni Ottanta sulla base della stima della transazioni correnti. In passato questa statistica era sempre allestita dalla BNS perché essa sola disponeva di informazioni sul reddito dei capitali investiti all'estero. In tutti gli Stati europei, tranne che in Gran Bretagna e in Irlanda, la bilancia dei pagamenti è allestita dalla banca

centrale. La Banca centrale europea è quindi incaricata di allestire la bilancia dei pagamenti della zona euro. I movimenti transfrontalieri di capitali sono aumentati nel corso degli ultimi anni e hanno una sempre maggiore influenza sul corso del cambio. Pertanto l'articolo 15 capoverso 2 D-LBN menziona il mandato attuale della BNS, ossia l'allestimento della bilancia dei pagamenti.

La seconda cerchia di persone fisiche o giuridiche tenute a fornire dati statistici è enumerata nella legge a titolo di esempio e non in modo esauriente. Spiegheremo succintamente qui sotto per quali motivi le persone enumerate nella seconda cerchia dovrebbero d'ora in poi essere sottoposte all'obbligo di fornire dati statistici:

#### *Compagnie di assicurazione*

L'Ufficio federale delle assicurazioni private pubblica i dati relativi alle compagnie di assicurazione. I dati in questione concernono il volume dei premi, il totale delle prestazioni versate per i sinistri e il capitale investito, ma non la politica di investimento. Dato che le compagnie di assicurazione gestiscono averi considerevoli che possono influenzare l'evoluzione e la crescita degli aggregati monetari, la BNS ha interesse a ottenere dati aggiornati sul loro comportamento in materia di investimento, in particolare nel campo dell'assicurazione sulla vita e della riassicurazione.

#### *Istituzioni della previdenza professionale (casce pensioni)*

Come già le compagnie di assicurazione, le casce pensioni gestiscono averi considerevoli: In Svizzera esistono numerose casce pensioni: alcune di esse sono di piccole dimensioni e non influenzano affatto l'evoluzione dei mercati finanziari, mentre altre sono veri e propri aggregati monetari. Nel caso delle istituzioni di dimensioni maggiori tali ripercussioni non sono da escludere. Esse devono pertanto essere integrate nel sistema di informazioni statistiche della BNS.

#### *Società di investimento e società holding*

Tutte le persone fisiche o giuridiche e enti pubblici domiciliati in Svizzera che dispongono di averi finanziari o di crediti, come pure di investimenti diretti all'estero, o che effettuano operazioni finanziarie o commerciali oppure forniscono prestazioni di servizi all'infuori delle frontiere svizzere devono essere presi in considerazione nei dati statistici ai fini della statistica della bilancia dei pagamenti e degli attivi all'estero. Considerato l'onere amministrativo delle persone tenute a fornire informazioni statistiche, la BNS richiede dati statistici unicamente alle persone fisiche o giuridiche e agli enti pubblici le cui transazioni o averi superano un importo minimo previamente definito. Tale importo è definito nell'ordinanza del 30 giugno 1993 sull'esecuzione di rilevazioni statistiche federali e ammonta a 1 milione di franchi al trimestre per la bilancia dei movimenti di capitale e a 10 milioni di franchi per la statistica degli averi netti all'estero. Attualmente circa 1 500 persone – per lo più persone giuridiche – sono prese in considerazione ai fini di questi rilevamenti. Nel citare le società di investimento e le società holding, la legge segnala a titolo di esempio queste condizioni particolari per l'allestimento della statistica della bilancia dei pagamenti e degli averi netti all'estero.

#### *Esercenti di sistemi di pagamento e di gestione delle operazioni su titoli*

Per motivi di politica monetaria (influsso sul numerario in circolazione, definizione degli aggregati monetari e protezione del sistema), al BNS ha interesse a ottenere

indicazioni sull'utilizzazione (diffusione) di mezzi di pagamento senza numerario e sulla cifra d'affari realizzata per il tramite di carte di credito e di debito e di altri sostituti del numerario. La BNS ha parimenti bisogno di dati relativi ai mercati finanziari provenienti da istituti come *SIS SegalIntersettle AG*, *Continuous Linked Settlement (CLS)* e *Europay*. Per gli esercenti ordinari – tranne per quelli che trattano somme ingenti e per i sistemi che trattano operazioni su titoli (n. 2.3.3) – rilevamenti trimestrali dovrebbero essere sufficienti.

#### *La Posta*

Attualmente l'azienda «La Posta» fornisce su base volontaria alla BNS le informazioni necessarie al calcolo degli aggregati monetari. Questi dati sono trattati come quelli delle banche e sono pubblicati unicamente in forma riassuntiva. In considerazione del suo ruolo centrale nel traffico dei pagamenti, la Posta dovrebbe nondimeno essere sottoposta all'obbligo legale di fornire dati statistici.

### **2.3.1.2.4                   Contenuto e periodicità dei rilevamenti (art. 15 cpv. 3 D-LBN)**

La Banca nazionale deve potere fissare le modalità dei rilevamenti. Ne fanno parte la descrizione precisa del contenuto delle dichiarazioni così come la loro periodicità. Oggi la BNS rileva le sue statistiche su base triennale, annuale, semestrale, trimestrale o mensile. In futuro non si possono escludere delle dichiarazioni giornaliere in casi eccezionali. La formulazione aperta scelta nella legge consente alla BNS di effettuare sia rilevamenti integrali, sia rilevamenti parziali negli ambiti definiti. Già attualmente – nell'intento di limitare al minimo il lavoro di raccolta dei dati – i rilevamenti completi sono effettuati praticamente soltanto nell'ambito delle statistiche di fine anno.

Nella fissazione del procedimento di dichiarazione, la Banca nazionale dovrà adeguarsi al progresso tecnico e poter determinare le forme adatte per la trasmissione dei dati, ovvero in futuro sempre più in forma elettronica. L'attuale procedura di comunicazione per il tramite di moduli cartacei è dispendiosa, fonte di errori e tecnicamente superata. Contrariamente a quanto disposto dalla legislazione in vigore, la BNS dovrebbe potere ordinare la trasmissione dei dati in forma informatica e, se del caso, un modo di presentazione uniforme (*Edifact*).

Come già nel caso della statistica sui fondi di investimento, la NS deve inoltre poter ricorrere a terzi qualificati per la raccolta dei dati (*outsourcing* limitato). Nella fattispecie ci si deve orientare sul principio di proporzionalità. Le informazioni che in quanto a contenuto, periodicità o procedura possono comportare un onere rilevante per le imprese, devono poter essere giustificate dalla BNS con la loro grande importanza. In questo contesto bisogna fare riferimento alla Commissione per la statistica bancaria, la quale ha avuto buoni risultati come forum di discussione di questo tipo di questioni e lo sviluppo ulteriore dei concetti statistici. Questa forma di cooperazione tra la BNS e le persone soggette all'obbligo di informazione ha dato buoni frutti. Sarà importante anche in futuro. Gli scambi tra specialisti contribuiscono notevolmente all'efficacia della raccolta di dati da parte della BNS e quindi alla pertinenza delle statistiche; inoltre essi consentono alla Banca nazionale una migliore conoscenza delle attività delle banche e dell'onere per questa attività statistica.

Questa forma comprovata di cooperazione svolgerà anche in futuro un ruolo importante.

La BNS deve poter stabilire per via d'ordinanza le modalità di raccolta dei dati (art. 15. cpv. 3 D-LBN). Autorizzare a livello di legge la BNS a emanare un'ordinanza di esecuzione non è soltanto lecito (art. 164 cpv. 2 Cost.), ma oggettivamente adeguato visto che l'articolo 99 capoverso 2 Cost. prevede che la BNS – in quanto «banca centrale indipendente» – conduce la politica monetaria. Il Consiglio federale non deve approvare l'ordinanza della BNS; una simile approvazione sarebbe sensata soltanto se il Consiglio federale ne potesse influenzare il contenuto. Questo modo di procedere è però in contraddizione con l'articolo 6 D-LBN (libertà d'azione della BNS). La delega alla BNS della competenza di emanare norme di diritto ossequia l'indipendenza funzionale della Banca nazionale (n. 2.1.6).

### **2.3.1.3 Riservatezza (art. 16 D-LBN)**

#### **2.3.1.3.1 Tutela del segreto (art. 16 cpv. 1 D-LBN)**

La protezione dei dati personali e l'obbligo di trattare in modo confidenziale i dati raccolti fanno parte delle norme oggi applicate alle inchieste statistiche. L'articolo 16 capoverso 1 D-LBN precisa che la BNS deve mantenere il segreto sui dati raccolti e concernenti le persone sottoposte all'obbligo di fornire dati statistici. L'obbligo di mantenere il segreto non si applica ai dati pubblicati dalle persone sottoposte all'obbligo di fornire dati statistici. Per il tramite dell'articolo 16 capoverso 1 la nuova LBN riprende l'obbligo di tutelare il segreto in ambito di statistica bancaria sancito dall'articolo 9 capoverso 1 LBCR e lo estende all'insieme dell'attività statistica della BNS.

La disposizione ha un doppio significato. Anzitutto riguarda informazioni che arrivano alla BNS nell'ambito delle sue competenze di politica monetaria. Queste sono soggette al segreto d'ufficio. In questo senso l'articolo 16 capoverso 1 D-LBN sottolinea e concretizza l'obbligo generale di segretezza dei membri degli organi bancari e degli impiegati della BNS (art. 49 D-LBN; n. 2.5.6.1), senza emanare una normativa differente per il settore delle statistiche. Gli obblighi di cui all'articolo 46 capoversi 1 e 2 D-LBN, nonché le conseguenze di cui all'articolo 49 capoversi 1 e 2 D-LBN valgono anche in questa sede.

Il principio dell'articolo 16 capoverso 1 D-LBN deve essere rispettato anche dalla BNS come istituzione. Può pubblicare i dati rilevati nell'ambito della sua attività statistica esclusivamente in forma succinta e trasmetterli ad altri servizi solo conformemente alle disposizioni dell'articolo 16 capoversi 3-5 D-LBN.

#### **2.3.1.3.2 Pubblicazione di statistiche (art. 16 cpv. 2 D-LBN)**

L'articolo 16 capoverso 2 D-LBN fonda l'obbligo della BNS di pubblicare i dati rilevati sotto forma di statistiche. Diventa quindi anzitutto evidente che la BNS non può rilevare i suoi dati statistici solo in vista dell'adempimento dei suoi compiti le-

gali. Deve contemporaneamente accertarsi che i dati siano idonei alla pubblicazione sotto forma di statistiche. Nel rilevamento e nella preparazione dei dati bisogna pertanto tenere conto anche delle esigenze degli utenti esterni delle statistiche.

In virtù del suo obbligo di serbare il segreto, la BNS deve far sì che nel corso della pubblicazione delle statistiche non vengano resi pubblici dati di singole persone soggette all'obbligo di informazione. Non devono nemmeno essere possibili conclusioni fondate su singoli dati, a meno che queste informazioni siano comunque accessibili, per esempio in virtù di un obbligo legale di pubblicazione da parte della persona interessata. Per far fronte a questo obbligo, la BNS riassume solitamente i dati di almeno tre persone soggette all'obbligo di informazione. In questo modo non solo ci si assicura che nessun utente esterno delle statistiche abbia accesso ai singoli dati, ma si evita altresì che una persona soggetta all'obbligo di informazione possa desumerne i dati commerciali confidenziali di un'altra (p. es. di un concorrente). Tuttavia la BNS deve anche provvedere affinché il riassunto statistico dei dati abbia un senso dal punto di vista economico, ovvero che la forza espressiva della statistica rimanga garantita. Nelle sue statistiche bancarie per esempio, la BNS ordina i gruppi bancari secondo la loro specializzazione (p. es. banche di gestione patrimoniale) o in base a caratteristiche istituzionali (p. es. banche cantonali o controllate dall'estero). Per adempiere le esigenze in materia di tutela del segreto e garantire contemporaneamente la pertinenza dei dati pubblicati, il metodo di riassunto dei dati pubblicati è disciplinato di volta in volta d'intesa con le banche interessate.

### **2.3.1.3.3                    Trasmissione dei dati in forma riassuntiva (art. 16 cpv. 3 D-LBN)**

Mentre l'articolo 14 capoverso 2 D-LBN disciplina i principi della cooperazione statistica nazionale e internazionale della BNS, facendo soprattutto riferimento alla descrizione dei contenuti e delle tecniche statistiche, l'articolo 16 capoverso 3 D-LBN disciplina la questione della riservatezza nell'ambito di questa cooperazione. La BNS è autorizzata a trasmettere i dati rilevati in forma riassuntiva alle autorità e organizzazioni indicate all'articolo 14 capoverso 2 D-LBN. Il riassunto non deve per forza corrispondere a quello effettuato per la pubblicazione delle statistiche da parte della BNS (art. 16 cpv. 2 D-LBN). Può anche avvenire in un altro modo, secondo le indicazioni del destinatario. Dall'articolo 16 capoverso 3 D-LBN risulta però chiaramente che il segreto statistico deve essere mantenuto anche nei confronti delle autorità e organizzazioni estere con le quali la BNS intrattiene una cooperazione statistica.

### **2.3.1.3.4                    Scambio di informazioni con le autorità di vigilanza (art. 16 cpv. 4 D-LBN)**

Come menzionato nel capitolo precedente, il segreto d'ufficio della BNS in virtù dell'articolo 16 capoverso 1 D-LBN vale anche nei confronti di altre autorità. Per l'adempimento dei loro compiti le autorità di sorveglianza, come la Commissione federale delle banche, rilevano a loro volta dati statistici dalle imprese a loro sottoposte. Nel caso delle banche questo provoca doppiioni che gravano inutilmente le persone soggette all'obbligo di informazione. Inoltre, la BNS dispone di un'infrastruttura di banche dati molto sviluppata che le permette una molteplice el-

borazione e analisi dei dati<sup>180</sup>. È pertanto agevole utilizzare questa infrastruttura anche per le esigenze dell'autorità di vigilanza. In virtù dei suoi compiti, l'autorità di sorveglianza è interessata ai dati commerciali delle singole persone soggette all'obbligo di informazione. Pertanto bisogna accordarle non solo l'accesso ai dati riassuntivi, bensì anche ai singoli dati. Queste considerazioni sono sfociate il 1° dicembre 1998 nell'emanazione della norma dell'articolo 54 dell'OBCR (RS 952.02) che crea una base per lo scambio di informazioni tra la BNS e la CFB. Questa disposizione deve avere una base legale esplicita anche nella nuova legge sulla Banca nazionale.

Per il momento lo scambio tra la BNS e l'Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP) dei dati raccolti presso le compagnie di assicurazione non è disciplinato da una disposizione paragonabile a quella dell'articolo 54 OBCR. Dato che si prevede di integrare le compagnie di assicurazione nelle statistiche della Banca nazionale, occorre autorizzare la BNS a smaniare i dati raccolti con l'UFAP, che è l'organo permanente di vigilanza in materia.

La nuova LBN deve pertanto creare una base ineccepibile per lo scambio di dati tra la BNS e le due autorità di vigilanza della Confederazione competenti in materia, ossia la Commissione federale delle banche e l'Ufficio federale delle assicurazioni private (art. 16 cpv. 4 D-LBN). Ovviamente lo scambio si limita alla fornitura di dati relativi alle persone sottoposte all'obbligo di fornire dati statistici, sottoposte alla vigilanza dell'autorità destinataria e quindi tenute a fornirle le informazioni. L'articolo 16 capoverso 4 D-LBN costituisce la base legale ai sensi dell'articolo 19 della legge sulla protezione dei dati (RS 235.1) per lo scambio di dati tra la BNS e queste due autorità di vigilanza.

### **2.3.1.3.5                    Applicazione della legge sulla protezione dei dati (art. 16 cpv. 5 D-LBN)**

Per ulteriori questioni concernenti il rilevamento, l'elaborazione e lo scambio di dati l'articolo 16 capoverso 5 D-LBN rinvia espressamente alla legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (RS 235.1).

## **2.3.2                            Sezione 2: Riserve minime**

### **2.3.2.1                        Scopo e campo d'applicazione (art. 17 D-LBN)**

#### **2.3.2.1.1                    Scopo (art. 17 cpv. 1 D-LBN)**

La normativa proposta in materia di riserve minime è destinata a facilitare il funzionamento del mercato monetario. In pratica le banche commerciali detengono la liquidità di cassa – sovente superiore a quanto prescritto dalla legge – per poter ga-

<sup>180</sup> Cfr. in merito BNS, 90° Rapporto di gestione 1997, pag. 48 segg.; BNS, 91° Rapporto di gestione 1998, pag. 57; Bodmer/Kleiner/Lutz, Kommentar zum schweizerischen Bankengesetz, art. 23 N. 6.

rantire il traffico dei pagamenti e conservare una certa indipendenza nei confronti della banca centrale nel processo di creazione della moneta. Un'esigenza legale relativa alle liquidità che vada oltre il livello richiesto per il funzionamento del traffico dei pagamenti provocherebbe una riduzione delle fluttuazioni degli averi in giroconto delle banche e dei tassi di interesse sul mercato monetario (n. 1.5.3.4). È in questo contesto che si situa l'importanza di una riserva minima di questo genere ai fini della politica monetaria. Tale importanza è evidenziata dallo scopo definito all'articolo 17 capoverso 1 D-LBN. Lo scopo ivi indicato indica chiaramente che la normativa in materia di riserve minime non può essere utilizzata per gestire attivamente le liquidità della banca (n. 1.5.3.3).

### **2.3.2.1.2 Campo d'applicazione (art. 17 cpv. 1 e 2 D-LBN)**

Oltre a definire lo scopo, l'articolo 17 capoverso 1 precisa che soltanto le banche hanno l'obbligo di mantenere riserve minime. È considerata banca ogni persona che – conformemente alla legge sulle banche – ha ricevuto dalla Commissione delle banche l'autorizzazione a operare come banca. Per banca si intendono parimenti le banche cantonali e i banchieri privati – oggetto in una certa qual misura di un trattamento speciale nella legge sulle banche – nonché le succursali di banche estere, anche quando possono esercitare la loro attività senza l'autorizzazione della CFB, ossia in virtù dell'articolo 2 capoverso 3 della legge sulle banche o in virtù di un trattato internazionale. Menzionando esplicitamente le banche, la LBN limita l'obbligo di mantenere riserve agli istituti che possono creare moneta. Gli altri titolari di giroconti presso la Banca nazionale non sono per il momento sottoposti a questo regime.

Nell'ottica attuale basta sottoporre le banche all'obbligo di mantenere riserve minime. L'evoluzione nel settore del traffico dei pagamenti senza numerario potrebbe però rendere necessaria un'estensione della cerchia degli istituti sottoposti a tale obbligo. Questo per esempio se nel contesto dell'emissione di moneta elettronica altri istituti, oltre alle banche, dovessero emettere mezzi di pagamento, con la conseguenza che la richiesta di moneta della banca centrale scenderebbe al di sotto del livello definito per l'attuazione della politica monetaria. L'attuazione dello scopo assegnato alle riserve minime, ossia garantire una domanda minima costante di moneta della banca centrale, sarebbe così compromessa; dal canto suo l'attuazione della politica monetaria sarebbe fortemente ostacolata. In un simile caso l'articolo 17 capoverso D-LBN prevede che la BNS può, per via d'ordinanza, sottoporre all'obbligo di mantenere riserve minime non soltanto le banche, ma anche chi emette moneta elettronica, nonché gli altri istituti che emettono mezzi di pagamento.

La delega alla BNS della competenza di stabilire per via d'ordinanza un'estensione della cerchia degli istituti sottoposti all'obbligo di mantenere riserve minime sembra adeguata in quanto le disposizioni sulle riserve minime perseguono un obiettivo di politica monetaria, ragione per la quale la Banca nazionale dovrebbe essere autorizzata a strutturarle. Inoltre la nuova LBN delega la competenza di disciplinare le questioni di carattere tecnico direttamente alla Banca nazionale per consentirle di operare in modo flessibile. Infine, la norma sulla delega proposta dall'articolo 17 capoverso 2 D-LBN presenta il grado di concretamento richiesto: sia la locuzione «moneta elettronica» che quella di «mezzi di pagamento» sono attualmente definite in

maniera sufficientemente precisa<sup>181</sup>. L'esigenza secondo la quale l'attuazione della politica monetaria deve essere «fortemente» ostacolata dalla diffusione di mezzi di pagamento emessi da istituti privati costituisce una soglia elevata che deve essere superata prima che la BNS possa estendere l'obbligo di mantenere riserve minime ad altri destinatari di questa disposizione. D'altra parte l'utilizzazione del vecchio sistema di riserve minime (art. 16a segg. LBN) supposeva già determinate attribuzioni di competenze legislative. Paragonata alla vecchia competenza di escludere dal calcolo delle riserve minime i crediti in valuta estera (art. 16d cpv. 1 LBN), la competenza della BNS di estendere ad altri emittenti di mezzi di pagamento l'obbligo di mantenere riserve minime (art. 18 cpv. 2 D-LBN) non sembra affatto nuova.

### **2.3.2.2                    Struttura (art. 18 D-LBN)**

#### **2.3.2.2.1                Componenti delle riserve minime (art. 18 cpv. 1 D-LBN)**

L'articolo 18 capoversi 1 e 2 definisce i principi dell'obbligo di mantenere riserve minime: menziona la competenza della BNS di stabilire l'aliquota delle riserve minime e descrive le riserve minime (art. 18 cpv. 1 D-LBN).

Dalla formulazione «la Banca nazionale stabilisce l'aliquota delle riserve minime» del primo periodo dell'articolo 18 capoverso 1 D-LBN risulta anzitutto che l'obbligo di mantenere riserve minime è concepito come uno strumento duraturo, come lo erano sinora le disposizioni relative alla liquidità di cassa. Esso deve garantire la stabilità della domanda di moneta della banca centrale e ridurre le variazioni dei tassi di interesse. Questo significa che di massima la BNS non può decidere di rinunciare a questo strumento. Nondimeno, nell'ambito della sua competenza di stabilire l'aliquota delle riserve minime, la BNS può optare a favore di un'aliquota zero se da altri fattori risultasse una sufficiente stabilità della domanda di moneta.

Le riserve minime devono essere mantenute sulla media di un periodo. Questo corrisponde al disciplinamento attuale secondo l'articolo 19 OBCR. Le riserve minime non sono pertanto averi delle banche bloccati presso la BNS, bensì averi liberamente disponibili nella misura in cui raggiungono in media il livello prescritto durante un determinato periodo di tempo. Le modalità di calcolo della media e della durata del periodo determinante possono essere stabilite per il tramite di un'ordinanza della BNS. Il disciplinamento attualmente applicato in forza delle disposizioni sulla liquidità di cassa – che si fonda sui valori giornalieri per quanto concerne le componenti della liquidità e che stabilisce in un mese (dal 20 di un mese al 19 del mese successivo) il periodo di calcolo della media – potrebbe fungere da modello.

Il secondo periodo dell'articolo 18 capoverso 1 D-LBN definisce le *componenti delle riserve minime*. Le riserve minime sono le liquidità delle banche. In virtù del vincolo tra l'obbligo di mantenere riserve minime e la politica monetaria della BNS, le riserve minime devono essere detenute in franchi svizzeri. Le monete, le banconote e gli averi in giroconto presso la Banca nazionale sono riconosciuti come riser-

<sup>181</sup> Cfr. in merito Banca centrale europea, Bericht über elektronisches Geld, Francoforte 1988, pag. 8; «Messaggio LUMP» (nota 9), FF 1999 6201 segg.

ve minime. In questo senso viene mantenuto un disciplinamento che ha fornito buone prove.

La presa in considerazione degli *averi in numerario* consente di evitare che in virtù dell'obbligo di mantenere riserve minime le banche possano effettuare con la BNS transazioni in numerario che non avrebbero altrimenti operato. Il rischio di perturbazioni dell'approvvigionamento in numerario e quindi di ostacoli al traffico dei pagamenti ne viene pertanto ridotto. Gli *averi delle banche in giroconto* presso la BNS costituiscono un'ulteriore e importante componente delle riserve minime. Essi sono indispensabili all'esecuzione del traffico interbancario dei pagamenti (n. 2.1.5.3.3).

Non devono invece essere presi in considerazione gli averi delle banche presso la Posta. L'esclusione di questi averi dalle riserve minime si giustifica per il fatto che le liquidità minime prescritte per legge sono volte a garantire una domanda costante di moneta della banca centrale, mentre gli averi in conto corrente postale non costituiscono né mezzi legali di pagamento, né moneta della banca centrale. I timori espressi in particolare dalla Posta, timori secondo i quali l'esclusione degli averi in conto corrente postale avrebbe provocato a detrimento delle banche un rincaro del traffico dei pagamenti devono essere relativizzati. È vero che le banche hanno di fatto l'obbligo di mantenere determinati averi in conto corrente postale ai fini dei pagamenti. Se si escludono questi averi dalle riserve minime, le banche dovrebbero di massima detenere altri attivi assegnabili alle riserve minime. Dato però che la legge prevede ora (art. 18 cpv. 2 ultimo periodo D-LBN, n. 2.3.2.2.2) determinati allentamenti dell'obbligo di mantenere riserve minime, il rapporto tra le liquidità effettive delle banche e le liquidità prescritte per legge non sarà sostanzialmente modificato da questo cambiamento di sistema. Per conservare il medesimo tasso di liquidità le banche non hanno l'obbligo di mantenere ulteriori riserve minime oltre agli averi in conto corrente postale necessari ai pagamenti, ma non assegnabili alle riserve minime. Pertanto le banche non devono temere un rincaro del traffico dei pagamenti. È invece ipotizzabile che le banche mantengano oggi averi in conto corrente postale a titolo di riserve minime, senza averne direttamente bisogno per i pagamenti. In futuro tali averi sarebbero trasferiti ai giroconti presso la BNS, circostanza che potrebbe provocare un certo calo della domanda di conti correnti postali. Nondimeno, finché non esisterà in Svizzera una vera e propria soluzione per i pagamenti che sostituisca il sistema dei pagamenti di Postfinance, questo calo dovrebbe mantenersi entro limiti accettabili.

Contrariamente al sistema delle riserve obbligatorie secondo il SEBC, l'articolo 18 D-LBN non prevede *alcuna remunerazione degli interessi* sulle riserve minime. Questa assenza di remunerazione può essere giustificata dal fatto che nel sistema proposto le monete e le banconote detenute dalle banche possono anche essere prese in considerazione nelle riserve minime. La remunerazione degli averi in numerario delle banche da parte della BNS costituirebbe una disparità di trattamento rispetto al resto dell'economia. Come nel caso di quest'ultima, le banche potrebbero detenere i loro averi in numerario ai fini di transazioni e non soltanto per ottemperare all'obbligo di mantenere riserve minime. Si può comunque ipotizzare che a seconda della strutturazione della norma e del sistema interbancario le banche debbano mantenere averi in giroconto di un importo superiore a quello necessario al buon funzionamento del sistema di pagamento. Se questa soluzione dovesse provocare

svantaggi concorrenziali rispetto ai sistemi bancari esteri, la BNS potrebbe allora prospettare la remunerazione degli averi in giroconto (n. 2.2.2.2). I vantaggi e gli inconvenienti di una remunerazione dovranno nondimeno essere accuratamente ponderati.

### **2.3.2.2.2            Impegni soggetti all'obbligo di copertura mediante le riserve minime e aliquota massima (art. 18 cpv. 2 D-LBN)**

L'articolo 18 capoverso 1 D-LBN definisce il numeratore di calcolo per il tramite dei diversi elementi delle riserve minime; il capoverso 2 invece definisce il denominatore di questa equazione per il tramite degli impegni delle banche soggetti all'obbligo di copertura mediante le riserve minime. L'aliquota massima delle riserve minime è parimenti definita.

L'*aliquota delle riserve minime* stabilita dalla Banca nazionale non deve superare il 4 per cento (art. 18 cpv. 2 primo periodo), ciò che corrisponde al limite superiore previsto attualmente dalla disposizione sulle liquidità di cassa (art. 19 cpv. 2 OBCR). L'aliquota delle riserve minime deve di massima essere relativamente bassa perché la base prescelta per il calcolo di tali riserve deve essere relativamente ampia per garantire la continuità auspicata a livello di domanda di liquidità. Inoltre la modicità dell'aliquota delle riserve minime riduce il rischio di manovre di aggiramento da parte delle banche. Attualmente l'aliquota delle riserve minime è del 2,5 per cento.

Gli *impegni* a breve scadenza in franchi svizzeri delle banche costituiscono il parametro di riferimento per il calcolo delle riserve minime. Questo approccio si fonda pertanto sul parametro che determina naturalmente il fabbisogno di liquidità di una banca. Tale parametro funge già attualmente da base di calcolo delle disposizioni sulle liquidità delle banche (art. 4 cpv. 1 lett. B LBCR).

A differenza della legislazione dell'UE<sup>182</sup>, che nel calcolo delle riserve minime comprende gli impegni senza tenere conto della valuta in cui sono espressi, in Svizzera saranno presi in considerazione unicamente gli *impegni in franchi svizzeri* (art. 18 cpv. 2 secondo periodo D-LBN). Già attualmente gli impegni in franchi svizzeri sono presi in considerazione per il calcolo della liquidità delle banche (art. 19 cpv. 1 OBCR). Dal profilo della politica monetaria, la presa in considerazione di impegni in valuta estera non è idonea per garantire il buon funzionamento dei sistemi di pagamento nel caso delle banche svizzere perché esse effettuano la maggior parte delle loro transazioni in franchi svizzeri. Date che le riserve richieste varierebbero in funzione della fluttuazione dei corsi del cambio, il principale obiettivo di questa disposizione – ossia la garanzia di una domanda costante di moneta – potrebbe addirittura essere compromesso se si tenesse conto degli impegni in valuta estera. Inoltre la formulazione «impegni in franchi svizzeri» indica chiaramente che i soli impegni monetari delle banche – e non invece impegni sotto forma di valori

<sup>182</sup> Regolamento (CE) n° 2531/98 del Consiglio concernente l'applicazione di riserve obbligatorie da parte della Banca centrale europea, GUCE n. L 318 del 27 novembre 1998, pag. 1.

mobiliari, metalli preziosi o merci – entrano in linea di conto per il calcolo delle riserve minime.

Entrano in linea di conto nel calcolo delle riserve minime gli «*impegni a breve scadenza*». Rientrano in questa definizione gli impegni a vista oppure di una *durata residua* di tre mesi (art. 18 cpv. 2 secondo periodo D-LBN). Pertanto viene pure ripresa l'attuale regolamentazione in materia di liquidità di cassa (art. 19 cpv. 1 OBCR). Dato che le disposizioni sulle riserve minime hanno lo scopo di influenzare il comportamento delle banche in materia di liquidità, la durata massima deve essere orientata sul flusso di pagamenti effettivamente prospettato e quindi sulla durata residua, ma non invece sulla durata iniziale degli impegni. Una durata massima orientata sulla durata residua è inoltre più idonea per evitare arbitraggi delle banche per modificare le scadenze e aggirare le disposizioni sulle riserve minime.

Rientrano parimenti negli impegni a breve scadenza gli *impegni nei confronti della clientela sotto forma di risparmio o di investimento* (senza i capitali della previdenza vincolata, art. 18 cpv. 2 secondo periodo D-LBN). Gli impegni delle banche sotto forma di risparmio o di investimento devono essere menzionati esplicitamente nella LBN come elementi della base di calcolo, dato che le possibilità di ritiro da questi depositi sono sovente limitate (clausola di disdetta). Se non fossero menzionati separatamente non si saprebbe con certezza se questi impegni delle banche sono compresi nella locuzione «impegni a vista o di una durata residua di tre mesi al massimo».

Una *riserva* a livello di legge deve consentire alla BNS di liberare, interamente o parzialmente, per il tramite di un'ordinanza e a determinate condizioni, talune categorie di impegni dall'obbligo di copertura mediante le riserve minime (art. 18 cpv. 2 terzo periodo D-LBN). La Banca nazionale può in tal modo adeguare in modo flessibile le esigenze in materia di riserve minime all'evoluzione dei mercati e dei prodotti finanziari e mantenere pertanto una domanda equilibrata di moneta da parte delle banche. La restrizione «purché lo scopo della legge lo consenta» garantisce che questa clausola derogatoria si applichi all'obiettivo di politica monetaria delle riserve minime. Nella prospettiva attuale sono necessarie due diverse deroghe.

Anzitutto gli averi su *libretti e conti di risparmio e di deposito* devono essere presi in considerazione sino a concorrenza del 20 per cento nella base di calcolo. Questo corrisponde al disciplinamento in vigore in materia di liquidità (art. 19 cpv. 1 OBCR), che poggia sull'idea secondo cui la quota stabile di questi impegni è relativamente elevata, ragione per la quale il fabbisogno di liquidità delle banche è relativamente modesto. Per poter disporre di una certa flessibilità in futuro, è opportuno non stabilire nella legge stessa la percentuale di presa in considerazione dei depositi di risparmio.

La seconda deroga concerne gli *impegni interbancari*. Attualmente essi sono soggetti alle disposizioni sulle liquidità di cassa. Dal profilo della politica monetaria questa normativa è nondimeno problematica dato che le operazioni interbancarie non sono sinonimo di creazione di moneta, ma costituiscono meri trasferimenti di liquidità bancarie. Pertanto il sistema di riserve obbligatorie della BCE esclude dal calcolo di queste riserve gli impegni nei confronti delle banche soggette a questo medesimo sistema. Per questo motivo anche in Svizzera si dovrà escludere per via d'ordinanza dalla base di calcolo gli impegni delle banche nei confronti di altre banche soggette all'obbligo di mantenere riserve minime. In tal modo si evita di gravare doppiamente questi passivi bancari in quanto riserve minime. Questo allentamento rispetto alle attuali disposizioni sulla liquidità compensa in una certa qual misura la

maggior severità delle disposizioni sulle riserve minime che risulta dall'esclusione degli averi in conto corrente postale. I calcoli effettuati dalla BNS mostrano che nella prospettiva attuale il tasso di liquidità delle banche (rapporto tra le liquidità effettive e le liquidità prescritte per legge) non verrà modificato da queste due novità in fatto di riserve minime e che l'esclusione degli averi in conto corrente postale sarà più o meno compensata dall'esclusione degli impegni interbancari a livello di denominatore.

### **2.3.2.2.3                    Gruppi di banche con liquidità consolidate e conglomerati bancari (art. 18 cpv. 3 D-LBN)**

L'articolo 18 capoverso 3 D-LBN concede quindi alla BNS la possibilità di adottare delle regolamentazioni particolari per singoli gruppi bancari. In tal caso non si tratta di una competenza generale di disporre facilitazioni o impedimenti, come nell'articolo 4 capoverso 3 LBCR. Come strumento di politica monetaria, la regolamentazione delle riserve minime deve essere disposta secondo il diritto; a seguito della strutturazione flessibile non è necessaria una regolamentazione per i casi di necessità. Invece deve rimanere in vigore la possibilità di agire su determinate forme di organizzazione delle banche quando queste riguardano la liquidità. Bisogna da un lato pensare al mantenimento consolidato di riserve minime nei gruppi bancari, dall'altro lato ad altre forme giuridiche di cooperazione che portano alla tenuta di liquidità collettive, come ad esempio nel caso delle casse Raiffeisen. La BNS deve avere la possibilità di adottare soluzioni su misura per singoli casi.

### **2.3.2.2.4                    Prova della detenzione (art. 18 cpv. 4 D-LBN)**

L'articolo 18 capoverso 4 D-LBN costituisce la base per l'obbligo delle banche di fornire regolarmente alla BNS la prova della detenzione di riserve minime. Nell'ambito dell'attuale disposizione sulla liquidità di cassa, le segnalazioni avvengono mensilmente (art. 20 OBCR). In questo modo, l'intervallo tra le segnalazioni coincide con il periodo di liquidità. Questo dovrebbe essere il caso anche in futuro, per permettere una sorveglianza costante alla BNS.

### **2.3.2.2.5                    Emanazione di disposizioni di esecuzione (art. 18 cpv. 5 D-LBN)**

L'articolo 18 capoverso 5 D-LBN disciplina la competenza della BNS di regolare mediante ordinanza i dettagli sull'obbligo di mantenere riserve minime. Come indicato in precedenza, il sistema di riserve minime non può essere fissato fin nei dettagli a livello legislativo. Anche se con il sistema si intendono fissare delle condizioni generali durature e stabili per le banche, deve rimanere la possibilità di reagire alle modifiche delle condizioni di mercato. Mediante la delega della competenza regolamentare alla BNS ci si assicura della possibilità di una reazione rapida. L'assegnazione alla BNS di competenze in materia di elaborazione di dispositivi giuridici caratterizzava già il vecchio sistema delle riserve minime (art. 16b e 16c LBN)

e non è affatto nuova. È conforme all'indipendenza funzionale della BNS (n. 2.1.6, 2.3.1.2.4). Con la forma dell'ordinanza è collegata anche la massima trasparenza possibile; l'ordinanza della BNS viene pubblicata nella Raccolta ufficiale delle leggi federali e ordinanze.

Permarrà inoltre un nesso tra la disposizione sulle riserve minime nella LBN e le disposizioni sulla liquidità globale in conformità alla legge sulle banche. L'articolo 18 capoverso 5 D-LBN prevede pertanto che la BNS senta il parere della Commissione federale delle banche prima di emanare l'ordinanza e quindi di fissare l'aliquota di riserve minime. La consultazione permette di coordinare tra loro – se necessario – i due sistemi. Non si tratta però di una procedura di consultazione ai sensi dell'articolo 147 Cost. La richiesta di un parere delle banche non è pertanto espressamente prevista. In caso di modifiche sostanziali, potrebbe nondimeno essere opportuna una consultazione delle banche, così com'è abituale nei decreti della CFB. Non da ultimo, in questo modo si possono riconoscere tempestivamente i problemi nella ricezione di queste norme.

