

11 settembre 2009

**Rapporto esplicativo
concernente una legge federale sulla garanzia
dei depositi bancari (legge sui depositi bancari, LDB)**

Indice

1 Principi

7

1.1 Situazione iniziale

7

1.1.1 Protezione dei depositanti dopo la revisione del 2004 della legge sulle banche 7

1.1.2 La revisione di legge con clausola d'urgenza del dicembre 2008

8

1.1.3 Lacune tuttora esistenti

10

1.1.3.1 Finanziamento ex-post

10

1.1.3.2 Limite superiore di sistema / Grandi banche

10

1.1.3.3 Premi indipendenti dal rischio

10

1.2 Il nuovo disciplinamento proposto

11

1.2.1 Compendio

11

1.2.2 Il nuovo sistema di garanzia dei depositi

12

1.2.2.1 Forma della garanzia

12

1.2.2.2 Soluzione di diritto pubblico

13

1.2.2.3 Volume della garanzia

14

1.2.3 Fondo di garanzia dei depositi (FGD)

16

1.2.3.1 Obiettivo e compito

16

1.2.3.2 Finanziamento

17

1.2.3.2.1 Capitale mirato

17

1.2.3.2.2 Costi del FGD

18

1.2.3.2.3 Investimento delle risorse

18

1.2.3.2.4 Passaggio dal finanziamento ex-post al finanziamento ex-ante

19

1.2.3.3 Organizzazione del FGD

19

1.2.4	Secondo livello di garanzia	20
1.2.4.1	I motivi di un secondo livello	20
1.2.4.2	Variante A: Anticipo della Confederazione	22
1.2.4.2.1	Motivi a favore di un anticipo della Confederazione	22
1.2.4.2.2	Indennizzo	22
1.2.4.2.3	Caso di applicazione	23
1.2.4.2.4	Relazione con il FGD	23
1.2.4.3	Variante B: Garanzia della Confederazione	24
1.2.4.3.1	Motivi a favore di una garanzia della Confederazione	24
1.2.4.3.2	Indennizzo	24
1.2.4.3.3	Caso di garanzia	25
1.2.4.3.4	Relazione con il FGD	25
1.2.5	Continuazione di servizi bancari	25
1.2.6	Procedura di risanamento	27
1.2.7	Ulteriori modifiche su punti accessori	28
1.2.7.1	Commercianti di valori mobiliari	28
1.2.7.2	Centrali d'emissione di obbligazioni fondiarie	28
1.2.7.3	Società di investimento ai sensi della LICol	28
1.2.7.4	Imprese di assicurazione	29
1.2.7.5	Riconoscimento di misure estere di insolvenza	29
1.2.8	Privilegio nel fallimento per tutti i depositi fino a 100 000 franchi	29
1.2.9	Averi presso le fondazioni bancarie e di libero passaggio	30
1.2.10	Termini di pagamento	31

1.2.11	Copertura dei depositi privilegiati con il 125 per cento degli attivi in Svizzera	31
1.3	Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	32
1.3.1	Diritto comparato	32
1.3.2	La soluzione in rapporto con il diritto europeo	33
1.3.3	Evoluzione a livello internazionale	34
1.4	Liquidazione di interventi parlamentari	35

2 Spiegazioni dei singoli articoli

35

2.1	Fondo di garanzia dei depositi	35
2.1.1	Disposizioni generali	35
2.1.2	Garanzia dei depositi garantiti	36
2.1.3	Prestazioni per la continuazione di servizi bancari	38
2.1.4	Organizzazione	39
2.1.5	Finanziamento	41
2.1.6	Scambio di dati e tutela giurisdizionale	47
2.2	Variante A: Anticipo della Confederazione	48
2.3	Variante B: Garanzia della Confederazione	49
2.4	Disposizioni finali e transitorie	51
2.5	Modifica del diritto vigente	53
2.5.1	Legge del 22 giugno 2007 sulla vigilanza dei mercati finanziari	53
2.5.2	Legge dell'8 novembre 1934 sulle banche	53
2.5.3	Legge del 24 marzo 1995 sulle borse	60
2.5.4	Legge del 25 giugno 1930 sulle obbligazioni fondiarie	60

2.5.5 Legge del 23 giugno 2006 sugli investimenti collettivi
61

2.5.6 Legge del 17 dicembre 2004 sulla sorveglianza degli assicuratori
62

3 Ripercussioni

67

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

67

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

67

3.3 Ripercussioni per l'economia

67

4 Rapporto con il programma di legislatura

68

5 Aspetti giuridici

68

5.1 Costituzionalità e legalità

68

5.2 Delega di competenze legislative

69

Compendio

I mercati finanziari internazionali si trovano da lungo tempo in una fase di crisi e di trasformazioni radicali. In tutto il mondo istituti finanziari finora ritenuti solidi si sono trovati in difficoltà e hanno dovuto essere salvati – sovente con l'ausilio di apporti miliardari da parte dello Stato. Considerato il numero e le dimensioni delle banche colpite i sistemi nazionali di garanzia dei depositi dei clienti delle banche non sono più stati in grado di garantire i depositi. In numerosi casi lo Stato ha promesso garanzie per sostenere la fiducia dei depositanti nei confronti delle banche ed evitare un assalto ai loro sportelli.

A livello svizzero, nel quadro del suo messaggio del 5 novembre 2008 concernente la modifica della legge sulle banche il Consiglio federale ha proposto al Parlamento diverse modifiche di legge per rafforzare la protezione dei depositanti. Queste modifiche sono state accolte dal Parlamento che le ha poste in vigore con effetto al 20 dicembre 2008, per il tramite di una modifica di legge munita della clausola di urgenza e valida fino a fine 2010. Dal canto suo, il Consiglio federale aveva già constatato nel quadro del messaggio che la revisione non avrebbe colmato tutte le lacune del sistema di protezione dei depositi. È perciò necessario un esame approfondito della protezione dei depositanti nel cui ambito si dovrà parimenti decidere quali modifiche urgenti del 2008 dovranno essere trasposte nel diritto permanente..

Il corrispondente progetto presentato in questa sede prevede un sistema di protezione a due livelli. Il primo livello è costituito da un fondo di diritto pubblico di circa 9,75 miliardi di franchi (il 3 % di tutti i depositi garantiti) per la protezione dei depositi. Il fondo è creato dalle banche: esse vi conferiscono contributi annuali in vista dell'accumulazione dei due terzi del capitale mirato e lo garantiscono costituendo in pegno titoli per il terzo restante. Nell'ipotesi che il fondo dovesse essere esaurito, interverrebbe come secondo livello un anticipo (variante A) o una garanzia (variante B) della Confederazione che dovrebbe essere ammortato dalle banche per il tramite del versamento di premi annuali. Ulteriori misure di garanzia dei depositi sono il termine di 20 giorni valido in caso di applicazione per il pagamento del Fondo di garanzia dei depositi a favore dell'incaricato del risanamento o dell'inchiesta oppure del liquidatore del fallimento e la possibilità di continuare i servizi bancari o parti di essi utilizzando le risorse del fondo. Il sistema attuale – valido fino a fine 2010 – dovrà essere trasposto nel diritto permanente. Ciò concerne il privilegio nel fallimento per tutti i depositi fino a 100 000 franchi e il loro pagamento immediato attingendo alle risorse liquide disponibili, il privilegio separato a favore degli averi dei pilastri 2 e 3a e infine la copertura dei depositi privilegiati in ragione del 125 per cento degli attivi in Svizzera. Il disciplinamento previsto sarà inoltre introdotto gradualmente, sull'arco di un processo di transizione a lungo termine.

Grazie a queste misure la Svizzera dispone di una moderna protezione dei depositanti, che sarà in grado di soddisfare tutte le esigenze.

Rapporto

1 Principi

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Protezione dei depositanti dopo la revisione del 2004¹ della legge sulle banche

Le attuali disposizioni della legislazione federale in ambito di risanamento e di liquidazione delle banche sono entrate in vigore nel 2004. Esse sono state in parte modificate dalla revisione urgente della legge federale dell'8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio (legge sulle banche, LBCR, RS 952.0), adottata il 19 dicembre 2008, la cui validità è limitata a fine 2010 (cfr. il n. 1.1.2 qui appresso). Si trattava nella fattispecie di disporre di uno strumento giuridico che consentisse di risanare tempestivamente una banca minacciata di insolvibilità e, se del caso, di procedere a una liquidazione razionale e poco dispendiosa per limitare al massimo il pregiudizio a scapito di numerosi creditori.

Per quanto riguarda la protezione dei depositanti, la revisione del 2004 ha introdotto un certo numero di miglioramenti rispetto alla situazione anteriore. In questo senso un primo miglioramento è consistito nel disinteressare anzitutto i piccoli creditori i cui depositi non superano 5 000 franchi. Inoltre la graduatoria privilegiata di 30 000 franchi è stata estesa all'insieme dei depositi bancari qualunque sia la loro categoria, perché in caso di fallimento la separazione dei depositi privilegiati da quelli non privilegiati provoca un lavoro considerevole e inutile. L'aumento nominale del privilegio è invece stato respinto, poiché ciò avrebbe costituito un onere supplementare per gli altri creditori e per la garanzia dei depositi. Il limite è stato pertanto mantenuto a 30 000 franchi.

Inoltre i depositi privilegiati presso le succursali svizzere dovevano essere nuovamente protetti da una garanzia che poggiava in gran parte su un sistema di autodisciplina delle banche. L'autorità di sorveglianza approva il sistema di autodisciplina quando esso è conforme alle esigenze legali. In questo senso il sistema deve garantire che il pagamento dei depositi garantiti agli aventi diritto interverrà entro tre mesi dal momento in cui la banca non è più in misura di rimborsarli (art. 37h cpv. 3 lett. a LBCR). La garanzia dei depositi non deve compromettere la stabilità dell'intero sistema bancario. Dopo numerose esitazioni il legislatore ha ritenuto che un importo iniziale di quattro miliardi di franchi per l'insieme degli impegni contributivi rimaneva sopportabile (art. 37h cpv. 3 lett. b LBCR). Fin dal 2004 alcuni grandi istituti bancari detenevano già depositi privilegiati che superavano questa somma, ma il legislatore ha considerato che una garanzia dei depositi che andasse oltre questo limite di sistema non poteva essere imposta al settore privato e ha quindi rinunciato a disciplinare le ripercussioni di questo rischio sistemico. Per poter infine beneficiare dell'approvazione dell'autorità di sorveglianza il sistema deve garantire che ogni banca disponga in permanenza – oltre all'importo della sua liquidità legale – di risorse liquide corrispondenti alla metà dei suoi impegni contributivi (art. 37h cpv. 3 lett. c LBCR). In considerazione

¹ FF 2002 7175

di questa liquidità supplementare il messaggio² precisa che è possibile rinunciare a prescrivere la creazione di un fondo in ambito di autodisciplina.