### **2.3.3 Sezione 3: Sorveglianza dei sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli**

#### **2.3.3.1 Scopo e campo di applicazione (art. 19 D-LBN)**

La sorveglianza dei sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli ha lo scopo di tutelare la stabilità del sistema finanziario (art. 19 cpv. 1 D-LBN). Questo obiettivo sta a indicare che la sorveglianza dei sistemi da parte della BNS è unicamente volta a tutelarne la stabilità (e quindi quella della politica monetaria). La sorveglianza non si prefigge la tutela individuale dei creditori o dei consumatori, né la protezione dei sistemi di pagamento contro abusi di ordine criminale. Occorre precisare questo punto, soprattutto a mente della ripartizione delle competenze con la CFB (n. 1.5.6.6.3.4) e delle direttive dell'UE, che definiscono in modo ampio gli obiettivi di protezione.

Oggetto della sorveglianza sui sistemi sono i «sistemi per il conteggio e lo svolgimento di pagamenti o di operazioni mediante strumenti finanziari, in particolare i titoli». Si tratta di sistemi di pagamento, come pure di sistemi di *clearing* e di *settlement* sui titoli (n. 1.5.6.6.1). La locuzione «strumenti finanziari» è stata scelta per inglobare i sistemi di pagamento di prodotti non standardizzati o non suscettibili di grande diffusione sul mercato, che non sono quindi valori mobiliari ai sensi dell'articolo 2 lett. a LBVM. Si tratta in particolare dei prodotti negoziati fuori borsa non standardizzati o non sufficientemente fungibili per essere trattati in borsa. La locuzione «strumenti finanziari» si applica anche ai valori mobiliari, ossia alle «carte valori standard che possono essere diffuse in vasta scala sul mercato, ai diritti non autenticati che esplicano le medesime funzioni (diritti valori) e ai derivati» (art. 2 lett. a LBVM). Questa definizione indica che i sistemi all'infuori del settore finanziario, come per esempio una camera di compensazione per le materie prime, non sono toccati dalla disposizione.

La sorveglianza concerne di massima i sistemi svizzeri di pagamento e di gestione delle operazioni su titoli. A mente della tendenza al consolidamento transfrontaliero

in materia di compensazione e di pagamento delle operazioni su titoli, è nondimeno possibile che i partecipanti svizzeri siano toccati in futuro da rischi sistemici in provenienza dall'estero. Per questo motivo – a determinate condizioni – la BNS deve anche poter sorvegliare gli esercenti di sistemi aventi sede all'estero. L'articolo 19 capoverso 2 precisa che gli esercenti con sede all'estero sono soggetti alla sorveglianza dei sistemi da parte della BNS quando una parte importante dell'esercizio (come p. es. degli impianti TI) oppure importanti partecipazioni si trovano in Svizzera. Anche in questo caso i limiti risultano dall'obiettivo politico di tutela della stabilità dei sistemi insito nelle competenze di sorveglianza della BNS (art. 19 cpv. 1 D-LBN). Pertanto gli esercenti esteri possono essere sorveglianti soltanto nella misura in cui tale sorveglianza è necessaria per tutelare la stabilità del sistema finanziario svizzero.

### **2.3.3.2                    Struttura (art. 20 D-LBN)**

#### **2.3.3.2.1                Compendio**

Le modalità previste per la sorveglianza dei sistemi comprendono tre livelli (n. 1.5.6.6.3.2). Tutti i sistemi di pagamento e di gestione delle operazioni su titoli hanno l'obbligo di fornire informazioni statistiche alla BNS. I sistemi di pagamento che trattano forti volumi e i sistemi di gestione delle operazioni su titoli devono essere sottoposti a un obbligo esteso di fornire dati statistici. Quanto ai sistemi importanti per la stabilità del sistema finanziario, essi devono soddisfare esigenze minime. Il primo livello, ossia l'obbligo di fornire informazioni statistiche, è disciplinato dall'articolo 15 D-LBN (n. 2.3.1.2). Il secondo e il terzo livello (obbligo esteso di fornire informazioni statistiche e esigenze minime) sono disciplinati dall'articolo 20.

#### **2.3.3.2.2                Obbligo esteso di pubblicità (art. 20 cpv. 1 D-LBN)**

L'articolo 20 capoverso 1 definisce l'obbligo esteso di fornire informazioni statistiche cui sono soggetti i sistemi di pagamento e di gestione delle operazioni su titoli. L'obbligo si applica a tutti i sistemi di pagamento e di gestione delle operazioni su titoli che non sono di primo acchito importanti per la stabilità del sistema finanziario. Gli esercenti di questi sistemi devono conformarsi all'obbligo di fornire informazioni statistiche (art. 15 cpv. 2 D-LBN) e, su richiesta, fornire ulteriori informazioni alla Banca nazionale, metterle a disposizione i documenti richiesti e consentirle di ispezionare in loco gli impianti di cui dispongono. L'obbligo esteso di fornire informazioni statistiche deve consentire alla BNS di valutare se un sistema potenzialmente esposto ai rischi costituisce effettivamente un rischio per la stabilità del sistema finanziario.

Per quanto concerne i *sistemi di pagamento*, il volume dei pagamenti effettuati costituisce un criterio semplice e affidabile per delimitare i sistemi manifestamente poco importanti che non devono essere sottoposti all'obbligo esteso di fornire informazioni. L'articolo 20 capoverso 1 D-LBN si rivolge quindi ai soli sistemi che trattano «volumi elevati». La nozione di «volume» fa parte della terminologia in materia di traffico dei pagamenti; essa è utilizzata da numerosi anni per descrivere

l'evoluzione dei flussi di pagamento nel sistema SIC (*Swiss Interbank Clearing*; cfr. 94° Rapporto di gestione della BNS, pag. 58).

Il fatto di porre l'accento sul volume e non sul numero di transazioni effettuate da un sistema significa che determinante ai fini dei rischi è il volume. Nella prospettiva attuale il volume critico è di circa 25 miliardi di franchi all'anno. Questo importo concerne la somma dei pagamenti (lordi) entrati nel sistema e non invece le eventuali posizioni nette. Visto che i sistemi di pagamento sono concepiti in modo molto diverso dal profilo funzionale, il volume di 25 miliardi di franchi va inteso come valore indicativo e non come limite fisso. In casi eccezionali può essere opportuno sottoporre all'obbligo esteso di fornire informazioni un sistema di addebito a partire da un volume inferiore. Lo stesso dicasi dei sistemi nei quali si registrano forti volumi in determinati giorni. I valori soglia e le modalità di calcolo dovranno essere precisati a livello di ordinanza. Il volume critico potrebbe aumentare nel tempo con la crescita di questi sistemi.

Nel caso di un volume critico di 25 miliardi di franchi, solo quattro sistemi<sup>183</sup> esistenti da tempo sarebbero soggetti all'obbligo esteso di fornire informazioni statistiche. Un quinto sistema<sup>184</sup> potrebbe divenire soggetto a tale obbligo a partire dal secondo semestre del 2002. Tutti i sistemi di carte di credito e di addebito, nonché le carte dei grandi magazzini non raggiungerebbero invece il volume critico.

Occorre partire dal principio che diversamente dai sistemi di pagamento, i *sistemi di gestione delle operazioni su titoli* possono sempre essere importanti per la stabilità del sistema finanziario; inoltre l'obbligo di fornire informazioni statistiche non consente alla BNS di ottenere le informazioni specifiche di cui ha bisogno per questi sistemi (art. 15 cpv. 2 D-LBN). Tutti i sistemi di gestione delle operazioni su titoli devono pertanto essere sottoposti all'obbligo esteso di fornire informazioni statistiche.

### **2.3.3.2.3 Esigenze minime (art. 20 cpv. 2 D-LBN)**

L'articolo 20 capoverso 2 D-LBN autorizza la Banca nazionale a stabilire esigenze minime per l'esercizio di sistemi di pagamento o di sistemi di gestione delle operazioni su titoli importanti per la stabilità del sistema finanziario.

Non è possibile dire sulla base di una semplice ricetta da quali sistemi di pagamento «risultano rischi per il sistema finanziario». Occorre invece fare capo a una serie di indicatori. A titolo di esempio illustriamo quattro diversi criteri che possono essere applicati alla valutazione dei rischi per il sistema finanziario:

- Un primo criterio è il *tipo di transazione* che può essere eseguito attraverso un sistema di pagamento. Se un sistema elabora gli impegni tra le banche derivanti da operazioni sul mercato monetario, su titoli e su valu-

<sup>183</sup> I tre sistemi di pagamento di Telekurs SIC SA (SIC: Swiss Interbank Clearing, DTA: scambio di supporti di dati per il pagamento tramite i conti bancari, e la procedura di addebitamento diretto LSV) e il sistema di pagamento della Posta (OPAE: ordine di pagamento elettronico).

<sup>184</sup> CLS: Continuous Linked Settlement; elimina i rischi di pagamento delle operazioni di cambio con valute estere.

te, vi è con grande probabilità un rischio potenziale per il sistema. Questo tipo di operazione è normalmente sensibile al tempo e di volume elevato, cosicché i problemi di esecuzione possono facilmente ripercuotersi su altri operatori.

- Un ulteriore criterio è la *presenza di possibilità di vie d'uscita* su altri sistemi. Se in caso di guasto a un sistema di pagamento si può passare senza problemi a un altro, il pericolo di un rischio di sistema è piuttosto esiguo. Invece, il rischio di sistema appare relativamente alto quando dei pagamenti importanti possono venire effettuati solo attraverso un unico sistema.
- Come terzo criterio possono venire indicati i *picchi di volume* di un sistema. Quando attraverso dei sistemi di pagamento di massa vengono trattati volumi considerevoli in determinati giorni (cumulati), ad esempio se i pagamenti degli stipendi avvengono lo stesso giorno del mese. Se un sistema di questo genere si guasta in un giorno di punta, la stabilità del sistema finanziario può sicuramente essere messa in discussione.
- Quarto, in caso di sistemi di pagamento che lavorano con sostituti del denaro, come il denaro elettronico, bisogna tenere conto della *diffusione del corrispondente mezzo di pagamento presso il pubblico*. Se il mezzo di pagamento ha un ruolo determinante nell'economia, in caso di guasto può aver luogo una reazione a catena nel pubblico. Reazioni di tal genere dipendono dalla fiducia nel corrispondente mezzo di pagamento e possono creare problemi alla politica monetaria della BNS, ad esempio quando causano spostamenti inaspettati dell'offerta di denaro.

Se si è creata una visione della struttura e del funzionamento di un sistema di pagamento fondandosi sull'obbligo di pubblicità dell'articolo 20 capoverso 1 D-LBN, la BNS potrà giudicare con sufficiente certezza se questo è significativo per la stabilità del sistema finanziario, ovvero se è presente uno dei tipici criteri di rischio di sistema. Questo non deve essere necessariamente il caso.

La BNS può imporre determinate esigenze minime applicabili ai sistemi di pagamento e di gestione delle operazioni su titoli che possono creare rischi per la stabilità del sistema finanziario. Nella fattispecie occorre tenere conto della possibilità che insorgano conflitti di interesse tra i rischi e i costi di un sistema di pagamento: meno rischi comporta il sistema di pagamento e più sarà tendenzialmente costoso per i suoi esercenti e i suoi utenti. Le esigenze minime applicabili ai sistemi di pagamento possono altresì ridurre la libertà economica degli esercenti. Il principio di legalità esige pertanto che la legge ne descriva il principio. L'articolo 20 capoverso 2 secondo periodo D-LBN enumera per esempio sei possibili ambiti di intervento della BNS: i fondamenti organizzativi (statuti, regolamenti, ecc.), le condizioni applicate dagli esercenti, la sicurezza operativa, l'ammissione dei partecipanti al sistema, e i mezzi di pagamenti utilizzati (n. 1.5.6.4). Dal profilo contenutistico, questi ambiti di intervento sono in sintonia con gli standard minimi dei «*Core Principles for Systemically Important Payment Systems*» e delle «*Recommendations for Securities Settlement Systems*»<sup>185</sup>.

<sup>185</sup> Bank for International Settlements (nota 131).

Come ogniqualvolta esercita la sue competenze sovrane, nella definizione delle esigenze minime la BNS è vincolata dal principio di proporzionalità. Essa deve potere dimostrare che il genere e la portata delle esigenze minime sono necessari al raggiungimento degli obiettivi fissati dall'articolo 9 capoverso 1, ossia la tutela della stabilità del sistema finanziario. In considerazione della rapida evoluzione osservata nel settore del traffico dei pagamenti, le modalità di esecuzione non possono essere definite nella legge, bensì in un'ordinanza della Banca nazionale.

#### **2.3.3.2.4 Emanazione di disposizioni di esecuzione (art. 20 cpv. 3 D-LBN)**

L'articolo 20 capoverso 3 istituisce la base legale per l'emanazione di ordinanze di esecuzione della Banca nazionale. L'attribuzione di competenze legislative è autorizzata dalla Costituzione federale (art. 164 cpv. 2 Cost.), si impone materialmente (art. 99 cpv. 2 Cost.) ed è conforme all'indipendenza funzionale della Banca nazionale (n. 2.1.6, 2.3.1.2.4). Le ordinanze della BNS definiranno il volume critico ai fini dell'obbligo esteso di fornire informazioni statistiche secondo l'articolo 20 capoverso 1 D-LBN, preciseranno le esigenze minime ai sensi dell'articolo 20 capoverso 2 D-LBN e disciplineranno ulteriori dettagli. Prima di emanare queste ordinanze, la BNS inviterà le cerchie interessate a pronunciarsi nell'ambito di una consultazione; a mente del carattere tecnico della materia, i Cantoni e i partiti politici non saranno ufficialmente consultati ai sensi dell'articolo 147 Cost. In singoli casi (p. es. esigenze minime nei confronti dell'esercente di un determinato sistema di pagamento) le decisioni della Banca nazionale avranno la forma di ordinanze (art. 52 D-LBN).

#### **2.3.3.3 Collaborazione con le autorità di vigilanza e di sorveglianza (art. 21 D-LBN)**

L'articolo 21 D-LBN disciplina la collaborazione con la CFB e con le autorità estere di vigilanza e di sorveglianza. Esso costituisce peraltro la base legale necessaria allo scambio di informazioni e di documenti, indispensabile a ogni collaborazione.

L'articolo 21 capoverso 1 istituisce la *collaborazione tra la CFB e la BNS* su una base legale formale. Nella sorveglianza dei sistemi di pagamento e dei sistemi di operazioni su titoli la Banca nazionale deve collaborare con la CFB. La collaborazione si svolgerà anzitutto quando l'esercente di un sistema è sottoposto alla sorveglianza della CFB. Essa può però essere necessaria prima dell'assoggettamento formale alla sorveglianza della CFB, ragione per la quale tale sorveglianza non costituisce una condizione alla collaborazione.

L'obbligo imposto alla BNS di coordinare le sue attività con quelle della CFB e di consultarla prima dell'emanazione di una raccomandazione o di una decisione costituisce un importante aspetto della collaborazione. Questa disposizione concretizza gli impegni che derivano dal metodo di collaborazione scelto. Essa deve dissipare i timori quanto all'apparizione di doppiioni e di sovrapposizioni. Dato che verosimilmente la BNS prenderà poche decisioni nell'ambito della sorveglianza dei sistemi, l'obbligo di consultare la CFB si estende parimenti alle raccomandazioni. Per rac-

comandazioni si intendono direttive o istruzioni formali all'attenzione degli esercenti dei sistemi, che non rivestono peraltro le condizioni formali di una decisione. Occorre sottolineare che la CFB dispone di un diritto di essere consultata e non di un diritto di veto. L'obbligo preliminare di consultazione non modifica la responsabilità esclusiva della BNS e della CFB nel loro proprio ambito di competenze.

Una collaborazione efficace in materia di sorveglianza dei sistemi di pagamento e di operazioni su titoli necessita anche di un ampio scambio di informazioni tra l'autorità incaricata della sorveglianza dei mercati finanziari e la BNS. Tale scambio di informazioni è garantito dall'articolo 50 D-LBN che autorizza la BNS a trasmettere alla CFB informazioni e documenti non accessibili al pubblico di cui quest'ultima ha bisogno per svolgere i suoi compiti.

L'obbligo analogo imposto alla CFB di collaborare con la BNS è menzionato nella LBN per il tramite di un complemento all'articolo 23<sup>bis</sup> e dal nuovo articolo 34<sup>bis</sup> della legge sulle banche (n. 2.8.2.1.4 e 2.8.2.2).

L'articolo 21 capoverso 2 autorizza la Banca nazionale a *collaborare con le autorità estere di vigilanza* nella sorveglianza dei sistemi di pagamento e di operazioni su titoli che possono provocare rischi per la stabilità del sistema finanziario. Tale collaborazione è indispensabile a mente della crescente interdipendenza internazionale, in particolare a livello di compensazione e di regolamento delle operazioni su titoli. Essa è ammessa unicamente nell'intento di preservare la stabilità del sistema finanziario (art. 19 cpv. 1 D-LBN) e pertanto è limitata alla sorveglianza dei sistemi di pagamento e di operazioni su titoli importanti dal profilo della stabilità del sistema finanziario (art. 20 cpv. 2 D-LBN). La collaborazione deve essere possibile tanto con le autorità incaricate della sorveglianza dei sistemi che con quelle incaricate della sorveglianza degli istituti: può infatti rivelarsi necessario esercitare un influsso sulle partecipazioni estere al sistema finanziario per fare rispettare le esigenze minime.

L'articolo 21 capoverso 2 definisce le condizioni alle quali la Banca nazionale può *trasmettere alle autorità estere di vigilanza informazioni e documenti non accessibili al pubblico*. La possibilità di scambio di simili informazioni e documenti è indispensabile a una collaborazione approfondita. In materia di relazioni con le autorità estere occorre nondimeno considerare una doppia restrizione; essa si fonda da un canto sull'obiettivo della stabilità del sistema, menzionato dall'articolo 19 capoverso 1 D-LBN. Pertanto l'articolo 22 capoverso 3 D-LBN non costituisce una base adeguata per fornire informazioni in vista di un perseguimento penale. D'altra parte possono essere trasmesse unicamente le informazioni concernenti *l'esercente di un sistema*. La disposizione in questione non consente quindi di scambiare con le autorità estere informazioni sui partecipanti o sui loro clienti. A mente di questi stretti limiti, la questione della trasmissione di informazioni alle autorità estere del perseguimento penale o alle autorità fiscali non si pone affatto, di modo che non è necessario riprendere le riserve previste dagli articoli 23<sup>sexies</sup> capoversi 2 lettera c e 3 della legge sulle banche, 38 della legge sulle borse e 63 della legge sui fondi di investimento. Basta sottoporre la trasmissione di informazioni alle condizioni della specialità (art. 21 cpv. 3 lett. D-LBN) e del vincolo al segreto di funzione o al segreto professionale (art. 21 cpv. 3 lett. B D-LBN).

## **2.3.4 Sezione 4: Controlli e sanzioni**

### **2.3.4.1 Controllo dell'obbligo di informazione e di mantenere riserve minime (art. 22 D-LBN)**

#### **2.3.4.1.1 Controllo da parte degli organi legali di revisione (art. 22 cpv. 1 D-LBN)**

Sia l'attività di statistica della BNS che la regolamentazione sulle riserve minime si basano sugli obblighi di informazione e di prova che devono essere adempiti dalle banche e, per quanto riguarda le statistiche, da ulteriori cerchie. La forza espressiva delle statistiche dipende dall'affidabilità dei dati forniti. Nel caso delle riserve minime si aggiunge il fatto che delle dichiarazioni errate portano a esigenze di riserve minime errate, alle quali sarebbe connessa una disparità di trattamento tra i destinatari della norma. Pertanto è necessario verificare la correttezza delle informazioni.

Nel settore della statistica la BNS utilizza oggi dei sistemi di verifica statistici. In caso di sospetto di informazioni erronee, il diritto vigente (legge sulle banche, legge sui fondi d'investimento, legge sulla statistica federale) prevede la sola possibilità di invitare le persone soggette all'obbligo di informazione a una verifica oppure di avviare successivamente un procedimento penale. Al di fuori di un procedimento penale non esistono possibilità di far verificare le informazioni e le prove dalla BNS o da terzi.

Nel caso di banche, borse, commercianti di titoli e fondi d'investimento, i dati forniti in seguito allo scambio di dati formalizzato tra la BNS e la CFB come autorità di vigilanza competente saranno sempre più utilizzati anche a scopo di sorveglianza. Nel caso delle banche, il rispetto dell'obbligo di riserve minime implica conseguenze economiche. La maggiore importanza degli obblighi di informazione e di prova giustifica il loro mantenimento come oggetto d'esame da parte degli organi di revisione previsti dalla legge (art. 22 cpv. 1 D-LBN). Il risultato deve essere fissato nel rapporto di revisione. Se si constatano irregolarità – in particolare indicazioni errate o infrazioni all'obbligo di mantenere riserve minime – bisogna informarne immediatamente la BNS e la CFB. In questo modo ci si assicura che le corrispondenti statistiche vengano corrette e che vengano adottate le sanzioni previste dall'articolo 23 D-LBN in caso di riserve minime. L'inclusione nella revisione dell'obbligo di informazione e di mantenere riserve minime dovrebbe inoltre svolgere un effetto preventivo rafforzato.

#### **2.3.4.1.2 Controllo da parte della BNS o di revisori neutrali / denuncia in caso di infrazioni (art. 22 cpv. 2 e 3 D-LBN)**

La BNS dovrà inoltre avere la possibilità di verificare il rispetto dell'obbligo di informazione e di mantenere riserve minime o di farlo verificare da un revisore da essa designato (art. 22 cpv. 2 D-LBN). Questa possibilità è significativa soprattutto laddove la persona soggetto all'obbligo di informazione non fa parte di una delle categorie indicate all'articolo 22 capoverso 1 D-LBN e pertanto non avviene un controllo regolare da parte degli organi di revisione previsti dalla legge; però vale in generale nei confronti di tutti le persone soggette all'obbligo di informazione e di

mantenere riserve minime. Se viene accertata una violazione delle norme, le spese del controllo devono essere sostenute da queste persone. La norma ha il vantaggio che in caso di sospetto di infrazioni i chiarimenti necessari possono essere effettuati al di fuori del procedimento penale. Se nel corso di un tale chiarimento si accerta che è stato violato l'obbligo di informazione e di mantenere riserve minime, oppure se viene ostacolata una revisione ordinata o effettuata dalla Banca nazionale, la BNS richiederà al Dipartimento federale delle finanze l'avvio di un'inchiesta penale (art. 22 cpv. 3 D-LBN).

### **2.3.4.2 Sanzioni di diritto amministrativo (art. 23 D-LBN)**

#### **2.3.4.2.1 Interessi sugli importi mancanti delle riserve minime (art. 23 cpv. 1 D-LBN)**

L'articolo 22 D-LBN stabilisce la verifica della correttezza delle informazioni e delle prove nell'ambito della statistica e dell'obbligo delle riserve minime. Da una verifica di questo genere può risultare che una banca non abbia tenuto le riserve minime. È anche pensabile che una banca abbia fornito indicazioni corrette, ma che da dalla prova risulti che non abbia rispettato l'obbligo delle riserve minime. Per entrambi i casi, l'articolo 23 capoverso 1 primo periodo D-LBN prevede che la BNS possa imporre una sanzione di diritto amministrativo. Dato che la BNS può richiedere a questa banca gli interessi per la durata della detenzione insufficiente di riserve minime, la banca deve essere posta nella stessa situazione come se avesse dovuto procurarsi quell'importo sul mercato interbancario. Come tasso determinante la legge menziona «quello applicato sul mercato monetario ai crediti interbancari durante il medesimo periodo di tempo» (art. 23 cpv. 1 secondo periodo D-LBN). L'ordinanza di esecuzione della BNS dovrà decidere in merito.

Inoltre, la BNS potrà pretendere un supplemento fino a cinque punti percentuali, di modo che la sanzione avrà un sufficiente effetto preventivo. Dato che in futuro l'offerta di liquidità delle banche si orienterà rigorosamente alle esigenze di riserve minime, bisognerà prevedere l'occasionale inadempimento da parte di singole banche delle esigenze sulle riserve minime. Il volume del supplemento dovrà essere noto anticipatamente alle banche, ragione per la quale dovrà essere stabilito mediante ordinanza. Un supplemento relativamente alto ha il vantaggio di rafforzare lo stimolo a distribuire più efficientemente lo scarso surplus di liquidità tra gli operatori del mercato. Di conseguenza, il mercato monetario diventerà nel complesso più efficiente e l'implementazione della politica monetaria sarà tendenzialmente facilitata.

#### **2.3.4.2.2 Misure nei confronti degli esercenti di sistemi di pagamento (art. 23 cpv. 2 LBN)**

L'articolo 23 capoverso 2 D-LBN prevede diverse sanzioni di diritto amministrativo nel caso in cui il gestore di un sistema di pagamento con potenziale di rischio per la stabilità del sistema finanziario non rispetti le esigenze minime prescritte.

Il ritiro dell'autorizzazione è la sanzione più severa nei confronti degli esercenti dei sistemi di pagamento e di operazioni su titoli al beneficio di un'autorizzazione della CFB a operare come banca o commerciante di titoli (conformemente ai nuovi art. 1<sup>bis</sup> D-LBCR e 10<sup>bis</sup> D-LBVM). Dato poi che non è possibile escludere che i sistemi non sottoposti all'obbligo dell'ottenimento dell'autorizzazione da parte della CFB possano anch'essi generare rischi per la stabilità del sistema finanziario (p.es. i sistemi di pagamento e di operazioni su titoli il cui esercente ha sede all'estero), è necessario prevedere misure amministrative supplementari per incitare i destinatari della norma ad adottare un comportamento conforme alle esigenze.

Anzitutto la BNS dovrà portare la questione a conoscenza delle autorità di vigilanza svizzere ed estere competenti (art. 23 cpv. 2, primo periodo D-LBN). «Competenti» nel senso della legge sono sia le autorità che controllano l'esercizio del sistema di pagamento interessato, sia quelle alle quali compete la vigilanza sui partecipanti al sistema. Sarebbe poi compito delle autorità di vigilanza adottare le misure necessarie. In base ai rischi maggiori che la BNS ha accertato presso il sistema di pagamento interessato, potrebbero ad esempio essere imposti agli operatori del sistema di pagamento requisiti di capitale proprio maggiori o addirittura la cessazione della partecipazione.

Pertanto la BNS avrà la possibilità di rifiutare l'accesso al giroconto BNS all'esercente di un sistema di pagamento che comporta rischi (art. 23 cpv. 2, secondo periodo, lett. a D-LBN). Questa sanzione deve essere stabilita nella legge, poiché in base all'articolo 10 della nuova legge sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento, gli operatori del traffico dei pagamenti dovrebbero avere accesso in sostanza a un conto a vista presso la BNS<sup>186</sup>. Con il rifiuto o la chiusura del conto, la BNS negherebbe loro questo diritto, il che potrà essere possibile solo per i motivi indicati all'articolo 23 capoverso 2 D-LBN. Con l'esclusione di un sistema di pagamento insicuro dal sistema di giroconto della BNS, si potrebbe ottenere che i rischi provenienti dal sistema di pagamento insicuro si diffondano meno rapidamente sugli altri operatori del mercato finanziario.

In fin dei conti la BNS dovrà essere posta in condizione di mettere in guardia la collettività dall'utilizzo del sistema di pagamento che implica rischi per il sistema. In base all'articolo 23 capoverso 2 secondo periodo lettera b D-LBN, in caso di rifiuto di sottomissione a una decisione esecutoria riguardante le esigenze minime, la Banca nazionale può pubblicare questa decisione sul Foglio ufficiale svizzero di commercio o portarla in qualsiasi altro modo a conoscenza del pubblico, purché tale misura sia stata preceduta da una diffida. La sanzione di diritto amministrativo «dell'esposizione alla berlina» si trova già ancorata nella legge sulle borse (art. 35 cpv. 5 LBVM) e nella legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario (art. 20 LRD; nei confronti di intermediari finanziari riluttanti); inoltre non è nemmeno nuova al diritto amministrativo economico.

<sup>186</sup> Cfr. messaggio LUMP (nota 9), 13), FF 1999 6201 segg.

### **2.3.4.3 Disposizione penale (art. 24 D-LBN)**

#### **2.3.4.3.1 Regolamentazione vigente**

Nell'ambito della legge sulle banche, la violazione di obblighi statistici di informazione viene attualmente punita come infrazione con l'arresto o la multa fino a 20 000 franchi, in caso di negligenza con la multa fino a 10 000 franchi (art. 49 LBCR). Nel caso della legge sulla statistica federale (art. 22), la violazione dell'obbligo d'informazione viene sanzionata con la multa; in relazione all'articolo 106 CP l'importo massimo sanzionabile è di 5000 franchi. Si tratta in entrambi i casi di infrazioni. Le violazioni contro gli obblighi di informazione o l'impedimento dei controlli ordinati in virtù della vigente LBN sono sinora sanzionati con la detenzione fino a sei mesi o la multa fino a 200 000 franchi. In caso di negligenza, l'importo massimo è di 100 000 franchi (art. 65*b* LBN).

#### **2.3.4.3.2 Ambito penale unificato (art. 24 cpv. 1 e 2 D-LBN)**

Nel caso delle statistiche sulle banche e i mercati finanziari, soprattutto in caso di rilevamenti globali, l'esattezza dei singoli dati ha un grande significato per le decisioni della banca centrale, eventualmente anche per le autorità di vigilanza. In particolare alle imprese soggette a controllo deve essere richiesta una particolare accuratezza nell'adempimento degli obblighi di dichiarazione statistici. Le fattispecie penali dell'articolo 24 capoverso 1 lettere a e b D-LBN comprendono oltre alle violazioni degli obblighi statistici di informazione anche le violazioni degli obblighi di prova e di pubblicità in ambito di riserve minime e di sorveglianza dei sistemi di pagamento, nonché l'impedimento dei controlli ordinati o eseguiti dalla BNS. L'ambito sanzionatorio della legge federale sulla statistica non può quindi servire da guida. Nel caso dell'ambito sanzionatorio della legge sulle banche bisogna osservare che esso risale al 1971 e che occorre almeno considerare la svalutazione monetaria intervenuta nel frattempo. Le pene minacciate devono essere percettibili per garantire che gli obblighi vengano presi sul serio. Di conseguenza, in caso di comportamento doloso la pena unica sarà l'arresto o la multa fino a 200 000 franchi, in caso di comportamento colposo, sarà la multa fino a 100 000 franchi. Nel caso delle multe si adotterà così l'attuale schema delle violazioni contro le misure regolamentari della banca centrale (art. 65*a*-65*c* LBN). Per le pene detentive invece si rinuncerà al carcere.

Oltre al ritiro dell'autorizzazione, per l'inadempimento delle esigenze minime della BNS a un sistema di pagamento non devono venire proposte delle particolari disposizioni penali (art. 1<sup>bis</sup> D-LBCR e 10<sup>bis</sup> D-LBVM) e sanzioni di diritto amministrativo (art. 23 cpv. 2 D-LBN in relazione con l'art. 23<sup>quinqüies</sup> LBCR e con l'art. 36 LBVM). In casi particolari, però, potrebbe essere riservato il diritto della BNS di combinare le sue disposizioni con la sanzione penale dell'articolo 292 CP (disobbedienza e decisioni dell'autorità).

### **2.3.4.3.3                    Competenza e prescrizione (art. 24 cpv. 3 e 4 D-LBN)**

La punibilità nell'ambito di un'impresa commerciale risulta dal diritto penale amministrativo (RS 313.0), al quale rinvia l'articolo 24 capoverso 3 D-LBN. Le infrazioni dovranno essere perseguite e giudicate come in precedenza dal Dipartimento federale delle finanze. Dato che per tutte le fattispecie penali si tratta di infrazioni, la prescrizione per il loro perseguimento sarebbe solo di due anni (art. 11 della LF sul diritto penale amministrativo). Dato che nella maggior parte dei casi la BNS verrebbe a conoscenza delle violazioni solo attraverso i rapporti dei revisori, il termine di prescrizione di cui all'articolo 21 capoverso 4 D-LBN dovrà essere aumentato a cinque anni, affinché le violazioni possano ancora essere perseguibili (cfr. oggi art. 65d n. 2 LBN).

## **2.4                            Capitolo 4: Disposizioni di diritto delle società anonime**

### **2.4.1                        Sezione 1: Organizzazione della società anonima**

#### **2.4.1.1                    Capitale azionario, forma delle azioni (art. 25 D-LBN)**

##### **2.4.1.1.1                Capitale azionario (art. 25 cpv. 1 D-LBN)**

L'articolo 25 D-LBN dovrà sostituire gli articoli 5 e 6 della LBN vigente che disciplinano il capitale azionario della BNS, così come il suo eventuale aumento. Con il termine «capitale azionario» si adotta la terminologia del diritto riformato delle società anonime. La determinazione del capitale azionario nonché del numero, valore nominale e tipo delle azioni costituisce una premessa fondamentale per l'esistenza di una società anonima (art. 620 e 626 CO).

Il capitale azionario della BNS ammontava all'inizio a 50 milioni di franchi e dall'avvio dell'attività è versato per metà (art. 5 LBN). Anche la suddivisione in 100 000 azioni nominative del valore nominale di 500 franchi è rimasta invariata da allora. Quando sono state emesse le azioni della BNS, due quinti del capitale azionario erano riservati ai Cantoni, o al loro posto alle banche cantonali; un quinto era riservato ai precedenti istituti d'emissione. Gli ultimi due quinti erano messi a disposizione per la pubblica sottoscrizione. Con tale capitale azionario, d'importo rilevante per quei tempi, doveva essere raggiunto un rapporto adeguato al volume d'affari prevedibile e al significato dell'istituto come «banca delle banche». Inoltre doveva essere creata la necessaria fiducia del pubblico nella banca centrale, poiché mancava qualsiasi responsabilità dello Stato (n. 1.3.1.1). D'altro canto però, il legislatore temeva una redditività troppo bassa della Banca nazionale. Perciò rinunciò alla completa liberazione delle azioni. Questa regolamentazione del 1905 è rimasta in vigore fino ad oggi. Non è mai stato deliberato né un aumento del capitale azionario, né è stato disposto il pagamento del capitale azionario non ancora liberato. Ben presto il capitale azionario non era più adeguato al totale del bilancio, cosa che nel caso di una banca commerciale avrebbe dovuto condurre a un aumento di capitale. Nel suo messaggio del 1953 sulla revisione della LBN, il Consiglio federale aveva però sostenuto che nel caso di una Banca nazionale le cose erano diverse, dato che

la funzione di garanzia del capitale azionario di una Banca nazionale non ha lo stesso significato di quello di una banca privata. Inoltre, non sarebbe stato urgente un rafforzamento del capitale azionario nemmeno dal punto di vista della creazione del denaro<sup>187</sup>.

Il capitale azionario della BNS non ha più alcuna funzione di garanzia. Serve unicamente a garantire la forma giuridica della società anonima che assicura l'indipendenza della banca centrale (n. 1.3.5.1). Perciò oggi un aumento del capitale azionario della BNS non avrebbe più senso. Al contrario, il capitale sociale dovrà ora essere fissato definitivamente nei 25 milioni di franchi versati. In tal modo si dà atto della circostanza che dalla fondazione della Banca nazionale non è mai sorta la necessità di richiedere il versamento del capitale azionario non liberato. In considerazione dell'attuale totale di bilancio della BNS, dei suoi rilevanti fondi di riserva e della norma costituzionale che obbliga la BNS alla formazione di sufficienti riserve valutarie (art. 99 cpv. 3 Cost.), non si vede come potrà mai crearsi una necessità del genere. Con la riduzione del capitale azionario, ovvero con la rinuncia alla parte non versata, il valore nominale delle singole azioni si riduce a 250 franchi che sarà allora interamente liberato. Per gli azionisti questo passo ha il vantaggio di esonerarli dal loro obbligo, seppure meramente fittizio, di liberare le azioni.

Il Codice delle obbligazioni prescrive delle particolari fasi procedurali (diffida ai creditori, relazione speciale di revisione) che devono proteggere in particolare i diritti dei creditori (art. 732 segg. CO). Nel caso della BNS, per motivi evidenti non avrà senso seguire questa procedura. Pertanto, una norma transitoria della LBN riformata stabilirà che le disposizioni degli articoli 732-735 CO non si applicheranno alla riduzione del capitale azionario della BNS dagli attuali 50 milioni di franchi a 25 milioni (art. 57 cpv. 1 D-LBN). L'iscrizione del nuovo capitale azionario nel registro di commercio potrà avvenire immediatamente al momento dell'entrata in vigore della revisione della LBN in virtù dell'articolo 25 capoverso 1 D-LBN.

Nell'interesse di un concretamento a livello di legge, si può rinunciare a una norma che disciplini un eventuale aumento del capitale azionario. Per i motivi già enumerati è assai improbabile che il capitale azionario della BNS debba essere aumentato. Inoltre, un tale aumento potrà essere deciso solo mediante una modifica della legge (art. 25 cpv. 1 D-LBN). Il fatto che il legislatore possa modificare in qualsiasi momento la LBN è ovvio e non deve venire stabilito appositamente nella legge. Il diritto dell'Assemblea generale di richiedere alle Camere federali un aumento del capitale azionario (art. 6 cpv. 1 LBN) è già compreso nel diritto generale di proposta in conformità dell'articolo 36 lettera f D-LBN (n. 2.5.2.4.).

#### **2.4.1.1.2                      Forma delle azioni (art. 25 cpv. 2 D-LBN)**

La LBN vigente parte dal fatto che le azioni della BNS sono rappresentate da un titolo il cui trasferimento è possibile solo mediante consegna dello stesso. La revisione dovrà permettere alla BNS di adeguarsi agli sviluppi che la negoziazione dei titoli ha avuto nell'ultimo quarto di secolo. Per razionalizzare la gestione e la negoziazione dei titoli, già negli anni Settanta è stata introdotta in Svizzera la custodia

<sup>187</sup> «Messaggio 1953» (nota 32), BBl 1953 I 921.

collettiva che ha portato più tardi all'utilizzo di titoli collettivi per le azioni al portatore. A metà degli anni Ottanta è iniziata la smaterializzazione dei titoli, con la quale al posto della forma documentale è stata promossa una registrazione contabile dei diritti di credito e sociali. Per questi diritti non documentati, ma nondimeno adatti al commercio, è stato coniato il termine di diritto valore<sup>188</sup>.