Dall'epoca della revisione del 2004 l'autorità di sorveglianza può ordinare misure di protezione quando i creditori corrono un rischio a causa della situazione finanziaria della banca. Tali misure di protezione possono essere attuate sia a prescindere dalle misure di risanamento o di liquidazione, sia in combinazione con queste ultime. Le misure di protezione sono volte ad allontanare un pericolo imminente per i creditori, a garantire la parità di trattamento tra i creditori e a proteggere la banca da ritiri che non è in grado di onorare. Nel quadro delle misure di protezione l'autorità di sorveglianza può altresì vietare alla banca di effettuare pagamenti o di accettare depositi e ordinare la chiusura della banca per quanto riguarda le relazioni con i clienti, circostanza che contribuisce a evitare che gli sportelli della banca siano presi d'assalto.

Le proposte di revisione hanno riscosso un'accoglienza molto favorevole nel quadro della procedura di consultazione. La sola opposizione riguardava la garanzia prevista a favore dei depositi garantiti la cui somma supera l'importo che il sistema di garanzia potrebbe sopportare senza rischi. Il progetto iniziale prevedeva che gli istituti interessati – ossia alcune grandi banche – garantissero separatamente questi depositi per il tramite di un contratto di assicurazione o del ricorso a soluzioni sul mercato dei capitali. Tenuto conto di questa opposizione la regolamentazione definitiva rinunciava a questo trattamento differenziato della garanzia per i depositi presso i grandi istituti bancari.

Nel corso dell'elaborazione di una nuova convenzione sulla garanzia dei depositi da parte delle banche è emerso che una parte delle questioni che si ponevano nel contesto della garanzia dei depositi non riguardava unicamente le banche e i commercianti di valori mobiliari. Vi dovevano in particolare essere integrati gli incaricati istituiti dall'autorità di sorveglianza e sottoposti alla sua vigilanza, come pure i creditori garantiti. Con la sola autodisciplina non è possibile risolvere queste interfacce in maniera sensata né tanto meno con la necessaria obbligatorietà per tutti i partecipanti, ragione per la quale per talune questioni si è reso necessario un disciplinamento a livello di ordinanza. L'ordinanza sulle banche affida in particolare all'incaricato istituito dall'autorità di sorveglianza il compito di allestire un piano di pagamento e di poi provvedere al pagamento dei depositi garantiti. Permane compito principale dell'autodisciplina garantire la messa a disposizione tempestiva delle risorse necessarie.

1.1.2 La revisione di legge con clausola d'urgenza del dicembre 2008³

La protezione dei depositanti della LBCR persegue obiettivi di politica economica e obiettivi di politica sociale. Essa deve da un canto tutelare il sistema finanziario e impedire una crisi di fiducia generata da un assalto agli sportelli (*bank run*); d'altro canto essa deve consentire ai clienti delle banche di accedere rapidamente ai loro averi per fare fronte alle loro necessità quotidiane e anche di evitare o perlomeno di attenuare in tal modo ripercussioni sulla vita economica. La crisi dei mercati finanziari del 2008 ha evidenziato che il sistema di protezione dei depositi vigente fino ad allora in Svizzera ottemperava solo limitatamente a queste esigenze.

² FF 2002 7219

³ FF 2008 7659

Il 15 ottobre 2008 il Consiglio federale, la Banca nazionale svizzera BNS e la Commissione federale delle banche CFB hanno adottato un pacchetto di misure per stabilizzare il sistema finanziario svizzero e rafforzare durevolmente la fiducia nel mercato finanziario svizzero. Una parte di questo pacchetto di misure era costituita dalla protezione dei depositanti: quale misura immediata era stato deciso di presentare alle Camere federali, nella sessione invernale 2008, un messaggio che prevedesse in particolare un aumento adeguato dei depositi protetti e del limite superiore di sistema, fermo restando che le decisioni adottate dagli Stati membri dell'UE dovevano fungere da parametro di orientamento.

I depositi garantiti di 30 000 franchi per cliente erano piuttosto modesti fin da prima della crisi. Dopo gli aumenti dei limiti effettuati in diversi Paesi – talvolta fino a concorrenza dell'integralità dei depositi – il limite svizzero è stato considerato troppo basso. Come prima misura l'entità dei depositi protetti è stata aumentata a 100 000 franchi, ossia a un livello nettamente superiore al limite minimo dell'UE. Un ulteriore aumento è stato esaminato, ma poi respinto, perché il sistema di protezione dei depositi poggia sul privilegio nel fallimento. I depositi privilegiati sono sempre onorati prima di tutti gli altri depositi con le risorse disponibili della massa fallimentare. In questo senso ogni nuovo privilegio è in definitiva a carico degli altri depositanti non privilegiati e degli altri creditori. In caso di estensione del privilegio nel fallimento aumenta in maniera corrispondente il rischio dei depositanti non privilegiati, circostanza che può avere un influsso negativo sul rifinanziamento di una banca.

Secondariamente le banche sono state obbligate a detenere costantemente, a dipendenza dei depositi privilegiati dei loro clienti, crediti coperti in Svizzera o altri attivi situati in Svizzera. In tal modo i depositanti hanno la certezza che i loro depositi privilegiati sono al sicuro presso qualunque banca in Svizzera. La maggior parte delle banche adempiva già allora questa esigenza minima, fermo restando che l'autorità di sorveglianza può consentire eccezioni in casi fondati.

In terzo luogo è stato reso possibile un pagamento immediato molto più generoso dei depositi garantiti con le risorse della banca venuta a trovarsi in difficoltà. L'autorità di sorveglianza fissa per ogni singolo caso l'entità del pagamento immediato. Rispetto alla regolamentazione del 2004 tutti i depositanti beneficiano di questo pagamento immediato, a prescindere dall'entità del loro deposito.

In quarto luogo il limite superiore di sistema è stato aumentato da 4 a 6 miliardi di franchi. Si è rinunciato a un ulteriore aumento, questo perché in linea di massima la protezione dei depositi non deve coprire tutti i depositi garantiti, ma unicamente la differenza tra i depositi immediatamente pagabili con gli attivi liquidi disponibili della banca e l'importo massimo dei depositi garantiti. Il limite superiore di sistema non dovrebbe però nemmeno pregiudicare in maniera irresponsabile la stabilità del sistema bancario. Un aumento a 6 miliardi di franchi è pertanto stato considerato sostenibile.

Quale ulteriore misura e in ossequio a un postulato espresso a numerose riprese, gli averi presso le fondazioni di previdenza dei pilastri 2 e 3a sono integrati nel privilegio del fallimento in complemento e indipendentemente dagli altri depositi.

Conformemente al loro obiettivo, queste misure immediate dovevano produrre immediatamente effetti. La corrispondente modifica di legge è stata pertanto dichiarata urgente. Le Camere hanno approvato senza modificazioni il testo loro sottoposto, che è quindi entrato in vigore il 20 dicembre 2008. La sua durata di

validità scade il 31 dicembre 2010. Entro tale data è stata prospettata alle Camere e al pubblico l'integrazione della protezione dei depositanti nella legislazione ordinaria, accompagnata da miglioramenti fondamentali.

1.1.3 Lacune tuttora esistenti

Il sistema di protezione dei depositi del 2004 era solo limitatamente estensibile in maniera immediata, perché il suo finanziamento interviene solo a posteriori, ossia è stanziato unicamente in caso di insolvenza di un istituto. La revisione urgente del 2008 ha colmato per quanto era possibile le lacune all'interno del sistema. Le lacune di sistema non poterono essere migliorate nel poco tempo disponibile.

1.1.3.1 Finanziamento ex-post

Come già menzionato, è in particolare insoddisfacente il finanziamento ex-post. Rispetto a un finanziamento ex-ante esso presenta il vantaggio di non vincolare alcuna risorsa delle banche. Anche il ritardo nel pagamento dei depositi garantiti – ritardo dovuto all'incasso a posteriori dei contributi presso le singole banche – può essere ridotto per il tramite di misure mirate. Un sistema integralmente finanziato con un obbligo contributivo a posteriori è valido soltanto se singole banche di piccole e medie dimensioni vengono a trovarsi in difficoltà per motivi che sono loro inerenti, ma non in caso di crisi di sistema. Nel caso di una siffatta crisi l'obbligo contributivo a posteriori delle banche sottrae risorse liquide al mercato, circostanza che aggrava ulteriormente la mancanza di liquidità che si avverte generalmente a più di un titolo in una crisi. A questo effetto prociclico si aggiunge il fatto che l'obbligo contributivo può scatenare una reazione a catena e provocare l'insolvenza di altre banche.

1.1.3.2 Limite superiore di sistema / Grandi banche

Neppure il limite superiore di sistema di 6 miliardi di franchi è privo di problemi. Con un simile limite il sistema non è fin da principio in grado di affrontare il crollo simultaneo di più banche di medie dimensioni, né il crash di una delle maggiori banche. È quanto risulta chiaramente dalle cifre: l'insieme dei depositi privilegiati nel sistema bancario svizzero ammontava a circa 368 miliardi di franchi a fine 2008. Di questo importo circa 325 miliardi di franchi rappresentavano i depositi garantiti (ossia i depositi privilegiati meno i depositi presso succursali all'estero nonché nei pilastri 2 e 3a, cfr. art. 37b cpv. 4 LBCR). Otto banche o gruppi di banche espongono depositi privilegiati di oltre 6 miliardi di franchi; le due maggiori banche depositi privilegiati di oltre 60 miliardi di franchi. Tre di queste banche con depositi superiori ai 6 miliardi di franchi sono banche cantonali, di cui solo una di esse dispone di una garanzia integrale del Cantone.

1.1.3.3 Premi indipendenti dal rischio

Nell'attuale sistema di autodisciplina ogni banca paga nel caso assicurato un contributo calcolato in maniera corrispondente alla sua quota all'insieme dei depositi privilegiati. Chi detiene maggiori depositi privilegiati deve giustamente fornire un contributo più elevato perché sollecita più fortemente la protezione dei depositi in caso di sinistro. Non si può però trattare del solo criterio, perché il ricorso alla garanzia non risulta unicamente dalla possibile entità del danno, ma anche dalla probabilità del suo verificarsi. Tale probabilità è diversa per ogni banca – si può

parlare di un rischio proprio della banca – e dipende tra l'altro dall'attività commerciale e dalla capitalizzazione. L'assenza di integrazione del rischio proprio della banca nell'attuale sistema contributivo non è soltanto ingiusta, ma stimola anche le banche e i clienti ad assumere rischi più elevati perché i depositi sono pienamente garantiti senza ripercussioni sui costi. I depositanti possono verosimilmente andare senza pericoli a caccia dell'interesse più elevato senza preoccuparsi dei rischi della banca.

1.2 Il nuovo disciplinamento proposto

1.2.1 Compendio

Il disciplinamento proposto poggia su un sistema di garanzia a due livelli:

- il primo livello è costituito da un fondo di diritto pubblico (FGD) finanziato da tutte le banche per garantire i depositi privilegiati ai sensi dell'articolo 37a LBCR nella misura del 3 per cento di questi depositi (circa 9,75 mia. di franchi, stato 2009); le banche mettono a disposizione questa garanzia accumulando il 2 per cento dei depositi garantiti (circa 6,5 mia. di franchi) sotto forma di contributi annui, nonché mediante una copertura complementare sotto forma di costituzione in pegno di titoli a favore del FGD per il saldo restante dell'1 per cento dei depositi garantiti;
- il secondo livello è costituito da un anticipo (variante A) o una garanzia (variante B) della Confederazione ammortato con i premi delle banche; essi garantiscono il pagamento dei depositi garantiti nell'ipotesi che il fondo sia esaurito.

Sono d'altra parte accolte nel diritto permanente le novità in ambito di protezione dei depositi introdotte nel 2008 e valide fino a fine 2010:

- privilegio nel fallimento per tutti i depositi fino a 100 000 franchi (art. 37a cpv. 1 LBCR);
- pagamento immediato fuori dalla graduatoria dei depositi privilegiati per il tramite degli attivi liquidi disponibili (art. 37b cpv. 1 LBCR);
- protezione dei depositi per tutti i depositi privilegiati ai sensi dell'articolo 37a capoverso 1 LBCR e non coperti da attivi liquidi presso le succursali svizzere (art. 2 lett. a);
- privilegio separato a favore degli averi delle fondazioni di libero passaggio del 2° pilastro e delle fondazioni bancarie del pilastro 3a che sono considerati depositi dei singoli intestatari della previdenza e dei singoli assicurati (art. 37a cpv. 5 LBCR);
- copertura dei depositi privilegiati in ragione del 125 per cento degli attivi in Svizzera (art. 37a cpv. 6 LBCR).

Il disciplinamento è infine completato dai seguenti elementi:

- disposizioni sul passaggio della garanzia dei depositi dall'attuale finanziamento ex-post al finanziamento ex-ante;
- pagamento del FGD entro 20 giorni, all'attenzione dei depositanti, all'incaricato del risanamento o dell'inchiesta oppure al liquidatore del fallimento;

- possibilità di continuazione dei servizi bancari o di parti di essi utilizzando le risorse del fondo;
- altre lievi modifiche su punti accessori.

Le spiegazioni qui appresso descrivono anzitutto le novità (n. 1.2.2. a 1.2.7) e successivamente le normative riprese dalla legislazione in vigore (n. 1.2.8 a 1.2.11).

1.2.2 Il nuovo sistema di garanzia dei depositi

1.2.2.1 Forma della garanzia

La crisi dei mercati finanziari del 2008 ha evidenziato che la protezione dei creditori non può essere l'unico obiettivo della garanzia dei depositi. La garanzia dei depositi deve piuttosto essere concepita in maniera tale da fornire un contributo essenziale al rafforzamento della stabilità del sistema. Un sistema finanziario stabile è in definitiva proficuo al singolo depositante.

Dal profilo della stabilità del sistema il principale inconveniente dell'attuale garanzia dei depositi è il suo finanziamento ex-post. Esso procura invero il vantaggio di non vincolare nessuna risorsa a lungo termine. In caso di crisi del sistema un siffatto finanziamento non può tuttavia bastare perché l'obbligo contributivo a posteriori delle banche sottrae risorse liquide al mercato, circostanza che aggrava ulteriormente la mancanza di liquidità che vi si avverte generalmente a più di un titolo. A questo effetto prociclico si aggiunge il fatto che l'obbligo contributivo può scatenare una reazione a catena e provocare difficoltà ad altre banche.

Per questo motivo si propone ora di finanziare ex-ante la garanzia dei depositi in un processo di transizione graduale a lungo termine. Il Fondo di garanzia dei depositi (FGD) è destinato a realizzare questo obiettivo. Esso è finanziato nel senso della solidarietà tra banche da tutte le banche sottoposte al sistema di garanzia dei depositi e ha un valore-obiettivo di circa 9,75 miliardi di franchi. Il Fondo è strutturato come fondo autonomo di diritto pubblico e amministrato da un consiglio di amministrazione designato dal Consiglio federale. I costi dell'attività amministrativa sono pagati con i ricavi del Fondo. Ove essi siano insufficienti si ricorre al capitale disponibile. Se anche quest'ultimo non basta i costi amministrativi devono essere pagati dalle banche interessate.

Il secondo livello della garanzia dei depositi è un anticipo della Confederazione statuito dalla legge (variante A), oppure una garanzia della Confederazione statuita dalla legge (variante B), che intervengono in caso di esaurimento del Fondo. L'attuale crisi finanziaria ha evidenziato che esiste di fatto già fin d'ora una garanzia implicita dello Stato a favore delle banche rilevanti ai fini del sistema. Il fatto che questo ruolo della Confederazione nei confronti dei depositi garantiti venga ora espressamente sancito dalla legge contribuisce alla formazione della fiducia. Nel contempo si può garantire che la Confederazione sarà indennizzata in maniera corrispondente per la messa a disposizione del suo anticipo o se del caso per la concessione della sua garanzia. L'anticipo o la garanzia della Confederazione sono previsti unicamente per le prestazioni a favore dei depositanti, non però per la continuazione dei servizi bancari.

Il FGD, l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) e la Confederazione assumono compiti diversi in ambito di garanzia dei depositi: il FGD gestisce il proprio patrimonio, provvede all'incasso dei contributi (fondandosi sui

dati della FINMA) e decide – su proposta della FINMA – in merito all'utilizzazione degli averi del fondo entro i limiti di legge, sempre che esse siano destinati alla continuazione di servizi bancari. Se del caso il Consiglio federale può autorizzare su proposta del FGD l'utilizzazione degli averi del fondo al di là dei limiti legali. La FINMA dal canto suo decide in merito all'utilizzazione degli averi del fondo nella misura in cui essi costituiscono prestazioni per garantire i depositi. La Confederazione infine riscuote dal FGD (fondandosi sui dati della FINMA) un premio per la garanzia concessa alle banche (che il FGD addossa alle banche) e decide su proposta del FGD il ricorso all'anticipo della Confederazione o alla garanzia della Confederazione.

1.2.2.2 Soluzione di diritto pubblico

L'attuale protezione dei depositanti poggia su un sistema di autodisciplina delle banche prescritto dalla legge, fermo restando che tutte le banche che detengono depositi garantiti sono tenute ad aderirvi⁴. L'autodisciplina sottostà all'approvazione da parte della FINMA. Il responsabile dell'autodisciplina è un'associazione privata ai sensi degli articoli 60 e seguenti CC, istituita dalle banche e dai commercianti di valori mobiliari. Nei casi di applicazione questa associazione di garanzia dei depositi calcola e riscuote i contributi che devono essere forniti dalle banche.

Il sistema attuale dell'autodisciplina e la sua esecuzione da parte di un'associazione privata non stanno a significare che non esiste un notevole interesse pubblico alla garanzia dei depositi. Ciò traspare non da ultimo dalle prescrizioni legali in materia di autodisciplina. Il trasferimento di compiti pubblici a persone private non è affatto inusuale in Svizzera. Esso è l'espressione di una concezione liberale dello Stato e degli sforzi volti a strutturare l'adempimento dei compiti in maniera possibilmente flessibile e depolitizzata, senza peraltro porre in forse il ruolo dello Stato come responsabile dei compiti.

Nell'ambito dell'attuale crisi finanziaria l'importanza della protezione dei depositanti e l'interesse pubblico sono aumentati drasticamente. Se finora il sistema dell'autodisciplina era ancora orientato per l'essenziale sull'esecuzione isolata del fallimento di una banca piccola o media ora, nel contesto di una crisi finanziaria a livello mondiale, il proscenio è occupato dalla tutela della stabilità del sistema e come caso di applicazione possibile va anche ipotizzato il fallimento di una grande banca. Una protezione attendibile dei depositanti può rafforzare in maniera determinante la fiducia nel sistema finanziario e quindi ridurre le probabilità di una crisi di sistema. Come chiaramente evidenziato dall'attuale crisi finanziaria, nei periodi di crisi solo lo Stato è eventualmente in grado di preservare o ripristinare la fiducia necessaria al funzionamento dei mercati finanziari. Questo capitale di fiducia dello Stato deve essere sfruttato anche in ambito di organizzazione della protezione dei depositanti, viepiù orientata sulla protezione del sistema.

Il sistema di protezione dei depositanti proposto in questa sede – notevolmente più ampio di quello precedente per portata e obiettivi – è vincolato a un rafforzamento del ruolo dello Stato. In questo senso è segnatamente previsto un anticipo (variante A) o una garanzia (variante B) della Confederazione per tutti i depositi che non possono essere pagati con il FGD. Il finanziamento ex-ante costituisce d'altra parte l'ulteriore compito – nell'interesse del pubblico – dell'amministrazione del Fondo. Anche le prestazioni che le banche devono fornire preliminarmente significano un

⁴ Art. 37h cpv. 1^{bis} secondo periodo LBCR

più forte intervento dello Stato rispetto all'attuale obbligo contributivo a posteriori. Le risorse del FGD possono peraltro essere utilizzate per la continuazione di servizi bancari.

Questo ruolo complessivamente rafforzato e il maggiore impegno della Confederazione nella protezione dei depositanti come pure l'accresciuto interesse a una protezione del sistema fanno sì che le possibilità di influsso della Confederazione debbano essere potenziate per quanto riguarda l'attuazione operativa della protezione dei depositanti. L'attuale organizzazione privata di protezione dei depositanti nel contesto di un sistema di autodisciplina – organizzazione scaturita da una concezione liberale dello Stato – non sarà più in grado di adempiere le nuove condizioni quadro. È quindi necessario dare un assetto di diritto pubblico alla protezione dei depositanti.

1.2.2.3 Volume della garanzia

L'attuale sistema di garanzia dei depositi poggia sul privilegio nel fallimento. I depositi privilegiati (nel fallimento) sono collocati nella seconda classe della graduatoria e sono pertanto soddisfatti con le risorse disponibili della massa fallimentare prima di tutti gli altri depositi e debiti della banca, eccettuati i crediti parimenti privilegiati in virtù dell'articolo 219 LEF, in particolare i crediti dei lavoratori derivanti da un rapporto di lavoro. Le ripercussioni del privilegio nel fallimento sono inoltre state notevolmente rafforzate dall'obbligo imposto alle banche il 20 dicembre 2008 di coprire in ragione del 125 per cento i depositi privilegiati con attivi situati in Svizzera (cfr. art. 37b cpv. 5 dell'attuale LBCR). Questi elementi – privilegio nel fallimento e copertura con attivi situati in Svizzera – saranno mantenuti anche in futuro.

Il pagamento dei depositi privilegiati è anzitutto effettuato con le risorse liquide disponibili della pertinente banca. La garanzia di una liquidità sufficiente non soltanto per i depositi garantiti ma per l'intera banca è oggetto del regolamento delle liquidità. La sua revisione corrente nel contesto delle grandi banche costituirà un notevole miglioramento rispetto al sistema attuale.

Nella misura in cui la copertura completa non sarà raggiunta con le risorse liquide disponibili, la garanzia dei depositi provvede al pagamento integrativo dei depositi privilegiati. Il Fondo è tenuto a mettere entro 20 giorni a disposizione dell'incaricato del fallimento, dell'incaricato del risanamento o dell'incaricato dell'inchiesta istituito dalla FINMA le risorse necessarie al pagamento dei depositi garantiti. L'incaricato effettuerà il pagamento agli aventi diritto. I depositanti non fruiscono di una pretesa diretta nei confronti del Fondo.