Per le azioni nominative la smaterializzazione è stata effettuata attraverso il concetto di azione con stampa posticipata del titolo. Secondo questo concetto l'azionista, tramite la sua banca depositaria, ottiene un diritto valore facilmente negoziabile iscritto in uno dei registri tenuti dalla SIS (*SEGAInterSettle SA*). Normalmente i titoli azionari non vengono più emessi; l'azionista può però pretendere in qualsiasi momento la consegna di un certificato da parte della società. La BNS non poteva intraprendere questo passo, poiché l'articolo 8 LBN prevede obbligatoriamente l'emissione di titoli azionari. Inoltre sarebbe stato dubbio in che modo la BNS avrebbe potuto emanare le disposizioni necessarie per stabilire che il trasferimento delle azioni non documentate fosse possibile soltanto mediante cessione e pignoramento a favore della sola banca depositaria.

La nuova legge sulla Banca nazionale dovrà venirle in aiuto: l'articolo 25 capoverso 2 D-LBN è formulato in modo così aperto che la BNS potrà adeguarsi agli sviluppi descritti della negoziazione di titoli, nonché a quelli futuri, senza modifiche della legge. La disposizione permette innanzitutto l'emissione già praticata di certificati per più azioni. Inoltre è previsto espressamente che la BNS potrà rinunciare alla stampa e alla consegna dei certificati azionari. Così anche la BNS è in grado di realizzare il concetto della stampa posticipata dei titoli.

Nell'interesse dell'apertura della legge a sviluppi ulteriori si rinuncia a regolamentazioni dettagliate. Il Consiglio di banca potrà disciplinare i dettagli tenendo conto delle esigenze concrete della negoziazione in borsa e dell'esecuzione delle transazioni sui titoli. In particolare, in caso di adozione del concetto di stampa posticipata del titolo, il Consiglio di banca potrà disciplinare in un regolamento il trasferimento di azioni non documentate della BNS, mediante cessione o con la possibilità di pignoramento.

#### **2.4.1.2 Registro delle azioni, restrizioni di trasmissibilità (art. 26 D-LBN)**

##### **2.4.1.2.1 Registro delle azioni (art. 26 cpv. 1 D-LBN)**

In quanto società con azioni nominative, la BNS deve tenere un registro delle azioni (art. 686 CO). L'articolo 26 capoverso 1 D-LBN riassume in forma concentrata le norme della legislazione in vigore (art. 8 cpv. 3 e 4; art. 9 LBN) rifacendosi all'articolo 686 CO.

Gli azionisti iscritti hanno tutti i diritti derivanti dall'azione, ovvero in particolare il diritto al dividendo e il diritto a partecipare all'Assemblea generale. Basandosi sul CO, già oggi la BNS iscrive nel registro delle azioni l'usufruttuario accanto al pro-

<sup>188</sup> Cfr. Brunner Christoph, Wertrechte - nicht verurkundete Rechte mit gleicher Funktion wie Wertpapiere, tesi Berna 1996, pag. 7 e segg.

prietario (art. 686 e 690 cpv. 2 CO). In questo non si cambierà nulla. Nei confronti della Banca nazionale, viene riconosciuto come azionista solo chi è iscritto nel registro delle azioni (art. 26 cpv. 1, primo periodo D-LBN). Il registro delle azioni stabilisce la legittimazione all'esercizio del diritto, in particolare l'esercizio del diritto di voto nell'Assemblea generale.

Finora qualsiasi trasferimento di azioni necessitava dell'approvazione del Comitato di banca oppure, se non votavano a favore almeno sei membri del Comitato, del Consiglio di banca (art. 8 cpv. 2 LBN). Questo ha portato al fatto che tutte le opposizioni dovevano avvenire da parte del Consiglio di banca. Dato che il Consiglio di banca si riunisce solo quattro volte l'anno, era impossibile per la BNS rispettare il termine di opposizione di 20 giorni per le azioni nominative quotate in borsa (art. 685g). Il trattamento rapido delle richieste di registrazione perseguito dal CO è possibile solo se queste possono venire giudicate immediatamente. Pertanto l'articolo 26 capoverso 1 terzo periodo D-LBN prevede che il Consiglio di banca regolerà in generale il procedimento di approvazione: sarà quindi possibile delegare la facoltà di approvazione per la decisione rapida alla persona che tiene il registro delle azioni. Una delegazione di questo genere non presenta problemi, dato che l'articolo 26 capoverso 2 D-LBN formula dei criteri chiari per un'opposizione e pertanto non sussiste potere discrezionale per l'istanza di approvazione.

#### **2.4.1.2.2                    Restrizioni di trasmissibilità (art. 26 cpv. 2 e 3 D-LBN)**

La legge vigente prevede che solo persone fisiche o giuridiche svizzere possano essere iscritte nel registro delle azioni (art. 7 LBN). Dietro a questa norma vi è la riflessione che solo degli azionisti svizzeri possano partecipare alla Banca nazionale svizzera. I dettagli sono stabiliti in un regolamento del Consiglio di banca.

Con la revisione del diritto delle società anonime è stato abrogato il diritto delle società quotate in borsa di rifiutare come azionisti gli acquirenti esteri (art. 685d CO). Gli statuti di tali società possono prevedere solo due motivi per il rifiuto di un acquirente, ovvero se il possesso di azioni supera una determinata limitazione percentuale e se l'acquirente, interpellato al riguardo, non dichiara espressamente che ha acquistato le azioni in nome proprio e per conto proprio (art. 685d cpv. 1 e 2 CO). Naturalmente la legge sulla Banca nazionale potrà mantenere la limitazione agli azionisti svizzeri. In quanto legge speciale, la LBN avrebbe il primato sul CO riguardo a questo punto. Una soluzione di questo genere comporterebbe però difetti, con i quali la BNS è già stata confrontata nella pratica.

In base al regime attuale, all'acquisto in borsa di azioni della BNS i diritti passano all'acquirente all'atto del trasferimento (art. 685f cpv. 1 CO). Con il ricevimento della richiesta di trascrizione, l'acquirente viene iscritto nel registro delle azioni come «azionista senza diritto di voto». Ciò vale anche se l'acquirente viene respinto dal Consiglio di banca, per esempio perché è straniero. Diventa così proprietario dell'azione e acquista i diritti patrimoniali. L'acquirente non può però esercitare i diritti di partecipazione. Alla fine del 2001 circa il 2,7 per cento del capitale azionario della BNS era in mano ad azionisti esteri e pertanto senza diritto di voto. Per cir-

ca il 19 per cento del capitale azionario, le richieste di trascrizione erano pendenti o mancanti<sup>189</sup>. La BNS non è interessata al fatto che gran parte delle sue azioni non possa essere rappresentata all'Assemblea generale. Non sussiste un pericolo che possa essere influenzata la politica monetaria della BNS per via degli azionisti esteri, poiché l'Assemblea generale non ha potere decisionale in questo campo. Infine va notato che l'azione della BNS non è un titolo di investimento per via dei dividendi limitati. Per questi motivi, la BNS può rinunciare al vincolo nei confronti degli stranieri e adottare il concetto del Codice delle obbligazioni.

Viene pertanto proposto di adottare nell'articolo 26 capoversi 2 e 3 D-LBN i due motivi di rifiuto previsti dal diritto delle società anonime (art. 685d CO). Innanzitutto l'iscrizione di un azionista privato deve essere limitata a 100 azioni (art. 26 cpv. 2 primo periodo D-LBN). Questo fa sì che il diritto di voto all'Assemblea generale da parte di un azionista privato sia al contempo limitato anche per il futuro a 100 voti; la disposizione dell'articolo 35 capoverso 3 LBN viene ripresa anche in questa sede. Tuttavia la limitazione di trascrizione non esclude più che un azionista privato possa rappresentare complessivamente più di 100 voti in base a procure. Questo ampliamento controllato del diritto di voto da parte di azionisti privati non pregiudicherebbe la formazione della volontà all'Assemblea generale. Esso è invece adatto a facilitare notevolmente lo svolgimento amministrativo dell'assemblea. La limitazione dell'iscrizione a 100 azioni non deve valere per gli enti e stabilimenti svizzeri di diritto pubblico (art. 26 cpv. 2 secondo periodo D-LBN). Così gli azionisti di diritto pubblico continueranno a disporre di un diritto di voto illimitato (finora art. 35 cpv. 2 LBN). La menzione separata delle banche cantonali nel testo di legge è necessaria dato che esse possono rivestire la forma di enti di diritto pubblico o di società anonime.

Come seconda limitazione all'iscrizione, l'articolo 685d CO dovrebbe prevedere il rifiuto di un acquirente che, nonostante la richiesta della Banca nazionale, non dichiari espressamente di avere acquistato e di voler detenere le azioni in nome proprio e per proprio conto (art. 26 cpv. 3 D-LBN).

### **2.4.1.3 Disposizioni sulla quotazione in borsa (art. 27 D-LBN)**

Dato che le azioni della BNS sono quotate alla borsa svizzera, le norme della legge sulle borse sono applicabili alla Banca nazionale nei limiti in cui l'ammissione e la negoziazione dell'azione della BNS alla borsa svizzera saranno regolamentate in base alle relative disposizioni d'attuazione degli articoli 5, 6 e 8 LBVM. In tal modo la BNS dovrà sottostare alle corrispondenti norme d'ammissione alla borsa. Gli organi della borsa dovranno invece tenere conto, nell'ambito della loro discrezionalità nell'applicazione delle norme sull'approvazione, delle particolarità della BNS come banca centrale (n. 1.3.3.5). Conformemente all'articolo 76 del regolamento sulla quotazione, l'organo di autorizzazione della borsa svizzera ha la possibilità di approvare delle deroghe alle singole disposizioni del regolamento. Finora ne ha fatto uso esentando la BNS dall'obbligo della relazione intermedia semestrale e dall'allestimento del calcolo dei flussi dei mezzi. Si è così tenuto conto del fatto che

<sup>189</sup> BNS, 94° Rapporto annuale 2001, pag. 102.

per via della natura particolare della BNS, il bisogno di protezione degli investitori è notevolmente ridotto. Disturba invece che la BNS, come banca centrale della Confederazione, debba dipendere dalle autorizzazioni di deroga di un organo di autoregolamentazione privato. L'articolo 27 D-LBN corregge questa situazione insoddisfacente conferendo alla BNS un diritto nei confronti degli organi della borsa affinché questi tengano in considerazione la sua particolare natura nell'applicazione delle disposizioni in materia di quotazione, in particolare quelle sul contenuto e sulla periodicità dei rapporti finanziari.

#### **2.4.1.4                    Comunicazioni (art. 28 D-LBN)**

Il diritto delle società anonime (art. 626 n. 7 CO) prescrive che la forma delle comunicazioni effettuate dalle società deve essere fissata negli statuti. L'articolo 11 LBN prevede per le comunicazioni la forma della lettera raccomandata agli azionisti e la pubblicazione sul Foglio ufficiale svizzero di commercio (FUSC).

L'attuale norma con lettera raccomandata è insoddisfacente, poiché molti azionisti preferiscono le comunicazioni per posta normale. Perciò in futuro le convocazioni all'Assemblea generale e le altre comunicazioni ai soci dovranno essere spedite per posta normale. Per le convocazioni e le comunicazioni (art. 28 D-LBN) la BNS dovrà mantenere la pubblicazione sul FUSC, in quanto istituto d'interesse pubblico.

### **2.4.2                                    Sezione 2: Determinazione e distribuzione degli utili**

#### **2.4.2.1                                    Conto annuale (art. 29 D-LBN)**

L'articolo 29 D-LBN corrisponde in sostanza al precedente articolo 25 LBN. La terminologia è stata adeguata alla riforma del diritto delle società anonime. Nell'interesse di uno snellimento del testo della legge da inutili disposizioni tecniche è omesso il riferimento al fatto che l'esercizio annuale della BNS corrisponde all'anno di calendario.

Conformemente all'articolo 29 D-LBN, la BNS dovrà redigere un conto annuale, composto dal conto economico, dal bilancio e dall'allegato. La terminologia segue l'articolo 662 capoverso 2 CO. La ripartizione tripartita del conto annuale corrisponde alla prassi che la BNS segue dall'entrata in vigore della riforma del diritto delle società anonime.

Analogamente alla legislazione in vigore, l'articolo 29 D-LBN rinvia alle disposizioni del Codice delle obbligazioni per l'allestimento del conto annuale. Sono pertanto applicabili le disposizioni sulla contabilità commerciale (art. 957-964 CO), nonché le norme sul bilancio del diritto delle società anonime (art. 662 segg. CO). Tuttavia anche queste ultime rimangono a un livello d'astrazione relativamente alto; alcuni principi sono descritti solo nei loro punti salienti. Pertanto l'articolo 29 D-LBN fa un ulteriore rinvio ai «principi commerciali generalmente ammessi». Così la normativa sulla banca centrale tiene conto dello sviluppo degli ultimi tempi, che hanno visto l'insorgere di principi regolamentari privati molto seguiti, a completamento delle norme contabili del Codice delle obbligazioni. In Svizzera si tratta so-

prattutto delle «Raccomandazioni relative alla presentazione dei conti» (RPC) che concretizzano le disposizioni rimaste aperte del diritto delle società anonime alla luce delle norme internazionali. Vanno inoltre menzionati gli «*International Accounting Standards*» (IAS), che si affermano sempre di più. Il tenore dell'articolo 29 D-LBN lascia la BNS libera di scegliere tra le diverse normative che entrano in linea di conto.

Naturalmente, la Banca nazionale dovrà scostarsi dalle norme contabili del Codice delle obbligazioni e dai principi applicabili se ciò risulta dalle disposizioni della legge sulla Banca nazionale o dalle peculiarità dell'attività della banca centrale. In questo caso bisogna spiegare questo scostamento nel rapporto di gestione (n. 1.3.2.5).

La disposizione del diritto vigente (art. 25 LBN) in base alla quale il consuntivo annuale deve essere sottoposto al Consiglio federale per l'approvazione prima della pubblicazione e della presentazione all'Assemblea generale, è stata ripresa dall'articolo 7 capoverso 1 D-LBN (n. 2.1.7.2).

#### **2.4.2.2                    Determinazione degli utili (art. 30 D-LBN)**

La normativa vigente sulla Banca nazionale non reca una disposizione sul metodo di determinazione degli utili (n. 1.3.4.1). Ora l'articolo 99 capoverso 3 della Costituzione federale obbliga la Banca nazionale a formare sufficienti riserve valutarie dai suoi ricavi; una parte di queste dovrà essere tenuta in oro. La norma costituzionale è concretata dall'articolo 30 D-LBN nel senso che la BNS è tenuta a costituire sui suoi redditi accantonamenti che le consentano di mantenere le riserve monetarie a un livello adeguato allo svolgimento della sua politica monetaria. Il reddito residuo costituisce l'utile che va distribuito alla Confederazione e ai Cantoni. Nelle sue diverse componenti l'articolo 30 D-LBN va inteso come segue:

##### *Definizione e funzione delle riserve monetarie*

Per riserve valutarie bisogna intendere le riserve in valuta, l'oro, nonché le posizioni di riserve presso il FMI e i mezzi di pagamento internazionale. Le riserve valutarie servono alla prevenzione e al superamento delle crisi. Vengono impiegate per compensare eventuali squilibri nella bilancia dei pagamenti; in caso di modifiche durevoli servono come ammortizzatore per far fronte a tempi di adattamento prolungati, nonché per spianare flussi di capitali inaspettati. Contribuiscono a mantenere salda la fiducia nella valuta svizzera e ad evitare fluttuazioni indesiderate dei tassi di cambio. Nel messaggio su un nuovo articolo monetario e valutario, il Consiglio federale ha ribadito per quale motivo la Svizzera – in quanto Paese piccolo con forti intrecci internazionali e una piazza finanziaria d'importanza internazionale – ha bisogno di riserve valutarie superiori rispetto ad altre economie con un'apertura paragonabile. Occorre inoltre tenere in considerazione il fatto che la Svizzera non fa parte dell'Unione europea e che non ha adottato l'euro. La BNS continuerà a svolgere una politica monetaria e valutaria autonoma e dovrà quindi poter attingere a cospicue riserve<sup>190</sup> in caso di crisi finanziarie.

<sup>190</sup> «Messaggio sulla riforma monetaria» (nota 13), FF 1998 3135 segg.

### *Aumento delle riserve monetarie per la costituzione di accantonamenti*

Per mantenere le riserve valutarie dalla parte delle passività del bilancio non sono sufficienti né il capitale azionario (art. 5 LBN) né il fondo di riserva (art. 26 LBN), dato che entrambi non hanno tenuto il passo con lo sviluppo del totale di bilancio della Banca. Nel rendiconto della BNS, gli *accantonamenti* hanno assunto in gran parte la funzione del capitale azionario e del fondo di riserva (n. 1.3.2.5). In considerazione del loro particolare significato e funzione, è giustificato indicare gli accantonamenti espressamente nella legge. L'obbligo legale della Banca nazionale di costituire accantonamenti sufficienti per mantenere le riserve monetarie al livello richiesto dalla sua politica monetaria (art. 30 cpv. 1 primo periodo D-LBN) indica anzitutto che gli accantonamenti devono servire a compensare gli effetti della variazioni di valore che possono apparire sotto forma di fluttuazioni dei prezzi a livello di riserve di divise e di oro. Si tratta della funzione aziendale degli accantonamenti, come si riscontra anche nelle società anonime di diritto privato. La cautela che deve manifestare la Banca nazionale deve però andare oltre le esigenze aziendali. Infatti nel bilancio della BNS gli accantonamenti svolgono una funzione economica, nel senso che consentono di costituire a partire dai redditi riserve monetarie utilizzabili per intervenire sul mercato dei cambi o per affrontare le crisi. La disposizione secondo la quale la BNS costituisce accantonamenti sufficienti per mantenere riserve monetarie corrispondenti al livello richiesto garantisce quindi che nella determinazione dell'utile si terrà conto anzitutto del volume adeguato di riserve prima di distribuire l'utile.

### *Fissazione del volume di riserve monetarie richiesto dalla politica monetaria*

Il volume delle riserve valutarie necessarie non può essere stabilito con precisione scientifica, né tanto meno può essere fissato una volta per tutte dal legislatore per il tramite di una norma precisa. Il mantenimento di riserve monetarie sufficienti rientra nel mandato costituzionale della banca centrale (condurre la politica monetaria), che la Banca nazionale deve adempire in modo autonomo. Pertanto la Banca nazionale deve poter determinare il volume delle riserve monetarie necessarie. L'approvazione di tale volume da parte di un organismo politico limiterebbe in modo inaccettabile l'indipendenza della banca centrale (se l'organismo politico dovesse per esempio proporre una riduzione delle riserve monetarie a beneficio di una distribuzione più sostanziale di utili, un simile approccio corrisponderebbe di fatto al finanziamento dello Stato da parte della banca centrale). Pertanto l'articolo 30 capoverso 1 D-LBN precisa che la determinazione del volume delle riserve monetarie spetta alla Banca nazionale. Per il fatto che costituisce con i suoi redditi accantonamenti per mantenere le riserve monetarie al volume richiesto, la Banca nazionale definisce automaticamente il volume di tali riserve. Il mandato costituzionale di costituire accantonamenti sufficienti per mantenere le riserve monetarie al volume richiesto comprende l'obbligo di ridurre tali accantonamenti qualora la Banca nazionale ritenesse che le riserve monetarie sono superiori al volume richiesto.

Il mantenimento di riserve monetarie da parte della banca centrale genera costi economici. Occorre quindi verificare che le riserve monetarie della BNS non superino una soglia adeguata dal profilo economico. La nuova LBN prevede due mezzi per raggiungere questo obiettivo: l'approvazione del volume delle riserve monetarie da parte del Consiglio di banca e l'obbligo per la Banca nazionale di fondarsi sull'evoluzione dell'economia svizzera per costituire le sue riserve monetarie.

Per i motivi suesposti, *l'approvazione* del volume delle riserve monetarie da parte di un organismo politico non è auspicabile: infatti essa limiterebbe in modo inaccettabile l'indipendenza della banca centrale. Il problema non si pone se tale volume è approvato dal *Consiglio di banca*. Questo organismo specializzato, i cui membri sono designati dal Consiglio federale e dall'Assemblea generale degli azionisti della BNS, ha d'ora in poi la competenza di approvare il volume degli accantonamenti costituiti dalla BNS (art. 42 cpv. 2 lett. D D-LBN). Potrà farlo nell'ambito dell'adozione del rapporto di gestione e del consuntivo annuale. La Direzione generale invece continua a stabilire la composizione precisa delle riserve monetarie (art. 46 cpv. 2 lett. B D-LBN), composizione che deve talvolta essere modificata rapidamente in funzione dei bisogni della politica monetaria e dell'evoluzione del mercato.

Occorre poi indicare nell'articolo di legge relativo alla determinazione dell'utile che le riserve monetarie devono presentare un volume adeguato rispetto alla grandezza e alla struttura dell'economia svizzera. Precisando che la Banca nazionale si fonda sull'*evoluzione dell'economia svizzera*, il testo di legge sottolinea esplicitamente che il volume delle riserve monetarie di un Paese dipende fortemente dalla sua grandezza e dalla sua struttura (tra l'altro grado di interdipendenza nei confronti dell'estero, piazza finanziaria, ecc.). Pertanto la locuzione *evoluzione dell'economia svizzera* non sta ad indicare l'evoluzione della congiuntura (ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 D-LBN).

L'obbligo imposto alla Banca nazionale di fondarsi sull'evoluzione dell'economia svizzera è stato disciplinato come segue nella Convenzione del 2002 sulla ripartizione degli utili, conclusa tra la BNS e il DFF (n. 1.3.4.5): la BNS deve accrescere i suoi accantonamenti per i rischi di mercato, di credito, di liquidità e di esercizio, come pure per i rischi di mercato e di liquidità sull'oro a un ritmo uguale a quello della crescita media del prodotto interno lordo nominale nel corso degli ultimi cinque anni.

I dati di fine 1990 costituiscono la base di riferimento per il calcolo dell'aumento degli accantonamenti per i rischi di mercato, di credito, di liquidità e di esercizio. Sinora questa base di riferimento ha consentito di fissare un volume adeguato di riserve di divise nel raffronto internazionale.

Dall'epoca dell'abbandono del vincolo aureo del franco svizzero, l'oro ha ritrovato la sua funzione di vera e propria riserva monetaria. Esso deve pertanto essere preso in considerazione nel calcolo del volume richiesto di accantonamenti. La presa in considerazione delle riserve di oro è in particolare importante perché la Costituzione federale (art. 99 cpv. 3 Cost.) prescrive alla Banca nazionale di detenere una parte delle sue riserve monetarie in oro. Nondimeno tale quota non è appositamente quantificata. Spetta alla Banca nazionale decidere in quale misura detiene le sue riserve monetarie in divise e in oro. Dato che l'oro e le divise possono essere considerati riserve monetarie «equivalenti» dall'epoca della soppressione del vincolo aureo in diritto svizzero, non sarebbe logico che il volume degli accantonamenti venga influenzato dalle sole fluttuazioni dei corsi del cambio e non da quelle del prezzo dell'oro. Nel prendere in considerazione le riserve di oro per il calcolo del volume richiesto di accantonamenti, ci si dovrà fondare su un volume iniziale di 1 290 tonnellate di oro. Questa cifra corrisponde alle riserve di oro dopo deduzione delle 1 300 tonnellate che non sono più necessarie alla conduzione della politica monetaria. Nelle partite passive del bilancio della Banca nazionale la presa in considerazione delle riserve di oro ha per conseguenza che la rubrica «accantonamenti per rischi di mercato e di liquidità sull'oro» entra nella base di calcolo dell'aumento degli ac-

cantonamenti accanto agli accantonamenti per rischi di mercato, di credito, le liquidità e di esercizio.

#### *L'utile distribuibile come valore residuo*

Dato che la Banca nazionale distribuisce alla Confederazione e ai Cantoni l'utile residuo dopo la costituzione delle riserve monetarie richieste, la determinazione dell'utile influisce direttamente sull'importo distribuito. L'articolo 30 capoverso 2 D-LBN lo conferma. Occorre precisare che la totalità del reddito residuo dopo la costituzione degli accantonamenti costituisce l'utile distribuibile perché in futuro – diversamente dalle società anonime di diritto privato (art. 671 CO) – la Banca nazionale non disporrà più di riserve legali (n. 2.4.2.3.2).

### **2.4.2.3 Distribuzione dell'utile (art. 31 D-LBN)**

#### **2.4.2.3.1 Introduzione**

Il vigente articolo 27 LBN disciplina la distribuzione dell'utile della BNS molto concretamente ed esaurientemente in tre fasi. Dall'utile netto deve essere intanto alimentato il fondo di riserva (cpv. 1). Poi vengono versati i dividendi agli azionisti (cpv. 2). Un eventuale resto viene utilizzato per versare un indennizzo ai Cantoni in funzione della popolazione residente e l'eccedenza restante viene pagata per un terzo alla Confederazione e per due terzi ai Cantoni (cpv. 3). Non vi è alcuna ragione per modificare qualcosa nella metodica di questa regolamentazione esauriente, ma l'articolo deve essere reso più conciso e adeguato agli sviluppi.

#### **2.4.2.3.2 Fondo di riserva legale**

In origine il fondo di riserva aveva la funzione di essere a disposizione per la copertura di eventuali perdite del capitale sociale (cfr. art. 26 cpv. 1 LBN). Già in occasione della revisione della LBN del 1953 era stato soppresso l'equivoco tra il fondo di riserva (all'epoca di 21 mio di fr.) e l'importo del totale del bilancio (di 6,8 mia di fr.) e richiesta una maggiore dotazione delle riserve<sup>191</sup>. La dotazione massima al fondo di riserva è stata raddoppiata al 2 per cento del capitale iniziale, ovvero a 1 milione di franchi. A seguito delle assegnazioni annuali di 1 milione di franchi, il fondo di riserva ha raggiunto a fine 2001 l'importo di 66 milioni di franchi. La sproporzione del capitale proprio rispetto al totale di bilancio viene oggi assorbita dagli accantonamenti (n. 2.4.2.2). Pertanto la prescrizione dell'articolo 26 LBN può essere sostituita da una norma sulla determinazione tempestiva degli utili dell'articolo 30 D-LBN che contenga un rinvio alla funzione particolare degli accantonamenti. Non sono più necessarie ulteriori dotazioni del fondo di riserva legale. Questo si ripercuoterà sulla disposizione riguardante la ripartizione dell'utile della LBN nel senso che ora dovrà regolamentare soltanto i dividendi agli azionisti (art. 31 cpv. 1 D-LBN) e le assegnazioni alla Confederazioni e ai Cantoni (art. 31 cpv. 2 e 3 D-LBN). Questa regolamentazione è esauriente nel senso che le dispo-

<sup>191</sup> «Messaggio 1953» (nota 32), BBl 1953 I 920.

zioni del diritto delle società anonime sulle assegnazioni annuali ai fondi di riserva legali (art. 671 CO) non sono applicabili alla BNS e le ulteriori dotazioni delle riserve legali o la costituzione di altre riserve non sono ammissibili.

Anche la continuazione del fondo di riserva esistente non ha più senso. Secondo la regolamentazione dell'articolo 30 capoverso 2 D-LBN, nel caso della BNS gli accantonamenti hanno preso il posto delle riserve, per cui il fondo di riserva dovrà essere trasferito agli accantonamenti di cui all'articolo 30 capoverso 2 D-LBN, in base a una norma transitoria della nuova LBN (art. 57 cpv. 2 D-LBN).

#### **2.4.2.3.3 Dividendi (art. 31 cpv. 1 D-LBN)**

Conformemente all'articolo 27 capoverso 2 LBN, il dividendo che può venire versato agli azionisti è limitato al massimo al 6 per cento del capitale azionario versato, il che corrisponde a 1,5 milioni di franchi. Con questa limitazione è stata recepita l'indicazione della Costituzione (art. 39 cpv. 4 vCost.), in virtù della quale bisogna pagare un «adeguato» dividendo sul capitale. Dato che la limitazione legale ha portato a pagamenti costanti dei dividendi da parte della BNS, l'azione della Banca nazionale viene classificata dai mercati in tempi normali come un sostituto abbastanza prossimo delle obbligazioni federali. In un intento di concretizzazione la nuova Costituzione federale (art. 99 cpv. 4 Cost.) non menziona più i dividendi, bensì soltanto la pretesa minima dei Cantoni. A seguito di quest'indicazione di diritto costituzionale, bisogna mantenere in vigore la limitazione legale dei dividendi. Un aumento del limite attuale del 6 per cento non appare oggi opportuno. A condizione che la BNS continui a distribuire i dividendi massimi, un aumento di questo genere costituirebbe un regalo unico a quegli azionisti della BNS che possiedono casualmente delle azioni della BNS al momento dell'entrata in vigore della legge riformata. Solo loro beneficerebbero di un aumento unico della quotazione delle azioni. Successivamente la quotazione delle azioni riprenderebbe a seguire l'andamento dei tassi.

#### **2.4.2.3.4 Assegnazioni alla Confederazione e ai Cantoni (art. 31 cpv. 2 primo periodo e cpv. 3 D-LBN)**

Conformemente all'articolo 27 capoverso 3 LBN, dall'utile netto residuo dopo le assegnazioni per i fondi di riserva e i dividendi agli azionisti, viene assegnato in primo luogo ai Cantoni un indennizzo di 80 centesimi pro capite della popolazione residente. Si voleva così risarcire i Cantoni per la perdita loro causata dalla sottrazione del monopolio sulle banconote. Ora nell'utile netto non c'è più posto per quest'indennizzo supplementare ai Cantoni. Dopo quasi cent'anni dalla soppressione del monopolio cantonale delle banconote questo non può più essere motivato oggettivamente. In considerazione dell'attuale distribuzione di dividendi, alla quale i Cantoni partecipano con 1 miliardo di franchi all'anno, il risarcimento pro capite non ha più senso. Deve essere cancellato definitivamente dalla legge.

L'articolo 31 capoverso 2 primo periodo D-LBN assegna l'utile netto residuo dopo l'assegnazione del dividendo agli azionisti per un terzo alla Confederazione e per due terzi ai Cantoni. La suddivisione corrisponde così alla regolamentazione prece-

dente (art. 27 cpv. 3 lett. b LBN), nonché alla disposizione dell'articolo 99 capoverso 4 della Costituzione federale. Per l'attribuzione dei due terzi ai Cantoni fa stato l'articolo 27 capoverso 4 LBN in base al quale, oltre alla popolazione residente (per 5/8), è determinante anche la forza finanziaria dei Cantoni (per 3/8). Questa regolamentazione è stata ripresa nell'articolo 31 capoverso 3 D-LBN.

#### **2.4.2.3.5 Convenzione con il DFF (art. 31 cpv. 2 secondo periodo D-LBN)**

Anche nel corso dei prossimi anni la Banca nazionale sarà in grado di registrare notevoli utili netti che andranno in sostanza alla Confederazione e ai Cantoni, secondo la chiave dell'articolo 31 capoverso 2 primo periodo D-LBN. Questi utili però, calcolati secondo i principi dell'articolo 30 D-LBN, potrebbero fluttuare fortemente di anno in anno. I bilanci pubblici che partecipano agli utili della BNS hanno invece un interesse a pagamenti costanti e prevedibili. Per questo motivo la Convenzione sulla distribuzione degli utili del 1992 e ancora più quella del 1998 prevedevano già un consolidamento delle distribuzioni di utili della BNS (n. 1.3.4.3, 1.3.4.4, 1.3.4.5). Questa prassi troverà ora la sua base legale nell'articolo 31 capoverso 2 secondo periodo D-LBN: per garantire un consolidamento medio delle distribuzioni annuali di utili il DFF e la Banca nazionale dovranno stipulare una Convenzione.

Per il tramite della Convenzione la legge rinvia a uno strumento utilizzato sin dal 1992 per fissare una distribuzione di utili stabile a medio termine alla Confederazione e ai Cantoni; uno strumento peraltro che si è affermato anche in altri ambiti di collaborazione tra la BNS e il Consiglio federale. In questo senso. In virtù della legge federale concernente la partecipazione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods (art. 4), la collaborazione tra il Consiglio federale e la BNS in materia di applicazione dello statuto di membro del FMI è stata parimenti disciplinata da una Convenzione<sup>192</sup>.

Per questo motivo una Convenzione tra la BNS e il DFF e non tra la BNS e i Cantoni è giustificata perché – secondo l'articolo 7 capoverso 1 D-LBN – i consuntivi annuali della BNS devono essere approvati dal Consiglio federale (n. 2.1.7.2). Dato che sono i principali beneficiari degli utili della BNS, i Cantoni hanno un interesse legittimo al consolidamento della distribuzione degli utili. Questa misura consente ai Cantoni di prendere posizione sul contenuto della Convenzione. Possono ovviamente farla esaminare dal Tribunale federale insinuando un'azione di diritto amministrativo (art. 53 cpv. 2 D-LBN). La Convenzione si fonda sulla decisione della BNS relativa al modo di utilizzare a medio termine il suo potere di apprezzamento in virtù dell'articolo 40 D-LBN nell'allestimento dei consuntivi annuali – potere basato sull'articolo 99 capoverso 3 Cost. Essa impedisce divergenze di opinioni nell'approvazione dei singoli consuntivi annuali. È fatta salva l'approvazione dei consuntivi annuale e delle ripartizioni degli utili da parte dell'Assemblea generale.

<sup>192</sup> Legge federale del 4 ottobre 1991 concernente la partecipazione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods (RS 979.1).

#### 2.4.2.4

### **Liquidazione (art. 32 D-LBN)**

Nella legge vigente sulla Banca nazionale, la liquidazione della BNS viene disciplinata dettagliatamente in tre articoli (art. 66-68 LBN), nella sezione VIII dal titolo «durata del privilegio». Queste disposizioni risalgono alla LBN del 1905, che a seguito del precedente diritto di riacquisto della Confederazione (art. 39 cpv. 2 vCost.), concedeva il monopolio delle banconote alla Banca nazionale unicamente per una durata di 20 anni (n. 2.1.4). Con l'obbligo del rinnovo periodico del diritto di monopolio, ci si voleva assicurare che questo non acquistasse il carattere di un diritto acquisito, cosa che avrebbe comportato obblighi di risarcimento in caso di revoca<sup>193</sup>. Un mancato rinnovo del privilegio delle banconote avrebbe portato alla liquidazione della società anonima Banca nazionale svizzera in conformità alle disposizioni dell'art. 68 LBN.

La nuova Costituzione federale ha modificato la situazione di partenza nel senso che ora la politica monetaria e valutaria viene affidata a livello costituzionale direttamente alla Banca nazionale (art. 99 cpv. 2 Cost.). Pertanto anche nella nuova LBN il monopolio delle banconote deve essere trasferito durevolmente alla BNS (art. 4 D-LBN; n. 2.1.4). Il rinnovo periodico del monopolio delle banconote da parte delle Camere federali decade: gli articoli 66 e 67 della LBN devono essere definitivamente abrogati.

La normativa sulla liquidazione deve essere adeguata alla nuova situazione. Occorre quindi partire dalle seguenti considerazioni: la Banca nazionale svizzera come detentrica del monopolio delle banconote deve continuare le proprie attività con la struttura di società anonima (n. 1.3.5.1). Se dovesse un giorno optare a favore di un'altra struttura giuridica della Banca nazionale, il legislatore dovrà allora modificare di conseguenza la LBN. In tale occasione andrebbe disciplinata la liquidazione della società anonima Banca nazionale svizzera. Nell'ipotesi di un caso del genere dovrebbe essere rimossa qualsiasi insicurezza giuridica riguardo ai diritti degli azionisti della BNS. Dato che l'articolo 2 D-LBN fissa l'applicabilità sussidiaria del diritto delle società anonime alla Banca nazionale (n. 2.1.2), in assenza di una normativa diversa nella LBN gli articoli 736 e seguenti CO sarebbero applicabili a una liquidazione della BNS. La possibilità ivi prevista di una delibera dell'Assemblea generale sullo scioglimento della società non sarebbe però opportuna, poiché il legislatore dovrà provvedere alla continuazione della funzione della Banca centrale. Una suddivisione del ricavo della liquidazione tra gli azionisti (art. 745 CO) sarebbe inoltre in contrasto con la disposizione costituzionale sulla ripartizione degli utili.

L'articolo 32 D-LBN rinuncia a un disciplinamento dettagliato che non potrebbe comunque prevedere tutte le situazioni immaginabili. Il capoverso 1 stabilisce pertanto che la società anonima Banca nazionale svizzera può essere sciolta per il tramite di una legge federale che disciplina anche la procedura di liquidazione. In tal modo si evidenzia che un intervento così incisivo può essere attivato soltanto dall'Assemblea federale e soltanto per il tramite di un atto legislativo soggetto a referendum. La disposizione significa contemporaneamente un intervento nei diritti degli azionisti, dato che l'Assemblea generale della BNS non può più deliberare sulla liquidazione della BNS. È una soluzione coerente, poiché nel caso dei compiti

<sup>193</sup> Schürmann Leo (nota 38), art. 66 n. 2.



## **2.5.2 Sezione 2: Assemblea generale**

### **2.5.2.1 Introduzione**

Rispetto alle competenze dell'Assemblea generale (AG) delle società anonime private (art. 698 CO), i poteri legali dell'AG della BNS sono limitati (art. 37 e 38 LBN; n. 1.3.2.3). A questo livello non esistono modifiche di fondo (n. 2.5.2.4). Nel senso di una maggiore concisione tutte le disposizioni della LBN in vigore relative allo svolgimento dell'AG sono abrogate nella nuova LBN. Esse saranno trasferite nel regolamento di organizzazione che dovrà essere approvato dal Consiglio federale (art. 42 cpv. 2 lett. A D-LBN). Gli articoli 29 capoversi 2-4, 31, 32, 33, 34, 35 LBN e in parte l'articolo 39 LBN sono toccati da questa misura.