In vista della copertura integrale dei depositi privilegiati (e degli altri crediti privilegiati) attesa nel quadro della procedura di fallimento, già oggi la garanzia dei depositi garantisce di fatto principalmente il pagamento rapido dei depositi garantiti nel senso di un anticipo. Questi elementi non sono modificati.

Occorre chiarire che anche in futuro la garanzia dei depositi non è comprensiva di tutti i depositi *privilegiati*, che non possono quindi essere designati come depositi *garantiti*: nel fallimento sono da un canto privilegiati, ma non garantiti, i depositi presso le succursali estere di banche svizzere (art. 2 lett. a). Questi depositi sono garantiti dal Paese nel quale si trova la succursale e nel quale sono stati effettuati i depositi. D'altro canto sono pure privilegiati, ma non garantiti dalla

garanzia dei depositi, gli averi delle fondazioni bancarie e delle fondazioni di libero passaggio (art. 37a cpv. 5 LBCR; per i motivi cfr. il n. 1.2.9 qui appresso).

L'obbligo del Fondo di fornire prestazioni è limitato alle risorse effettivamente disponibili. Tale risorse constano delle riserve e dell'accumulazione dei contributi versati, come pure dei valori patrimoniali del FGD costituiti in pegno, sempre che non siano già vincolati a un caso di applicazione. Nella fase di accumulazione del Fondo, quest'ultimo può ricevere dalle banche risorse che gli istituti bancari (come già oggi) devono coprire con liquidità supplementari di circa 3,25 miliardi di franchi. Se queste risorse non bastano, il FGD può nuovamente esigere circa 3,25 miliardi di franchi dalle banche. I diritti dei depositanti passano al FGD in misura pari ai pagamenti. Nella maggior parte dei casi ciò significa che fino alla conclusione della liquidazione della banca in fallimento il FGD ottiene il rimborso della totalità dei contributi versati oppure, nei casi eccezionali, perlomeno una forte quota di tali contributi.

Come menzionato le risorse del Fondo sono destinate ad assicurare i depositi garantiti, ma devono anche poter essere utilizzati in misura limitata per la continuazione di servizi bancari (fermo restando che il Consiglio federale può aumentare questo importo in singoli casi). Spetterà al Fondo decidere in merito all'utilizzazione delle proprie risorse nel quadro delle esigenze legali prescritte.

Se nel caso di applicazione sono necessarie risorse maggiori di quelle disponibili nel FGD, si ricorre all'anticipo (variante A) oppure alla garanzia (variante B) della Confederazione. Anche in questo caso i diritti passano in misura pari ai pagamenti al FGD, che ha un impegno nei confronti della Confederazione in ambito di anticipo: essi passano invece direttamente alla Confederazione in ambito di garanzia. In entrambi i casi la Confederazione dovrebbe in genere ottenere il rimborso di tutti i contributi pagati fino alla conclusione della liquidazione della banca in fallimento. L'attivazione dell'anticipo oppure della garanzia della Confederazione della Confederazione è possibile soltanto per il pagamento dei depositi garantiti – e non quindi per la continuazione di servizi bancari – e soltanto all'esaurimento del Fondo. Il FGD ne presenta richiesta al Consiglio federale, che dal canto suo richiede il credito necessario conformemente alla legge federale sulle finanze della Confederazione.

A questo punto accenniamo brevemente alla situazione di PostFinance che, come parte della «Posta Svizzera» (La Posta), un ente di diritto pubblico, accetta denaro dal pubblico ma non sottostà alla legislazione sulle banche per questa attività bancaria in linea di massima soggetta ad autorizzazione conformemente all'eccezione prevista dall'articolo 3a capoverso 1 dell'ordinanza del 17 maggio 1972 su le banche e le casse di risparmio (ordinanza sulle banche, OBSR; RS 952.02). Poiché gli impegni della Posta sono coperti di fatto da una garanzia implicita dello Stato (cfr. ad esempio in merito le spiegazioni del Consiglio federale nel suo messaggio concernente la legge federale sull'organizzazione della Posta Svizzera, FF 2009 4573, pag. 4596), l'assoggettamento alla garanzia dei depositi presso PostFinance non ha finora costituito una tematica. Nel contesto dei lavori di revisione della legge federale del 30 aprile 1997 sull'organizzazione dell'azienda delle poste della Confederazione (legge sull'organizzazione delle poste, LOP) PostFinance in quanto succursale della Posta dovrà essere convertita in una società anonima di diritto privato e la sua attività sarà sottoposta alla sorveglianza ordinaria sui mercati finanziari (FF loc. cit.). Ne sarebbe vincolata la soppressione dell'attuale

garanzia dello Stato, nel senso che la Confederazione sarebbe responsabile dei depositi dei clienti soltanto per cinque anni ancora fino a un importo di 100 000 franchi (cfr. art. 15 cpv. 3 lett. a. D-LOP; FF 2009 4615). Ottenendo lo statuto di banca PostFinance sarebbe soggetta alla presente garanzia dei depositi.

1.2.3 Fondo di garanzia dei depositi (FGD)

1.2.3.1 Obiettivo e compito

Il FGD costituisce il primo livello della garanzia dei depositi. Il suo obiettivo è di:

- promuovere presso i depositanti la fiducia nella stabilità degli istituti e del sistema;
- proteggere queste persone contro la perdita dei loro depositi e quindi di tutelare gli istituti assicurati da un assalto agli sportelli;
- proteggere i depositi dall'accesso da parte di altri creditori della banca.

Per assicurare queste funzioni il Fondo provvede a un finanziamento sufficiente della base di capitale necessaria e a un'amministrazione esente da rischi del capitale. Esso mette inoltre a disposizione una liquidità sufficiente in vista di una copertura credibile dei depositi in caso di sinistro.

Il FGD è istituito come fondo di diritto pubblico dotato di personalità giuridica propria e di una contabilità propria. Esso si finanzia per il tramite del capitale mirato che deve essere messo a disposizione dalle banche nel senso di un obbligo contributivo solidale. Il capitale mirato è accumulato nella misura di due terzi per il tramite di contributi annuali ricorrenti. Tali contributi sono calcolati tenendo conto dei depositi garantiti detenuti dalle banche e del rischio proprio della banca. Il terzo restante non è accumulato mediante contributi ma, con l'entrata in vigore della legge, è messo a disposizione del FGD dalle banche sotto forma di valori patrimoniali costituiti in pegno (copertura). Oltre che della copertura, fino all'accumulazione integrale del capitale mirato il Fondo dispone per le sue prestazioni della disponibilità di pagamento delle banche, garantita (come finora) da una liquidità supplementare nonché da un obbligo supplementare non garantito di pagamento delle banche (entrambi pari all'1 % dei depositi garantiti, ossia complessivamente circa 6,5 miliardi di franchi).

Il sistema è strutturato in maniera tale che il FGD non sarà mai in grado di notificare un fallimento. Se il FGD non riceve più risorse, il suo obbligo di pagamento cessa. Se il Fondo subisce una perdita definitiva in caso di insolvenza, tale perdita è primariamente addebitata alle riserve, poi alle risorse accumulate se le riserve non bastano, ed infine alla copertura. Se il capitale mirato del Fondo non è più accumulato nella misura dei due terzi consecutivamente a una perdita definitiva, le banche devono nuovamente fornire contributi annui fino al raggiungimento dell'accumulazione richiesta. Esse devono inoltre ripristinare l'eventuale copertura mancante. Le prestazioni delle banche per la rialimentazione del Fondo sono effettuate a favore dei futuri casi di applicazione. Solo nel caso dell'anticipo della Confederazione può capitare che i contributi delle banche siano utilizzati per il pagamento integrale di un mutuo del FGD nei confronti della Confederazione.

1.2.3.2 Finanziamento

1.2.3.2.1 Capitale mirato

Il capitale mirato del Fondo di garanzia dei depositi deve corrispondere al 3 per cento dell'insieme dei depositi garantiti. Essi è calcolato ogni anno; la data determinante è la fine dell'esercizio commerciale. Commisurato al volume di questi depositi di circa 325 miliardi di franchi (stato 2009), il capitale mirato ammonta a pressoché 9,75 miliardi di franchi messi a disposizione per garantire i depositi. Questo importo è inferiore del 50 per cento a quello messo attualmente a disposizione dalla garanzia privata dei depositi. Nel caso del nuovo volume del Fondo di circa 9,75 miliardi di franchi cinque banche detengono ancora depositi garantiti superiori al capitale mirato (Gruppo Raiffeisen, UBS SA, Credit Suisse, Banca cantonale di Zurigo e Banca Migros). Grazie a questo importo è comunque d'ora in poi più facilmente possibile coprire ad esempio simultaneamente l'insolvenza di più banche di medie dimensioni.

Nel raffronto internazionale una copertura del 3 per cento dei depositi garantiti da parte del Fondo è relativamente elevata: gli USA (*Federal Deposit Insurance Corporation*; FDIC) coprono l'1 per cento (l'obiettivo è l'1,25 %), la Francia l'1,23 per cento e la Norvegia l'1,5 per cento. La copertura proposta è comunque senz'altro giustificata in considerazione dell'importanza meno marcata del settore bancario in questi Paesi rispetto alla Svizzera.

Ogni banca è tenuta a fornire contributi annui per l'accumulazione di due terzi del capitale mirato del FGD. I contributi rimangono al Fondo; essi non sono rimborsabili, nemmeno se una banca dovesse cessare l'attività di deposito. I contributi delle singole banche sono calcolati in funzione del volume dei depositi garantiti che detengono e del rischio proprio della banca di accadimento del caso garantito. Il rischio è stabilito dalla FINMA, fermo restando che vengono in particolare presi in considerazione la dotazione di capitale proprio della banca, il suo grado di indebitamento, l'incremento dei depositi garantiti come pure eventuali normative d'eccezione nel contesto della copertura dei depositi privilegiati con attivi in Svizzera. Si tiene parimenti conto della garanzia degli impegni da parte di terzi, in particolare della garanzia parziale o totale dello Stato concessa da un Cantone. Il terzo restante del capitale mirato è coperto dalle banche, nel senso che esse costituiscono in pegno al FGD valori patrimoniali ammessi dalla Banca nazionale svizzera per le operazioni di pronti contro termine, ossia valori facilmente liquidabili in caso di crisi.

La determinazione dei valori patrimoniali che la singola banca deve costituire in pegno presso il FGD e della liquidità supplementare da detenere nella fase iniziale nonché quella dell'obbligo supplementare di pagamento segue quella delle prestazioni annue. Con l'accumulazione continua del Fondo diminuiscono progressivamente gli obblighi delle banche di fornire pagamenti e di detenere liquidità supplementari. Le nuove banche entranti hanno i medesimi obblighi delle banche già affiliate. Esse devono pertanto partecipare all'alimentazione del Fondo, costituire in pegno presso il FGD valori patrimoniali, come pure detenere capitale supplementare e fornire se del caso pagamenti supplementari.