### **2.5.2.2 Funzionamento (art. 34 D-LBN)**

Questa disposizione di legge (in precedenza art. 37 LBN) non abbisogna di modifiche di fondo. Si dovrà operare un certo adeguamento contenutistico e linguistico all'articolo 699 CO.

Conformemente al Codice delle obbligazioni, l'Assemblea generale ordinaria (AG) dovrà riunirsi una volta l'anno entro la fine di giugno (art. 699 cpv. 2 CO). Prima doveva tenersi al più tardi in aprile (art. 37 cpv. 1 LBN). La BNS disporrà così in futuro di un maggiore lasso di tempo per tenere l'AG. Questo avrà un effetto positivo, poiché il consuntivo annuale (compresa la distribuzione dell'utile netto) e il rapporto di gestione devono essere sottoposti al Consiglio federale per approvazione prima della presentazione all'AG (art. 7 cpv. 1 D-LBN). La legge non prevede più la possibilità di convocare un'Assemblea generale straordinaria mediante delibera dell'AG (art. 37 cpv. 5 LBN), poiché questo è già previsto dal Codice delle obbligazioni (art. 699 cpv. 2 e 3 CO). Il diritto degli azionisti, che rappresentano insieme almeno il 10 per cento del capitale azionario, di pretendere la convocazione di un'AG indicando le trattande e le loro proposte (art. 31 cpv. 2 D-LBN) corrisponde sia al vigente articolo 37 capoverso 5 LBN che all'articolo 699 capoverso 3 primo periodo CO. Questa percentuale relativamente bassa dovrà essere mantenuta, affinché gli azionisti privati che detengono solo il 30 per cento del capitale azionario non vengano eccessivamente limitati nel loro diritto a formulare proposte.

### **2.5.2.3 Convocazione e trattande (art. 35 D-LBN)**

La competenza di convocare l'Assemblea generale spetta al presidente del Consiglio di banca, il quale rende note contemporaneamente le trattande decise dal Consiglio di banca (finora art. 30 cpv. 1-3 LBN; nuovo testo: art. 35 cpv. 1 e 2 primo periodo D-LBN). Analogamente al diritto delle società anonime (art. 700 cpv. 1 CO), il termine vigente di tre settimane per la convocazione di un'AG (art. 30 cpv. 1 LBN) potrà facilmente essere ridotto a 20 giorni. Nel nuovo testo si menziona altresì che la convocazione deve avvenire per iscritto (art. 32 cpv. 1 D-LBN). L'attuale articolo 30 capoverso 3 LBN viene adeguato linguisticamente all'articolo 700 capoverso 2 CO (art. 35 cpv. 2 D-LBN). Il diritto degli azionisti di includere argomenti di di-

scussione nella lista delle trattande sarà reso leggermente più difficile, poiché ora una tale proposta dovrà essere sostenuta da 20 azionisti invece di 10 come prima. L'obiettivo è quello di evitare che vengano poste all'ordine del giorno dell'AG questioni che non trovino un rilevante appoggio presso gli azionisti. L'articolo 35 capoverso 3 D-LBN stabilisce che non sono ammesse decisioni su trattande che non sono state annunciate nella convocazione (sinora art. 30 cpv. 4 LBN).

#### **2.5.2.4                      Competenze (art. 36 D-LBN)**

L'articolo 33 D-LBN è stato modernizzato nella sua formulazione e reca tutte le competenze non delegabili dell'AG, come prescritto dal diritto delle società anonime (art. 698 CO), ad esclusione del diritto dell'AG di determinare lo statuto della società. I limiti che si applicavano sinora al loro esercizio sono nondimeno mantenuti (n. 1.3.2.3). Il catalogo delle competenze dell'AG del disegno di LBN corrisponde sostanzialmente a quello del diritto vigente (art. 37 cpv. 1-3 e art. 38 LBN).

In materia di designazione del Consiglio di banca, la competenza dell'AG è leggermente accresciuta rispetto a quella del Consiglio federale. Conseguentemente alla riduzione del numero dei suoi membri, l'AG potrà eleggere 5 degli 11 membri del Consiglio di banca (art. 36 lett. A D-LBN, n. 2.5.3.2.1; sinora 15 su 40, art. 38 n. 1 LBN). L'eventuale revoca di membri del Consiglio di banca spetta parimenti all'AG (conformemente all'art. 705 CO).

Sono riprese tali e quali la competenza dell'AG di eleggere gli organi di revisione (art. 36 lett. B D-LBN) e quella di approvare – dopo il Consiglio federale – il rapporto annuale e il consuntivo annuale della Banca nazionale (art. 36 lett. c D-LBN).

La nuova LBN menziona pure esplicitamente il diritto inalienabile (art. 698 CO) dell'AG di decidere in merito all'utilizzazione dell'utile a bilancio (art. 36 lett. d D-LBN), diritto che è limitato dalla disposizione legale relativa alla distribuzione dell'utile (sinora art. 27 LBN, nuovo art. 31 D-LBN).

Rispetto alla normativa in vigore (art. 37 cpv. 2 LBN) è esposta in modo più esplicito la competenza dell'AG di rilasciare discarica al Consiglio di banca (art. 36 lett. e D-LBN). Secondo il diritto delle società anonime, la discarica fa parte dei poteri non delegabili dell'Assemblea generale (art. 608 cpv. 2 n. 5 CO). Si tratta in questo caso di una dichiarazione secondo cui non verranno fatte valere pretese riguardanti la gestione nel corso dell'esercizio annuale interessato nei confronti dell'organo al quale è stata rilasciata la discarica (n. 2.5.6.3). La discarica efficace fa decadere in sostanza eventuali pretese di risarcimento dei danni (da parte della società o degli azionisti che votano a favore) contro gli organi (art. 758 CO). La delibera di discarica ha però effetto solo per fatti resi noti (art. 758 cpv. 1 CO).

Come sinora l'AG non può decidere in merito al contenuto degli statuti, dato che il legislatore ha la competenza di elaborare la normativa fondamentale sulla BNS (n. 1.3.2.1). L'AG può nondimeno sottoporre al Consiglio federale – all'attenzione dell'Assemblea federale – proposte di revisione della legge sulla Banca nazionale o di liquidazione della Banca nazionale (art. 36 lett. f D-LBN). Le ripercussioni della liquidazione sono fissate dall'articolo 32 D-LBN.

La competenza dell'AG di decidere – almeno un anno prima della scadenza del termine del privilegio di emissione – il mantenimento o la liquidazione della Banca

nazionale può essere soppressa. Dato che l'articolo 4 D-LBN conferisce durevolmente alla BNS il diritto esclusivo di emettere banconote (n. 2.1.4.3), questa disposizione è superflua. Le prescrizioni relative all'aumento di capitale (art. 38 n. 4 LBN) sono parimenti abrogate perché l'articolo 36 lettera f D-LBN può ricoprirle, visto che ogni modifica del capitale necessita di una revisione della LBN.

### **2.5.2.5 Partecipazione (art. 37 D-LBN)**

L'azionista esercita i suoi diritti di partecipazione nell'Assemblea generale, dove decide sulla nomina degli organi e l'approvazione del rapporto di gestione (art. 689 cpv. 1 CO). Gli azionisti iscritti nel registro degli azionisti sono autorizzati a partecipare all'AG (art. 29 cpv. 1 LBN; art. 37 cpv. 1 D-LBN). Nel nuovo testo si stabilisce espressamente che la legittimazione di un procuratore deve avvenire per iscritto. In contrasto con il diritto delle società anonime (art. 689 cpv. 2 e 689a cpv. 1 CO), l'azionista può farsi rappresentare solo da un altro azionista della BNS (art. 37 cpv. 2 D-LBN).

### **2.5.2.6 Decisioni (art. 38 D-LBN)**

Il contenuto dell'articolo 38 capoverso 1 D-LBN corrisponde all'articolo 36 LBN. A differenza del diritto vigente, ora, oltre alle decisioni riguardo a oggetti, anche le nomine avvengono principalmente a scrutinio palese. Inoltre 20 azionisti presenti invece di 5 possono chiedere che le deliberazioni e le nomine vengano tenute a scrutinio segreto.

## **2.5.3 Sezione 3: Consiglio di banca**

### **2.5.3.1 Compendio**

Nel quadro della riforma delle strutture organizzative della Banca nazionale, il Consiglio di banca è stato professionalizzato.

Si tratta anzitutto di ridurre all'essenziale i compiti di questo organo e di potenziare le sue competenze in materia di sorveglianza. Le competenze di cui dispone il Consiglio di banca in virtù dell'attuale LBN (art. 43) hanno per oggetto principale l'esercizio di una determinata sorveglianza sull'organizzazione, le finanze e l'allestimento dei conti. Invece di poter nominare e revocare i membri degli organi dirigenti – una delle più importanti attribuzioni del consiglio di amministrazione delle società anonime di diritto privato – il Consiglio di banca può sottoporre proposte di nomina dei membri della Direzione generale, dei loro supplenti e dei direttori delle succursali. Il Consiglio di banca dispone inoltre di ulteriori competenze, in particolare quella di nominare i membri di altri organi di sorveglianza (Comitato di banca, comitati locali), decidere la creazione e la soppressione di succursali e agenzie, esigere il versamento delle quote di capitale sociale non versato e decidere proposte da presentare all'Assemblea generale. Se si tiene conto del fatto che in futuro il Comitato di banca e i Comitati locali non saranno più necessari per assicurare la

sorveglianza amministrativa, numerose altre competenze divengono caduche. Invece, nella prospettiva delle attribuzioni inalienabili del consiglio di amministrazione (conformemente all'art. 716a CO, revisione del diritto della società anonima), occorre aggiungere all'elenco degli obblighi del Consiglio di banca un certo numero di competenze di sorveglianza. Questa aggiunta va operata in parte per il tramite della LBN e in parte per il tramite del regolamento di organizzazione della banca.

La riduzione all'essenziale delle competenze del Consiglio di banca va di pari passo con un potenziamento delle sue responsabilità, con ripercussioni sulla sua taglia e la sua composizione. Il numero dei membri del Consiglio di banca è ridotto da 40 a 11. Essi devono giustificare conoscenze tecniche particolari per esercitare il loro mandato.

### **2.5.3.2 Nomina e durata del mandato (art. 39 D-LBN)**

#### **2.5.3.2.1 Composizione e organo di nomina (art. 39 cpv. 1 e 2 D-LBN)**

Il Consiglio di banca della BNS consta attualmente di 40 membri. Se si rafforzano le competenze e le responsabilità di questo organo e se viene potenziata l'importanza delle sue decisioni, il Consiglio di banca dovrà essere in grado di tenere delle discussioni costruttive. L'esperienza insegna che questo non è possibile in gruppi troppo grandi. Inoltre le dimensioni ridotte accrescono la responsabilità dei singoli membri. In quest'ottica una riduzione notevole della taglia del Consiglio di banca si impone. Non bisogna poi scordare che le diverse regioni geografiche e linguistiche del Paese devono essere rappresentate equamente nel Consiglio di banca (art. 40 cpv. 2 D-LBN), operazione più facile con una taglia leggermente superiore. Il numero di membri proposto nel disegno di legge tiene conto di queste due esigenze: con 11 membri il Consiglio di banca sarà in grado di prendere decisioni efficaci; sarà inoltre possibile considerare l'aspetto federalistico all'atto delle nomine o delle elezioni (art. 39 cpv. 1 D-LBN).

Attualmente il rapporto tra il numero di membri designati dal Consiglio federale o dall'Assemblea federale si presenta come segue: 25 dei 40 membri (62,5%) sono designati dal Consiglio federale. Se – come proposto – si riduce il numero totale a 11, ci si può chiedere se il Consiglio federale dovrà d'ora in poi nominare 7 (63,6%) o 6 (54,5%) membri. Se il Consiglio federale dovesse nominare 7 membri, gli azionisti della BNS non ne potrebbe nominare che 4, un numero esiguo tanto più che il Consiglio federale continuerà a designare il presidente e il vicepresidente del Consiglio di banca (art. 39 cpv. 2 D-LBN) e manterrà le sue competenze di codecisione e di sorveglianza nell'ambito dell'adozione del consuntivo della BNS. Per non limitare inutilmente il diritto degli azionisti di eleggere i membri del consiglio di amministrazione (art. 698 cpv. 2 n. 2 CO), il Consiglio federale nominerà d'ora in poi soltanto 6 degli 11 membri del Consiglio di banca (art. 39 cpv. 1 D-LBN). In questo modo il Consiglio federale nomina sempre la maggioranza dei membri del Consiglio di banca, ma l'Assemblea generale elegge ora il 45,5 per cento dei membri contro l'attuale 37,5 per cento. Per controbilanciare questo potenziamento delle competenze dell'Assemblea generale, il testo di legge non prescrive – come richiesto da diversi Cantoni in fase di procedura di consultazione – che 3 dei membri designati dal

Consiglio federale devono essere delegati dei Cantoni. In quanto azionisti principali i Cantoni dispongono di voti sufficienti per difendere in modo adeguato i loro interessi in seno al Consiglio di banca.

### **2.5.3.2 Durata e rinnovo del mandato (art. 39 cpv. 3 e 4 D-LBN)**

La durata del mandato dei membri del Consiglio di banca è di quattro anni (art. 39 cpv. 3 D-LBN). Essa corrisponde alla regolamentazione attuale (art. 40 LBN).

Invece la durata totale del mandato di un membro del Consiglio di banca non deve eccedere dodici anni, il che costituisce una novità (art. 39 cpv. 4 D-LBN). Questa disposizione è ispirata dall'ordinanza del 3 giugno 1996 sulle commissioni extraparlamentari<sup>194</sup>, nonché gli organi di direzione e i rappresentanti della Confederazione (art. 15), che limita la durata di funzione dei membri delle commissioni permanenti a dodici anni al massimo.

### **2.5.3.3 Esigenze (art. 40 D-LBN)**

Viene mantenuta l'esigenza della cittadinanza svizzera per un membro del Consiglio di banca (cfr. art. 55 LBN, art. 40 cpv. 1 D-LBN), dato che si tratta di una posizione che presuppone una stretta connessione con la Svizzera. Inoltre devono essere evitati conflitti d'interessi: un non svizzero potrebbe trovarsi più facilmente nella situazione di dover prendere contemporaneamente o successivamente un'analoga posizione determinante in un altro Paese, per esempio nel proprio Paese. Contrariamente ai membri della Direzione generale e ai loro supplenti (art. 44 cpv. 1 D-LBN), per i membri del Consiglio di banca non è più necessario l'obbligo del domicilio in Svizzera (cfr. art. 55 LBN). A differenza dell'attività nella Direzione generale, un domicilio all'estero può essere compatibile con l'appartenenza al Consiglio di banca che si riunisce a intervalli di tempo più distanziati.

L'onorabilità è un'esigenza essenziale affinché i membri del Consiglio di banca possano esercitare in modo credibile la loro funzione. Per questo motivo l'articolo 40 capoverso 1 D-LBN menziona esplicitamente che una «reputazione irreprensibile» è indispensabile per diventare membro del Consiglio di banca. Questo aspetto è particolarmente importante dal profilo dei motivi che giustificano un'eventuale revoca dei membri del Consiglio di banca. Tali motivi non dovrebbero limitarsi all'inadempimento delle esigenze di ordine professionale, ma scaturire parimenti dalle riserve concernenti l'integrità morale o il modo di vita del membro.

La rivalutazione del Consiglio di banca voluta a livello di competenze esige che si faccia appello a persone che possiedono conoscenze professionali particolari. Una formazione in economia e un'esperienza in materia di ricerca, una comprensione approfondita dei modi di funzionamento dei mercati finanziari nazionali ed esteri, nonché una solida esperienza nella conduzione aziendale sono alcune delle qualità essenziali di cui dovrebbero disporre i membri del Consiglio di banca. La legge sulla

<sup>194</sup> Ordinanza del 3 giugno 1996 sulle commissioni extraparlamentari; RS 172.31.

Banca nazionale deve pertanto definire le qualifiche professionali richieste ai membri di questo organo (art. 40 cpv. 1 D-LBN).

In deroga all'articolo 707 capoverso 1 CP, i membri del Consiglio di banca non hanno l'obbligo di essere azionisti della BNS. Questa deroga è menzionata espressamente nella LBN (art. 40 cpv. 1 D-LBN e corrisponde alla normativa in vigore (art. 42 cpv. 2 LBN).

Inoltre – analogamente alla terminologia dell'articolo 175 capoverso 4 Cost., determinante per la composizione del Consiglio federale – le diverse regioni geografiche e linguistiche devono essere rappresentate nel Consiglio di banca (art. 40 cpv. 2 D-LBN).

#### **2.5.3.4 Dimissione, revoca e nomina sostitutiva (art. 41 D-LBN)**

I membri del Consiglio di banca hanno un mandato fisso di quattro anni (art. 39 cpv. 3 D-LBN). Hanno nondimeno il diritto di dimettersi rispettando un termine di tre mesi (art. 41 cpv. 1 D-LBN). La dichiarazione di dimissione deve essere presentata al presidente o al vicepresidente, che sono rispettivamente responsabili di inoltrarla all'autorità di nomina, ossia al Consiglio federale o all'Assemblea generale. L'articolo 41 capoverso 2 D-LBN stabilisce i principi delle nomine sostitutive; le modalità saranno disciplinate nel regolamento di organizzazione.

A differenza della regolamentazione esistente, la legge (art. 41 cpv. 3 D-LBN) dovrà ora prevedere espressamente la possibilità per il Consiglio federale di revocare i membri del Consiglio di banca da esso nominati. Le esigenze sono strutturate analogamente a quelle per la revoca dei membri della Direzione generale (art. 45 D-LBN). Il diritto delle società anonime prevede invece obbligatoriamente<sup>195</sup> che l'Assemblea generale sia legittimata a revocare i membri del consiglio d'amministrazione (art. 705 cpv. 1 CO). Per garantire l'indipendenza dell'Assemblea generale come organo di nomina, è giustificato non prevedere un diritto di revoca da parte del Consiglio federale per i membri del Consiglio di banca nominati dall'AG.

#### **2.5.3.5 Compiti (art. 42 D-LBN)**

##### **2.5.3.5.1 Vigilanza e controllo da parte del Consiglio di banca (art. 42 cpv. 1 D-LBN)**

Purché la gestione della società non sia delegata ad altri, il consiglio d'amministrazione è l'organo di gestione degli affari di una società anonima privata. Nel caso della BNS, si è disciplinata fin dall'inizio, mediante una legge speciale, una severa separazione tra controllo e gestione (n. 1.3.2.4). Pertanto il nucleo delle competenze del Consiglio di banca risiede nella funzione di controllo e lo dovrà rimanere anche in futuro. L'articolo 42 capoverso 1 D-LBN dispone espressamente e in modo più chiaro dell'attuale articolo 43 capoverso 1 che la vigilanza e il controllo sono di

<sup>195</sup> Forstmoser/Meyer-Hayoz/Nobel (nota 80), § 22 N 29 segg.

competenza del Consiglio di banca. Nell'ambito della vigilanza e del controllo il Consiglio di banca deve in particolare garantire che «la legge, i regolamenti e le direttive sono rispettati» (art. 716a cpv. 1 n. 5 CO). Questa formulazione corrisponde per l'essenziale alle competenze inalienabili del consiglio di amministrazione di una società anonima privata, che deve garantire l'osservanza «della legge, degli statuti, dei regolamenti e delle istruzioni» (art. 716a cpv. 1 n. 5 CO).

Per poter garantire la flessibilità necessaria, una descrizione più precisa della responsabilità assunta dal Consiglio di banca in materia di vigilanza figurerà – per quanto concerne il controllo di determinati processi di gestione – nel regolamento di organizzazione. D'altra parte il Consiglio di banca deve poter approvare le condizioni generali della BNS e quindi esercitare una sorveglianza indiretta sulle operazioni con operatori del mercato finanziario (art. 9 D-LBN). È pure opportuno affidargli questo compito per il tramite del regolamento di organizzazione.

La menzione esplicita dell'attività di vigilanza del Consiglio di banca nel testo di legge costituisce un corollario adeguato alla soppressione delle competenze di autorizzazione del Consiglio federale in ambito amministrativo e di personale (art. 61 LBN).

### **2.5.3.5.2                   Competenze chiave del Consiglio di banca (art. 42 cpv. 2 D-LBN)**

#### **2.5.3.5.2.1               Competenze inalienabili dei membri dei consigli di amministrazione in virtù del diritto delle società anonime**

Il diritto delle società anonime definisce determinate importanti aree centrali di responsabilità del consiglio d'amministrazione come inalienabili e irrevocabili (art. 716a cpv. 1 n. 1-7 CO). A seguito della riforma della struttura organizzativa, si pone ora la questione fino a che punto, nel caso di una «società anonima basata su una legge speciale» come la BNS (per via della partecipazione della Confederazione alla gestione [art. 99 cpv. 2 Cost.] da un lato e dell'estesa competenza di gestione della Direzione generale dall'altro), le competenze del Consiglio di banca dovrebbero essere organizzate diversamente da come prescritto dall'articolo 716a capoverso 1 numeri 1-7 CO. Si assisterebbe a uno svuotamento sproporzionato delle competenze del Consiglio di banca se gli fossero riservati solo poteri decisionali formali per garantire il funzionamento all'esterno della società anonima e nessuna vera competenza di controllo. Pertanto, dovranno essere lasciate al Consiglio di banca le competenze chiave di cui all'articolo 716a CO, soprattutto laddove si tratta della direzione dell'impresa BNS nel senso economico-aziendale e imprenditoriale – ovvero non della conduzione della politica della Banca nazionale (politica monetaria e altre funzioni tipiche della banca centrale). Ne risultano una concretizzazione delle responsabilità del Consiglio di banca e una chiara rivalutazione della sua funzione di sorveglianza.

Il Consiglio di banca deve segnatamente poter assumere maggiormente la competenza dell'alta direzione prevista dall'articolo 716a capoverso 1 numero 1 CO (n. 2.5.3.5.2.2). La sua responsabilità in ambito finanziario e di organizzazione ai sensi dell'articolo 716a capoverso 1 numeri 2-3 CO ne risulta parimenti aumentata (n. 2.5.3.5.2.3 e 2.5.3.5.2.4). L'attuale legge sulla Banca nazionale conferisce già in

modo analogo al Consiglio di banca le competenze chiave enumerate dall'articolo 716a capoverso 1 numeri 4.6 CO. Anche la nuova LBN deve assegnare queste competenze al Consiglio di banca (n. 2.5.3.5.2.5), fermo restando che l'alta vigilanza sulla gestione ai sensi dell'articolo 716a capoverso 1 numero 5 CO è già compresa nella competenza generale di vigilanza e di controllo del Consiglio di banca (n. 2.5.3.5.1). Per motivi evidenti non è necessario abbordare nel dettaglio la questione della competenza centrale di cui all'articolo 716a capoverso 1 numero 7 CO (avviso al giudice in casi di eccedenza di debiti).

### **2.5.3.5.2.2            La competenza di «alta direzione» del Consiglio di banca**

Secondo l'articolo. 716a capoverso 1 numero 1 CO, il consiglio di amministrazione della società anonima di diritto privato ha il diritto inalienabile e irrevocabile di esercitare «l'alta direzione della società e il potere di dare le istruzioni necessarie». Nella fattispecie «alta direzione» significa definire gli obiettivi e la politica aziendale, scegliere i mezzi per raggiungere questi obiettivi e provvedere ad assicurare in permanenza l'equilibrio tra gli obiettivi e i mezzi<sup>196</sup>.

Il diritto di esercitare l'alta direzione è chiaramente limitato nel caso del Consiglio di banca della BNS perché la LBN definisce essa stessa gli obiettivi e i mezzi che consentono di adempiere i compiti prescritti per legge – anzitutto la conduzione della politica monetaria (art. 5 D-LBN) – e attribuisce alla Direzione generale in quanto organo esecutivo le decisioni strategiche e operative (art. 46 cpv. 1 e 2 D-LBN). Di norma non esiste quindi possibilità di «alta direzione» per il Consiglio di banca in questo ambito, sia nella definizione del campo di attività dal profilo strategico e nella discussione di varianti di progetti di politica monetaria.

Esiste peraltro un ambito in seno al quale il Consiglio di banca può prendere decisioni importanti per la politica monetaria, esercitando la sua competenza di alta direzione. Gli spetta infatti il compito di approvare il volume degli accantonamenti della BNS (art. 42 cpv. 2 lett. D D-LBN). La BNS costituisce accantonamenti a partire dai suoi redditi per garantire un volume di riserve adeguato alla conduzione della politica monetaria (n. 2.4.2.2). Dato che il mantenimento di riserve monetarie adeguate rientra nel mandato costituzionale della banca centrale, la determinazione del volume degli accantonamenti – come qualsiasi altra decisione in relazione con la politica monetaria – rientra nelle competenze della Direzione generale. D'altra parte la fissazione del volume degli accantonamenti esercita un'influenza diretta sulla determinazione e la distribuzione dell'utile della BNS. È quindi opportuno affidare la decisione relativa al volume degli accantonamenti all'organo che adotta il consuntivo annuale all'attenzione del Consiglio federale. Pertanto il Consiglio di banca può d'ora in poi approvare il volume degli accantonamenti su proposta della Direzione generale. Tale proposta può essere effettuata nell'ambito dell'adozione del rapporto annuale e del consuntivo annuale. Dato che il Consiglio di banca – i cui membri sono nominati dal Consiglio federale e dall'Assemblea generale – deve approvare il volume degli accantonamenti, tale decisione poggia su una base più ampia.

<sup>196</sup> Böckli (note 37), n. 1528.

Se è vero che la legge restringe chiaramente il margine decisionale del Consiglio di banca in ambito strategico e di politica monetaria – tranne nel caso dell’approvazione degli accantonamenti – il Consiglio di banca si vede attribuire una competenza più estesa di alta direzione *in ambito di personale*. In futuro il Consiglio di banca potrà stabilire l’importo delle indennità ai suoi membri, come pure gli stipendi dei membri della Direzione generale. Per garantire l’autonomia budgetaria della BNS (n. 1.3.5.3.1), l’attuale competenza del Consiglio federale di approvare il minimo e il massimo degli stipendi del personale della BNS (art. 61 LBN) è soppressa. Il Consiglio di banca diviene pertanto il solo responsabile in materia di politica salariale della BNS (art. 42 cpv. 2 lett. k D-LBN). Nella fissazione delle indennità dei suoi membri e degli stipendi dei membri della Direzione generale dovrà nondimeno fondarsi sui principi e le norme di reporting del Consiglio federale in merito alle condizioni di assunzione dei dirigenti di imprese e istituzioni vicine alla Confederazione (art. 42 cpv. 2 lett. j D-LBN). In un intento di trasparenza la BNS pubblica inoltre nel suo rapporto di gestione la remunerazione dei membri della Direzione generale e del Consiglio di banca<sup>197</sup>.

La Direzione generale stabilisce gli stipendi del resto del personale (art. 46 cpv. 2 lett. f D-LBN). Questa implica che il Consiglio di banca definisca i principi della remunerazione del personale in un regolamento che indichi le classi di stipendio (art. 42 cpv. 2 lett. k D-LBN).

L’«alta direzione» del Consiglio di banca in materia di personale comprende altresì il disciplinamento del diritto di firma; la LBN in vigore precisa che la BNS può essere validamente impegnata dalla firma di due persone autorizzate a firmare in suo nome (art. 57 cpv. 1 LBN). Il Comitato di banca può prevedere deroghe a questo principio per «gli affari correnti» (art. 57 cpv. 2 LBN). La nuova LBN non disciplina più direttamente la rappresentanza della Banca nazionale nei confronti di terzi. Verrà pertanto creata una norma di competenza adeguata alla situazione della BNS. Non risulta opportuno disciplinare le modalità della firma nella legge sulla Banca nazionale dato che il contesto in rapida mutazione nel quale opera la BNS esige una grande flessibilità in questo ambito (firma individuale o collettiva, firma elettronica, documenti senza firma creati per il tramite di supporti informatici, ecc.). Il Consiglio di banca deve pertanto essere autorizzato a fissare in un regolamento le disposizioni relative al diritto di firma in nome della Banca nazionale (art. 42 cpv. 2 lett. l D-LBN). Oltre alle modalità di forma, il regolamento può definire l’estensione del diritto di firma a livello interno. I poteri di rappresentanza delle persone al servizio della BNS autorizzate a firmare risulta dalle iscrizioni al Registro di commercio nelle località di sede e di succursale.

### **2.5.3.5.2.3 La responsabilità organizzativa del Consiglio di banca**

Tra i compiti principali del consiglio d’amministrazione di una società anonima privata conformemente all’articolo 716a capoverso 1 numero 2 CO rientra l’organizzazione della società nei suoi tratti fondamentali. Le decisioni organizzative comprendono l’emanazione del regolamento organizzativo, del regolamento di servizio,

<sup>197</sup> BNS, 94° Rapporto di gestione 2001, pag. 91.

eventualmente altri regolamenti, nonché la determinazione delle modalità di presentazione dei rapporti da parte della direzione (in base a tipo, portata, intervallo temporale).

La caratteristica più importante della responsabilità organizzativa del Consiglio di banca è il suo potere di fissare l'organizzazione interna della banca e di emanare il regolamento di organizzazione (art. 42 cpv. 2 lett. a D-LBN). Il regolamento di organizzazione dovrà disciplinare i compiti, le modalità di funzionamento e i rapporti dei singoli organi tra loro, ivi comprese le questioni procedurali, come le riunioni e l'adozione delle deliberazioni. Così si riunirebbero in un unico atto legislativo gli attuali regolamenti interni degli organi della banca, nonché la normativa concernente la ricusazione dei membri delle autorità bancarie. Conformemente all'articolo 99 capoverso 2 della Costituzione federale, in base al quale la BNS viene gestita con la partecipazione della Confederazione, dovrà essere mantenuta la competenza del Consiglio federale di approvare il regolamento di organizzazione (sinora art. 61 LBN; cfr. anche il n. 1.3.5.3.1).

Infine rientra nella responsabilità organizzativa del Consiglio di banca anche la definizione dell'organizzazione esterna della banca. Fanno parte di questo settore in particolare la strutturazione della rete di succursali e agenzie necessarie all'adempimento della funzione di approvvigionamento della Svizzera di numerario, nonché le decisioni sull'istituzione di rappresentanze e consigli consultivi per osservare l'evoluzione economica regionale (art. 42 cpv. 2 lett. b e c D-LBN). L'integrazione a livello nazionale della BNS per il tramite di consulenti regionali deve consentire alla banca centrale di continuare a «prendere il polso dell'economia».

#### **2.5.3.5.2.4 La responsabilità finanziaria del Consiglio di banca**

La responsabilità finanziaria del consiglio d'amministrazione è strettamente connessa con la responsabilità per l'alta direzione e l'organizzazione della società anonima (art. 716a cpv. 1 n. 3 CO). L'obiettivo è il mantenimento dell'equilibrio finanziario dell'impresa. I mezzi sono una strutturazione adeguata della contabilità, un controllo finanziario (a posteriori) e una pianificazione finanziaria (allestimento del budget). Per le banche, la sorveglianza critica e il controllo successivo dei flussi finanziari nell'impresa consiste soprattutto nel controllo sulla qualità delle attività e sulla liquidità.

L'impresa BNS è caratterizzata dal fatto che non può diventare né illiquida né insolvente. A prescindere da questo, la protezione delle attività rimane al centro della «gestione dell'impresa» e dell'«alta direzione» della BNS. La sorveglianza critica dei rischi connessi all'attività della banca centrale fa parte da sempre dei compiti chiave delle autorità della banca («tassazione dei crediti» conformemente all'art. 43 cpv. 1 n. 12 LBN, ovvero concessione di linee di credito che dovrebbero minimizzare il rischio di insolvenza dei partner contrattuali). Con l'impiego di strumenti finanziari moderni da parte delle banche centrali, anche la contabilità e la gestione dei rischi sono diventate più esigenti. Nel caso della BNS le autorità sono già attualmente implicate nei corrispondenti processi di controllo e nei rapporti sui rischi, visto che una delegazione del Comitato di banca esercita una speciale vigilanza sui rischi. La nuova LBN affida espressamente al Consiglio di banca il compito di sorvegliare il collocamento degli attivi e la gestione dei rischi (art. 42 cpv. 2 lett. e D-LBN). È un compito che deriva direttamente dalla responsabilità finanziaria.

Negli ultimi anni sono aumentate di fatto le responsabilità delle autorità bancarie riguardo alla *pianificazione finanziaria*, dato che per sempre più settori devono essere predisposti e presentati per approvazione dei budget annuali (personale, informatica, emissione e gestione di banconote, manutenzione degli immobili, ecc.). Finora non sono ancora stati elaborati e sottoposti i budget dei ricavi. Nel caso di una banca centrale, i cui ricavi derivanti dagli investimenti valutari fluttuano fortemente per natura, questi tipi di budget non avrebbero senso. L'approvazione del budget annuale, nonché dei singoli investimenti che superino un certo importo (finora art. 43 cpv. 1 n. 13 LBN), continueranno a costituire un importante settore di competenza del Consiglio di banca. Le relative responsabilità dovranno essere ancorate nel regolamento di organizzazione.

#### **2.5.3.5.2.5            Ulteriori competenze chiave del Consiglio di banca**

La LBN in vigore (art. 43 et 49) affida già in modo analogo al Consiglio di banca e al Comitato di banca le altre competenze non trasmissibili di cui all'articolo 716a capoverso 1 numeri 4 e 6 CO (nomina e revoca delle persone incaricate delle gestioni e della rappresentanza, allestimento del rapporto di gestione e preparazione dell'Assemblea generale). L'influenza esercitata sulla composizione dell'organo supremo di direzione si limita nondimeno al diritto di sottoporre proposte al Consiglio federale (art. 43 cpv. 1 n. 3 LBN).

Queste competenze chiave figureranno come sinora nell'elenco legale dei compiti del Consiglio di banca, seppure formulate in modo più moderno (art. 42 cpv. 2 lett. f-i D-LBN). Il Consiglio di banca continuerà pertanto ad adottare il rapporto annuale e il consuntivo annuale all'attenzione del Consiglio federale e dell'Assemblea generale (art. 42 cpv. 2 lett. f D-LBN), a preparare l'Assemblea generale e a eseguire le decisioni di quest'ultima (art. 42 cpv. 2 lett. g D-LBN). Mantiene altresì il diritto di sottoporre al Consiglio federale proposte in merito alla nomina dei membri della Direzione generale e dei loro supplenti, nominati dal Consiglio federale (art. 42 cpv. 2 lett. f in relazione con l'art. 45 D-LBN). Entro i limiti delle sue competenze, il Consiglio di banca è parimenti autorizzato a sottoporre al Consiglio federale proposte di revoca dei membri della Direzione generale e i dei loro supplenti (art. 42 cpv. 2 lett. h D-LBN). Conformemente al diritto della società anonima (art. 716 cpv. 1 n. 4 CO), il Consiglio di banca nomina i membri della direzione delle sedi, delle succursali e delle rappresentanze (art. 42 cpv. 2 lett. i D-LBN), benché questa competenza spettasse sinora al Comitato di banca (art. 49 cpv. 5 LBN). I membri della direzione nominati dal Consiglio di banca sono assunti mediante contratto di diritto privato (n. 2.5.4.5.3.2).

#### **2.5.3.5.3            Ulteriori disposizioni a livello regolamentare (art. 42 cpv. 3 D-LBN)**

Il Consiglio di banca sarà in futuro solo competente per adottare tutti gli altri regolamenti necessari all'attività della BNS (p.es. riconoscimento e rappresentanza degli azionisti, condizioni generali di assunzione, stipendi, indennità di viaggio, ecc.). Questo allineamento sul modello della società anonima è conforme al principio dell'indipendenza della BNS e consente in particolare di garantire l'autonomia fi-

nanziaria e budgetaria della BNS (n. 1.2.2.3). La competenza del Consiglio di banca di adottare simili regolamenti si fonda sull'articolo 42 capoverso 3 D-LBN in virtù del quale questo organo decide in merito a tutti gli affari che la legge o il regolamento di organizzazione non attribuiscono alla competenza di un altro organo.

In virtù della sua menzione esplicita all'articolo 42 capoverso 3, il regolamento di organizzazione funge da «contenitore» per l'attribuzione al Consiglio di banca di compiti che non appaiono nell'enumerazione dell'articolo 42 capoversi 1 e 2 D-LBN. Pertanto è parimenti possibile affidare a questo organo compiti che non rientrano nell'ambito di competenze chiave previste dal diritto della società anonima, come la fissazione del valore nominale e la concezione delle banconote da emettere (art. 43 n. 7 LBN). Le regolamentazioni che figuravano sinora agli articoli 42 (procedura di nomina), 43 capoverso 3 (decisione), 44 (verbale) e 45 (firma) saranno in futuro trasferite nel regolamento di organizzazione della BNS.

## **2.5.4 Sezione 4: Direzione generale**

### **2.5.4.1 Introduzione**

La posizione, la funzione e la composizione della Direzione generale non hanno subito modifiche dai tempi dell'istituzione della Banca. La Direzione generale «adotta in conformità dei regolamenti i provvedimenti atti ad adempiere i compiti e a conseguire gli scopi della Banca nazionale», fatte salve le competenze del Consiglio di banca e del Comitato di banca (art. 52 cpv. 1 secondo periodo LBN). In questo senso, le sue competenze di direzione aziendale sono esaustive. La legge indica poi una serie di compiti singoli della Direzione generale (art. 52 cpv. 1 terzo periodo e cpv. 2-4 LBN). Però, le attività importanti della Banca nazionale, come ad esempio l'approvvigionamento di numerario, la garanzia del traffico dei pagamenti interbancari, l'investimento delle riserve valutarie e la partecipazione alla cooperazione monetaria internazionale non vengono ora indicate nella lista dei compiti della Direzione generale. A prima vista, questo elenco di compiti ben delimitati sembra contrastare con l'ampia competenza di direzione aziendale ed esecutiva della Direzione generale. Invece è necessaria, per delimitare l'eventuale competenza sussidiaria del Consiglio di banca (n. 2.5.3.5.3). Tuttavia è opportuno formulare in futuro in modo più generale e aperto l'ambito delle competenze della Direzione generale.

La vigente legge sulla Banca nazionale (art. 53 cpv. 4 LBN) descrive inoltre le principali attività commerciali dei tre dipartimenti. L'elencazione nella legge dei singoli compiti dei dipartimenti limita la flessibilità aziendale della BNS ed è inadatta come metodo di regolamentazione. Inoltre, la descrizione dei compiti non corrisponde più alle esigenze attuali, mentre a volte questi mancano del tutto, poiché si sono aggiunti solo nel corso del tempo. Così, tra le competenze dei dipartimenti di Zurigo, non sono ad esempio indicate l'informatica e la gestione degli immobili e, tra le competenze del dipartimento di Berna, le operazioni su titoli. Inoltre – in considerazione dei compiti che si sovrappongono tra i dipartimenti e nella prospettiva della rete informatica – occorre ripartire i compiti tra i dipartimenti piuttosto in base a criteri funzionali che non in base a criteri locali, come avviene nell'ambito della legislazione in vigore. Il nuovo approccio fondato sull'attribuzione dei compiti per il tramite dei regolamenti di organizzazione offre la necessaria flessibilità al riguardo.

## **2.5.4.2 Nomina e durata del mandato (art. 43 D-LBN)**

### **2.5.4.2.1 Composizione (art. 43 cpv. 1 D-LBN)**

Il sistema attuale che prevede tre membri della Direzione generale e un numero aperto di supplenti ha funzionato e dovrà rimanere in vigore anche in futuro. In tal modo viene contemporaneamente pregiudicata o continuata la suddivisione della Direzione generale in tre dipartimenti. La sfera di competenza concreta della Direzione generale come organo collegiale risulta dall'articolo 46 D-LBN. Va invece abrogata la regolamentazione dell'articolo 53 capoverso 1 LBN, in base alla quale la Direzione generale viene assistita presso le sedi dai direttori, poiché si tratta di cosa ovvia.

### **2.5.4.2.2 Organo di nomina, durata del mandato e presidenza (art. 43 cpv. 2 e 3 D-LBN)**

A differenza del diritto delle società anonime, i membri della Direzione generale e i loro supplenti non vengono eletti dal consiglio d'amministrazione (Consiglio di banca), bensì da un organo politico, il Consiglio federale. Questa è l'espressione della competenza di diritto costituzionale della Confederazione di partecipare alla gestione della BNS (art. 99 cpv. 2 Cost.). La durata del mandato dei membri della Direzione generale rimarrà fissata a sei anni (art. 43 cpv. 2 D-LBN). Questo termine viene considerato sufficientemente lungo per assicurare la continuità e l'indipendenza personale. Con la limitazione del diritto di revoca a due condizioni precise (cfr. art. 45 cpv. 1 D-LBN), l'indipendenza personale viene rafforzata; il Consiglio federale deve attendere la scadenza dell'intero mandato e rinunciare a una rielezione nel caso in cui non sia d'accordo con l'operato di un membro della Direzione generale, per esempio nella conduzione della politica monetaria.

Come sinora (art. 53 cpv. 3 LBN), nella sua veste di organo di nomina il Consiglio federale designa il presidente e il vicepresidente della Direzione generale (art. 43 cpv. 3 D-LBN).

### **2.5.4.3 Esigenze (art. 44 D-LBN)**

#### **2.5.4.3.1 Esigenze personali e professionali, nazionalità e domicilio (art. 44 cpv. 1 D-LBN)**

L'onorabilità è una delle condizioni indispensabili alla credibilità di un membro della Direzione generale nell'esercizio delle sue funzioni. In modo analogo alle esigenze poste ai membri del Consiglio di banca (n. 2.5.3.3), l'articolo 44 capoverso 1 primo periodo D-LBN precisa che occorre godere di una «reputazione irrepreensibile» per divenire membro della Direzione generale.

Inoltre le esigenze professionali richieste per la nomina a membro della Direzione generale sono menzionate esplicitamente nella legge (art. 44 cpv. 1 primo periodo

D-LBN), come del resto negli statuti della BCE (n. 6). Le qualifiche richieste ai membri della Direzione generale sono più elevate di quelle necessarie per entrare nel Consiglio di banca (art. 40 cpv. 1 D-LBN), perché si tratta in questo caso della direzione della banca centrale, circostanza che implica un'esperienza specifica e riconosciuta in campo monetario, bancario e finanziario. La menzione esplicita delle esigenze non costituisce peraltro una novità, ma è volta a precisare in una norma la prassi attuale; sinora i candidati alla Direzione generale dovevano poter giustificare prestazioni nei campi qui sopra descritti.

La necessità della nazionalità svizzera e di un domicilio in Svizzera è ripresa dall'attuale articolo 55 LBN ed è definita come condizione da adempiere in vista di una nomina. Questa esigenza deve anzitutto garantire che esiste una relazione personale con la Svizzera e che non sorgono conflitti di interesse e poi che il membro della Direzione generale può raggiungere rapidamente il suo posto di lavoro (art. 44 cpv. 1 secondo periodo D-LBN).

#### **2.5.4.3.2 Disposizioni sull'incompatibilità (art. 44 cpv. 2 D-LBN)**

La disposizione sull'incompatibilità del vigente articolo 56 LBN viene inserita sistematicamente nella disposizione sulle esigenze per la nomina (art. 44 cpv. 2 primo periodo D-LBN). Dal punto di vista del contenuto, l'incompatibilità viene estesa, quindi nel nuovo testo sarà esclusa per i membri della Direzione generale e i loro supplenti qualsiasi carica in seno alla Confederazione o in un Cantone – e non solo l'appartenenza all'Assemblea federale o a un Governo cantonale. Per il resto è loro vietato esercitare un'altra professione o commercio o assumere la carica di direttori, gerenti, membri del consiglio d'amministrazione o dell'organo di revisione o di controllo di organizzazioni commerciali, ossia quanto il nuovo testo designa ormai con la locuzione «svolgere un'altra attività professionale o commerciale». Per i mandati che sono nell'interesse della BNS, ad esempio membro del consiglio d'amministrazione di una società al cui capitale partecipa la BNS (n. 2.2.5), possono essere concesse delle eccezioni dal Consiglio di banca (art. 44 cpv. 2 secondo periodo D-LBN).

Queste nuove norme più severe sull'incompatibilità devono da un lato garantire l'indipendenza dei membri della Direzione generale dal punto di vista politico ed economico e, dall'altro, sono intese ad evitare potenziali conflitti d'interesse o flussi d'informazioni problematici dal punto di vista della riservatezza.

#### **2.5.4.3.3 Supplenti dei membri della Direzione generale (art. 44 cpv. 3 D-LBN)**

Le condizioni relative alle esigenze specialistiche, la cittadinanza, il domicilio, l'esercizio di attività professionali o commerciali e l'esercizio delle funzioni di cui ai capoversi 1 e 2 si applicano parimenti ai supplenti dei membri della Direzione generale (art. 44 cpv. 3 D-LBN).

#### **2.5.4.4 Revoca e nomina sostitutiva (art. 45 D-LBN)**

##### **2.5.4.4.1 Revoca (art. 45 cpv. 1 D-LBN)**

Contrariamente all'attuale regolamentazione (art. 60 LBN), in futuro i membri della Direzione generale e i loro supplenti potranno essere rimossi dalla loro funzione solo in presenza di ben determinate condizioni. Finora queste persone potevano essere revocate dal Consiglio federale «con indicazione dei motivi». Successivamente alla revisione del 1953 – una volta anche le autorità bancarie erano soggette al diritto di revoca –, il Consiglio federale non ha mai fatto uso di questo diritto. Secondo il messaggio del 1953, il diritto di revoca per le autorità bancarie era stato introdotto in conformità all'articolo 705 CO, che disciplina il diritto dell'assemblea generale di revocare i membri del consiglio d'amministrazione e dell'organo di revisione<sup>198</sup>.

Il vigente diritto di revoca che, se motivato, può intervenire in qualunque momento, pregiudica l'indipendenza dei membri della Direzione generale (n. 1.2.2.3). In modo analogo alla regolamentazione degli Stati membri dell'UE (n. 6), la nuova LBN deve stabilire che i motivi di revoca devono essere inerenti alla persona interessata. Si evita così che un membro della Direzione generale o un supplente possa essere rimosso per motivi politici o a causa di divergenze d'opinione sulla politica monetaria da svolgere. La competenza di revoca spetta al Consiglio federale, al quale il Consiglio di banca dovrà presentare un'apposita proposta (art. 42 cpv. 2 lett. h D-LBN). La possibilità che un membro della Direzione generale o un supplente si dimetta dal suo incarico prima della scadenza del suo mandato dovrà essere prevista a livello regolamentare. Oggi questo è possibile in qualunque momento, rispettando un preavviso di 6 mesi, oppure di comune accordo<sup>199</sup>.

Per giudicare sull'ammissibilità della revoca è previsto esplicitamente un rimedio giuridico: il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale (n. 2.6.3.1). La LBN vigente non disciplina con quale rimedio giuridico un membro della Direzione o un supplente possa opporsi a un licenziamento. In un intento di completezza bisogna osservare che in caso di non elezione o non rielezione l'interessato non avrà a disposizione alcun rimedio giuridico nemmeno in futuro, dato che fondamentalmente non esiste alcun diritto soggettivo di nomina a una carica.

##### **2.5.4.4.2 Nomine sostitutive e pretese di risarcimento (art. 45 cpv. 2 D-LBN)**

L'articolo 45 capoverso 2 D-LBN introduce la regolamentazione delle conseguenze della revoca dalla carica, regolamentazione che manca nella vigente LBN. Il Consiglio federale dovrà provvedere al più presto a una nomina sostitutiva, in conformità alle disposizioni sulle nomine dell'articolo 43 D-LBN. Come nel caso del Consiglio di banca (art. 41 cpv. 2 D-LBN), la nomina sostitutiva avviene per la durata residua del mandato. Le eventuali pretese di risarcimento del revocato (art. 705 cpv. 2 CO)

<sup>198</sup> Cfr. «Messaggio 1953» (nota 32), BBl 1953 I 929.

<sup>199</sup> Art. 3.2. Regolamento di direzione BNS.

non sono regolamentate nella LBN, ma potranno essere fatte valere in base alle disposizioni del diritto delle società anonime (cfr. art. 2 D-LBN). Queste potranno essere disciplinate nel regolamento di direzione<sup>200</sup>.

## **2.5.4.5                   Compiti (art. 46 D-LBN)**

### **2.5.4.5.1               Direzione generale come autorità esecutiva superiore (art. 46 cpv. 1 D-LBN)**

Come nell'attuale LBN (art. 52 cpv. 1 LBN), la Direzione generale in quanto organo collegiale è l'autorità esecutiva superiore della BNS (art. 46 cpv. 1 primo periodo D-LBN). Questa funzione implica che la Direzione generale emetta le direttive necessarie ad uso interno e prenda decisioni, in particolare per quanto concerne i membri della direzione e il personale. È pertanto possibile rinunciare all'articolo 53 capoverso 5 della vigente LBN, secondo il quale i direttori esercitano le loro funzioni conformemente alle decisioni e istruzioni della Direzione generale.

Nella loro attività i membri della Direzione generale sono vincolati dalle condizioni quadro definite dalle legge e dai regolamenti. La Direzione generale è di massima libera di scegliere gli obiettivi e i mezzi per adempiere i compiti che le sono affidati. Essa deve nondimeno rendere conto al Consiglio federale, all'Assemblea federale e al pubblico della sua politica (art. 7 D-LBN). Essa deve inoltre rendere conto della condotta degli affari al Consiglio di banca nell'ambito della vigilanza amministrativa esercitata da quest'ultimo (art. 42 cpv. 1 D-LBN). D'altra parte essa deve assumere per il tramite del rapporto di gestione e del consuntivo annuale la sua responsabilità in materia di condotta degli affari nei confronti del Consiglio di banca, dell'Assemblea generale e dell'organo di nomina, ossia il Consiglio federale.

Occorre mantenere il principio (art. 46 cpv. 1 secondo periodo D-LBN) secondo il quale la Direzione generale rappresenta la Banca nazionale nei confronti dei terzi (art. 52 cpv. 4 LBN). La legge parla ormai di rappresentanza «in pubblico», circostanza che testimonia l'accresciuta importanza delle relazioni pubbliche in materia di politica monetaria. L'informazione regolare del pubblico da parte della BNS (art. 7 cpv. 3 D-LBN) incombe pertanto alla Direzione generale e non può essere oggetto di delega.

Le singole competenze della Direzione generale risultano dall'articolo 46 capoverso 2 D-LBN. In confronto alle disposizioni vigenti (art. 52 cpv. 1 LBN), sono redatte in modo meno puntuale e possono essere di norma ripartite in competenze secondo l'elenco dei compiti dell'articolo 5 D-LBN, competenze in materia di adozione di direttive a livello interno e competenze in materia di personale. In complesso la soppressione del Comitato di banca (n. 1.3.6.2) rafforza in due diversi modi le competenze esecutive della Direzione generale: anzitutto essa è «responsabile individualmente» della fissazione dei tassi direttori, dato che diviene caduca la consultazione del Comitato di banca prima della fissazione del tasso di sconto e del tasso lombard; secondariamente la Direzione generale è responsabile dell'assunzione e della retribuzione di tutti i collaboratori che non sono nominati dal Consiglio di

<sup>200</sup> Attualmente: art. 3.4. Regolamento di direzione BNS.

banca (membri della direzione: direttori, direttori supplenti, vicedirettori). Questo corrisponde al modello di nuova legislazione sulla società anonima in virtù del quale il consiglio d'amministrazione – nell'ambito della delega di gestione prevista dall'articolo 716b CO – si riserva solitamente la nomina e la revoca dei quadri superiori direttamente subordinati alla direzione.

#### **2.5.4.5.2                    Competenze nell'esecuzione del mandato di banca centrale (art. 46 cpv. 2 lett. a-e)**

Conformemente al catalogo dei compiti modernizzato della BNS, com'è descritto dall'articolo 5 D-LBN (n. 2.1.5.2), le principali competenze della Direzione generale sono disciplinate dalle lettere a-e. Comprendono le decisioni concettuali e operative di politica monetaria, la determinazione del volume delle riserve monetarie necessarie, ivi compresa la quota di oro, le decisioni sugli investimenti degli attivi, l'esecuzione delle competenze di politica monetaria e l'adempimento dei compiti relativi alla cooperazione monetaria internazionale ((art. 46 cpv. 2 lett. a-e D-LBN).

Il contesto generale per le decisioni di politica monetaria della Direzione generale (lett. a) risulta dal mandato generale di banca centrale della Banca nazionale (art. 5 cpv. 1 D-LBN).

La decisione concernente il volume degli accantonamenti necessari a medio termine e quindi degli attivi della banca centrale deve rientrare nell'ambito di competenze del Consiglio di banca (art. 42 cpv. 2 lett. d D-LBN; n. 2.5.3.5.2.2). La composizione delle riserve monetarie è invece strettamente vincolata alla condotta della politica monetaria, comprese le misure di prevenzione delle crisi. Pertanto la Direzione generale deve fissare la composizione delle riserve monetarie necessarie, compresa la quota in oro, e decidere in merito all'investimento degli attivi (art. 46, cpv. 2 lett. b e c).

La competenza di esercitare le attribuzioni in materia di politica monetaria (lett. d) fa riferimento agli articoli 14-16 (statistiche), 17-18 (riserve minime) e 19-21 (sorveglianza dei sistemi di pagamento).

Infine la competenza della Direzione generale in materia di cooperazione monetaria internazionale è specialmente menzionata (lett. e), perché la Svizzera è membro del Fondo monetario internazionale e partecipa ai suoi accordi generali di credito.

#### **2.5.4.5.3                    Personale (art. 46 cpv. 2, lett. f e g)**

##### **2.5.4.5.3.1                Retribuzione**

L'articolo 46 capoverso 2 lettera f primo periodo D-LBN precisa che la Direzione generale fissa la retribuzione del personale. Tale competenza deve essere esercitata nel contesto del regolamento sugli stipendi che verrà elaborato dal Consiglio di banca (n. 2.5.3.5.2.2).

Il precedente divieto di assegnare partecipazioni agli utili (art. 62 cpv. 2 LBN) non è stato affatto motivato dal legislatore. Il motivo di questo divieto potrebbe consistere

nel fatto che, nel caso della BNS, l'ottenimento dell'utile non sarebbe in primo piano, per cui non si pone la questione della distribuzione di quote di utili (tantième, cfr. art. 677 CO). Dato che in ogni caso per la BNS la ripartizione degli utili è regolamentata in modo esaustivo (art. 31 D-LBN), l'articolo 62 capoverso 2 LBN può essere abrogato definitivamente.

### **2.5.4.5.3.2 Rapporto di lavoro di diritto privato**

Benché definisca il personale della BNS come «funzionari e impiegati», la legge vigente non si esprime sulla natura del rapporto di lavoro. Da uno sguardo ai materiali risulta che il termine «funzionario» non deve essere inteso nel senso tecnico-giuridico, bensì piuttosto in relazione al «funzionario di banca». Dall'interpretazione storica delle relative disposizioni di diritto del personale nella LBN emerge, con particolare considerazione della revisione del 1921, che in passato né il legislatore, né la BNS erano partiti da uno statuto di funzionario, ovvero da un rapporto d'impiego di diritto pubblico. La definizione «funzionario» per il personale della BNS è pertanto fuorviante. L'utilizzo del termine si può spiegare solo con il fatto che fino al 1921 tutti i funzionari e impiegati della BNS con uno stipendio fisso avevano la caratteristica di funzionari pubblici ed erano assoggettati alla legge sulla responsabilità della Confederazione del 1850<sup>201</sup>.

Pertanto, nella nuova LBN non si parla più di funzionari, bensì di personale o impiegati, questo non per motivare un mutamento dello statuto dei collaboratori della BNS, bensì per chiarire un equivoco, ovvero per effettuare un adeguamento alla realtà. Dal 1° gennaio 1997, tutti i collaboratori, così come i membri della Direzione generale nominati dal Consiglio di banca hanno esplicitamente un rapporto di lavoro di diritto privato in conformità alle condizioni generali d'assunzione della BNS. Questo viene ora stabilito espressamente anche nella legge (art. 46 cpv. 2 lett. f secondo periodo, rispettivamente art. 42 cpv. 2 lett. i D-LBN). Questi rapporti di lavoro della BNS sono pertanto tutti soggetti al diritto privato. I collaboratori della BNS sono altresì assicurati presso un'istituzione di previdenza a favore del personale di diritto privato<sup>202</sup>. Vengono quindi abrogate le disposizioni che si basano sullo statuto di funzionario, o che sono inutili, poiché il diritto del rapporto di lavoro (condizioni generali d'assunzione o CO) regola sufficientemente queste questioni.

### **2.5.4.5.3.3 Procura e mandato commerciale**

Conformemente all'articolo 718 CO, il consiglio di amministrazione rappresenta la società anonima nei confronti dei terzi. Può nondimeno delegare questo potere a determinate persone (a uno o più membri o a terzi). Secondo l'articolo 721 CO, può inoltre nominare procuratori e altri mandatari commerciali. Una distinzione rispetto

<sup>201</sup> Cfr. il precedente art. 62 cpv. 1 LBN (attuale art. 59 LBN), stando al quale «tutti i funzionari e impiegati con stipendio fisso della Banca nazionale hanno la qualifica di funzionari federali e come tali sono assoggettati alla legislazione sulla responsabilità delle autorità e dei funzionari federali».

<sup>202</sup> Cassa pensioni della Banca nazionale svizzera. Fondazione di previdenza della Banca nazionale svizzera.

al diritto della società anonima deve essere operata per quanto concerne la BNS: contrariamente a quanto avviene nel caso delle società anonima di diritto privato, non è il Consiglio di banca bensì il Consiglio federale che conferisce la procura ai membri della Direzione generale e ai loro supplenti procedendo alla loro nomina. Il Consiglio di banca non dispone neppure della competenza (inalienabile e irrevocabile) di revocare i membri della Direzione generale e i loro supplenti, ossia di ritirare loro il diritto di firma (art. 45 cpv. 1 D-LBN), in quanto tale competenza spetta unicamente al Consiglio federale. Il Consiglio di banca può invece autorizzare alla firma i membri della Direzione generale che nomina conformemente all'articolo 42 capoverso 2 lettera i D-LBN.

In virtù del diritto della società anonima (art. 716a cpv. 1 n. 4 CO), il consiglio di amministrazione non può delegare alla direzione la competenza di attribuire il diritto di firma ai procuratori e agli altri mandatari commerciali, circostanza che si è rivelata inadeguata nella prassi<sup>203</sup>. In deroga al CO la LBN accorda pertanto esplicitamente alla Direzione generale la competenza di conferire la procura o il mandato commerciale a degli impiegati (art. 46 cpv. 2 lett. g D-LBN). La competenza della Direzione generale di conferire la firma ai quadri andrà così di pari passo con la competenza in materia di assunzione e di retribuzione dei collaboratori della BNS che non sono nominati dal Consiglio di banca.

#### **2.5.4.5.3.4 Condizioni dell'assunzione**

Nelle disposizioni della legge vigente relative al personale (art. 55-60 LBN), non si opera una differenza sostanziale tra i membri degli organi della banca e i collaboratori. Le condizioni di nomina e di assunzione sono quindi formulate in modo uniforme. Nella nuova LBN le condizioni di nomina dei membri degli organi della banca sono menzionate separatamente (art. 40 e 44 D-LBN), circostanza che consente di allentare in modo puntuale le condizioni di assunzione dei collaboratori della BNS.

A differenza dei membri del Consiglio di banca e della Direzione generale e i loro supplenti, per gli impiegati viene eliminata l'esigenza della cittadinanza svizzera e l'obbligo di domicilio in Svizzera (art. 55 LBN). A questo livello simili condizioni non sono più al passo con i tempi e ostacolano la BNS nel reclutamento di personale qualificato. La questione del domicilio degli impiegati è già stata risolta nelle condizioni generali d'assunzione nel senso che i collaboratori devono scegliere il loro luogo di residenza in modo tale da poter raggiungere il posto di lavoro entro un'ora<sup>204</sup>. Entro questi limiti hanno libertà di scelta.

Vengono abrogate anche le disposizioni sull'incompatibilità per i direttori e direttori supplenti presso le sedi e le succursali (art. 56 LBN). In pratica sussiste anche la possibilità di trattare queste questioni nei casi singoli, nell'ambito dell'obbligo di autorizzazione per attività secondarie, stabilito dalle condizioni generali di assunzione.

<sup>203</sup> Cfr. Watter Rolf, Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Obligationenrecht II, Basilea 1994, art. 716a, n. 16.

<sup>204</sup> N. 2.5. Condizioni generali di assunzione della BNS del 1° gennaio 1997.

Infine il diritto di revoca può essere abrogato (art. 60 LBN), dato che corrisponde al diritto di licenziamento del diritto del lavoro. Il diritto di disdetta del datore di lavoro e del dipendente è vincolante in base alle disposizioni del CO (art. 335 CO) e non ha pertanto bisogno di particolare menzione nella legge. La situazione è invece diversa per i membri della Direzione generale e i loro supplenti. Nel loro caso, il diritto di revoca da parte del Consiglio federale deve essere menzionato esplicitamente nella legge (n. 2.5.4.4), in quanto pendant della durata fissa del mandato.

#### **2.5.4.5.4 Ripartizione dei compiti nell'ambito del regolamento di organizzazione (art. 46 cpv. 3 D-LBN)**

Come esposto al numero 2.5.4.1, si rinuncerà all'attribuzione concreta degli affari nella LBN, ragione per la quale l'articolo 46 capoverso 3 D-LBN stabilisce solo a grandi linee che la ripartizione dei compiti sarà stabilita nel regolamento di organizzazione. Si rinuncia all'attuale menzione nella legge dei tre Dipartimenti (art. 3 cpv. 3 LBN): la struttura interna della BNS non deve essere stabilita a livello di legge, bensì disciplinata in modo flessibile nell'ambito di un regolamento di organizzazione.

### **2.5.5 Sezione 5: Organo di revisione**

#### **2.5.5.1 Introduzione**

Nel caso della BNS, la commissione di revisione adempie la funzione dell'organo di revisione del diritto delle società anonime (prima del 1991: autorità di revisione). Conformemente all'articolo 51 capoverso 2 LBN, essa dovrà «verificare il consuntivo annuale e il bilancio e presentare un rapporto scritto all'Assemblea generale sul risultato della sua verifica». Il tema della verifica riguarda principalmente la regolarità della contabilità, la corrispondenza del consuntivo annuale ai registri, il rispetto dei principi della regolare contabilità nel conto economico, bilancio e allegato, nonché delle norme di legge sulla valutazione.

La commissione di revisione è composta da tre membri e tre supplenti che devono essere eletti ogni anno dall'Assemblea generale ordinaria (art. 51 cpv. 1 LBN). Rinunciando a porre requisiti tecnici ai membri della commissione di revisione, la vigente LBN si muove ancora sul terreno della pura revisione profana che costituiva la norma per le società anonime di diritto privato nel periodo 1936-1991. In considerazione della complessità dell'attività di revisione, alla metà degli anni Ottanta è stato riconosciuto che la verifica del conto annuale della BNS poteva svolgersi in modo efficace solo se il Consiglio di banca affidava questo compito di revisione contabile indipendente (nel senso dell'art. 723a CO) a una società di revisione qualificata.

Con il nuovo diritto delle società anonime del 1991 sono state aumentate le esigenze poste agli organi di revisione delle società anonime private (n. 1.3.3.4). In base all'articolo 727b CO, le società che hanno in circolazione obbligazioni o le cui azioni sono quotate in borsa, o che presentano determinate caratteristiche (totale di

bilancio: 20 mio di fr.; fatturato: 40 mio di fr.; 200 dipendenti), devono nominare nel proprio organo di controllo dei revisori che soddisfino determinate esigenze tecniche<sup>205</sup>. In aggiunta al rapporto all'assemblea generale, l'organo di revisione di una società che deve essere verificata da revisori appositamente abilitati dovrà anche presentare un rapporto al consiglio d'amministrazione (art. 729a CO). Per avvicinarsi al nuovo diritto delle società anonime, la società di revisione esterna della BNS è stata esonerata dall'incarico di presentare al Consiglio di banca un rapporto scritto sulla verifica del conto annuale della BNS. La redazione del cosiddetto rapporto esplicativo (in base all'art. 729a CO) spetta da allora alla commissione di revisione, la quale però si deve basare al riguardo sui lavori di revisione della società di revisione incaricata e sulla revisione interna. Inoltre da allora i membri uscenti della commissione di revisione vengono sostituiti principalmente da revisori che soddisfino le particolari esigenze tecniche. Questa soluzione sviluppata nella pratica deve essere posta su una base legale ineccepibile.

### **2.5.5.2                    Nomina ed esigenze (art. 47 D-LBN)**

In sintonia con la terminologia del diritto delle società anonime, la commissione di revisione verrà denominata organo di revisione (titolo della quinta sezione della legge). Questa definizione segnala che nel caso dell'organo di revisione si tratta di un organo professionale con competenze tecniche.

L'autorità di nomina è l'Assemblea generale (art. 36 lett. b e art. 47 cpv. 1 primo periodo D-LBN), che – anche se non esplicitamente menzionata nella LBN – avrà altresì il diritto di rimuovere in qualsiasi momento l'organo di controllo nel caso in cui questo non soddisfi più le condizioni del suo mandato (cfr. art. 727e cpv. 3 CO). Per garantire una competenza tecnica possibilmente elevata, l'organo di revisione dovrà essere composto da una o più persone fisiche o giuridiche (art. 47 cpv. 1 secondo periodo D-LBN). Analogamente all'articolo 727 capoverso 1 CO, il numero dei revisori non viene quindi più fissato nella legge sulla Banca nazionale. La durata del mandato dell'organo di revisione è di un anno ed è pertanto più breve del massimo di tre anni previsto dal diritto delle società anonime (art. 47 cpv. 1 terzo periodo D-LBN, art. 727e cpv. 1 OR). Per il resto, è ammissibile la rielezione dell'organo di revisione (art. 47 cpv. 1 quarto periodo D-LBN; cfr. anche art. 727e cpv. 1 CO).

Anche se la BNS non è soggetta al diritto delle società anonime, in futuro il suo organo di revisione dovrà rispettare le particolari esigenze tecniche dell'articolo 727b CO o dell'ordinanza sui requisiti professionali dei revisori particolarmente qualificati (art. 47 cpv. 2 D-LBN). I suoi membri dovranno soddisfare le stesse esigenze riguardanti l'abilitazione e l'indipendenza, come richiesto dal nuovo diritto delle società anonime per le società quotate in borsa (art. 727b, 727c CO). Così l'organo di revisione qualificato dovrà sostenere un esame di abilitazione in conformità agli

<sup>205</sup> In base all'ordinanza del Consiglio federale del 15 giugno 1992 sui requisiti professionali dei revisori particolarmente qualificati (RS 221.302), valgono come persone eleggibili in particolare gli esperti contabili diplomati, gli esperti in questioni fiduciarie e fiscali diplomati con esperienza pratica di cinque anni, nonché i giuristi e economisti con esperienza pratica di dodici anni.

standard del diritto delle società anonime (art. 727b nonché art. 728, 729, 729a e 729b CO).

Oltre alle esigenze tecniche nel senso dell'articolo 727b CO viene ora indicato esplicitamente il nuovo requisito dell'indipendenza dei revisori (art. 47 cpv. 2 D-LBN) al fine di evitare qualunque vincolo al mandato. L'indipendenza dal Consiglio di banca, dalla Direzione generale e dagli azionisti determinanti deve essere soddisfatta per tutte le persone che partecipino al controllo, anche se si tratta di una società di revisione (cfr. art. 727d cpv. 3 CO). Questa disposizione va un po' oltre quella del diritto delle società anonime, che esige l'indipendenza dal consiglio d'amministrazione e da un azionista che dispone della maggioranza dei voti (art. 727c cpv. 1 CO). Al momento dovrebbero valere come azionisti significativi della BNS i Cantoni di Berna e Zurigo<sup>206</sup>.

### **2.5.5.3                    Compiti (art. 48 D-LBN)**

La descrizione del contenuto dell'incarico di revisione (art. 48 cpv. 1 D-LBN) avviene analogamente al nuovo diritto delle società anonime (art. 728 cpv. 1 CO). I revisori controllano pertanto l'applicazione dei principi della regolare contabilità e il rispetto delle singole norme del diritto dei bilanci (cfr. art. 662-670 CO) nonché della contabilità commerciale (art. 957 segg. CO). Oggetto della verifica sono tra l'altro la regolarità della contabilità, la corrispondenza del bilancio annuale alla contabilità, il rispetto delle norme di legge sulla valutazione, la formazione e lo scioglimento di riserve oppure la possibilità di una valutazione affidabile della situazione patrimoniale e di reddito sulla base del conto annuale. A differenza del diritto delle società anonime (art. 728 cpv. 1 CO), l'organo di revisione della BNS non deve verificare se la rappresentazione del risultato dell'esercizio e la situazione patrimoniale sono conformi allo statuto, dato che la stessa legge sulla Banca nazionale svolge la funzione di statuto societario (n. 1.3.2.1).

Il diritto di visione dell'organo di revisione, così come vale in base all'attuale LBN (art. 51 cpv. 3), dovrà essere completato in futuro da un dovere di partecipazione della BNS, in virtù del quale la BNS dovrà tenere pronti tutti i documenti abituali e dovrà dare tutti i chiarimenti che saranno necessari all'esecuzione dell'obbligo di verifica (art. 48 cpv. 4 D-LBN). Questa norma corrisponde in sostanza all'articolo 728 capoverso 2 CO che si riferisce alla dichiarazione di completezza del consiglio d'amministrazione all'organo di revisione, che oggi costituisce già un'usanza.

Attualmente prescritta dall'articolo 51 capoverso 2 LBN, la presentazione del rapporto dell'organo di revisione all'Assemblea generale non è più menzionata espressamente nella nuova LBN. Infatti questo obbligo è sancito dall'articolo 729 CO, applicato in virtù dell'articolo D-LBN, che rinvia in modo generale al diritto della società anonima. È parimenti applicabile l'articolo 729a CO, secondo il quale l'organo di revisione presenta al Consiglio di banca un rapporto nel quale commenta l'esecuzione e il risultato della sua verifica. Non è infine più necessario menzionare esplicitamente che il rapporto dell'organo di controllo è comunicato al Consiglio federale (art. 51 cpv. 2 secondo periodo LBN); il rapporto dell'organo di revisione

<sup>206</sup> BNS, 94° Rapporto di gestione 2001, pag. 103.

fa parte comunque nel rapporto di gestione della BNS, rapporto che come sinora deve essere sottoposto all'approvazione del Consiglio federale (cfr. art. 7 cpv. 1 e art. 42 cpv. 2 lett. f D-LBN).

## **2.5.6 Sezione 6: Obbligo di tutelare il segreto, scambio di informazioni e responsabilità**

### **2.5.6.1 Obbligo di tutelare il segreto (art. 49 D-LBN)**

Fino alla revisione della LBN del 1953, tutti i membri delle autorità bancarie, nonché tutti i «funzionari e impiegati» della BNS erano obbligati al silenzio rigoroso sui rapporti commerciali tra la banca e i clienti. Non era però chiaro fino a che punto questo obbligo di silenzio si estendesse ad altre questioni da trattare con riservatezza. Si è quindi modificato l'articolo 58 LBN ed esteso l'obbligo di silenzio alle questioni e ai dispositivi della banca da trattare con riservatezza secondo la loro natura o in base a un'apposita disposizione. L'obbligo di silenzio, valido anche per il tempo successivo alla risoluzione del rapporto di lavoro, era regolato in analogia alle norme della legge sui funzionari del 1927 (art. 27 cpv. 2)<sup>207</sup>.

Il contenuto dell'obbligo di tutelare il segreto dell'attuale articolo 58 LBN è ridotto all'essenziale nella revisione, ossia all'osservanza del segreto d'ufficio e del segreto commerciale (art. 49 cpv. 1 D-LBN). Occorre pertanto tutelare il segreto su tutto quello che non è generalmente conosciuto o accessibile e al quale la BNS o un terzo in relazioni giuridiche con essa hanno un interesse degno di protezione. Tale tutela può concernere fatti che derivano dall'esecuzione di competenze in materia di politica monetaria, fatti in relazione con operazioni o conoscenze sugli affari interni della banca. L'obbligo globale di mantenere il segreto, che in analogia all'articolo 47 della legge sulle banche comprende ora anche gli incaricati della BNS, dovrà garantire che nessuna notizia o informazione ottenuta in relazione alla posizione di organo o all'attività possa essere passata a terzi. L'obbligo, anche degli organi della banca, di mantenere il segreto è ancora più importante, poiché nell'ambito della loro funzione i membri vengono confrontati con informazioni da trattare in modo estremamente riservato, in quanto rappresentano un vantaggio informativo nei confronti degli estranei. L'obbligo del silenzio rimane in vigore anche dopo la cessazione dell'appartenenza agli organi della banca o del contratto di lavoro o dell'incarico (art. 49 cpv. 2 D-LBN).

Nella legge verrà introdotta una nuova disposizione penale che manca nell'attuale articolo 58 LBN. Il messaggio sulla LBN del 1953 parte dal presupposto che la violazione dell'obbligo del silenzio da parte di organi o di collaboratori della BNS implichi un procedimento penale in base all'articolo 320 numero 1 capoverso 2 CP (violazione del segreto d'ufficio)<sup>208</sup>. Inoltre, per quanto riguarda la responsabilità delle autorità bancarie e dei collaboratori della BNS, l'articolo 59 LBN rinvia alla legge sulla responsabilità della Confederazione, che contiene un riferimento ai delitti speciali del CP (tra l'altro anche art. 320). L'assenza, nella legge sulla Banca nazio-

<sup>207</sup> «Messaggio 1953» (nota 32), BBl 1953 I 929.

<sup>208</sup> «Messaggio 1953» (nota 32), BBl 1953 I 929.

nale, di un'esplicita norma penale per garantire l'obbligo al silenzio è in primo luogo problematica dal punto di vista del principio di legalità, poiché dalla LBN non risulta chiaramente quali siano le conseguenze penali di una violazione dell'obbligo di tutelare il segreto. In secondo luogo, in base alla definizione di funzionario del Codice penale (art. 110 n. 4) non è univoco se tutti gli organi della banca e i collaboratori della BNS soddisfino i requisiti dei funzionari di cui al CP e, quindi, rientrino nell'ambito d'applicazione dell'articolo 320 CP. In base alla giurisprudenza vi sono comprese solo quelle persone (con contratto d'assunzione di diritto pubblico o privato) che svolgono mansioni pubbliche<sup>209</sup>. In terzo luogo, il rinvio alla legge sulla responsabilità nell'articolo 59 LBN non solo è molto generico, ma comprende solo i reati penali che gli organi della banca e i collaboratori compiano in relazione all'esercizio di funzioni pubbliche<sup>210</sup>. Inoltre la BNS potrebbe già essere tenuta oggi a contemplare la fattispecie della violazione del segreto commerciale (art. 162 CP).

In virtù di queste considerazioni occorre introdurre direttamente nella LBN una norma penale esplicita. La norma dell'articolo 49 capoverso 3 D-LBN è redatta sul modello dell'articolo 320 CP, in particolare per quanto riguarda l'ambito della punibilità e il motivo di giustificazione. Quest'ultimo sussiste nel caso in cui il superiore abbia liberato l'interessato dall'obbligo di tutelare il segreto, cosicché decade la punibilità (49 cpv. 4 D-LBN). Per quanto riguarda la concorrenza tra l'articolo 49 capoverso 3 D-LBN e l'articolo 320 CP, rispettivamente l'articolo 162 CP, il primo prevale sugli altri due in quanto *lex specialis*.