Il capitale disponibile presso il Fondo deve essere nuovamente accumulato se cala al di sotto del 3 per cento dell'insieme dei depositi garantiti a seguito dell'insorgenza di una perdita definitiva nel quadro della procedura di insolvenza. Se si esigesse

dalle banche il pagamento in una sola volta dell'intero deficit, si manifesterebbe a seconda dei casi il pericolo delle ripercussioni procicliche rimproverate al sistema attuale. Per questo motivo occorre prevedere che in un siffatto caso siano nuovamente dovuti i contributi annui necessari all'accumulazione del capitale mirato. La copertura mancante deve invece essere ripristinata.

I contributi annui delle banche ammontano complessivamente al 4 per cento dei due terzi del capitale mirato da accumulare. Ciò corrisponde a una prestazione annua totale di 260 milioni di franchi. Questa parte del capitale mirato da accumulare mediante i contributi e i relativi ricavi sarà quindi interamente versata nell'arco di 22 anni se non insorge nessun caso di applicazione.

L'obbligo contributivo delle banche cessa quando le risorse accumulate raggiungono i due terzi del capitale mirato. I ricavi dagli investimenti nonché ulteriori entrate, provenienti in particolare da operazioni di risanamento o da rimborsi di dividendi in caso di fallimento, sono accreditati a partire da questo momento alle riserve. Le banche non hanno in linea di massima diritto alle riserve; su proposta del FGD il Consiglio federale può nondimeno autorizzare rimborsi attinti dalle riserve, purché la situazione lo consenta. In contropartita si ricorre e si utilizzano per prime le riserve in caso di sinistro.

1.2.3.2.2 Costi del FGD

Nel corso dei primi 22 anni i contributi annui previsti corrispondono per le banche a circa 8 punti di base ($pb = 1/10$ per mille) della loro quota ai depositi garantiti. Essi sono i principali fattori di costo del sistema. Per quanto riguarda la costituzione in pegno si devono contare costi annui di 1,5 pb. La liquidità supplementare costa dal canto suo circa 1 pb ulteriore finché deve essere mantenuta. Da ciò risultano costi in media annui massimi di 11 pb. Per la singola banca ciò rappresenta a seconda della ponderazione del rischio un onere presumibile compreso tra 8 e 30 pb. Questo onere deve essere preso in considerazione se si intende istituire una solida garanzia dei depositi. Il contributo annuo in quanto fattore principale di costi è necessario nel volume prescelto per allontanarsi entro un termine ragionevole dalle attuali ripercussioni procicliche del sistema con i loro noti inconvenienti. Va inoltre osservato che diversamente da altri sistemi non è prevista un'accumulazione ad oltranza; i contributi annui cessano non appena il capitale mirato è stato interamente accumulato. A partire da questo momento il sistema può essere considerato di costo molto basso.

1.2.3.2.3 Investimento delle risorse

Le risorse versate al FGD sono investite sul mercato. Le decisioni di investimento sono prese nel quadro delle direttive sugli investimenti del consiglio di amministrazione. Tali direttive devono essere approvate dal Consiglio federale, circostanza già giustificata dal fatto che in definitiva la Confederazione deve fornire prestazioni se le risorse del Fondo si rivelano insufficienti.

Nell'ambito del FGD viene accumulato un capitale notevole. Esso deve anzitutto essere investito in maniera sicura e in modo da conservare il proprio valore, ma deve anche poter essere messo immediatamente a disposizione diretta o indiretta. In merito occorre elaborare una politica e una strategia di investimento corrispondenti. Le loro condizioni quadro devono prevedere che gli investimenti:

- sono esenti da rischi;

- sono indipendenti dalle banche assicurate (le risorse del Fondo non possono pertanto essere investite nel settore finanziario svizzero);
- in caso di crisi possono essere resi liquidi rapidamente, in ampia misura e senza grandi perdite di corso.

A mente di queste direttive è ovvio che il FGD effettuerà i suoi investimenti prevalentemente nel settore pubblico.

1.2.3.2.4 Passaggio dal finanziamento ex-post al finanziamento ex-ante

Come già menzionato un obiettivo essenziale del nuovo disciplinamento è il finanziamento ex-ante della garanzia dei depositi e quindi un finanziamento che nel caso di applicazione non abbia ripercussioni procicliche o soltanto ripercussioni procicliche ridotte. Questo obiettivo non può essere raggiunto già al momento dell'entrata in vigore della legge perché il sistema bancario verrebbe gravato in maniera sproporzionata in caso di conferimento immediato al FGD del capitale mirato di 9,75 miliardi di franchi. Le disposizioni transitorie prevedono pertanto un passaggio graduale dall'attuale finanziamento ex-post al finanziamento ex-ante: con l'entrata in vigore della legge, le banche devono mettere immediatamente a disposizione la copertura sotto forma di valori patrimoniali costituiti in pegno in misura pari all'1 per cento dei depositi garantiti (quindi 3,25 mia. di franchi). Le banche iniziano simultaneamente ad accumulare i 6,5 miliardi di franchi restanti mediante i loro contributi annui. In caso di applicazione le banche sono tenute a versare al FGD, fino al momento dell'accumulazione integrale, la somma ancora dovuta, sempre che il FGD debba fornire prestazioni che vanno oltre la copertura e i contributi già accumulati. Con l'entrata in vigore della legge le banche sono inoltre tenute a detenere le risorse liquide superiori alla liquidità legale necessarie per garantire il loro obbligo di pagamento già menzionato. L'obbligo di pagamento e l'obbligo di detenere liquidità supplementari esistono già in ampia misura nell'attuale sistema di garanzia dei depositi (cfr. l'attuale art. 37^h cpv. 3 lett. c LBCR). L'obbligo di pagamento e in definitiva anche l'obbligo di garanzia sono successivamente estesi in misura corrispondente all'alimentazione del FGD, fino alla loro cessazione all'accumulazione completa del Fondo. A partire da questo momento la garanzia dei depositi è interamente finanziata ex-ante.

1.2.3.3 Organizzazione del FGD

Conformemente al suo mandato legale centrale di gestione patrimoniale, il FGD assume la forma di un fondo autonomo di diritto pubblico. Esso è amministrato da un consiglio di amministrazione nominato dal Consiglio federale. Fondandosi sulla presente legge e sulla graduazione dei rischi stabilita dalla FINMA, il consiglio di amministrazione incassa i contributi delle banche e fornisce su indicazione della FINMA le prestazioni di garanzia dei depositi. Il consiglio di amministrazione decide autonomamente, su proposta della FINMA, in merito alle prestazioni per la continuazione di servizi bancari. Il Fondo informa inoltre anche il pubblico sui suoi compiti e le sue attività, un'importante misura per infondere fiducia.

Rientrano nelle competenze del consiglio di amministrazione gli affari di più ampia portata, come l'emanazione di decisioni e le decisioni relative all'investimento e all'utilizzazione delle risorse. Per l'esecuzione delle sue decisioni il consiglio di amministrazione istituisce una segreteria.

La struttura del Fondo può ad esempio orientarsi su quella del Fondo di compensazione dell'AVS⁵. Come nel caso di quest'ultimo il regolamento dettagliato sarà definito a livello di ordinanza. Ciò consente una maggiore flessibilità qualora dalle prime esperienze nella prassi si delineerebbe un fabbisogno di adeguamento. La variante di un ente di diritto pubblico è stata esaminata e infine respinta. Il compito principale del FGD consiste nell'amministrazione del proprio patrimonio, nel cui ambito rientrano il suo investimento e la sua utilizzazione in caso di garanzia, come pure – in senso lato – la riscossione dei contributi. Per questo motivo l'organizzazione da istituire si approssima maggiormente alla fondazione – o per l'appunto al fondo – piuttosto che all'ente; nel suo caso si tratta generalmente di un'unità amministrativa scorporata dall'amministrazione centrale con un effettivo relativamente importante di personale. A mente delle prescrizioni legali l'amministrazione del Fondo dispone di un margine di manovra piuttosto esiguo nell'adempimento dei suoi compiti. Il suo potere di apprezzamento si limita all'investimento delle sue risorse e al momento della decisione di liberazione di risorse per la continuazione di servizi bancari. L'adempimento di siffatti compiti non vincola importanti risorse. L'effettivo di personale del FGD è corrispondentemente basso e non raggiungerà in ogni caso le dimensioni che giustificerebbero l'istituzione di un ente. Non è parimenti necessaria una presenza preminente dell'amministrazione del fondo che giustificerebbe se del caso l'istituzione di un ente. Il contrappeso senz'altro auspicato nei confronti della FINMA non deve essere costituito da un ente, ma può essere realizzato come nella fattispecie per il tramite delle competenze trasferite al Fondo in ambito di investimento e di utilizzazione delle sue risorse.

1.2.4 Secondo livello di garanzia

1.2.4.1 I motivi di un secondo livello

Una protezione efficiente dei depositanti deve adempiere i seguenti criteri:

- la protezione dei depositanti deve disporre di risorse sufficienti in maniera da poter soddisfare *tutte* le pretese potenziali. Nell'ipotesi contraria se la banca conosce problemi i depositanti sono stimolati a ritirare il loro denaro prima di tutti gli altri depositanti. Un assalto agli sportelli può essere evitato soltanto se sono disponibili risorse sufficienti per tutti i depositanti;
- non devono sussistere dubbi sull'efficacia della protezione dei depositanti. La protezione dei depositanti deve infondere calma ai depositanti in tempi di maggiori incertezze e preservare quindi le banche da grandi deflussi di denaro. Questo obiettivo non è raggiunto se anche la capacità o la disponibilità di garantire i pagamenti sono avvolte da incertezze.

Come l'attuale garanzia dei depositi anche il FGD, quando è integralmente alimentato, non dispone palesemente della liquidità necessaria a coprire il pagamento dei 325 miliardi di franchi di depositi garantiti o perlomeno una grande parte di essi. Se si vuole evitare un assalto agli sportelli è necessaria un'ulteriore garanzia, un secondo livello che vada oltre quello del FGD, ragione per la quale ci si chiede come esso debba essere strutturato. In merito è subito chiaro che solo lo Stato è in grado di assicurare il secondo livello di garanzia. Le altre possibilità di impedire

⁵ Cfr. l'art. 109 della legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS; RS 831.10).

un assalto agli sportelli sono irrealistiche. In considerazione delle somme in gioco una soluzione di mercato è fuori discussione qualunque sia la sua struttura, ciò che ha chiaramente rilevato un hearing fin dalla revisione del 2004. La creazione di un ulteriore fondo aggregato al FGD per garantire i soli depositi presso le grandi banche si rivela poi troppo complicata e troppo costosa. D'altra parte un siffatto fondo supplementare non potrebbe di gran lunga coprire tutti i depositi da garantire.