### **2.5.6.2 Scambio di informazioni (art. 50 D-LBN)**

In ambito di statistiche la nuova legge disciplina già taluni aspetti dello scambio di informazioni tra la BNS e le autorità svizzere di sorveglianza sui mercati finanziari (art. 16 cpv. 4 D-LBN). La menzione speciale dello scambio di informazioni in ambito di statistiche è necessaria, perché questo aspetto non è incluso nella competenza di ordine generale in materia di scambio di informazioni prevista dall'articolo 50 D-LBN. La BNS è infatti sottoposta a un obbligo particolare di tutela del segreto sui dati statistici raccolti (n. 2.3.1.3.1). Tale obbligo si differenzia dall'obbligo generale di serbare il segreto ai sensi dell'articolo 49 D-LBN, in particolare per il fatto che la divulgazione di un segreto con il consenso scritto dell'autorità superiore non costituirebbe motivo di giustificazione (art. 49 cpv. 4 D-LBN). Il disciplinamento delle riserve minime obbliga inoltre la BNS a consultare la CFB prima di prendere decisioni importanti, ma non contiene alcuna base relativa allo scambio dettagliato di informazioni tra la banca centrale e l'autorità di vigilanza bancaria (n. 2.3.2.2.5). In materia di sorveglianza dei sistemi la BNS è peraltro autorizzata a collaborare a condizioni ben definite con le autorità di sorveglianza svizzere o estere (n. 2.3.3.3).

La sorveglianza del rispetto da parte delle banche dell'obbligo di mantenere riserve minime e la sorveglianza sui sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su

<sup>209</sup> Stratenwerth Günther, Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil II, 4. A., Berna 1995, pag. 332.

<sup>210</sup> Art. 1 cpv. 1 lett. f della legge sulla responsabilità del 14 marzo 1958, RS **170.32**.

titoli suppone nondimeno uno scambio dettagliato di informazioni tra la BNS e le autorità *svizzere* di vigilanza sui mercati finanziari. Non sono poi da scordare altri campi di attività di interesse reciproco per i quali in futuro non esisterà alcun disciplinamento legale in materia di collaborazione con le competenti autorità *svizzere* di vigilanza. La collaborazione bilaterale tra la BNS e la CFB nell'intento di garantire la stabilità del sistema finanziario assume un ruolo di primo piano. Nell'interesse di una sorveglianza circostanziata dell'insieme del mercato finanziario, la nuova legge consente lo scambio di informazioni tra la BNS e tutte le autorità *svizzere* di vigilanza sui mercati finanziari. A prescindere dalla CFB, rientrano in questa definizione l'Ufficio federale delle assicurazioni private e l'Autorità di controllo in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro, subordinata al Dipartimento federale delle finanze. L'obbligo di tutelare il segreto in virtù dell'articolo 49 D-LBN – obbligo al quale sono sottoposti gli organi e i collaboratori della BNS, come pure le persone da questa incaricate – è pertanto completato da una deroga secondo la quale lo scambio di informazioni con le autorità *svizzere* di vigilanza sui mercati finanziari è autorizzato in modo generale (art. 50 D-LBN). Prescrizioni analoghe figurano anche nella legge sulle banche e nella legge sulle borse (art. 23<sup>bis</sup> cpv. 3 D-LBCR, rispettivamente 34<sup>bis</sup> cpv. 1 D-LBVM; n. 2.8.2.1.4, 2.8.2.2). Le legge sulla sorveglianza degli assicuratori, anch'essa in corso di revisione, sarà dotata di un disciplinamento analogo.

### **2.5.6.3                      Responsabilità (art. 51 D-LBN)**

Nella nuova LBN la responsabilità degli organi e impiegati della BNS dovrà essere strutturata in modo differente rispetto alla regolamentazione attuale, senza però modifiche all'attuale situazione giuridica. In futuro si opererà una distinzione tra la responsabilità in base alla legge sulla responsabilità e quella in base al diritto privato.

La legge sulla responsabilità (LResp) è applicabile solo ai casi nei quali una persona agisce nell'esercizio di funzioni pubbliche della Confederazione (art. 1 cpv. 1 lett. f LResp). Nel caso della BNS, questo sarebbe ad esempio un negozio giuridico o un'azione in connessione con l'emissione di banconote o l'esecuzione delle competenze in materia di politica monetaria. Dato che la LResp disciplina dettagliatamente per questi casi le condizioni e le conseguenze giuridiche, un rinvio nella LBN alla legge sulla responsabilità non sarebbe di per sé necessario. Però, per via di considerazioni sullo stato di diritto, è opportuno fare riferimento esplicito nella LBN alla responsabilità di diritto pubblico della BNS e dei suoi organi (art. 51 cpv. 1 D-LBN).

Per la responsabilità (garanzia per danni) di organi e impiegati di un'organizzazione alla quale sono affidate delle funzioni di diritto pubblico della Confederazione e che si trovi al di fuori dell'Amministrazione federale ordinaria come la BNS, la LResp prevede apposite regole che si discostano dal normale diritto della responsabilità della Confederazione. Secondo queste norme (art. 19 cpv. 1 lett. a LResp), la responsabilità nei confronti del danneggiato è in primo luogo della BNS e in via sussidiaria della Confederazione, nel caso in cui questa non possa fornire la prestazione dovuta, cosa altamente improbabile. La BNS avrà, se necessario, un diritto di regresso nei confronti del danneggiatore (organo, impiegato), in base ai principi degli articoli 7-9 LResp. La LResp regola inoltre alcune questioni di principio sulla responsabilità penale degli organi e impiegati della BNS (art. 19 in relazione all'art.

13 segg. LResp). Per il perseguimento penale sono applicabili le disposizioni del CP.

La responsabilità si fonda sul diritto privato (CO) e non sulla LResp nei casi in cui la BNS agisce come soggetto privato, per esempio nei negozi giuridici dell'articolo 9 e seguenti oppure quando il danno non è stato causato nell'esercizio dell'attività ufficiale, bensì di quella privata. In considerazione dell'ampia sfera di competenza di diritto privato della BNS (art. 9, 12, 13 D-LBN), appare opportuno menzionare esplicitamente nella legge sulla Banca nazionale la responsabilità di diritto privato della BNS, dei suoi organi e dei suoi impiegati (art. 51 cpv. 2 D-LBN).

La responsabilità degli organi secondo il diritto delle società anonime deve essere distinta dalla responsabilità di diritto pubblico e privato. Conformemente all'articolo 36 lettera e D-LBN, l'Assemblea generale rilascia discarica al Consiglio di banca (n. 2.5.2.4). Questa riguarda la questione della responsabilità del Consiglio di banca per danni derivanti dalla sua gestione. Il diritto delle società anonime stabilisce che la discarica (*décharge*) valga solo nei confronti della società, nonché degli azionisti che abbiano votato a favore della delibera di discarica e per fatti che siano stati resi noti (art. 758 CO). L'organo di revisione è responsabile per violazione colposa o dolosa dei suoi obblighi nei confronti della società, degli azionisti e dei creditori sociali, sempre in base al diritto delle società anonime (art. 755 CO).

## **2.6 Capitolo 6: Procedura e rimedi giuridici**

### **2.6.1 Introduzione**

Nella LBN vigente, i rimedi giuridici sono disciplinati agli articoli 68a e 69 LBN. L'articolo 69 LBN è rimasto invariato dal 1905, mentre l'articolo 68a è stato introdotto nella LBN nell'ambito della revisione del 1978. La revisione della LBN richiede ora un adeguamento dei rimedi giuridici alle nuove norme di legge. Da quando le banconote sono mezzi di pagamento legali, invece di rappresentare un diritto a una controprestazione in oro<sup>211</sup>, le controversie di diritto privato relative all'emissione di banconote (art. 69 cpv. 1 lett. a LBN) non sono più attuali. Inoltre, a seguito del trasferimento permanente del monopolio delle banconote alla BNS (art. 4 D-LBN), le controversie finanziarie relative alla liquidazione della BNS (art. 69 cpv. 1 lett. b e c LBN) non sono più pensabili nel modo previsto dalla legge vigente, poiché decade la procedura per il rinnovo del privilegio di emissione di banconote (art. 66 e 68 LBN). Pertanto le questioni sulla liquidazione, così come sui rimedi giuridici, si pongono solo ad avvenuto scioglimento della BNS, e dovrebbero essere regolamentato da una legge separata conformemente all'articolo 32 D-LBN (n. 2.4.2.4).

Per quanto riguarda gli strumenti sovrani – le cosiddette «competenze di politica monetaria» (art. 16a segg. LBN) – essi vengono mantenuti nel progetto, ma in forma notevolmente modificata e snellita (art. 14-24 D-LBN), di modo che i rimedi giuridici (sinora art. 68a LBN) devono essere adeguati. In considerazione dell'estesa at-

<sup>211</sup> Art. 21 e 22 LBN in relazione alla delibera del Consiglio federale del 29 giugno 1954 in merito al corso legale delle banconote e all'abrogazione del loro cambio con l'oro (RU 1954 654), dal 1° maggio 2000 cfr. art. 2 lett. b. LF del 22 dicembre 1999 sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento (RU 2000 II 1144).

tività negoziale della BNS, oltre ai rimedi di diritto pubblico devono essere disponibili anche rimedi di diritto civile (art. 54 D-LBN). Infine deve essere messa più chiaramente in risalto la delimitazione tra i diversi rimedi giuridici: un tempo tutte le controversie non indicate negli articoli 68a e 69 capoverso 1 LBN erano assegnate in blocco alla giurisdizione civile, il che suscita l'impressione che esista un rimedio giuridico più esteso. Invece, nella nuova LBN, bisogna chiarire che non tutte le azioni della BNS saranno impugnabili davanti a un'istanza giudiziaria o amministrativa, ma solo se rientrano in una delle categorie indicate negli articoli 52, 53 e 54 D-LBN.

## **2.6.2                    Decisioni (art. 52 D-LBN)**

### **2.6.2.1                Decisioni della BNS (art. 52 cpv. 1 D-LBN)**

L'articolo 52 capoverso 1 D-LBN deve chiarire che le decisioni emesse dalla BNS nell'ambito delle sue competenze in materia di politica monetaria – decisioni che dovranno essere eseguite nei confronti dei destinatari delle norme – devono avere la forma di decisioni. Ciò è il caso se un atto regolamentare individuale si rivolge al singolo e disciplina pertanto, in modo obbligatorio e coercitivo, un rapporto giuridico concreto di diritto amministrativo che crei o accerti un atto di diritto<sup>212</sup>. Così gli articoli 15, 18, 20, 22 e 23 D-LBN legittimano la BNS a queste azioni unilaterali in determinate situazioni; la BNS può, eventualmente anche mediante sanzioni, pretendere un determinato comportamento dagli obbligati e ottenere l'esecuzione forzata nei loro confronti, ad esempio per la fornitura di informazioni statistiche (art. 15 D-LBN) oppure per il mantenimento di riserve minime (art. 18 D-LBN). Dato che l'articolo 52 D-LBN prescrive ora che tali decisioni debbano avere la forma di decisioni impugnabili con ricorso, si eliminano le incertezze sulla loro qualifica giuridica e si rendono doppiamente trasparenti le conseguenze giuridiche: da un canto una decisione deve essere emanata in base alle norme procedurali prescritte<sup>213</sup>; d'altro canto deve sussistere un meccanismo di protezione giuridica (art. 53 cpv. 1 lett. a D-LBN; n. 2.6.3.1), poiché la decisione regola in modo vincolante una posizione giuridica del destinatario e incide tra l'altro sui suoi diritti. Appena una decisione acquista forza esecutiva, diventa realizzabile o eseguibile.

### **2.6.2.2                Esecutorietà (art. 52 cpv. 2 D-LBN)**

Conformemente all'articolo 40 PA, l'articolo 52 capoverso 2 D-LBN menziona esplicitamente l'esecutorietà delle decisioni definitive della BNS. Pertanto si sgombra il campo dai dubbi se le decisioni della BNS siano quelle di un'autorità amministrativa della Confederazione secondo l'articolo 80 capoverso 2 numero 2 LEF. Contemporaneamente si precisa la formulazione dell'articolo 68a capoverso 2 LBN,

<sup>212</sup> DTF **104** Ia 27, consid. 4.c; DTF **121** II 473, consid. 2.a.

<sup>213</sup> Legge federale del 20 dicembre 1969 sulla procedura amministrativa (PA), RS **172.021**.

in quanto l'esecutorietà si riferisce alle decisioni definitive riguardanti pagamenti in denaro, per esempio il pagamento di interessi alla BNS in caso di mantenimento di un livello di riserve inferiore a quello prescritto (n. 2.3.4.2.1).

## **2.6.3 Giurisdizione amministrativa (art. 53 D-LBN)**

### **2.6.3.1 Ricorso di diritto amministrativo (art. 53 cpv. 1 D-LBN)**

Dal profilo dei principi dello Stato di diritto, l'obbligatorietà giuridica e la conseguente esecutorietà di una norma richiedono che sia garantito un meccanismo di protezione giuridica. La legittimità di una decisione deve poter essere verificata dal punto di vista formale e materiale da un'istanza superiore. Poiché la BNS assolve funzioni pubbliche della Confederazione e la base giuridica delle sue azioni deve essere attribuita al diritto amministrativo federale (art. 5 PA), le norme del diritto federale sono applicabili ai rimedi giuridici. In conseguenza dell'indipendenza della BNS garantita dal diritto costituzionale (art. 99 cpv. 2 Cost.), bisogna prevedere, contro le sue decisioni, il ricorso di diritto amministrativo diretto al Tribunale federale (art. 53 cpv. 1 lett. a D-LBN).

Le premesse della legittimazione al ricorso sono disciplinate nell'articolo 103 lettera a della legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria (OG, RS 173.110), secondo il quale il ricorrente deve essere stato toccato dalla disposizione impugnata e deve avere un interesse legittimo al suo annullamento o alla sua modifica. Il destinatario della decisione soddisfa di regola a queste condizioni. Però, l'ampia descrizione della legittimazione a ricorrere dell'articolo 103 lettera a OG ammette che anche terzi, ovvero altri operatori dei mercati finanziari, possano impugnare una decisione della BNS, il che non è auspicabile dal punto di vista regolamentare. In considerazione dei settori molto tecnici, sui quali può disciplinare la BNS, mancherebbe però in tali casi un interesse legittimo del ricorrente terzo. Secondo la prassi del Tribunale federale<sup>214</sup>, nel caso di decisioni della BNS è escluso il ricorso di diritto amministrativo da parte della Confederazione, il che è conforme al principio dell'indipendenza della BNS (art. 99 cpv. 2 Cost.). Va invece trattato diversamente il caso di controversie tra la BNS e la Confederazione derivanti da operazioni nelle quali la BNS agisce come banca della Confederazione (n. 2.6.3.2).

Infine l'articolo 53 capoverso 1 lettera b D-LBN aprirà la strada del rimedio giuridico al Tribunale federale contro le decisioni del Consiglio federale nei procedimenti di revoca dalla carica conformemente all'articolo 41 capoverso 3 D-LBN e all'articolo 45 capoverso 1 D-LBN. Una norma di questo genere manca nel diritto vigente e anche l'OG non mette a disposizione alcun rimedio giuridico corrispondente, con il risultato che secondo il diritto vigente viene negato all'interessato qualsiasi rimedio giuridico. Questo però contrasta con le garanzie procedurali che devono proteggere i singoli dall'arbitrio statale (art. 9 Cost., art. 6 n. 1 e 13 CEDU). Nello statuto del SEBC (art. 11.4) le garanzie procedurali dello Stato di diritto sono state risolte in modo tale che la Corte di giustizia europea esegue in prima istanza e definitiva-

<sup>214</sup> Cfr. DTF 101 Ib 336, consid. 1., 105 Ib 348.

mente il procedimento di revoca dalla carica nel caso di un membro della direzione della BCE su richiesta del Consiglio della BCE o della direzione. Nella nuova LBN, un membro del Consiglio di banca, della Direzione generale o un supplente revocato dalla carica dal Consiglio federale potrà ricorrere contro questa decisione con il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale e far verificare la legittimità della decisione, ivi comprese tutte le sue conseguenze accessorie. Oggetto dell'impugnazione è la decisione di revoca del Consiglio federale che deve avvenire nella forma di decisione ai sensi dell'articolo 5 PA. Non è impugnabile, per analogia con l'articolo 100 capoverso 1 lettera e numero 1 OG, la non elezione da parte del Consiglio federale.

Si tratterà di armonizzare la normativa della giurisdizione amministrativa di cui all'articolo 53 capoverso 1 D-LBN con la revisione in corso della procedura federale. La competenza di giudicare in prima istanza le decisioni della Banca nazionale in materia di statistiche, di riserve minime e di sorveglianza dei sistemi di pagamento, come pure le decisioni del Consiglio federale concernenti la revoca di membri di organi della Banca nazionale sarà in particolare trasferita dal Tribunale federale al Tribunale amministrativo federale, appena istituito (cfr. messaggio del 28 febbraio 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, FF 2001 3764, 4025, nonché il disegno di legge sul Tribunale amministrativo federale FF 2001 4061). Per il periodo limitato sino all'entrata in funzione di questo Tribunale, la competenza del Tribunale federale è mantenuta e non viene istituita una specifica commissione di ricorso contro le decisioni della Banca nazionale. L'istituzione di una simile commissione sarebbe sproporzionata. Infatti, sulla base delle esperienze fatte in passato con gli strumenti sovrani, non è affatto probabile che la Banca nazionale emetta in futuro un grande numero di decisioni suscettibili di ricorso. Nella storia della Banca nazionale si registra un'unica revoca di membri di organi. Pertanto il disciplinamento proposto non provocherà un onere supplementare del Tribunale federale prima dell'entrata in funzione del Tribunale amministrativo federale.

### **2.6.3.2 Azione di diritto amministrativo (art. 53 cpv. 2 D-LBN)**

L'attuale articolo 69 capoverso 1 lettera b LBN è stato ripreso in forma leggermente modificata e ampliata nell'articolo 53 capoverso 2 D-LBN e definito espressamente come azione di diritto amministrativo. A differenza dell'articolo 53 capoverso 1 D-LBN si tratta qui della giurisdizione amministrativa originaria, poiché in caso di controversia il Tribunale federale decide in prima istanza. L'azione di diritto amministrativo è disciplinata nell'articolo 116 OG e ha lo scopo di risolvere le controversie che non possono essere risolte mediante decisione e che vanno collocate tematicamente nei rapporti di diritto federale.

Il disegno di legge prevede innanzitutto che le controversie tra la Confederazione e la Banca nazionale riguardo alle convenzioni sui servizi bancari che la BNS presta alla Confederazione (art. 11 D-LBN) possono diventare oggetto di un'azione di diritto amministrativo al Tribunale federale (art. 53 cpv. 2 D-LBN). La funzione della BNS come banca della Confederazione non dovrà ora più essere strutturata come obbligo di legge e i servizi bancari della BNS dovranno sostanzialmente essere forniti a titolo oneroso (n. 1.4.6.3). Per tutelare la Confederazione da un rifiuto im-

tivato di prestazioni da parte della BNS, ma anche per chiarire le controversie sulla realizzazione, la fornitura a titolo oneroso o l'esecuzione delle operazioni bancarie della BNS per la Confederazione, l'azione di diritto amministrativo si offre come unico mezzo a disposizione. Finora mancava una norma nella LBN che permettesse la verifica giudiziale di una controversia su un'operazione bancaria conclusa tra la BNS e un'autorità della Confederazione.

Il livello dello Stato federale è particolarmente interessato dai conflitti tra Confederazione e Banca nazionale oppure tra Confederazione e Cantoni su questioni relative alla distribuzione degli utili. Il progetto prevede all'articolo 31 capoverso 2 D-LBN che la BNS e il DFF concludono una convenzione per garantire a medio termine una distribuzione costante degli utili annuali. Anche se interessati dalla convenzione, i Cantoni non sono parti alla convenzione, né parti contraenti nel procedimento: il DFF agisce in nome della Confederazione e – di fatto – anche in nome dei Cantoni. Benché la Costituzione federale garantisca ai Cantoni una quota di due terzi dell'utile netto della BNS (art. 99 cpv. 4 Cost.), l'importo effettivo di queste distribuzioni non è regolamentato né dalla Costituzione, né dalla legge. Per proteggere i Cantoni, la cui posizione giuridica è interessata dalla misura e dalle modalità della distribuzione, la convenzione tra la BNS e il DFF deve poter essere esaminata in tutte le sue parti da un'istanza indipendente. Per fare questo, l'azione di diritto amministrativo è la più indicata (art. 53 cpv. 2 D-LBN). L'esistenza di una convenzione esclude però che la determinazione annuale dell'utile netto possa venire controllata dal Tribunale federale fintanto che la BNS si attiene alla convenzione. Infine bisogna tenere presente che le differenze riguardo all'utile netto non possono essere risolte mediante l'azione di diritto amministrativo qualora la distribuzione dell'utile sia stata approvata dall'Assemblea generale con il rapporto di gestione e il conto annuale. In un caso di questo genere la decisione dell'Assemblea generale dovrebbe essere impugnata con un'azione fondata sul diritto delle società anonime conformemente all'articolo 706 capoverso 1 CO, aperta anche ai Cantoni in quanto azionisti.

#### **2.6.4                      Competenza dei tribunali civili (art. 54 D-LBN)**

I tribunali civili sono competenti per le controversie che derivano dal diritto civile. È il caso quando la BNS non agisce come autorità, bensì secondo il diritto privato come una banca commerciale, per esempio nei negozi giuridici secondo l'articolo 9 D-LBN o nel diritto dei rapporti di lavoro (cfr. art. 46 cpv. 2 lett. f D-LBN). Se sorge una controversia nel corso delle attività disciplinate dalle condizioni generali – ad esempio operazioni di giroconti o in numerario, operazioni sul mercato monetario o lombard –, queste ultime stabiliscono che sono competenti i tribunali civili ordinari. Anche tutte le controversie che possano risultare dall'applicazione del diritto delle società anonime (cfr. art. 2 D-LBN), come per esempio l'impugnazione di una delibera dell'Assemblea generale o del rifiuto d'iscrizione nel registro delle azioni, sono di competenza dei tribunali civili.

Il rinvio alla competenza dei tribunali civili non esclude la regolamentazione contrattuale, in base alla quale le controversie tra la BNS e terzi potranno essere sottoposte a un tribunale arbitrale.

## **2.7 Capitolo 7: Disposizioni finali**

### **2.7.1 Sezione 1: Abrogazione e modifica del diritto previgente (art. 55 D-LBN)**

La presente revisione della LBN esige adeguamenti della legislazione in vigore. Tali adeguamenti sono indicati nell'allegato (art. 55 D-LBN).

### **2.7.2 Sezione 2: Disposizioni transitorie**

#### **2.7.2.1 Sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli (art. 56 D-LBN)**

L'obbligo di rispettare le esigenze minime ai sensi dell'articolo 20 capoverso 2 D-LBN non risulta da una decisione della BNS, ma ha di massima effetto legale con l'entrata in vigore della nuova LBN. Questa situazione può generare incertezze dato che la legge non disciplina gli obblighi in modo preciso e che è quindi necessario adeguarli alle condizioni di ogni caso particolare. Pertanto l'articolo 56 D-LBN precisa chiaramente che gli esercenti di sistemi di pagamento che trattano importi elevati e i sistemi di gestione di operazioni su titoli possono in un primo tempo accontentarsi di un annuncio alla Banca nazionale. Spetterà successivamente alla Banca nazionale determinare con loro il modo di procedere. La limitazione espressa ai sistemi di pagamento che trattano importi elevati (cfr. descrizione al n. 2.3.3.2.2) indica che – a prescindere da tutti gli esercenti di sistemi di gestione di operazioni su titoli – devono annunciarsi alla BNS soltanto gli esercenti di sistemi che potrebbero essere sottoposti a esigenze minime in virtù dell'articolo 20 D-LBN. La maggior parte degli attuali sistemi di pagamento sono invece unicamente toccati dall'obbligo di fornire dati statistici conformemente all'articolo 15 capoverso 2 D-LBN. Gli esercenti di questi sistemi non hanno l'obbligo di annunciarsi; è la Banca nazionale che prende l'iniziativa di richiedere i dati statistici.

L'annuncio deve intervenire entro un termine di tre mesi dall'entrata in vigore della nuova LBN. Per i sistemi il cui esercizio inizia soltanto dopo l'entrata in vigore della revisione della LBN, il termine di annuncio è per analogia di tre mesi a contare dall'inizio dell'esercizio (per i sistemi di gestione delle operazioni su titoli ) o a contare dalla data di trattamento di importi elevati (per i sistemi di pagamento).

#### **2.7.2.2 Riduzione del capitale azionario, trasferimento del fondo di riserva (art. 57 D-LBN)**

Il capitale azionario della BNS è ridotto dagli attuali 50 milioni di franchi a 25 milioni di franchi. Le fasi procedurali prescritte dal CO per la riduzione del capitale azionario delle società anonime private (art. 732-735 CO) non sono applicabili nella fattispecie (art. 57 cpv. 1 D-LBN; n. 2.4.1.1.1)

Il fondo di riserva, che non ha più alcuna importanza rispetto alla somma di bilancio della BNS, è soppresso e trasferito agli accantonamenti conformemente all'articolo 30 capoverso 1 D-LBN (art. 57 cpv. 2 D-LBN; n. 2.4.2.3.2)

### **2.7.2.3                    Crediti iscritti nel libro del debito (art. 58 D-LBN)**

Il libro del debito della Confederazione deve essere soppresso (allegato, cap. 1 n. 2 D-LBN). L'articolo 58 D-LBN garantisce che i titolari di crediti iscritti nel libro del debito non saranno svantaggiati economicamente in quanto potranno fare custodire gratuitamente dalla BNS (art. 58 cpv. 1 D-LBN) e iscrivere a bilancio conformemente alla legislazione anteriore (art. 58 cpv. 2 D-LBN) i crediti convertiti in obbligazioni.

### **2.7.3                        Referendum e entrata in vigore (art. 59 D-LBN)**

Conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera a della Costituzione federale, la nuova LBN sottostà al referendum facoltativo (art. 59 cpv. 1 D-LBN).

Diverse ordinanze (relative agli art. 15, 18, 20 D-LBN) dovranno essere emanate all'entrata in vigore della LBN. Per questo motivo è opportuno che il Consiglio federale stabilisca la data d'entrata in vigore della LBN (art. 59 cpv. 2 D-LBN).

## **2.8                            Allegato: Abrogazione e modifica del diritto previgente**

### **2.8.1                        Abrogazione e modifica del diritto previgente**

#### **2.8.1.1                    Abrogazione della vigente legge sulla Banca nazionale (Allegato, Sezione I, n. 1 D-LBN)**

La nuova LBN sostituisce integralmente la legge federale del 23 dicembre 1953 sulla Banca nazionale. Quest'ultima deve essere pertanto formalmente abrogata (Allegato, Sezione I, n. 1)

#### **2.8.1.2                    Abrogazione della legge che istituisce un libro del debito della Confederazione (Allegato, Sezione I, n. 2 D-LBN)**

##### **2.8.1.2.1                Genesi e contenuto della legge**

Il libro del debito della Confederazione è stato creato dalla legge federale del 21 settembre 1939 (RS 612.1). Il libro del debito della Confederazione sostituiva il sistema di depositi che la Confederazione gestiva dal 1890 e le FFS dal 1902. Nel 1937

l'8 per cento dei mutui non rimborsati della Confederazione e delle FFS venivano custodite in quel modo.

Sotto la denominazione di «libro del debito pubblico della Confederazione», lo Stato ha istituito «un registro nel quale possono essere iscritti, a scopo di collocamento permanente, crediti derivanti da prestiti contratti o da debiti assunti per il conto dell'Amministrazione federale e delle Strade ferrate federali» (art. 1 della pertinente LF). Con la registrazione nel libro del debito, il credito viene assoggettato, come credito scritturale, a diverse disposizioni, le più importanti delle quali sono sicuramente quelle sul bilancio. I crediti strutturali devono essere iscritti nel bilancio secondo le norme del Codice delle obbligazioni, non possono essere valutati, la prima volta, al disopra del prezzo di acquisto, e le differenze (positive e negative) tra il prezzo di costo e il valore di riscatto del credito dovranno essere compensate con ammortamenti annuali da distribuire uniformemente sulla loro durata (art. 9 della pertinente LF). La tenuta del libro del debito, (amministrazione del libro del debito) è affidata alla Banca nazionale svizzera che svolge questo compito in nome e per conto della Confederazione (art. 10 della pertinente LF). La gestione del patrimonio del libro del debito è gratuita.

### **2.8.1.2.2 Motivi della creazione del libro del debito della Confederazione**

Il messaggio del 25 marzo 1938 (BBl 1938 I 497 segg.) menziona principalmente tre motivi per l'istituzione del libro del debito della Confederazione: anzitutto si trattava di attenuare eventuali fluttuazioni di corso dei titoli della Confederazione, sottraendo per così dire una parte del debito dal commercio; si temeva infatti che le fluttuazioni dei corsi potessero complicare il finanziamento del debito federale in forte crescita (assistenza, lotta contro le crisi, difesa del Paese). Si cercava inoltre un'agevolazione del servizio del debito, nel senso di eliminare la manipolazione dei titoli di credito fisici (taglio delle cedole).

Doveva essere stato importante anche il desiderio di creare una base giuridica per i crediti scritturali del prestito per la difesa del 1936. Questo era stato provvisto di una cedola del 3 per cento che era notevolmente al di sotto del rendimento di mercato del 4½ per cento di quell'epoca, cosicché era prevedibile un prezzo al di sotto della pari. Per aumentare le possibilità di successo del prestito fu creata una soluzione provvisoria nel libro del debito. Questa permise di iscrivere a bilancio lo strumento come credito contabile al valore nominale, indipendentemente dal suo valore di mercato. Il 20 per cento dell'importo dell'emissione fu inoltre sottoscritto sotto forma di credito scritturale.

### **2.8.1.2.3 Problematica attuale del libro del debito**

Le motivazioni dell'anteguerra non hanno ora più senso. Il collocamento dei prestiti della Confederazione non crea problemi, cosicché non sono necessarie misure per l'alleggerimento del mercato. L'isolamento di una parte del debito federale sottrae liquidità al mercato e rende perciò più difficile la formazione del corso sul mercato. Secondo la concezione attuale questa ha però una funzione talmente importante che la Confederazione e la BNS devono fare il possibile per facilitare il processo di for-

mazione del prezzo. Oggi la sottrazione di liquidità attraverso il libro del debito non viene più vista come vantaggio, bensì come lacuna.

Nel contesto dell'attuale tecnica di custodia – custodia centrale presso la SIS (SEGAInterSettle SA), con taglio fittizio delle cedole, e di recente utilizzazione di certificati globali di durata – il servizio del debito può essere strutturato praticamente con la stessa efficienza che con il libro del debito.

L'iscrizione a bilancio al valore nominale è in contrasto con la tendenza della valutazione da parte del mercato, che si diffonde sempre di più tra gli operatori del mercato e costituisce una premessa per una moderna gestione del rischio.

#### **2.8.1.2.4 Importanza in calo**

Lo sviluppo della custodia del libro del debito conferma il calo della sua importanza: la quota di iscrizioni nel registro del debito del 20 per cento registrata all'epoca dei prestiti per la difesa non è mai più stata raggiunta. L'importo dei crediti iscritti nel libro del debito della Confederazione è calato nel periodo dal 1990 sino a fine 2001 da 1,4 miliardi di franchi o il 9 per cento del debito obbligazionario in circolazione a 67 milioni di franchi, ossia allo 0,1 per cento. L'ultimo prestito iscritto nel libro del debito scadrà nel 2012.

Alla fine 2001 22 soli creditori erano ancora iscritti nel libro del debito della Confederazione. In un sondaggio effettuato dalla BNS presso i creditori del libro del debito, due terzi di coloro che hanno risposto (soprattutto banche e assicurazioni) hanno indicato che in caso di abrogazione della legge sul libro del debito avrebbero approvato la trasformazione in obbligazioni dei crediti del libro del debito. Apprezzeranno soprattutto la negoziabilità del debito in obbligazioni, negoziabilità praticamente inesistente nel caso di crediti sul libro del debito. Non avrebbero nemmeno nulla in contrario qualora la custodia di queste obbligazioni comportasse un costo obbligatorio. Un terzo degli creditori (soprattutto piccole ditte e privati) preferirebbe i crediti sul libro del debito alle obbligazioni. Nel caso di questi creditori, la gestione gratuita dei crediti sul libro del debito costituirebbe una priorità. La Banca nazionale sarebbe invece disposta a custodire gratuitamente le obbligazioni risultanti dalla conversione dei crediti iscritti nel libro dei crediti fino alla loro scadenza. Per la BNS le spese di custodia sono inferiori ai costi di gestione del libro del debito.

#### **2.8.1.2.5 Soppressione del libro del debito e tutela dei diritti degli attuali creditori**

Il libro del debito della Confederazione non corrisponde più a una reale esigenza. Pertanto è urgente la sua soppressione mediante l'abrogazione della legge federale del 21 settembre 1939 sul libro del debito della Confederazione (Allegato, sezione I, n. 2). In tal modo decade la possibilità di trasformare le obbligazioni della Confederazione in crediti scritturali.

I diritti acquisiti degli attuali creditori del libro del debito rimarranno garantiti. All'atto della soppressione la Banca nazionale trasformerà i crediti iscritti sul libro del debito in obbligazioni che verranno custodite gratuitamente per conto dell'ultimo creditore registrato. Questo è esplicitamente stabilito in una norma tran-

sitoria alla nuova LBN (art. 58 cpv. 1 D-LBN). Viene inoltre garantito il diritto dell'ultimo creditore iscritto – ma di questo soltanto – di iscrivere a bilancio al prezzo di acquisto le obbligazioni risultanti dalla conversione dei crediti iscritti sul libro del debito. Se il prezzo d'acquisto è superiore al valore di riscatto, la differenza dovrà essere almeno ammortizzata mediante ammortamenti annuali d'importo costante, da ripartire uniformemente sulla durata; se il prezzo è inferiore, la differenza dovrà essere compensata al massimo mediante versamenti annui identici (art. 58 cpv. 2 D-LBN).

### **2.8.1.3 Abrogazione del decreto federale sulla partecipazione della Banca nazionale svizzera alla Banca dei pagamenti internazionali (Allegato, Sezione I, n. 3 D-LBN)**

L'articolo 12 della nuova LBN autorizza la BNS a partecipare al capitale di società o di altre persone giuridiche e ad acquistare diritti di partecipazione alle stesse, nei limiti in cui ciò serva all'adempimento dei suoi compiti. In futuro la partecipazione della BNS al capitale della Banca dei pagamenti internazionali sarà basata su questa norma di legittimazione (n. 2.2.5). Pertanto, il decreto federale del 26 giugno 1930 sulla partecipazione della Banca nazionale svizzera alla Banca dei pagamenti internazionali (RS 951.19) può essere abrogato (Allegato, Sezione I, n. 3).

### **2.8.1.4 Abrogazione del decreto federale concernente il rinnovo del privilegio d'emissione della Banca nazionale svizzera (Allegato, Sezione I, n. 4 D-LBN)**

La nuova LBN (art. 4) attribuisce durevolmente il monopolio sulle banconote alla BNS (n. 2.1.4). Pertanto il decreto federale del 28 novembre 1996 concernente il rinnovo del privilegio d'emissione della Banca nazionale svizzera può essere abrogato (Allegato, Sezione I, n. 4 D-LBN).

## **2.8.2 Modifiche del diritto previgente**

### **2.8.2.1 Modifiche della legge sulle banche (Allegato, Sezione II, n. 1 D-LBN)**

#### **2.8.2.1.1 Nuovo articolo 1<sup>bis</sup> D-LBCR**

Il modello di sorveglianza dei sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli poggia su una ripartizione dei compiti tra la BNS e la CFB. Mentre la BNS sorveglia i sistemi nell'ottica della garanzia della stabilità del sistema finanziario, la CFB assume la sorveglianza microcautelare degli esercenti dei sistemi. La normativa in vigore autorizza la CFB ad esercitare questa funzione soltanto nella misura in cui gli esercenti in questione hanno lo statuto di banca o di commercianti di valori mobiliari (n. 1.5.6.6.3.3). Il *nuovo articolo 1<sup>bis</sup> capoverso 1 D-LBCR* abilita invece la CFB a sottoporre gli esercenti di sistemi alla sua sorveglianza, indipendentemente dal fatto che essi esercitino o no l'attività di banca o di commercianti di valori mo-

biliari in senso stretto. Una disposizione analoga verrà peraltro introdotta nella legge sulle borse (art. 10<sup>bis</sup> cpv. 1 D-LBVM; n. 2.8.2.2). Il campo di applicazione dell'articolo 1<sup>bis</sup> cpv. 1 LBCR (e anche dell'art. art. 10<sup>bis</sup> cpv. 1 D-LBVM) corrisponde a quello dell'articolo 19 D-LBN. Ne sono pertanto toccati gli esercenti di sistemi di gestione dei pagamenti e di operazioni su strumenti finanziari, in particolare su valori mobiliari. La disposizione dell'articolo 1<sup>bis</sup> capoverso 1 LBCR è di natura potestativa. La CFB non ha quindi l'obbligo di sottoporre un esercente di sistemi alla legge sulle banche, anche se questi esercita un sistema suscettibile di generare rischi. L'assoggettamento entra in linea di conto soltanto per alcuni organismi centrali. L'obbligo di collaborazione definito a livello di legge (art. 21 D-LBN, art. 23<sup>bis</sup> D-LBCR e art. 34<sup>bis</sup> D-LBVM) implica che la BNS e la CFB si concertino prima di sottoporre un sistema alla sorveglianza e di assoggettare un esercente di sistema alla legge sulle banche o alla legge sulle borse. Questo obbligo di collaborazione non si limita alla decisione di assoggettamento di un sistema o di un esercente di sistema, ma si estende al coordinamento permanente della attività di sorveglianza. I doppioni potranno così essere evitati nella misura del possibile.