Per questi motivi è necessaria una garanzia completa con l'aiuto dello Stato. Questo nuovo ruolo dello Stato nella garanzia dei depositi risulta implicitamente dal pacchetto di misure per rafforzare il sistema finanziario svizzero⁶ adottato a fine 2008; questo ruolo esiste di fatto già oggi. Nel quadro della proposta presentata in questa sede tale ruolo non sarà più implicito, ma sanzionato dalla legge. I motivi ne sono evidenti:

- da un canto i dubbi razionali o irrazionali dei depositanti in merito alla garanzia dei loro depositi possono essere dissipati soltanto per il tramite di un ruolo chiaramente disciplinato e comunicatore dello Stato. Non si può escludere un assalto agli sportelli se sussistono incertezze. Il suo inserimento nella legge è quindi irrinunciabile ai fini della stabilità del sistema;
- la rinuncia a una regolamentazione legale nella consapevolezza dell'inevitabilità di fatto di un intervento dello Stato è politicamente sospetta. Gli organi dello Stato devono poter intervenire immediatamente in caso di crisi fondandosi su una base legale esistente;
- una garanzia dei depositi da parte dello Stato disciplinata a livello legale evidenzia che in teoria si può anche giungere al fallimento di grandi banche ma che tale fallimento è anche poco probabile grazie al suo effetto psicologico positivo sulla clientela delle banche;
- rispetto all'attuale posizione implicita dello Stato, l'inserimento nella legge comporta in definitiva il vantaggio che lo Stato si indennizza mediante un premio.

L'esempio più noto di una garanzia statale dei depositi è la statunitense FDIC, un'autorità indipendente dal Governo federale. Essa è finanziata dai premi assicurativi delle banche assoggettate. Nell'ipotesi che le sue risorse non siano sufficienti, la FDIC beneficia del sostegno del Governo federale⁷.

A prescindere da chi debba in conclusione sopportare una poco probabile copertura insufficiente dei depositi garantiti, si profilano in definitiva tre soluzioni di garanzia al di là del FGD:

- a) anticipo dei depositi da parte della Banca nazionale svizzera: mediante la creazione di un'apposita base legale la Banca nazionale potrebbe essere autorizzata ad anticipare il pagamento dei depositi garanti. La Banca nazionale si è però chiaramente espressa contro una simile soluzione, ragione per la quale essa non è ulteriormente esaminata;
- b) anticipo dei depositi da parte della Confederazione: anche per quanto riguarda la Confederazione è possibile istituire una base legale per l'anticipo dei depositi garantiti. Essa è illustrata qui appresso al numero 1.2.4.2 (variante A);

6 FF 2008 7731

7 I depositi garantiti sono tutelati da «the full faith and credit of the United States» [12 U.S.C. section 1828(a)(1)(B)].

- c) garanzia della Confederazione: una garanzia legale della Confederazione non sarebbe unicamente comprensiva dell'anticipo dei depositi ma anche dell'assunzione della copertura mancante in caso di liquidazione della pertinente banca o banche. Questa garanzia completa della Confederazione è illustrata qui appresso come variante al numero 1.2.4.3 (variante B).

1.2.4.2 Variante A: Anticipo della Confederazione

1.2.4.2.1 Motivi a favore di un anticipo della Confederazione

Per quanto riguarda la struttura concreta del secondo livello di garanzia – livello di garanzia dello Stato – occorre considerare che, a causa del loro privilegio nel fallimento, i depositi garantiti fanno parte delle categorie di creditori protette prioritariamente dopo i lavoratori e le assicurazioni sociali. Le perdite di una banca sono anzitutto sopportate da altri investitori, che beneficiano di una minore priorità in caso di fallimento. Il rischio primario dei depositi garantiti si situa precipuamente nel settore della liquidità, ossia nel rischio che i depositi non siano immediatamente disponibili nella loro integralità. Un rischio di perdita non può ovviamente essere totalmente escluso. Tenuto conto del privilegio dei depositi nel fallimento e dell'obbligo delle banche (valido anche in futuro) di coprire i depositi privilegiati in ragione del 125 per cento con attivi situati in Svizzera (art. 37a cpv. 6 LBCR) è estremamente improbabile che la sostanza di un istituto non basti a coprire i depositi privilegiati ad avvenuta liquidazione. E anche se si dovesse verificare una perdita, essa rappresenterebbe soltanto una frazione dei depositi garantiti. In considerazione di questo rischio relativamente esiguo, una lacuna di copertura da parte della banca può senz'altro essere sopportata dal FGD o dalle altre banche. Ciò significa altresì che, ai fini di una garanzia completa dei depositi, non è necessaria alcuna garanzia della Confederazione che garantisca l'assenza di copertura presso il pertinente istituto. Anche nell'ottica dei depositanti non prevale in prima linea la necessità di una garanzia nel senso che la Confederazione assuma in definitiva l'eventuale copertura insufficiente dei depositi privilegiati presso il pertinente istituto. È invece determinante la consapevolezza che in caso di garanzia i depositi siano pagati in tempi rapidi e che questo denaro rimanga in ogni caso nelle loro mani. Il ruolo della Confederazione in ambito di garanzia dei depositi può pertanto limitarsi all'anticipo del pagamento dei depositi garantiti.

L'anticipo della Confederazione è fornito sotto forma di mutuo al FGD. Il FGD ne garantisce il rimborso integrale alla Confederazione. Nella misura in cui le sue risorse non siano sufficienti il FGD può farle valere presso le banche. Il denaro anticipato dalla Confederazione è remunerato alle condizioni usali di interesse del mercato.

1.2.4.2.2 Indennizzo

La protezione dei depositanti per il tramite di un anticipo della Confederazione non provoca in linea di massima nuovi costi. Anzi, essa rende visibili i costi esistenti e li ridistribuisce – come proposto in questa sede mediante i premi delle banche: senza una protezione esplicita dei depositanti i contribuenti sopportano i costi perché ci si aspetta che la Confederazione intervenga, ciò che fa del resto nel caso delle banche rilevanti ai fini del sistema, come illustrato dalla crisi finanziaria del 2008. Questa protezione finora implicita è quindi gratuita nell'ottica delle banche e dei depositanti, mentre è vincolata a costi reali per i contribuenti. Se la protezione è resa

esplicita i costi sono spostati in funzione del loro autore dai contribuenti alle banche e ai depositanti, che grazie all'anticipo approfittano a titolo di controprestazione di un'accresciuta sicurezza e stabilità. Dato che si tratta di un anticipo garantito e non di una garanzia della perdita, è giustificato stabilire il premio a un livello moderato di 1 pb (quindi a un livello inferiore a quello della variante della garanzia della Confederazione illustrata qui appresso), ciò che corrisponde a un importo di circa 32 milioni di franchi all'anno.

La Confederazione preleva dal FGD il premio calcolato su tutti i depositi garantiti meno le risorse a disposizione del FGD. Dal canto suo il FGD addossa i premi alle banche, fermo restando che vi si applicano i medesimi criteri dell'accumulazione del Fondo.

1.2.4.2.3 Caso di applicazione

Il ricorso all'anticipo della Confederazione viene richiesto dal FGD se le risorse immediatamente disponibili della banca e i fondi non ancora vincolati a un altro caso di applicazione non bastano per pagare i depositi garantiti di una banca. L'anticipo non può però essere utilizzato per la continuazione di servizi bancari. Esso è unicamente limitato al pagamento dei depositi garantiti.

Entro un congruo termine la Confederazione mette a disposizione dell'incaricato istituito dalla FINMA l'importo necessario al pagamento dei depositi garantiti. Sebbene si tratti di un'uscita vincolata, l'entità e il momento del corrispondente fabbisogno di pagamento non possono per loro propria natura essere pianificati né soltanto stimati. I crediti necessari devono pertanto essere richiesti a tempo debito per il tramite del preventivo e delle sue aggiunte. Se del caso si farà capo alla procedura d'urgenza in materia di crediti ai sensi dell'articolo 34 LFC.

1.2.4.2.4 Relazione con il FGD

Come già menzionato a più riprese, l'anticipo della Confederazione persegue la messa a disposizione della liquidità necessaria al pagamento dei depositi garantiti in caso di esaurimento delle risorse della pertinente banca e del FGD, senza che i depositanti debbano aspettare la conclusione delle misure di risanamento o della procedura di fallimento.

Il diritto al rimborso del dividendo di fallimento spetta al FGD, perché esso subentra nei diritti dei depositanti. Il FGD dal canto suo deve indennizzare la Confederazione in misura corrispondente ai pagamenti anticipati, compreso l'interesse usuale sul mercato. Se le risorse della banca in fallimento non bastano, il FGD deve finanziare il saldo con le sue proprie risorse.

L'anticipo della Confederazione interverrà prioritariamente a livello di grandi banche rilevanti ai fini del sistema. Molte di queste banche sono banche cantonali, che beneficiano di una garanzia totale o parziale del Cantone proprietario. Tale garanzia non è però orientata sulla soddisfazione rapida dei depositanti, bensì sull'assunzione della perdita in caso di fallimento, ciò che significa che essa interviene soltanto al termine della procedura di fallimento. L'anticipo della Confederazione è pertanto necessario anche per i depositanti di una banca cantonale se si tratta di garantire che anch'essi possano disporre entro breve tempo dei loro depositi garantiti. L'argomento a favore dell'assoggettamento delle banche cantonali

alla protezione dei depositi è quindi il fatto che anche questi istituti possono approfittare dell'anticipo della Confederazione.

1.2.4.3 Variante B: Garanzia della Confederazione

1.2.4.3.1 Motivi a favore di una garanzia della Confederazione

Nel caso di una banca in fallimento il rischio di perdita non può essere totalmente escluso. Esiste sempre una probabilità, seppure minima, che la totalità degli attivi disponibili di una banca cada al di sotto del valore dei depositi garantiti. Questo rischio di perdita aumenta il rischio di liquidità: se la clientela delle banche è preoccupata per la sostanza dei suoi depositi, una diminuzione dei depositi per considerazioni di sicurezza provoca un inasprimento della situazione di liquidità della banca. Si può quindi argomentare che una protezione completa dei depositi non deve soltanto fornire un anticipo, ma garantire inoltre nella misura del 100 per cento il valore dei depositi garantiti.

1.2.4.3.2 Indennizzo

Come nel caso dell'anticipo la Confederazione preleverà per la sua garanzia un premio annuale dalle banche. Il premio è riscosso presso il FGD e calcolato sull'insieme dei depositi garantiti. Il FGD dal canto suo addossa i premi alle banche, fermo restando che anche in questo caso si applicano i medesimi criteri dell'accumulazione del Fondo. Si tiene inoltre conto della probabilità del ricorso alla garanzia della Confederazione, ragione per la quale le grandi banche assumono una quota dei premi superiore alla media.

È difficile realizzare premi che siano effettivamente conformi ai rischi. Come evidenziato dalla regolamentazione dei fondi propri («Basilea II») anche consacrando un forte dispendio non è possibile misurare in maniera affidabile il vero rischio delle banche. È la ragione per la quale i premi sono troppo bassi, ciò che corrisponde a un sovvenzionamento delle banche assicurate. Oppure i premi sono troppo elevati, circostanza che costituisce un inconveniente concorrenziale per le banche assicurate.

Per la fissazione del premio potrebbero fungere da punto di riferimento le garanzie di Stato – paragonabili alla garanzia della Confederazione – che diversi Cantoni offrono alle loro banche cantonali. L'indennizzo della garanzia dello Stato è però effettuato nella maggior parte dei casi mediante remunerazione del capitale di dotazione ed eventualmente per il tramite della distribuzione di dividendi, ragione per la quale non sono affatto possibili confronti con i premi. Nove banche cantonali sottostanno attualmente a un indennizzo esplicito e indipendente dagli utili della garanzia. Nel 2007 queste banche cantonali hanno versato importi compresi tra 1,5 e 4,5 pb rispetto ai depositi garantiti.

Fra le diverse garanzie di Stato la garanzia di Stato della Banca cantonale di Berna è quella che si avvicina maggiormente a quella della Confederazione. Il Cantone di Berna assume la responsabilità dei depositi a risparmio fino a 100 000 franchi per creditore nonché dei prestiti in corso. A tale titolo riceve un'indennità compresa tra 3 e 6 pb sui fondi di terzi coperti dalla garanzia. L'entità dell'indennizzo è stabilita ogni anno dal Consiglio di Stato. In merito esso tiene conto in particolare della base di fondi propri della banca. Nel 2008 la banca ha versato un'indennità pari a 3 pb.

In ambito di confronto tra indennità occorre infine tenere conto delle diverse funzioni delle risorse da investire. La garanzia di Stato illimitata del Cantone copre un rischio del delcredere perché gli importi pagati in caso di fallimento indennizzano i creditori non soddisfatti e perché il Cantone subisce una perdita definitiva. La garanzia della Confederazione svolgerà invece principalmente la funzione di un anticipo con un rischio esiguo di perdita. Questo fatto va preso in considerazione nella fissazione del premio.

Sulla base di quanto esposto in precedenza la legge stabilisce in 3 pb il premio per la garanzia della Confederazione. Su un totale di circa 325 miliardi di franchi di depositi garantiti il premio corrisponde un'entrata di circa 97 milioni di franchi.

1.2.4.3.3 Caso di garanzia

Si applicano per analogia le spiegazioni qui sopra in ambito di anticipo (n. 1.2.4.2.3).

1.2.4.3.4 Relazione con il FGD

Qualora si dovesse fare ricorso alla garanzia della Confederazione e l'importo necessario dovesse essere messo a disposizione del liquidatore del fallimento, la Confederazione ottiene un diritto di rimborso sul dividendo del fallimento perché subentra nei diritti dei depositanti. Il rimborso alla Confederazione è effettuato unicamente nella misura in cui il FGD ha ottenuto la restituzione dell'importo che la Confederazione gli ha anticipato. Nell'ipotesi contraria sussiste il pericolo che durante un periodo di tempo relativamente lungo il FGD non sia alimentato a sufficienza per far fronte ai suoi compiti. Va nondimeno presupposto che in considerazione delle disposizioni sui fondi propri delle banche e della norma di copertura dei depositi garantiti in ragione del 125 per cento degli attivi (art. 37b cpv. 6 LBCR) la Confederazione recuperi generalmente l'integralità del suo contributo.

Se ha fornito prestazioni a favore dei depositanti di una banca cantonale con garanzia dello Stato e subito una perdita definitiva in questo contesto, la Confederazione ottiene nei confronti del pertinente Cantone un credito compensatorio pari alle prestazioni fornite. I diritti della Confederazione passano in uguale misura al Cantone. Per quanto riguarda inoltre l'interesse delle banche cantonali a partecipare alla garanzia dei depositi si può rinviare alle spiegazioni qui sopra relative all'anticipo della Confederazione (n. 1.2.4.2.4).

1.2.5 Continuazione di servizi bancari

Gli articoli 25 e seguenti LBCR entrati in vigore il 1° luglio 2004 – disposizioni di legge che «disciplinano le possibili misure di protezione in caso di pericolo di insolvenza come pure la procedura di risanamento» – consentono in particolare fin da oggi alla FINMA un intervento molto tempestivo, su misura e completo. Nel suo rapporto del gennaio 2008⁸ concernente l'insolvenza delle banche la Commissione federale delle banche (CFB) aveva già constatato, prima ancora dell'escalation dell'attuale crisi finanziaria, che le possibilità esistenti erano sufficientemente flessibili per coprire tutte le opzioni di intervento in una fase precoce. Ordinando misure di protezione è ad esempio possibile continuare importanti servizi bancari,

⁸ Consultabile alla rubrica «Archivio» sulla pagina Internet della FINMA (http://www.finma.ch/archiv/ebk/d/aktuell/20080128/20080128_d.pdf)

come il traffico corrente dei pagamenti, senza grandi limitazioni. I clienti commerciali possono ulteriormente ricevere pagamenti sul loro conto commerciale e onorare con questo denaro gli impegni nei confronti dei partner commerciali e dei collaboratori. Nell'ambito della crisi attuale e a prescindere dal caso di UBS SA, la CFB/FINMA è intervenuta a tre riprese presso istituti autorizzati fondandosi sulle disposizioni della legislazione in materia di insolvenza delle banche (succursale della Lehman Brothers International [Europe], succursale della Kaupthing Luxemburg, ACH Securities SA), ordinando misure di protezione. Anche in questi casi le misure necessarie hanno potuto essere adottate in maniera rapida e flessibile. Successivamente si è comunque dovuto aprire il fallimento in tutti e tre i casi.

La legislazione in vigore non prevede invece alcuna possibilità di continuare singoli servizi bancari o di trasferirli ad altri istituti o a una banca transitoria («*bridge bank*»). In questo contesto deve anche essere possibile utilizzare le medesime risorse finanziarie per la continuazione o il trasferimento di servizi bancari o di parti di essi al posto del pagamento dei depositi garantiti. Nel caso del crollo di una banca l'obiettivo superiore deve essere il mantenimento delle sue prestazioni di servizi, l'accesso della clientela ai suoi averi e la conservazione del valore degli attivi della banca. Questi obiettivi devono precedere un pagamento possibilmente rapido dei depositi garantiti. L'adozione di misure di protezione può garantire il mantenimento dei servizi bancari soltanto finché sarà stato deciso il futuro della banca. Grazie alla possibilità di continuare settori di una banca e di trasferirli ad altri istituti i servizi bancari potranno d'ora in poi essere garantiti in caso di successivo fallimento della banca. Sarà quindi ad esempio possibile garantire ininterrottamente il traffico dei pagamenti con i clienti commerciali nonostante il fallimento della banca. La FINMA dovrebbe ordinare il pagamento immediato dei depositi con le risorse liquide disponibili della banca (n. 1.2.10) soltanto se non sussistono prospettive di una continuazione o perlomeno di un trasferimento di determinati settori delle attività bancarie.

D'ora in poi, nel contesto della possibilità di una conservazione almeno parziale delle prestazioni di servizi della banca, si potranno utilizzare in maniera limitata le risorse del Fondo, a condizione che il FGD dia il suo accordo. Le risorse del Fondo non devono più servire al solo pagamento rapido dei depositi garantiti. In singoli casi esse possono ad esempio essere utilizzate per la continuazione di servizi bancari e per il trasferimento di settori d'attività a un'altra banca o a una nuova banca. Il criterio di utilizzazione del patrimonio del Fondo in ambito di sostegno finanziario a siffatte misure è la minimizzazione del danno potenziale per il depositante.

Le risorse del Fondo non possono invece essere utilizzate per misure volte ad ampliare servizi bancari esistenti o a crearne di nuovi. Esse possono sostenere unicamente la continuazione dei servizi bancari esistenti, ma al massimo nel volume attuale.

Questa possibilità di utilizzazione delle risorse della garanzia dei depositi è altresì raccomandata a livello internazionale dai *Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*⁹. I principi postulano in particolare il sostegno, con la garanzia dei depositi, di misure di risanamento volte alla continuazione di settori di attività a

⁹ Pubblicati nel giugno 2009 dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (BCBS) e dalla International Association of Deposit Insurers (IADI).

condizione che i costi che ne risultano alla garanzia dei depositi siano inferiori a quelli di una chiusura e del pagamento ai depositanti.

A titolo di condizione per l'utilizzazione delle risorse del Fondo per la continuazione di attività bancarie o di parti di esse occorre garantire che tutti i crediti garantiti della banca siano tutelati, questo a prescindere dal trasferimento dei depositi nel quadro della continuazione dei servizi bancari o dal loro mantenimento presso la banca. Poiché le risorse del Fondo sono utilizzate per la continuazione dei servizi bancari e i depositi garantiti sono garantiti una sola volta, occorre assicurare che qualora subentri, nonostante tutto, il fallimento i depositi garantiti possano essere coperti con le risorse disponibili.

Il mantenimento (parziale) di servizi bancari ricorrendo alle risorse del Fondo è effettuato nel quadro di una procedura di risanamento ordinata dalla FINMA e viene attuato come finora dai suoi incaricati, unitamente a eventuali misure di protezione. Come possibile utilizzazione delle risorse in ambito di continuazione delle attività bancarie si può in particolare ipotizzare un sostegno finanziario mediante la concessione di un mutuo oppure la cessione di garanzie nel contesto del trasferimento di settori della banca o ancora la creazione di una banca transitoria (*«bridge bank»*) con apporto degli attivi e dei passivi.

1.2.6 Procedura di risanamento

La continuazione dei servizi bancari come possibile misura di risanamento, perlomeno per quanto riguarda settori della banca, deve essere oggetto di un nuovo disciplinamento nella LBCR nel contesto della procedura di risanamento. In questo senso la procedura di risanamento non è più possibile soltanto quando la banca è mantenuta nella sua forma attuale (il che non è adeguato e auspicabile in tutti i casi). Piuttosto, purché sia tutelata la parità di trattamento di tutti i creditori, la continuazione di almeno un settore della banca può evitare il fallimento dell'intera banca attuale e quindi la cessazione di tutte le prestazioni di servizi e consentire infine la ricerca di una soluzione migliore per tutti i partecipanti.

Simultaneamente va prevista una semplificazione generale delle disposizioni sulla procedura di risanamento, nel senso che i diritti degli interessati sono garantiti come finora, ma la procedura non è più prescritta in maniera rigida. La crisi attuale ha evidenziato che le misure di risanamento non devono soltanto essere credibili nel loro volume, ma che in linea di massima devono anche intervenire immediatamente a livello di comunicazione affinché subentri l'acquietamento perseguito. Per questo motivo l'iter attuale della procedura di risanamento – rigido e frazionato da diverse fasi intermedie – deve fare posto a un disciplinamento che persegua il migliore risanamento possibile. Non si può escludere che in determinati casi l'avvio della procedura di risanamento si accompagni a un piano di risanamento successivamente approvato. Il piano di risanamento non deve più essere imperativamente elaborato dall'incaricato del risanamento, ma soltanto se ciò è necessario e adeguato nel caso concreto.

I criteri di omologazione del piano di risanamento sussistono senza modificazioni. Sono parimenti garantiti i diritti dei creditori, nel senso che i creditori non privilegiati possono respingere il piano di risanamento e provocare il fallimento della banca se il piano interviene sui diritti dei creditori.