*L'articolo 1<sup>bis</sup> capoverso 2 D-LBCR* (come l'art. 10<sup>bis</sup> cpv. 1 D-LBVM) garantisce il coordinamento tra la sorveglianza dei sistemi da parte della BNS e quella degli istituti da parte della CFB anche nel senso che quest'ultima – nella sua veste di autorità incaricata di concedere le autorizzazioni – può accordare all'esercente di un sistema che la BNS giudica importante per la stabilità del sistema finanziario l'autorizzazione di operare come banca o commerciante di valori mobiliari soltanto se le esigenze minime della BNS in materia di sorveglianza dei sistemi secondo l'articolo 20 capoverso 2 D-LBN sono adempite e se l'esercente ottempera all'obbligo esteso di fornire dati statistici secondo l'articolo 20 capoverso 1 D-LBN. La CFB ha pertanto l'obbligo di ritirare l'autorizzazione o di ordinare altre misure se l'esercente non adempie più le esigenze della banca centrale o non si conforma più all'obbligo di fornire dati statistici.

*L'articolo 1<sup>bis</sup> capoverso 3 D-LBCR* tiene conto della necessità di adeguare la sorveglianza della CFB alla situazione particolare degli esercenti di sistemi. Per quanto concerne questi ultimi, la CFB può pertanto decidere un'esenzione da talune disposizioni della legislazione in materia di banche o di borse che non sono loro pertinenti – perché concernono le banche e i commercianti di valori mobiliari in senso stretto – oppure ordinare un allentamento o un irrigidimento delle prescrizioni. Considerato il carattere tecnico della materia, è opportuno delegare questa competenza alla CFB per il tramite della legge (per analogia con gli art. 4 LBCR e 29 cpv. 2 OBVM).

## **2.8.2.1.2 Riformulazione dell'articolo 4 LBCR**

### **2.8.2.1.2.1 Adeguamento delle disposizioni sulla liquidità minima**

Le basi giuridiche delle norme sulla liquidità erano finora contenute nell'articolo 4 LBCR. In base a questa norma, le banche dovevano provvedere affinché sussistesse un rapporto adeguato tra i mezzi disponibili e gli attivi facilmente realizzabili da un

canto e gli impegni a breve termine dall'altro. Questa disposizione viene concretizzata dagli articoli 15-20 OBCR<sup>215</sup>, che distinguono tra liquidità I (liquidità di cassa)<sup>216</sup> e liquidità II (liquidità globale)<sup>217</sup>. La liquidità di cassa copre soprattutto le esigenze della Banca nazionale riguardo al controllo della massa monetaria e non è adatta alla valutazione della liquidità a livello d'istituto singolo. L'attuale regolamentazione dell'articolo 19 OBCR deve pertanto essere modernizzata e adeguata esattamente alle esigenze del controllo della massa monetaria in franchi svizzeri. Inoltre viene assunta nella legge sulla Banca nazionale (n. 2.3.2). La nuova regolamentazione non può però coprire le esigenze in materia di controllo per la gestione della liquidità delle singole banche, anche se la si considera in connessione con la norma sulla liquidità globale. È pertanto necessaria una regolamentazione supplementare. Il trasferimento nella legge sulla Banca nazionale della normativa sulla liquidità di cassa come disciplinamento per la regolazione delle riserve minime suggerisce però un adeguamento dell'articolo 4 LBCR. Una riformulazione permette di tenere pienamente conto delle esigenze necessarie dal profilo della sorveglianza in ambito di liquidità, esigenze che non sono recate dalle nuove disposizioni della legge sulla Banca nazionale. La regolamentazione delle componenti rilevanti dal profilo della sorveglianza, nonché quella delle esigenze minime di liquidità delle singole banche sarà oggetto, in una fase successiva, di una revisione completa a livello delle relative norme dell'ordinanza sulle banche, che fonderà così la sua base legale sul testo di legge riformulato.

Una riformulazione dell'articolo 4 LBCR si impone anche a causa del testo obsoleto della regolamentazione esistente che utilizza in parte termini e concetti che sono superati nell'attuale attività bancaria e di controllo sulle banche. Così, per esempio, la suddivisione prescritta dalla legge tra mezzi disponibili e attivi facilmente realizzabili non è più al passo con i tempi. In seguito alla revisione del 12 dicembre 1994 delle norme sulla contabilità degli articoli 23-28 OBCR, l'ordinanza sulle banche utilizza i termini mezzi liquidi e crediti<sup>218</sup>. Rispetto alla sua ultima rielaborazione del 1987, il disciplinamento della liquidità nell'ordinanza sulle banche è stato fortemente superato anche dagli sviluppi in altri settori e formulazioni. Un adattamento puramente terminologico degli articoli 15-20 OBCR, ovvero delle norme sulla contabilità, non sarebbe più sufficiente, circostanza evidenziata nel 1996 in occasione di una consultazione presso le cerchie interessati. È quindi necessaria una revisione globale che sarà solo accelerata dall'adozione della liquidità di cassa nel sistema di riserve minime della Banca nazionale svizzera. Questa revisione dell'ordinanza sulle banche agevolerà una regolamentazione moderna e possibilmente aperta nella legge sulle banche. Se prevede unicamente che le banche debbano disporre di adeguata liquidità singolarmente e su base consolidata (art. 4 cpv. 1 D-LBCR), la legge consentirà all'autorità regolatrice di introdurre una regolamentazione differenziata quantitativamente e qualitativamente (art. 4 cpv. 2 D-LBCR). Essa potrà così tenere meglio conto delle differenti attività commerciali, nonché delle proporzioni e dei metodi specifici per istituti e quindi dei diversi rischi di liquidità ad essi connessi. Questo procedimento è inoltre compatibile con una adeguata suddivisione tra rego-

<sup>215</sup> Ordinanza del 17 maggio 1972 su le banche e le casse di risparmio, ordinanza sulle banche, OBCR, RS **952.02**.

<sup>216</sup> Cfr. art. 19 OBCR (nota 214).

<sup>217</sup> Cfr. art. 15-18 OBCR (nota 214).

<sup>218</sup> Cfr. art. 25 cpv. 1 n. 1.1-1.4 OBCR (nota 214).

lamentazione generale del mercato finanziario a livello legislativo in una legge quadro e norme di esecuzione tecniche in un'ordinanza. Finora la formulazione della legge non rendeva giustizia a questa regola di base, nel senso che il testo della legge conteneva già diversi elementi di dettaglio di una regolamentazione che ora risulta superata.

#### **2.8.2.1.2.2 Adeguamento delle norme sui mezzi propri**

L'adeguamento dell'articolo 4 LBCR nell'ambito della regolamentazione della liquidità è inoltre l'occasione adatta per aggiornare questa norma anche riguardo ai mezzi propri, tenendo conto degli sviluppi avvenuti dal tempo della sua emanazione nel 1934. Il principio dell'articolo 4 capoverso 1 LBCR, secondo il quale le banche devono provvedere a mantenere un rapporto adeguato tra i loro mezzi propri e le loro passività complessive si è dimostrato estremamente longevo. Anche se orientato principalmente sulle passività, non ha impedito un orientamento sui rischi per quanto concerne le posizioni attive del bilancio bancario. Delle modifiche sostanziali sono avvenute a livello di ordinanza, il che è anche sensato in considerazione dell'alta tecnicità della materia<sup>219</sup>. La revisione comunque necessaria dell'articolo 4 LBCR suggerisce ora di sciogliere la regolamentazione giuridica dei mezzi propri dal loro vincolo con gli impegni esposti al passivo, come già avvenuto da tempo a livello di ordinanza<sup>220</sup>. Una formulazione aperta, che prevede unicamente che le banche singole e su base consolidata debbano disporre di adeguati mezzi propri (art. 4 cpv. 1 D-LBCR), permetterà inoltre alle norme di dettaglio di continuare ad agire come arripista nel diritto relativo alla sorveglianza delle banche<sup>221</sup>.

#### **2.8.2.1.2.3 Applicazione su base consolidata**

Sia per quanto concerne il disciplinamento delle liquidità che quello dei fondi propri, occorre iscrivere nella legge il principio da tempo riconosciuto della necessità dell'applicazione su base consolidata di queste normative ai gruppi (art. 4 cpv. 1 D-LBCR). L'ordinanza sulle banche disciplina già dettagliatamente questo principio per quanto concerne i fondi propri (art. 13 OBCR). È comunque più giusto iscrivere nella legge il principio secondo il quale le banche devono disporre di un volume sufficiente di fondi propri e di liquidità su base individuale, ossia a livello di istituto, e su base consolidata, considerata la portata di una simile esigenza dal profilo giuridico. Si considerano istituti individuali non soltanto quelli dotati di personalità giuridica propria, ma di massima anche le succursali di banche estere. Nondimeno, conformemente alla prassi internazionale, le succursali sono sottoposte alla normativa svizzera soltanto per quanto concerne le liquidità. Esse non sono invece tenute a

<sup>219</sup> Per una panoramica globale delle modifiche cfr. Zuberbühler Daniel, *Eigenmittelvorschriften der Banken*, in: Weber Rolf H. / Hirszowicz Christine (editori), *Derivative Finanzinstrumente und Eigenmittelvorschriften*, Schweizer Schriften zum Bankrecht, volume 34, Zurigo 1995, pag. 113 e segg. (115).

<sup>220</sup> Cfr. art. 12-12o OBCR (nota 214).

<sup>221</sup> Cfr. Zuberbühler Daniel, *Der Wandel des Aufsichtsrechts zur Risikoerfassung*, in: *Aktuelle Rechtsprobleme des Finanz- und Börsenplatzes Schweiz*, Nobel Peter (editore), fascicolo 6/1997, Berna 1998, pag. 89 e segg. (99 e segg.).

rispettare le prescrizioni sui fondi propri e sulla ripartizione dei rischi (art. 3 cpv. 1 dell'ordinanza concernente le banche estere in Svizzera, RS 952.111).

#### **2.8.2.1.2.4 Delega al Consiglio federale e alla Commissione federale delle banche**

Come già nell'ambito della regolamentazione della borsa<sup>222</sup>, la legge contiene soltanto il principio e affida al Consiglio federale la determinazione delle componenti e delle esigenze minime, tenendo in considerazione la sfera di attività e i rischi ivi connessi. L'incarico di emanare le prescrizioni d'esecuzione (art. 4 cpv. 2 D-LBCR) viene affidato alla Commissione federale delle banche. Nell'ambito di questa divisione dei compiti già praticata, l'ordinanza del Consiglio federale descrive i termini, le componenti da conteggiare e le esigenze minime. Le prescrizioni d'esecuzione vengono invece lasciate all'autorità di vigilanza. Questa sistematica dovrà rimanere in vigore ed essere ancorata nella legge. Un trasferimento all'autorità regolatrice e poi all'autorità di vigilanza, che vada al di là del principio delle regole tecniche, permette oltretutto un adattamento al passo con i tempi agli standard internazionali. Le prescrizioni internazionali in materia di legislazione di controllo sono in continua evoluzione. Di conseguenza, esiste un obbligo oggettivo di introdurre il più rapidamente possibile a livello nazionale le norme introdotte a livello internazionale, se possibile con requisiti nazionali particolari oppure più severi. Come noto, la convenzione sui mezzi propri della commissione di Basilea è in una fase di revisione<sup>223</sup>, e in questo momento non se ne possono ancora delineare con certezza i dettagli. Una formulazione aperta della regolamentazione legislativa svizzera permetterà all'autorità regolamentare e all'autorità di vigilanza di rendere giustizia senza problemi alle prescrizioni internazionali. Una regolamentazione dettagliata a livello legislativo non renderebbe invece possibile un adeguamento del genere nei termini prescritti.

L'articolo 4 capoverso 2 terzo periodo non precisa la forma giuridica delle disposizioni di esecuzione elaborate dalla Commissione delle banche. L'autorità di vigilanza può scegliere in quale forma intende emanarle. Sono possibili sia quella dell'ordinanza della Commissione delle banche, analogamente all'ordinanza sulle banche estere (OBE)<sup>224</sup>, all'ordinanza sui fondi d'investimento della CFB (OFI-CFB)<sup>225</sup> o all'ordinanza sulle borse della CFB (OBVM-CFB)<sup>226</sup>, così come quella della circolare non pubblicata nella raccolta ufficiale, analogamente alle attuali 21 circolari in vigore che sono state emesse nei settori più disparati<sup>227</sup>. Indipendentemente dalla

<sup>222</sup> Cfr. art. 12 LBVM (legge federale del 24 marzo 1995 sulle borse e il commercio di valori mobiliari, Legge sulle borse, RS 954.1).

<sup>223</sup> Cfr. «<http://www.bis.org/publ/bcbsca.htm>»; rapporto annuale CFB 2001, pag. 104 segg.; Zuberbühler Daniel, Revision des Capital Accord des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht, in: Aktuelle Rechtsprobleme des Finanz- und Börsenplatzes Schweiz, Nobel Peter (editore), fascicolo 8/1999, Berna 2000, pag. 135 e segg.

<sup>224</sup> Ordinanza della Commissione federale delle banche del 21 ottobre 1996 concernente le banche estere in Svizzera, ordinanza sulle banche estere, OBE, RS 952.111.

<sup>225</sup> Ordinanza della Commissione federale delle banche del 27 ottobre 1994 sui fondi d'investimento, OFI-CFB, RS 951.311.1.

<sup>226</sup> Ordinanza della Commissione federale delle banche del 25 giugno 1997 sulle borse e il commercio di valori mobiliari, ordinanza sulle borse, OBVM-CFB, RS 954.193.

<sup>227</sup> Cfr. raccolta delle circolari della CFB, numero di ordinazione EDMZ 607.600.

forma scelta, le decisioni dell'autorità di vigilanza saranno preliminarmente discusse con gli ambienti interessati, le cui richieste saranno tenute nella dovuta considerazione. Questi testi godono perciò regolarmente di una grande accettazione presso gli istituti interessati.

#### **2.8.2.1.2.5 Norme di base immutate**

Gli adeguamenti proposti per l'articolo 4 LBCR non costituiscono modifiche fondamentali, ma piuttosto una messa a livello della legge con le disposizioni dell'ordinanza e delle direttive dell'autorità di controllo, subordinate alla legge e già in vigore. L'attuale sistema di vigilanza ha dato ampie prove di affidabilità in ambito di fondi propri. Esso sarà mantenuto: nel contempo saranno iscritti nella legge principi semplici che consentiranno in ogni momento di adeguare rapidamente le disposizioni dell'ordinanza. Dato che la formulazione a livello di legge è particolarmente ampia, le normative attuali che vanno già oggi ben oltre gli standard internazionali potranno essere mantenute. Grazie a questa formulazione ampia non sono peraltro escluse prescrizioni che impongano ai grandi istituti attivi a livello internazionale il rispetto di esigenze particolari<sup>228</sup>.

La possibilità di allentare o di potenziare in casi particolari le esigenze minime (art. 4 cpv. 3 LBCR e art. 4 cpv. 3 D-LBCR) accordata sin dall'inizio all'autorità di vigilanza deve anch'essa essere mantenuta. Questa disposizione consente alla Commissione delle banche di trattare determinati casi speciali con la dovuta flessibilità. Alle banche la cui attività implica un rischio particolare è così possibile imporre esigenze supplementari in materia di fondi propri o di liquidità. La disposizione in questione è inoltre conforme alla tendenza osservata a livello internazionale in ambito di fondi propri, tendenza che consiste a fare esplicitamente della procedura di vigilanza individualizzata un elemento autonomo di una normativa internazionale relativa ai fondi propri<sup>229</sup>.

Infine il tenore dell'articolo 4 capoverso 2<sup>bis</sup> LBCR rimane immutato ed è ripreso come articolo 4 capoverso 4 LBCR. Questa disposizione è stata introdotta nel 1994 nell'ambito della revisione di Swisslex. Essa è conforme alle esigenze europee.

#### **2.8.2.1.3 Abrogazione degli articoli 7-9 LBCR**

Il capo quinto della legge sulle banche disciplina dal 1934 diversi aspetti delle relazioni delle banche con la BNS a livello di strumenti sovrani. Dal profilo sistematico queste disposizioni – per quanto ancora necessarie – devono figurare nella legge sulla Banca nazionale (n. 1.5). La competenza della BNS di raccogliere informazioni statistiche presso le banche (art. 7 LBN), come pure la normativa sulla confidenzialità, la pubblicazione e la diffusione di questi dati (art. 9 LBN) sono descritti dagli

<sup>228</sup> Cfr. Dichiarazione del Consiglio federale concernente la mozione del consigliere nazionale Strahm, Banche che esercitano un'attività a livello internazionale. Prescrizioni concernenti i fondi propri, N.98.3480.

<sup>229</sup> Zuberbühler Daniel, Revision des Capital Accord des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht, in: Aktuelle Rechtsprobleme des Finanz- und Börsenplatzes Schweiz, Nobel Peter (editore), fascicolo 8/1999, Berna 2000, p.135 segg.

articoli 14-16 della nuova legge sulla Banca nazionale. La competenza di introdurre un'autorizzazione obbligatoria per le operazioni di esportazione di capitali delle banche (art. 8 LBCR) non è più necessaria nella prospettiva attuale e può senz'altro essere abrogata. Il capo quinto della legge sulle banche (art. 7-9) deve pertanto essere abrogato (Allegato, Sezione II, n. 1 D-LBN).

#### **2.8.2.1.4 Complemento all'articolo 23<sup>bis</sup> LBCR**

Come già gli organi e i collaboratori della Banca nazionale, il personale della Commissione delle banche è sottoposto al segreto professionale, al segreto d'affari e al segreto di funzione (art. 22 della legge sul personale della Confederazione). La legislazione in vigore non disciplina a livello di legge la collaborazione tra la Banca nazionale e le altre autorità di vigilanza; l'articolo 54 OBCR non reca alcuna competenza sulla scambio di dati tra la Commissione delle banche e la BNS. Questo non basta ai fini della futura collaborazione in materia di vigilanza sugli esercenti di sistemi aventi lo statuto di banca. Pertanto il nuovo *articolo 23<sup>bis</sup> capoverso 3 D-LBCR* istituisce per la prima volta una base legale generale sullo scambio di informazioni tra la CFB e la BNS e tra la CFB e le autorità di vigilanza sui mercati. Questa disposizione è analoga a quella degli articoli 50 D-LBN et 34<sup>bis</sup> capoverso 1 D-LBVM.

*L'articolo 23<sup>bis</sup> capoverso 4 LBCR* istituisce la base giuridica specifica della collaborazione tra la BNS e la CFB in materia di vigilanza sui sistemi o sui loro esercenti. La norma è analoga a quella degli articoli 21 capoverso 1 D-LBN e 34<sup>bis</sup> capoverso 2 D-LBVM.

Il *primo periodo* dell'articolo 23<sup>bis</sup> capoverso 4 LBCR impone alla CFB l'obbligo di collaborare con la BNS. Il *secondo periodo* concretizza la cooperazione e impone alla CFB l'obbligo di coordinare le sue attività di vigilanza con quelle della BNS. Il coordinamento avverrà per esempio in ambito di raccolta di informazioni o di controlli presso gli esercenti di sistemi o presso i loro partecipanti (compresi i controlli effettuati dall'organo di revisione ai sensi della LBCR). Nella fattispecie occorre evitare nella misura del possibile i doppioni, circostanza che risulta già dal principio dell'economia procedurale. L'obbligo di collaborazione è completato per ognuna delle due istituzioni dal diritto di essere sentiti prima di prendere una decisione. Diversamente dall'articolo 21 capoverso 1 D-LBN, in questo ambito (e neppure all'art. 34<sup>bis</sup> cpv. 2 D-LBVM) non sono menzionate le raccomandazioni, dato che la CFB non utilizza solitamente questo strumento per la concessione di autorizzazioni.

#### **2.8.2.1.5 Altre modifiche della legge sulle banche**

L'abrogazione degli articoli 7-9 LBCR determina diverse modifiche delle disposizioni penali della legge sulle banche (Allegato, Sezione II, n. 1 D-LBN).

*L'articolo 46 capoverso 1 lettera h* disciplina la punibilità delle infrazioni alle disposizioni dell'articolo 8 LBCR e può pertanto essere senz'altro abrogato.

*L'articolo 46 capoverso 1 lettera h* LBCR dovrà d'ora in poi disciplinare unicamente la punibilità della trasmissione di informazioni false alla Commissione delle banche o all'organo di revisione previsto dalla legge sulle banche. La menzione

della BNS può essere soppressa, anche nel caso dell'*articolo 49 capoverso 1 lettera e* LBCR. La punibilità delle infrazioni all'obbligo di fornire dati statistici è ormai disciplinata dall'*articolo 24 D-LBN*.

La soppressione della menzione della BNS nelle disposizioni penali della LBCR deve essere messa a profitto per verificare la fattispecie del danno al credito di una banca dell'*articolo 48 LBCR*. Attualmente questa disposizione penale protegge le banche, la BNS e le centrali di emissione di obbligazioni fondiarie. Compromette il credito di una banca chiunque diffonde informazioni negative sulla sua solvibilità o si esprime su fatti che possono porre in forse tale solvibilità<sup>230</sup>. Nella sua veste di banca dotata del monopolio di emissione di banconote, la Banca nazionale è sempre solvibile, ragione per la quale è impossibile un danno al credito come quello descritto qui sopra.

### **2.8.2.2 Modifiche della legge sulle borse (Allegato, Sezione II, n. 2 D-LBN)**

Nel contesto degli adeguamenti in materia di sorveglianza sugli istituti, la LBVM è completata con due articoli: *l'articolo 10<sup>bis</sup> D-LBVM* corrisponde all'*articolo 1<sup>bis</sup> D-LBCR*, commentato al numero 2.8.2.1.1; *l'articolo 34<sup>bis</sup> D-LBVM* corrisponde all'*articolo 23<sup>bis</sup> capoversi 3 e 4 D-LBCR* ed è commentato al numero 2.8.2.1.4.

### **2.8.2.3 Modifiche della legge sui fondi di investimento (Allegato, Sezione II, n. 3 D-LBN)**

L'*articolo 64* della legge sui fondi di investimento costituisce la base per la raccolta di informazioni statistiche relative ai fondi di investimento da parte della BNS. Dato che le competenze della BNS in materia di allestimento di statistiche sono ormai disciplinate dagli articoli 14-16 della nuova LBN (n. 2.3.1), l'*articolo 64* della legge sui fondi di investimento può essere abrogato, come pure la pertinente disposizione penale dell'*articolo 70 capoverso 1 lettera d LFI* (Allegato, Sezione II, n. 3 D-LBN).

### **2.8.2.4 Modifiche del Codice delle obbligazioni (Allegato, Sezione II, n. 4 D-LBN)**

Gli articoli 1028 e 1118 CO impongono alla BNS l'obbligo di dirigere le camere di compensazione per gli assegni e le cambiali. Questo obbligo non corrisponde più alle esigenze attuali e impone inoltre alla BNS – in un settore importante dal profilo della stabilità – obblighi che vanno oltre quelli che deve ormai assumere in virtù degli articoli 19-21 D-LBN. Occorre pertanto liberare la BNS dall'obbligo di dirigere le camere di compensazione. Dato poi che la presentazione alle camere di compensazione entro i termini prestabiliti era vincolata ad ampie ripercussioni di diritto civile (cfr. gli art. 1028 cpv. 2, 1118 e 1128 n. 3 CO), occorre sapere con esattezza di quale camera di compensazione si tratta. La chiarezza si impone in questa sede

<sup>230</sup> Bodmer/Kleiner/Lutz (nota 111), art. 48, N. 2.

nell'interesse della sicurezza e dell'affidabilità dei rapporti giuridici, anche nonostante il netto calo dell'utilizzazione di assegni e di cambiali. I criteri di riconoscimento dovrebbero ispirarsi all'articolo 20 D-LBN. Tutte le banche interessate dovrebbero in particolare avere accesso alla camera di compensazione; si dovrebbe inoltre garantire che non trascorrerà più di un giorno tra la presentazione dell'assegno o della cambiale alla camera di compensazione e l'iscrizione del credito o l'apposizione di una menzione di protesto (art. 1034 cpv. 2 e 1129 cpv. 2 CO). Le modifiche proposte per quanto concerne gli articoli 1028 capoverso 2 e 1118 CO sono compatibili con la Convenzione del 7 giugno 1930<sup>231</sup> che stabilisce una legge uniforme sulla cambiale e sul vaglia cambiario.

### **2.8.2.5 Modifiche della legge federale sull'organizzazione giudiziaria (Allegato, Sezione II, n. 5 D-LBN)**

L'articolo 53 capoverso 1 lettera b D-LBN prevede d'ora in poi la possibilità del ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale contro le decisioni di revoca prese dal Consiglio federale in virtù degli articoli 41 capoverso 3 e 45 capoverso 1 D-LBN (n. 2.6.3.1). Questo nuovo rimedio giuridico postula un adeguamento dell'articolo 98 lettera a della legge federale sull'organizzazione giudiziaria (OG) che precisi in quale caso le decisioni del Consiglio federale sono suscettibili di ricorso di diritto amministrativo. Secondo la legislazione in vigore, tale ricorso è possibile soltanto se la decisione concerne i rapporti di servizio del personale della Confederazione e se il diritto federale prevede che il Consiglio federale decida come autorità di prima istanza. Il caso della revoca di membri del Consiglio di banca, della Direzione o di supplenti non è contemplato, perché i membri di questi organi non fanno parte del personale della Confederazione. Occorre pertanto completare l'articolo 98 lettera a OG con una nuova lettera b.

L'articolo 53 capoverso 2 D-LBN prevede inoltre che le contestazioni tra la Confederazione e la Banca nazionale in merito alle convezioni sui servizi bancari (art. 11 D-LBN) o la distribuzione degli utili (art. 31 D-LBN) devono essere giudicate dal Tribunale federale adito con un'azione di diritto amministrativo (n. 2.6.3.2). L'azione di diritto amministrativo è disciplinata dall'articolo 116 OG che sinora non considerava come contestazioni le controversie tra Confederazione e *Banca nazionale*. Occorre pertanto completare l'articolo 116 OG con una lettera d. Invece il caso – pure menzionato dall'articolo 53 capoverso 2 D-LBN – delle controversie tra Confederazione e *Cantoni* in merito alla Convenzione sulla distribuzione degli utili è già considerato dall'articolo 116 lettera a OG.

### **2.8.2.6 Modifiche della legge federale sulle finanze della Confederazione (Allegato, Sezione II, n. 6 D-LBN)**

L'articolo 36 capoverso 3 primo periodo della legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC) impone alla BNS l'obbligo di custodire e gestire gratuita-

<sup>231</sup> RS 0.221.554.1

mente i titoli della Confederazione e di consigliare l'Amministrazione federale delle finanze nelle questioni di investimento. La gestione a titolo gratuito dei titoli non costituisce un servizio bancario che agevola l'attuazione della politica monetaria. Conformemente all'articolo 11 D-LBN, essa dovrà in futuro essere retribuita ragionevolmente (n. 2.2.4). L'articolo 36 capoverso 3 LFC deve pertanto limitarsi a menzionare che la BNS consiglia l'Amministrazione federale delle finanze nelle questioni di investimento.

### **3 Ripercussioni**

#### **3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

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

L'abbandono proposto per diversi motivi (n. 1.4.6) della gratuità dei servizi bancari forniti dalla Banca nazionale rappresenta per la Confederazione una spesa annua supplementare dell'ordine di 8,5 milioni di franchi. La revisione della LBN non provoca spese supplementari ai Cantoni.

Dal profilo delle entrate, l'interesse della Confederazione e dei Cantoni risiede soprattutto negli utili della banca centrale. Le entrate dovrebbero palesare una leggera tendenza all'aumento. Sensibilmente più flessibile e aperto di quello attuale, lo strumentario della Banca nazionale faciliterà infatti non soltanto la condotta della politica monetaria, ma anche la gestione delle riserve monetarie. Occorre nondimeno rammentare che il mandato principale della Banca nazionale consiste nella conduzione della politica monetaria e non nel perseguimento di un obiettivo di entrate.

L'attuale chiave di ripartizione secondo la quale la Banca nazionale versa un terzo dei suoi utili alla Confederazione e due terzi ai Cantoni è stabilita dalla Costituzione e viene pertanto ripresa tale e quale nel testo della LBN. In un intento di semplificazione, si rinuncia unicamente all'indennità pro capite della popolazione sinora versata ai Cantoni. Pari a un importo annuo di circa 5,5 milioni di franchi, questa indennità era divenuta insignificante se confrontata ai due terzi degli utili della Banca nazionale che spettano ai Cantoni.

Sempre in un intento di semplificazione, la Banca nazionale sarà esentata dai «diritti di mutazione cantonali e comunali» che colpivano in precedenza le sue operazioni immobiliari, tanto più che i Cantoni partecipano in ragione di due terzi agli utili della BNS, in forte aumento in questi ultimi tempi. Le operazioni immobiliari della Banca nazionale sono peraltro molto rare, anche perché è ormai rappresentata in sole quattro città (Zurigo, Berna, Ginevra e Lugano), dove dispone di immobili propri.

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

La nuova legge sulla Banca nazionale non ha ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione. La sorveglianza sui sistemi prevista nell'ambito delle modifiche alla legge sulle banche e alla legge sulle borse (Allegato alla LBN) non costituisce un compito nuovo per la CFB. Su richiesta degli esercenti, essa sottopone già attualmente i sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli alla

vigilanza bancaria. L'effettivo di personale attuale dovrebbe quindi consentire il proseguimento di questa attività.

### 3.2 Ripercussioni sull'economia

Attuando la politica monetaria, la Banca nazionale interviene di massima sul libero mercato come compratore o venditore. Valutare l'impatto della nuova normativa può quindi riassumersi a un esame che verte su due punti: la fornitura di servizi bancari alla Confederazione prevista dall'articolo 5 capoverso 4 D-LBN e le competenze della Banca nazionale in materia di politica monetaria enumerate dagli articoli 14-24 D-LBN. I vantaggi del monopolio di Stato nell'emissione di banconote e nella condotta della politica monetaria – già previsti a livello costituzionale – dovrebbero invece essere incontrastati. Il presente capitolo non affronta peraltro né l'importanza economica del mandato della Banca nazionale, né la sua indipendenza, né tantomeno il suo obbligo di rendiconto. Questi aspetti sono oggetto di un commento dettagliato nelle spiegazioni relative ai pertinenti articoli di legge (n. 1.2.2.2, 2.1.5.2, 1.2.2.3, 2.1.6, 2.1.7).

Per quanto concerne i *servizi bancari*, la legislazione in vigore impone alla Banca nazionale l'obbligo di svolgere a titolo gratuito il ruolo di banchiere della Confederazione (art. 15 LBN). Tale obbligo di contrarre vincolato di massima al principio della gratuità dei servizi può essere spiegato nel contesto storico della creazione della Banca nazionale. A quell'epoca nessuna banca commerciale copriva l'intero territorio svizzero o era in grado di fornire alla Confederazione i servizi richiesti. Nella prospettiva attuale questa disposizione era economicamente inadeguata perché comportava il rischio di distorsioni alla concorrenza e di inefficienza nella fornitura delle prestazioni (n. 1.4.6.2.3). La normativa attuale tocca in particolare le banche che potrebbero offrire alla Confederazione i servizi ora forniti dalla BNS. La nuova LBN non menziona pertanto più l'obbligo di contrarre e il principio di gratuità. In virtù del nuovo disciplinamento previsto dagli articoli 5 capoverso 4 e 11 D-LBN la Banca nazionale fornisce servizi gratuiti alla Confederazione soltanto nella misura in cui ne trae un vantaggio dal profilo della politica monetaria. La Banca nazionale fornisce inoltre alla Confederazione i servizi bancari che essa non può ottenere diversamente.

Per quanto concerne le *competenze della Banca nazionale in materia di politica monetaria*, il libero mercato è volutamente limitato. Quando fa uso di queste competenze la Banca nazionale interviene sul libero mercato soltanto come compratore o venditore, contrariamente a quanto avviene quando ricorre agli strumenti istituzionali per obbligare i suoi partner contrattuali – generalmente banche o sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli – ad adottare il comportamento che auspica (n. 1.5.1). Dal profilo economico tali strumenti sono giudiziosi soltanto se la loro utilizzazione consente di raggiungere un obiettivo superiore ai costi di un intervento sul libero mercato. Si tratta quindi di esaminare in quest'ottica l'obbligo di fornire informazioni statistiche, l'obbligo di mantenere riserve minime, come pure la sorveglianza sui sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli.

La Banca nazionale allestisce già un'ampia statistica dei mercati finanziari. L'inserimento della nuova LBN di un *mandato statistico* istituisce una base uniforme per le attività della BNS in questo campo, colma le lacune e consente di attuare una statistica dettagliata dei mercati finanziari. L'obbligo di fornire dati statistici alla

Banca nazionale costituisce non soltanto una necessità, ma anche una condizione indispensabile alle attività di vigilanza che incombono alla BNS e alle autorità incaricate di vigilare sui mercati finanziari. Per limitare nella misura del possibile il lavoro di raccolta dei dati statistici da parte delle imprese, la legge precisa esplicitamente che la Banca nazionale collabora in questo settore con i servizi competenti della Confederazione e consulta – prima di fissarne l'organizzazione e la procedura – le persone tenute a fornire dati statistici (art. 14 cpv. 2 e art. 15 cpv. 3 D-LBN). Inoltre i fornitori di dati utilizzano essi stessi la maggior parte del tempo le statistiche della Banca nazionale relative ai mercati finanziari. Ne traggono una compensazione per il loro lavoro di raccolta dei dati.

In virtù della nuova LBN la Banca nazionale può evidentemente obbligare come sinora le banche a rispettare le *prescrizioni sulle riserve minime*. Nondimeno questo strumento serve ora unicamente a garantire in permanenza una domanda minima di moneta centrale. Non sono previste modifiche dell'aliquota delle riserve minime che costringerebbero direttamente le banche ad adeguare la loro attività commerciale (n. 1.5.3.3). La nuova normativa sulle riserve minime sostituisce le attuali disposizioni relative alla liquidità di cassa delle banche. Visto che ne riprende i principi in vigore, essa non provoca costi economici supplementari.

La revisione della LBN accorda invece alla Banca nazionale la competenza di sorvegliare i *sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli* e di imporre esigenze minime ai sistemi importanti dal profilo della stabilità. Questa nuova competenza è volta a garantire l'affidabilità dei sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli. La condotta della politica monetaria ne risulterà agevolata e la prevenzione dei rischi di perturbazione e di instabilità dei mercati finanziari – rischi che possono avere ripercussioni negative sull'economia – ne sarà potenziata (n. 1.5.6.1). Questi contributi al buon funzionamento dell'economia giustificano un certo qual influsso che, per il tramite delle esigenze minime, la Banca nazionale può esercitare sulla struttura dei sistemi di gestione e dei pagamenti e delle operazioni sui titoli importanti dal profilo della stabilità.

### **3.3 Ripercussioni sull'informatica**

La revisione non ha ripercussioni sull'informatica della Confederazione..

## **4 Piano di legislatura**

Il disegno di legge è menzionato nel rapporto sul piano di legislatura 1999-2003 (FF 2000 2037 segg.).

Gli standard e i codici («standard and codes») svolgono un ruolo importante nell'architettura finanziaria internazionale<sup>232</sup>. Si tratta di normative non giuridicamente vincolanti e di raccomandazioni elaborate da organizzazioni specializzate e da comitati di esperti. Sinora sono stati creati una sessantina di standard e di codici. Undici di essi rivestono un'importanza essenziale. Il Fondo monetario internazionale (FMI) esamina se essi sono rispettati nell'ambito dei suoi cosiddetti *Reports on the Observance of Standards and Codes* (ROSC). Fra questi undici figurano in particolare anche il *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies* (FMI), i *Core Principles for Systemically Important Payment Systems* (BRI, Committee on Payment and Settlement Systems, CPSS) nonché gli *Objectives and Principles of Securities Regulation* (International Organization of Securities Commissions, IOSCO). Nei loro modelli di rischio gli operatori del mercato tengono sempre più conto dell'osservanza di questi standard e codici da parte dei singoli ordinamenti giuridici. Tali standard e codici producono effetti pur non essendo vincolanti (*soft law*).

Il disegno di legge è pertanto compatibile con questi standard e codici.

La revisione totale della LBN tiene conto degli standard stabiliti dal Sistema europeo delle banche centrali e della Banca centrale europea (SEBC) in materia di legislazione sulle banche centrali. Tali standard figurano nel Protocollo sullo Statuto del Sistema europeo delle banche centrali e della Banca centrale europea del 7 febbraio 1992 («Statuto SEBC»)<sup>233</sup>.

L'articolo 6 D-LBN concretizza esplicitamente l'*indipendenza* della banca centrale. Esso garantisce l'indipendenza funzionale della Banca nazionale nell'adempimento dei suoi compiti chiave e rende eurocompatibile a questo livello la legislazione monetaria svizzera (art. 7 dello Statuto SEBC).

L'istituzione dell'*obbligo di rendiconto* al quale è sottoposta la Banca nazionale (art. 7 D-LBN) è parimenti ispirata dallo Statuto SEBC. Secondo l'articolo 15 dello Statuto, alla BCE incombono tre diversi obblighi di rendiconto:

- La BCE compila e pubblica rapporti sulle attività del SEBC almeno ogni tre mesi (art. 15.1).
- Un rendiconto finanziario consolidato del SEBC viene pubblicato ogni settimana (art. 15.2).
- La BCE trasmette al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione, nonché al Consiglio europeo, una relazione annuale sulle attività del SEBC

<sup>232</sup> Cfr. in merito Mario Giovanoli, *A New Architecture for the Global Financial Market: Legal Aspects of International Financial Standard Setting*, in: *International Monetary Law, Issues for the New Millennium*, editore Mario Giovanoli, Oxford 2000, pag. 3-59.

<sup>233</sup> Un commento più dettagliato del diritto europeo rispetto alle disposizioni della LBN figura nel «Rapporto peritale sulla legge sulla Banca nazionale» (nota 87), pag. 67 segg.

e sulla politica monetaria dell'anno precedente e dell'anno in corso (art. 15.3).

Il capitolo consacrato alle *operazioni della Banca nazionale* (art. 9-13 D-LBN) riprende elementi dagli articoli 17, 18, 21, 23 e 24 dello Statuto SEBC.

L'articolo 5 dello Statuto SEBC definisce l'organizzazione delle attività statistiche del SEBC e della BCE, precisando che per «assolvere i compiti del SEBC» la BCE è abilitata a raccogliere le informazioni statistiche necessarie. Menziona peraltro che l'esecuzione dei compiti in materia di statistiche incombe anzitutto alle banche centrali nazionali e che una cooperazione in questo contesto deve essere avviata con altre istituzioni e organizzazioni comunitarie, come pure con le autorità nazionali e le organizzazioni internazionali. Un ulteriore compito della BCE consiste nel promovimento dell'armonizzazione delle norme e della modalità relative alla raccolta, compilazione e distribuzione delle statistiche. Diversamente dalla LBN, lo Statuto SEBC non disciplina direttamente la questione delle persone sottoposte all'obbligo di fornire dati statistici, né quella della confidenzialità dei dati, come pure dell'applicazione di sanzioni in caso di inosservanza degli obblighi di dichiarazione. Queste questioni sono oggetto di un regolamento del Consiglio<sup>234</sup>. La nuova LBN prevede che i principi di raccolta da parte della BCE (maggiore margine di valutazione quanto alla raccolta di dati con riserva della pertinenza rispetto al mandato) si applicano per analogia alla Banca nazionale (art. 14-16 D-LBN).

La struttura delle *disposizioni relative alle riserve minime* (art. 17 e 18 D-LBN) è in parte in sintonia con quella della legislazione dell'UE: come la Banca nazionale, la BCE conosce una normativa sulle riserve minime e «nel perseguimento degli obiettivi della politica monetaria ha il potere di obbligare gli enti creditizi insediati negli Stati membri a detenere riserve minime in conti presso la BCE e le banche centrali nazionali» (art. 19 dello Statuto SEBC). Né la legislazione dell'UE, né quella svizzera impongono alle banche l'obbligo di mantenere in permanenza riserve minime, dato che l'osservanza dell'obbligo di mantenere tali riserve è valutata sulla base delle medie mensili. Mentre la normativa svizzera lascia aperta la questione del versamento di interessi e consente alla Banca nazionale di rinunciare per il momento alla remunerazione delle riserve minime, la BCE versa agli istituti di credito interessi sugli averi collocati nelle riserve minime. Questa differenza è giustificata principalmente dal fatto che – contrariamente alla BCE – la Banca nazionale prende in conto nelle riserve minime averi bancari in numerario non produttivi di interesse (n. 2.3.2.2.1). Inoltre consentendo alla Banca nazionale di estendere agli *istituti che emettono moneta elettronica* del settore non bancario l'obbligo di mantenere riserve minime (art. 17 cpv. 2 D-LBN), la nuova LBN va nella medesima direzione, seppure non altrettanto lontano, degli sforzi dell'UE per sorvegliare l'attività degli istituti che emettono moneta elettronica<sup>235</sup>.

Per quanto concerne la *sorveglianza sui sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli*, l'articolo 22 dello Statuto SEBC costituisce in seno all'UE la base formale dell'influsso che la BCE può esercitare sull'organizzazione e l'esercizio di sistemi di pagamento e di compensazione. Secondo questa disposizione «la

<sup>234</sup> Regolamento (CE) N. 2533/98 del Consiglio del 23 novembre concernente la raccolta di informazioni statistiche da parte della Banca centrale europea, GUCE L 318/ 27 novembre 1998.

<sup>235</sup> COM (1998) 461 finale, 21.9.1998.

BCE e le banche centrali nazionali possono accordare facilitazioni, e la BCE può stabilire regolamenti, al fine di assicurare sistemi di compensazione e di pagamento efficienti e affidabili». Il sistema europeo a pagamento lordo «TARGET» rientra nell'ambito di applicazione di questa disposizione ed è utilizzato principalmente per il regolamento di operazioni di politica monetaria e di pagamenti di importo elevato tra banche. Le banche centrali nazionali ne garantiscono l'esercizio, mentre la BCE ne effettua la sorveglianza. Per quanto concerne i sistemi di pagamento in particolare, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE hanno adottato – prima dell'entrata in vigore della 3<sup>a</sup> tappa dell'Unione economica e monetaria – la direttiva concernente il carattere definitivo del regolamento nei sistemi di pagamento e di regolamento delle operazioni su titoli<sup>236</sup>. L'obiettivo principale di questa direttiva è di ridurre i rischi sistemici delle transazioni monetarie o su titoli. Essa si applica ai sistemi di pagamento nazionali e transfrontalieri, indipendentemente dal fatto che i partecipanti siano domiciliati nell'UE o in un Paese terzo. Essa prevede tra l'altro che gli Stati membri possono sottoporre i sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli a una sorveglianza formale. La struttura della sorveglianza dei sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli definita dalla LBN (art. 19-21 D-LBN) è in sintonia con gli obiettivi della legislazione dell'UE. Non-dimeno, a livello di attuazione concreta essa va ben oltre le attuali disposizioni della legislazione dell'UE.

In merito alla *durata del mandato dei membri della Direzione generale*, la legislazione dell'UE differisce da quella svizzera. Per i membri della Direzione generale della Banca nazionale tale durata è di sei anni, mentre essa è di otto anni per i membri del Consiglio esecutivo della BCE. Il mandato non è rinnovabile nel caso della BCE (art. 11.2 dello Statuto SEBC) e rinnovabile in quello della Direzione generale della Banca nazionale (art. 43 cpv. 2 D-LBN). È una soluzione adeguata perché il motivo della regolamentazione applicabile alla BCE – ossia l'esclusione del rinnovo del mandato per impedire la presa in considerazione di interessi nazionali a livello di politica monetaria europea – non entra in linea di conto nel caso della BNS. La menzione nella legge di *esigenze di ordine professionale nei confronti dei membri della Direzione generale della Banca nazionale* (art. 44 cpv. 1 D-LBN) è in sintonia con la legislazione dell'UE. Lo Statuto della BCE precisa infatti che i membri del Consiglio esecutivo della BCE «sono nominati tra persone di riconosciuta levatura ed esperienza professionale nel settore monetario o bancario» (art. 11.2 Statuto SEBC). Questa concordanza con la legislazione dell'UE si ritrova a livello di *disposizioni relative all'incompatibilità*. In questo senso la LBN prescrive che i membri della Direzione generale e i loro supplenti non possono esercitare nessun'altra attività professionale o commerciale, né alcuna funzione al servizio della Confederazione o di un Cantone (art. 44 cpv. 2 D-LBN), mentre la legislazione dell'UE stipula che i membri del Consiglio esecutivo della BCE non possono esercitare un'altra professione, retribuita o non retribuita (art. 11.1 Statuto SEBC). La LBN riprende poi la legislazione dell'UE relativa al *diritto di revoca* nei confronti dei membri della Direzione generale. I membri del Consiglio esecutivo della BCE o i governatori delle banche centrali nazionali possono essere revocati dalle loro funzioni soltanto in un contesto molto restrittivo, ossia se non adempiono più le condizioni necessarie all'esercizio delle loro funzioni o se hanno commesso una colpa grave (art. 11.4

<sup>236</sup> Direttiva 98/26/CE, GUCE 166/45, 11 giugno 1998.

e 14.2 Statuto SEBC). Per quanto concerne la Direzione generale della BNS questa normativa figura all'articolo 45 capoverso 1 D-LBN.

## **7** **Costituzionalità**

Il disegno di legge si fonda sugli articoli 99, 100 e 123 della Costituzione federale.

3648

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>5414</b>
<b>1 Parte generale</b>	<b>5417</b>
1.1 L'evoluzione delle relazioni monetarie internazionali	5417
1.1.1 Mutamento del sistema monetario internazionale e della politica monetaria svizzera	5417
1.1.2 Integrazione monetaria europea	5419
1.2 La nuova Costituzione federale base di un moderno ordinamento monetario	5420
1.2.1 Panoramica del nuovo articolo monetario della Costituzione federale	5420
1.2.2 Elementi centrali di un moderno ordinamento monetario	5422
1.2.2.1 Introduzione	5422
1.2.2.2 Precisazione del mandato conferito alla banca centrale	5423
1.2.2.3 Indipendenza	5424
1.2.2.4 Obbligo di rendiconto	5425
1.2.2.5 Esigenza di riserve monetarie sufficienti	5426
1.3 La BNS, un'istituzione in fase di transizione	5427
1.3.1 La nascita della BNS	5427
1.3.1.1 Il cammino verso la prima legge sulla Banca nazionale	5427
1.3.1.2 Una società anonima per garantire l'indipendenza	5428
1.3.2 La BNS come società di diritto speciale	5429
1.3.2.1 Una legge speciale al posto degli statuti	5429
1.3.2.2 Elementi federalisti all'interno dell'organizzazione	5429
1.3.2.3 Diritti degli azionisti limitati dal diritto amministrativo	5430
1.3.2.4 Rigida separazione di funzioni di vigilanza e di direzione	5430
1.3.2.5 Rendiconto e ripartizione dell'utile	5431
1.3.3 Mutamento degli scopi e del contesto	5432
1.3.3.1 Dall'apporto di denaro contante alla politica monetaria	5432
1.3.3.2 Maggiore importanza della cooperazione monetaria internazionale	5433
1.3.3.3 Conseguenze dei corsi di cambio flessibili sulle competenze	5434
1.3.3.4 Riforma del diritto societario	5435
1.3.3.5 Emanazione di una legge federale sulle borse	5436
1.3.4 Cambiamento del paradigma di ripartizione dell'utile	5437
1.3.4.1 Assenza di una norma per la determinazione dell'utile	5437
1.3.4.2 La distribuzione dell'utile della BNS fino al 1991	5438
1.3.4.3 Il concetto di distribuzione dell'utile nel 1991	5438
1.3.4.4 Convenzione di distribuzione dell'utile del 1998	5439
1.3.4.5 Convenzione di distribuzione dell'utile del 2002	5440
1.3.5 Ripercussioni della nuova Costituzione federale	5441
1.3.5.1 Rafforzamento degli elementi di diritto azionario	5441
1.3.5.2 Attuazione del mandato di costituzione di riserve monetarie	5442
1.3.5.3 Adeguamenti nelle competenze del Consiglio federale e degli organi della Banca nazionale	5443

1.3.5.3.1	Ripartizione delle competenze fra il Consiglio federale e il Consiglio della BNS	5443
1.3.5.3.2	Ripartizione delle competenze fra Consiglio federale e Direzione generale	5444
1.3.6	Necessità di una riforma della struttura organica della BNS	5444
1.3.6.1	Discrepanza fra ordinamento giuridico e realtà	5444
1.3.6.2	Competenze del Comitato della banca mantenute in essere	5445
1.3.6.3	Le direzioni locali come organi privi di competenze proprie	5446
1.3.6.4	Comitati locali senza funzione di organi	5446
1.3.6.5	Conclusioni	5447
1.4	Le operazioni della BNS	5447
1.4.1	Concetto di fondo dell'attuale norma sulla cerchia degli affari	5447
1.4.2	Lacune del diritto vigente	5448
1.4.2.1	Criteri insufficienti per limitare i rischi	5448
1.4.2.2	Assenza di sistematica, lacune	5449
1.4.3	Obiettivi della riforma	5449
1.4.4	Criteri di selezione per le operazioni della Banca nazionale	5450
1.4.4.1	Introduzione	5450
1.4.4.2	Liquidità	5451
1.4.4.2.1	Concetto e significato	5451
1.4.4.2.2	Indicatori	5451
1.4.4.3	Rischio e rendimento	5452
1.4.4.3.1	Concetti e significato	5452
1.4.4.3.2	Tipi di rischio	5452
1.4.4.3.3	Misurazione e controllo del rischio	5453
1.4.4.3.4	Risk management	5453
1.4.4.4	Prevenzione dei conflitti di obiettivi e interessi	5454
1.4.4.5	Altri criteri	5455
1.4.5	Conseguenze per la scelta delle operazioni della Banca nazionale	5455
1.4.6	Operazioni bancarie della BNS per la Confederazione	5456
1.4.6.1	Situazione costituzionale iniziale	5456
1.4.6.1.1	Le operazioni bancarie per la Confederazione, quali compito accessorio della BNS	5456
1.4.6.1.2	Indipendenza della BNS	5457
1.4.6.1.3	Gratuità e prescrizione per la ripartizione degli utili	5457
1.4.6.2	Situazione attuale	5458
1.4.6.2.1	Situazione legale	5458
1.4.6.2.2	Servizi della BNS per la Confederazione e loro costi	5459
1.4.6.2.3	Problematica	5459
1.4.6.3	Elementi di una nuova normativa	5460
1.4.6.3.1	Apertura di massima per tutte le operazioni bancarie	5460
1.4.6.3.2	Principio dei servizi a pagamento – Gratuità per le prestazioni utili alla politica monetaria	5460

1.4.6.3.3	Rinuncia all'obbligo di contrarre – Rifiuto della fornitura di prestazioni soltanto per motivi coatti	5461
1.4.6.3.4	Divieto della concessione di crediti all'ente pubblico	5462
1.5	Strumenti sovrani della BNS	5462
1.5.1	Compendio	5462
1.5.2	Basi legali dell'attività statistica	5463
1.5.2.1	Compendio della normativa in vigore	5463
1.5.2.2	Necessità di un'ampia base legale	5464
1.5.2.2.1	Soppressione delle lacune	5464
1.5.2.2.2	Allestimento di una statistica del mercato finanziario	5465
1.5.3	Riserve minime	5466
1.5.3.1	Introduzione	5466
1.5.3.2	Basi legali e origini storiche	5466
1.5.3.2.1	I due pilastri del sistema svizzero	5466
1.5.3.2.2	Le riserve minime secondo la legge sulla Banca nazionale (art. 16a – 16f LBN)	5466
1.5.3.2.3	Le riserve minime secondo la legge sulle banche (art. 15-20 OBCR)	5467
1.5.3.3	Riserve minime come strumento attivo della creazione di denaro	5468
1.5.3.4	Le riserve minime quale strumento per garantire una domanda stabile di moneta della banca centrale	5470
1.5.3.5	Funzione delle riserve minime in un'ottica cautelare	5471
1.5.3.6	Conclusioni: nuovo disciplinamento delle riserve minime nella legge sulla Banca nazionale	5472
1.5.4	Controllo delle emissioni	5472
1.5.4.1	Introduzione	5472
1.5.4.2	Basi legali e origini storiche	5473
1.5.4.3	Valutazione della funzione politico-monetaria	5473
1.5.4.4	Conclusioni: rinuncia al controllo delle emissioni	5474
1.5.5	Controlli della circolazione dei capitali	5474
1.5.5.1	Introduzione	5474
1.5.5.2	Basi legali e origini storiche	5474
1.5.5.2.1	Controllo dell'esportazione di capitali	5474
1.5.5.2.2	Controllo dell'importazione di capitali	5474
1.5.5.3	Valutazione della funzione di politica monetaria	5475
1.5.5.3.1	Funzionamento teorico dei controlli della circolazione dei capitali	5475
1.5.5.3.2	Efficacia pratica dei controlli della circolazione dei capitali	5476
1.5.5.3.3	I costi dei controlli della circolazione di capitali per l'economia nazionale	5478
1.5.5.4	Conclusioni: rinuncia al controllo sulla circolazione dei capitali	5479

1.5.6	Vigilanza sui sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli	5479
1.5.6.1	Introduzione	5479
1.5.6.2	Il ruolo dei sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli	5480
1.5.6.3	Sforzi internazionali di sorveglianza dei sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli	5481
1.5.6.4	Esigenze per i sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli	5482
1.5.6.4.1	Esigenze specifiche per i sistemi di pagamento	5482
1.5.6.4.2	Esigenze specifiche per i sistemi di gestione delle operazioni su titoli	5483
1.5.6.4.3	Esigenze comuni ai sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli	5483
1.5.6.5	Problemi speciali: moneta elettronica (Electronic Money)	5484
1.5.6.5.1	Concetto	5484
1.5.6.5.2	Problematiche di politica monetaria	5484
1.5.6.5.3	Problematiche sistemiche	5484
1.5.6.5.4	Problematiche cautelari	5485
1.5.6.6	Principi di base per una normativa sulla sorveglianza dei sistemi	5485
1.5.6.6.1	Campo d'applicazione	5485
1.5.6.6.2	Ripartizione dei compiti e delimitazione di competenze tra la BNS e la CFB	5486
1.5.6.6.3	Elementi principali della regolamentazione	5486
1.5.6.6.3.1	Compendio	5486
1.5.6.6.3.2	Sorveglianza dei sistemi da parte della BNS	5487
1.5.6.6.3.3	Vigilanza sugli esercenti di sistemi da parte della CFB	5487
1.5.6.6.3.4	Coordinamento e collaborazione tra BNS e CFB	5488
1.5.6.6.3.5	Collaborazione della BNS con le autorità estere di vigilanza	5488
1.6	Risultati della procedura di consultazione	5489
<b>2</b>	<b>Parte speciale: Commento delle singole disposizioni di legge</b>	<b>5490</b>
2.1	Capitolo 1: Disposizioni generali	5490
2.1.1	Statuto giuridico e ragione sociale (art. 1 D-LBN)	5490
2.1.1.1	Introduzione	5490
2.1.1.2	Statuto giuridico	5490
2.1.1.3	Ragione sociale	5491
2.1.2	Applicazione sussidiaria del Codice delle obbligazioni (art. 2 D-LBN)	5491
2.1.3	Sedi e reti di sportelli bancari della BNS (art. 3 D-LBN)	5492
2.1.3.1	Introduzione	5492
2.1.3.2	Sedi (art. 3 cpv. 1 D-LBN)	5492
2.1.3.3	Succursali, agenzie e rappresentanze (art. 3 cpv. 2 e 3 D-LBN)	5493
2.1.4	Monopolio di emissione di banconote della BNS (art. 4 D-LBN)	5494

2.1.4.1	Situazione costituzionale e legislativa di partenza	5494
2.1.4.2	Limitazione superflua del monopolio sulle banconote	5494
2.1.4.3	Conferimento duraturo del monopolio di emissione di banconote alla BNS	5495
2.1.5	Compiti della banca di emissione (art. 5 D-LBN)	5495
2.1.5.1	Introduzione	5495
2.1.5.2	Il mandato della BNS (art. 5 cpv. 1 D-LBN)	5495
2.1.5.2.1	Politica monetaria nell'interesse generale del Paese	5495
2.1.5.2.2	Garanzia della stabilità dei prezzi	5496
2.1.5.2.3	Rispetto dell'evoluzione congiunturale	5497
2.1.5.3	I compiti principali della BNS (art. 5 cpv. 2 D-LBN)	5499
2.1.5.3.1	Approvvigionamento di liquidità del mercato monetario del franco svizzero (art. 5 cpv. 2 lett. a)	5499
2.1.5.3.2	Garanzia dell'approvvigionamento di numerario (art. 5 cpv. 2 lett. b)	5500
2.1.5.3.3	Agevolazione e garanzia del funzionamento dei sistemi di pagamento senza numerario (art. 5 cpv. 2 lett. c)	5501
2.1.5.3.4	Gestione delle riserve monetarie (art. 5 cpv. 2 lett. d)	5502
2.1.5.3.5	Contributo alla stabilità del sistema finanziario (art. 5 cpv. 2 lett. e)	5502
2.1.5.4	Compito speciale: partecipazione alla cooperazione monetaria internazionale (art. 5 cpv. 3 D-LBN)	5503
2.1.5.5	Compito secondario: servizi bancari alla Confederazione (art. 5 cpv. 4 D-LBN)	5504
2.1.6	Libertà d'azione della BNS (art. 6 D-LBN)	5505
2.1.7	Obbligo di rendiconto e informazione (art. 7 D-LBN)	5506
2.1.7.1	Introduzione	5506
2.1.7.2	Obbligo di rendiconto nei confronti del Consiglio federale (art. 7 cpv. 1 D-LBN)	5506
2.1.7.3	Obbligo di rendiconto nei confronti dell'Assemblea federale (art. 7 cpv. 2 D-LBN)	5508
2.1.7.4	Informazione del pubblico (art. 7 cpv. 3 D-LBN)	5508
2.1.7.5	Pubblicazione di rapporti e di dati (art. 7 cpv. 4 D-LBN)	5509
2.1.8	Esenzione fiscale della BNS (art. 8 D-LBN)	5510
2.2	Capitolo 2: Operazioni della Banca nazionale	5510
2.2.1	Introduzione	5510
2.2.2	Operazioni con operatori del mercato finanziario (art. 9 D-LBN)	5511
2.2.2.1	Conformità delle operazioni con i compiti (art. 9 cpv. 1 D-LBN)	5511
2.2.2.2	Gestione di conti e deposito di valori (art. 9 cpv. 1 lett. a D-LBN)	5511
2.2.2.3	Conti della BNS presso terzi (art. 9 cpv. 1 lett. b D-LBN)	5512
2.2.2.4	Conclusione di operazioni sui mercati finanziari (art. 9 cpv. 1 lett. c D-LBN)	5512

2.2.2.5	Emissione di obbligazioni fruttifere proprie e derivati (art. 9 cpv. 1 lett. d D-LBN)	5514
2.2.2.6	Concessione di mutui alle banche e ad altri operatori del mercato finanziario (art. 9 cpv. 1 lett. e D-LBN)	5514
2.2.2.7	Detenzione e amministrazione di valori patrimoniali (art. 9 cpv. 1 lett. f D-LBN)	5515
2.2.2.8	Condizioni generali di contratto della BNS (art. 9 cpv. 2 D-LBN)	5515
2.2.3	Operazioni con altre banche centrali e con organizzazioni internazionali (art. 10 D-LBN)	5515
2.2.4	Operazioni per conto della Confederazione (art. 11 D-LBN)	5517
2.2.5	Partecipazioni e diritti sociali (art. 12 D-LBN)	5518
2.2.6	Operazioni per i bisogni di esercizio (art. 13 D-LBN)	5519
2.3	Capitolo 3: Competenze in materia di politica monetaria	5520
2.3.1	Sezione 1: Statistica	5520
2.3.1.1	Rilevamento di dati statistici (art. 14 D-LBN)	5520
2.3.1.1.1	Obiettivo (art. 14 cpv. 1 D-LBN)	5520
2.3.1.1.2	Collaborazione nazionale e internazionale nel rilevamento di dati statistici (art. 14 cpv. 2 D-LBN)	5521
2.3.1.2	Obbligo di informazione (art. 15 D-LBN)	5521
2.3.1.2.1	Destinatari dell'obbligo di informazione statistica	5521
2.3.1.2.2	1 <sup>a</sup> cerchia: banche, borse, commercianti di valori mobiliari e direzioni dei fondi di investimento (art. 15 cpv. 1 D-LBN)	5522
2.3.1.2.3	2 <sup>a</sup> cerchia: altri operatori dei mercati finanziari (art. 15 cpv. 2 D-LBN)	5522
2.3.1.2.4	Contenuto e periodicità dei rilevamenti (art. 15 cpv. 3 D-LBN)	5524
2.3.1.3	Riservatezza (art. 16 D-LBN)	5525
2.3.1.3.1	Tutela del segreto (art. 16 cpv. 1 D-LBN)	5525
2.3.1.3.2	Pubblicazione di statistiche (art. 16 cpv. 2 D-LBN)	5525
2.3.1.3.3	Trasmissione dei dati in forma riassuntiva (art. 16 cpv. 3 D-LBN)	5526
2.3.1.3.4	Scambio di informazioni con le autorità di vigilanza (art. 16 cpv. 4 D-LBN)	5526
2.3.1.3.5	Applicazione della legge sulla protezione dei dati (art. 16 cpv. 5 D-LBN)	5527
2.3.2	Sezione 2: Riserve minime	5527
2.3.2.1	Scopo e campo d'applicazione (art. 17 D-LBN)	5527
2.3.2.1.1	Scopo (art. 17 cpv. 1 D-LBN)	5527
2.3.2.1.2	Campo d'applicazione (art. 17 cpv. 1 e 2 D-LBN)	5528
2.3.2.2	Struttura (art. 18 D-LBN)	5529
2.3.2.2.1	Componenti delle riserve minime (art. 18 cpv. 1 D-LBN)	5529

2.3.2.2.2	Impegni soggetti all'obbligo di copertura mediante le riserve minime e aliquota massima (art. 18 cpv. 2 D-LBN)	5531
2.3.2.2.3	Gruppi di banche con liquidità consolidate e conglomerati bancari (art. 18 cpv. 3 D-LBN)	5533
2.3.2.2.4	Prova della detenzione (art. 18 cpv. 4 D-LBN)	5533
2.3.2.2.5	Emanazione di disposizioni di esecuzione (art. 18 cpv. 5 D-LBN)	5533
2.3.3	Sezione 3: Sorveglianza dei sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli	5534
2.3.3.1	Scopo e campo di applicazione (art. 19 D-LBN)	5534
2.3.3.2	Struttura (art. 20 D-LBN)	5535
2.3.3.2.1	Compendio	5535
2.3.3.2.2	Obbligo esteso di pubblicità (art. 20 cpv. 1 D-LBN)	5535
2.3.3.2.3	Esigenze minime (art. 20 cpv. 2 D-LBN)	5536
2.3.3.2.4	Emanazione di disposizioni di esecuzione (art. 20 cpv. 3 D-LBN)	5538
2.3.3.3	Collaborazione con le autorità di vigilanza e di sorveglianza (art. 21 D-LBN)	5538
2.3.4	Sezione 4: Controlli e sanzioni	5540
2.3.4.1	Controllo dell'obbligo di informazione e di mantenere riserve minime (art. 22 D-LBN)	5540
2.3.4.1.1	Controllo da parte degli organi legali di revisione (art. 22 cpv. 1 D-LBN)	5540
2.3.4.1.2	Controllo da parte della BNS o di revisori neutrali / denuncia in caso di infrazioni (art. 22 cpv. 2 e 3 D-LBN)	5540
2.3.4.2	Sanzioni di diritto amministrativo (art. 23 D-LBN)	5541
2.3.4.2.1	Interessi sugli importi mancanti delle riserve minime (art. 23 cpv. 1 D-LBN)	5541
2.3.4.2.2	Misure nei confronti degli esercenti di sistemi di pagamento (art. 23 cpv. 2 LBN)	5541
2.3.4.3	Disposizione penale (art. 24 D-LBN)	5543
2.3.4.3.1	Regolamentazione vigente	5543
2.3.4.3.2	Ambito penale unificato (art. 24 cpv. 1 e 2 D-LBN)	5543
2.3.4.3.3	Competenza e prescrizione (art. 24 cpv. 3 e 4 D-LBN)	5544
2.4	Capitolo 4: Disposizioni di diritto delle società anonime	5544
2.4.1	Sezione 1: Organizzazione della società anonima	5544
2.4.1.1	Capitale azionario, forma delle azioni (art. 25 D-LBN)	5544
2.4.1.1.1	Capitale azionario (art. 25 cpv. 1 D-LBN)	5544
2.4.1.1.2	Forma delle azioni (art. 25 cpv. 2 D-LBN)	5545
2.4.1.2	Registro delle azioni, restrizioni di trasmissibilità (art. 26 D-LBN)	5546
2.4.1.2.1	Registro delle azioni (art. 26 cpv. 1 D-LBN)	5546

2.4.1.2.2	Restrizioni di trasmissibilità (art. 26 cpv. 2 e 3 D-LBN)	5547
2.4.1.3	Disposizioni sulla quotazione in borsa (art. 27 D-LBN)	5548
2.4.1.4	Comunicazioni (art. 28 D-LBN)	5549
2.4.2	Sezione 2: Determinazione e distribuzione degli utili	5549
2.4.2.1	Conto annuale (art. 29 D-LBN)	5549
2.4.2.2	Determinazione degli utili (art. 30 D-LBN)	5550
2.4.2.3	Distribuzione dell'utile (art. 31 D-LBN)	5553
2.4.2.3.1	Introduzione	5553
2.4.2.3.2	Fondo di riserva legale	5553
2.4.2.3.3	Dividendi (art. 31 cpv. 1 D-LBN)	5554
2.4.2.3.4	Assegnazioni alla Confederazione e ai Cantoni (art. 31 cpv. 2 primo periodo e cpv. 3 D-LBN)	5554
2.4.2.3.5	Convenzione con il DFF (art. 31 cpv. 2 secondo periodo D-LBN)	5555
2.4.2.4	Liquidazione (art. 32 D-LBN)	5556
2.5	Capitolo 5: L'organizzazione della BNS	5557
2.5.1	Sezione 1: Organi (art. 33 D-LBN)	5557
2.5.2	Sezione 2: Assemblea generale	5558
2.5.2.1	Introduzione	5558
2.5.2.2	Funzionamento (art. 34 D-LBN)	5558
2.5.2.3	Convocazione e trattande (art. 35 D-LBN)	5558
2.5.2.4	Competenze (art. 36 D-LBN)	5559
2.5.2.5	Partecipazione (art. 37 D-LBN)	5560
2.5.2.6	Decisioni (art. 38 D-LBN)	5560
2.5.3	Sezione 3: Consiglio di banca	5560
2.5.3.1	Compendio	5560
2.5.3.2	Nomina e durata del mandato (art. 39 D-LBN)	5561
2.5.3.2.1	Composizione e organo di nomina (art. 39 cpv. 1 e 2 D-LBN)	5561
2.5.3.2.2	Durata e rinnovo del mandato (art. 39 cpv. 3 e 4 D-LBN)	5562
2.5.3.3	Esigenze (art. 40 D-LBN)	5562
2.5.3.4	Dimissione, revoca e nomina sostitutiva (art. 41 D-LBN)	5563
2.5.3.5	Compiti (art. 42 D-LBN)	5563
2.5.3.5.1	Vigilanza e controllo da parte del Consiglio di banca (art. 42 cpv. 1 D-LBN)	5563
2.5.3.5.2	Competenze chiave del Consiglio di banca (art. 42 cpv. 2 D-LBN)	5564
2.5.3.5.2.1	Competenze inalienabili dei membri dei consigli di amministrazione in virtù del diritto delle società anonime	5564
2.5.3.5.2.2	La competenza di «alta direzione» del Consiglio di banca	5565
2.5.3.5.2.3	La responsabilità organizzativa del Consiglio di banca	5566

2.5.3.5.2.4	La responsabilità finanziaria del Consiglio di banca	5567
2.5.3.5.2.5	Ulteriori competenze chiave del Consiglio di banca	5568
2.5.3.5.3	Ulteriori disposizioni a livello regolamentare (art. 42 cpv. 3 D-LBN)	5568
2.5.4	Sezione 4: Direzione generale	5569
2.5.4.1	Introduzione	5569
2.5.4.2	Nomina e durata del mandato (art. 43 D-LBN)	5570
2.5.4.2.1	Composizione (art. 43 cpv. 1 D-LBN)	5570
2.5.4.2.2	Organo di nomina, durata del mandato e presidenza (art. 43 cpv. 2 e 3 D-LBN)	5570
2.5.4.3	Esigenze (art. 44 D-LBN)	5570
2.5.4.3.1	Esigenze personali e professionali, nazionalità e domicilio (art. 44 cpv. 1 D-LBN)	5570
2.5.4.3.2	Disposizioni sull'incompatibilità (art. 44 cpv. 2 D-LBN)	5571
2.5.4.3.3	Supplenti dei membri della Direzione generale (art. 44 cpv. 3 D-LBN)	5571
2.5.4.4	Revoca e nomina sostitutiva (art. 45 D-LBN)	5572
2.5.4.4.1	Revoca (art. 45 cpv. 1 D-LBN)	5572
2.5.4.4.2	Nomine sostitutive e pretese di risarcimento (art. 45 cpv. 2 D-LBN)	5572
2.5.4.5	Compiti (art. 46 D-LBN)	5573
2.5.4.5.1	Direzione generale come autorità esecutiva superiore (art. 46 cpv. 1 D-LBN)	5573
2.5.4.5.2	Competenze nell'esecuzione del mandato di banca centrale (art. 46 cpv. 2 lett. a–e)	5574
2.5.4.5.3	Personale (art. 46 cpv. 2, lett. f e g)	5574
2.5.4.5.3.1	Retribuzione	5574
2.5.4.5.3.2	Rapporto di lavoro di diritto privato	5575
2.5.4.5.3.3	Procura e mandato commerciale	5575
2.5.4.5.3.4	Condizioni dell'assunzione	5576
2.5.4.5.4	Ripartizione dei compiti nell'ambito del regolamento di organizzazione (art. 46 cpv. 3 D-LBN)	5577
2.5.5	Sezione 5: Organo di revisione	5577
2.5.5.1	Introduzione	5577
2.5.5.2	Nomina ed esigenze (art. 47 D-LBN)	5578
2.5.5.3	Compiti (art. 48 D-LBN)	5579
2.5.6	Sezione 6: Obbligo di tutelare il segreto, scambio di informazioni e responsabilità	5580
2.5.6.1	Obbligo di tutelare il segreto (art. 49 D-LBN)	5580
2.5.6.2	Scambio di informazioni (art. 50 D-LBN)	5581
2.5.6.3	Responsabilità (art. 51 D-LBN)	5582
2.6	Capitolo 6: Procedura e rimedi giuridici	5583
2.6.1	Introduzione	5583

2.6.2	Decisioni (art. 52 D-LBN)	5584
2.6.2.1	Decisioni della BNS (art. 52 cpv. 1 D-LBN)	5584
2.6.2.2	Esecutorietà (art. 52 cpv. 2 D-LBN)	5584
2.6.3	Giurisdizione amministrativa (art. 53 D-LBN)	5585
2.6.3.1	Ricorso di diritto amministrativo (art. 53 cpv. 1 D-LBN)	5585
2.6.3.2	Azione di diritto amministrativo (art. 53 cpv. 2 D-LBN)	5586
2.6.4	Competenza dei tribunali civili (art. 54 D-LBN)	5587
2.7	Capitolo 7: Disposizioni finali	5588
2.7.1	Sezione 1: Abrogazione e modifica del diritto previgente (art. 55 D-LBN)	5588
2.7.2	Sezione 2: Disposizioni transitorie	5588
2.7.2.1	Sistemi di gestione dei pagamenti e delle operazioni su titoli (art. 56 D-LBN)	5588
2.7.2.2	Riduzione del capitale azionario, trasferimento del fondo di riserva (art. 57 D-LBN)	5588
2.7.2.3	Crediti iscritti nel libro del debito (art. 58 D-LBN)	5589
2.7.3	Referendum e entrata in vigore (art. 59 D-LBN)	5589
2.8	Allegato: Abrogazione e modifica del diritto previgente	5589
2.8.1	Abrogazione e modifica del diritto previgente	5589
2.8.1.1	Abrogazione della vigente legge sulla Banca nazionale (Allegato, Sezione I, n. 1 D-LBN)	5589
2.8.1.2	Abrogazione della legge che istituisce un libro del debito della Confederazione (Allegato, Sezione I, n. 2 D-LBN)	5589
2.8.1.2.1	Genesi e contenuto della legge	5589
2.8.1.2.2	Motivi della creazione del libro del debito della Confederazione	5590
2.8.1.2.3	Problematica attuale del libro del debito	5590
2.8.1.2.4	Importanza in calo	5591
2.8.1.2.5	Soppressione del libro del debito e tutela dei diritti degli attuali creditori	5591
2.8.1.3	Abrogazione del decreto federale sulla partecipazione della Banca nazionale svizzera alla Banca dei pagamenti internazionali (Allegato, Sezione I, n. 3 D-LBN)	5592
2.8.1.4	Abrogazione del decreto federale concernente il rinnovo del privilegio d'emissione della Banca nazionale svizzera (Allegato, Sezione I, n. 4 D-LBN)	5592
2.8.2	Modifiche del diritto previgente	5592
2.8.2.1	Modifiche della legge sulle banche (Allegato, Sezione II, n. 1 D-LBN)	5592
2.8.2.1.1	Nuovo articolo 1 <sup>bis</sup> D-LBCR	5592
2.8.2.1.2	Riformulazione dell'articolo 4 LBCR	5593
2.8.2.1.2.1	Adeguamento delle disposizioni sulla liquidità minima	5593
2.8.2.1.2.2	Adeguamento delle norme sui mezzi propri	5595
2.8.2.1.2.3	Applicazione su base consolidata	5595
2.8.2.1.2.4	Delega al Consiglio federale e alla Commissione federale delle banche	5596

2.8.2.1.2.5 Norme di base immutate	5597
2.8.2.1.3 Abrogazione degli articoli 7–9 LBCR	5597
2.8.2.1.4 Complemento all'articolo 23 <sup>bis</sup> LBCR	5598
2.8.2.1.5 Altre modifiche della legge sulle banche	5598
2.8.2.2 Modifiche della legge sulle borse (Allegato, Sezione II, n. 2 D-LBN)	5599
2.8.2.3 Modifiche della legge sui fondi di investimento (Allegato, Sezione II, n. 3 D-LBN)	5599
2.8.2.4 Modifiche del Codice delle obbligazioni (Allegato, Sezione II, n. 4 D-LBN)	5599
2.8.2.5 Modifiche della legge federale sull'organizzazione giudiziaria (Allegato, Sezione II, n. 5 D-LBN)	5600
2.8.2.6 Modifiche della legge federale sulle finanze della Confederazione (Allegato, Sezione II, n. 6 D-LBN)	5600
<b>3 Ripercussioni</b>	<b>5601</b>
3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	5601
3.1.1 Ripercussioni finanziarie	5601
3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	5601
3.2 Ripercussioni sull'economia	5602
3.3 Ripercussioni sull'informatica	5603
<b>4 Piano di legislatura</b>	<b>5603</b>
<b>5 Rapporto con il diritto internazionale</b>	<b>5604</b>
<b>6 Rapporto con il diritto europeo</b>	<b>5604</b>
<b>7 Costituzionalità</b>	<b>5607</b>
<b>Legge federale sulla Banca nazionale svizzera (<i>Disegno</i>)</b>	<b>5619</b>