1.2.7 Ulteriori modifiche su punti accessori

1.2.7.1 Commercianti di valori mobiliari

Il privilegio dei depositi e il loro pagamento immediato attingendo agli attivi liquidi disponibili va mantenuto anche nel caso dei commercianti di valori mobiliari. Come nel caso delle banche i depositi privilegiati devono essere coperti con attivi situati in Svizzera.

Nel caso dei commercianti di valori mobiliari il pagamento immediato degli averi sui conti di liquidazione non figura in primo piano. È invece determinante il trasferimento rapido dei valori in deposito. Tale trasferimento viene nondimeno effettuato all'infuori della procedura di fallimento per il tramite di una separazione da eseguire immediatamente. La soddisfazione avviene nel quadro della procedura di fallimento soltanto se i depositi non sono investiti in valori mobiliari. In questo caso gli averi dei clienti sono privilegiati fino a un importo di 100 000 franchi e coperti con attivi anche presso i commercianti di valori mobiliari. I singoli averi non investiti in valori mobiliari, averi che peraltro non possono essere remunerati, sono nella maggior parte dei casi insignificanti rispetto ai valori di deposito dei singoli clienti. Per quanto riguarda tutti i commercianti indipendenti di valori mobiliari essi ammontano appena a poco più di 200 milioni di franchi e quindi a meno dell'uno per mille dell'insieme dei depositi garantiti.

In un intento di parità di trattamento e di parificazione concorrenziale con le banche si raccomanda tuttavia di assoggettare alla garanzia dei depositi anche i commercianti di valori mobiliari che detengono depositi dei clienti. Le peculiarità della loro attività dovranno essere prese in considerazione nel calcolo del rischio proprio delle banche, calcolo che influenza l'entità dell'obbligo contributivo.

1.2.7.2 Centrali d'emissione di obbligazioni fondiarie

Le due centrali d'emissione di obbligazioni fondiarie sono sottoposte alla sorveglianza della FINMA. La sorveglianza è effettuata in maniera analoga a quella delle banche. La legge sulle obbligazioni fondiarie non contempla però disposizioni in materia di competenza in caso di insolvenza. Anche per quanto riguarda le centrali d'emissione di obbligazioni fondiarie è opportuno svolgere le procedure per insolvenza secondo le prescrizioni specifiche alle banche nella competenza della FINMA. Occorre inserire nella legge sulle obbligazioni fondiarie un rinvio analogo a quello della legge sulle borse che dichiara applicabile alle centrali d'emissione di obbligazioni fondiarie le disposizioni in materia di insolvenza della legge sulle banche. Si suppone che questo rinvio sia stato dimenticato nel quadro dell'ultima revisione. L'importanza delle centrali d'emissione di obbligazioni fondiarie è per l'appunto accresciuta nell'attuale crisi finanziaria.

Si può invece rinunciare a una partecipazione delle centrali d'emissione di obbligazioni fondiarie al fondo di garanzia dei depositi, perché si effettuano regolarmente prestiti a più lungo termine e si è di volta in volta in presenza di un pegno. Un pagamento rapido non è in primo piano.

1.2.7.3 Società di investimento ai sensi della LICol

La FINMA è competente per tutte le operazioni di liquidazione nel contesto degli investimenti collettivi di capitale. Nella LICol non figurano però disposizioni sul

fallimento di una società di investimento. Anche in questo caso è opportuno trasferire la competenza dell'apertura del fallimento alla FINMA e dichiarare applicabili per analogia le disposizioni in materia di fallimento della LBCR.

1.2.7.4 Imprese di assicurazione

La dichiarazione di fallimento delle imprese di assicurazione è effettuata secondo il vigente disciplinamento della LSA nel quadro di un'interazione complessa tra FINMA e giudice ordinario del fallimento. La competenza formale spetta al giudice ordinario del fallimento, ma la FINMA dispone di diritti in materia di dichiarazione di fallimento e di istituzione di un amministratore del fallimento che devono essere presi imperativamente in considerazione. Traendo gli insegnamenti del caso della Spar- und Leihkasse Thun (SLT), caratterizzato dalla presenza di competenze concorrenti, la revisione del 2004 ha trasferito in maniera uniforme alla FINMA la competenza in ambito di procedure di insolvenza delle banche. È insensato mantenere ulteriormente una ripartizione delle competenze per quanto riguarda le imprese di assicurazione. Come nel caso delle banche la FINMA assumerà, in maniera analoga alle disposizioni sul fallimento delle banche, la competenza unica anche per quanto riguarda i fallimenti delle imprese di assicurazione.

1.2.7.5 Riconoscimento di misure estere di insolvenza

La LBCR prevede in ogni caso l'esecuzione di una speciale procedura per il riconoscimento delle misure estere di insolvenza. La FINMA deve designare per la massa particolare un liquidatore del fallimento oppure – a seconda della struttura delle misure estere di insolvenza da riconoscere – un incaricato dell'inchiesta o un incaricato del risanamento. Essa deve procedere in tal modo anche se in Svizzera non vi sono creditori, ma unicamente attivi e in particolare sotto forma di averi presso una banca svizzera.

Non è necessario applicare in tutti i casi una procedura particolare onerosa. Oltre alle procedure di insolvenza estere, la FINMA deve poter riconoscere anche gli amministratori che vi sono istituiti a condizione che siano garantite la parità di trattamento dei creditori in Svizzera e la presa in considerazione del privilegio loro spettante in virtù del diritto svizzero. La liquidazione del patrimonio particolare può anche essere effettuata in questa forma sotto la sorveglianza della FINMA. Diversi sistemi giuridici esteri applicano regolamentazioni analoghe, come ad esempio gli Stati Uniti con la loro procedura secondo l'US-Chapter 15. Grazie a questa maggiore flessibilità è pure più facilmente possibile istituire una migliore coordinazione tra banche attive in diversi Paesi e quindi facilitare, nel senso della protezione dei depositanti, un disbrigo più rapido e più efficiente delle diverse procedure nazionali di insolvenza.

1.2.8 Privilegio nel fallimento per tutti i depositi fino a 100 000 franchi

Per quanto riguarda la definizione dei depositi da proteggere il disciplinamento attuale corrisponde a un ampio consenso ed è altresì compatibile nel raffronto internazionale (in particolare in Europa). Va pertanto ripreso l'importo di 100 000 franchi di depositi privilegiati per depositante introdotto nel disciplinamento transitorio. Non sussiste quindi alcun motivo di modificare l'attuale sistema del privilegio nel fallimento (2^a classe; art. 219 LEF). A livello di disbrigo ha pure dato

buone prove il fatto che tutti i depositi sono trattati in maniera identica. Una differenziazione tra i diversi tipi di depositi, come quella prevista nell'UE, si è già dimostrata impraticabile nel caso SLT. La necessità per i clienti commerciali di poter continuare senza ostacoli il loro traffico dei pagamenti nonostante l'insolvenza della banca non può peraltro essere risolta in maniera soddisfacente con un privilegio più elevato. In questo caso sussiste tuttavia la possibilità di mantenere i servizi bancari a prescindere dalla sopravvivenza della banca (cfr. n. 1.2.5).

Un breve accenno ora alla questione del computo che suscita viepiù quesiti da parte dell'opinione pubblica. Alcune banche escludono nelle loro condizioni generali (segnatamente nel caso delle ipoteche) la possibilità per i depositanti di computare, in caso di fallimento della banca, i propri debiti con i propri averi nei confronti della banca. Una siffatta disposizione contrattuale non costituisce tuttavia un problema da disciplinare nel contesto della protezione dei depositanti esaminata in questa sede poiché può essere unicamente di rilievo per la parte non garantita dei crediti dei clienti. Nel caso dei depositi garantiti la situazione a livello di interessi è esattamente opposta. Il cliente approfitta in questo caso del pagamento rapido da parte della garanzia dei depositi, che rimane possibile per il fatto dell'esclusione del computo dei crediti nei confronti dei clienti. Conformemente alle attuali convenzioni in materia di protezione dei depositanti le banche hanno rinunciato irrevocabilmente al computo con i depositi garantiti. Nel caso della soluzione prevista si riprende una rinuncia analoga. La protezione dei depositanti è quindi garantita a prescindere da una rinuncia contrattuale alla parte non assicurata dei crediti dei clienti. La questione se una siffatta rinuncia generale al computo possa rimanere lecita dovrebbe essere disciplinata nel quadro di un adeguamento delle disposizioni sul contratto del Codice delle obbligazioni.

1.2.9 Averì presso le fondazioni bancarie e di libero passaggio

Il trattamento degli averi presso le fondazioni bancarie e di libero passaggio per i pilastri 2 e 3a va ripreso conformemente all'attuale ordinamento transitorio (art. 37b cpv. 4 LBCR): gli averi devono essere assegnati ai singoli intestatari della previdenza e ai singoli assicurati e presi in considerazione separatamente dagli altri depositi. Si accorda un ulteriore privilegio fino a 100 000 franchi. Essi non sono però integrati nella garanzia dei depositi, né si procede al loro pagamento immediato mediante attivi liquidi, perché tale pagamento non assume una particolare urgenza.

Questo disciplinamento non determina una disparità di trattamento dei crediti in ambito di previdenza professionale. In caso di insolvenza dell'istituzione di previdenza i diritti degli assicurati nei confronti di quest'ultima sono interamente garantiti dal fondo di garanzia nella misura prevista dalla legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP; RS 831.40), ma non privilegiati in caso di fallimento (art. 56 cpv. 1 lett. b LPP). Trattandosi invece della parte sovraobbligatoria i diritti nei confronti di queste istituzioni inerenti a prestazioni salariali sono parimenti garantiti dal fondo di garanzia fino a una volta e mezza l'importo limite superiore (art. 56 cpv. 1 lett. c e cpv. 2 LPP). Nella parte sovraobbligatoria la totalità dei diritti degli assicurati nei confronti degli istituti di previdenza sono inoltre privilegiati nella prima classe ai sensi dell'articolo 219 LEF.

Gli aventi diritto che vantano pretese di previdenza professionale nei confronti di istituzioni di previdenza non sono quindi meno bene protetti rispetto ai depositi ora

contemplati dall'articolo 37a capoverso 5 perché i loro diritti sono garantiti dal fondo di garanzia o sono perlomeno privilegiati nel fallimento nella prima classe dei creditori.

La protezione prevista non determina neppure un privilegio troppo forte rispetto alle polizze di libero passaggio e del pilastro 3a (entrambe presso le assicurazioni). Gli aventi diritto di polizze di libero passaggio e del pilastro 3a beneficiano di una posizione privilegiata, nel senso che in caso di fallimento dell'assicuratore devono essere soddisfatti con il ricavato della realizzazione del patrimonio vincolato prima di tutti gli altri creditori (art. 54 cpv. 4 LSA).

1.2.10 Termini di pagamento

Come nel caso dell'attuale ordinamento transitorio i depositi privilegiati devono poter essere ulteriormente coperti immediatamente e per primi attingendo alle risorse liquide esistenti e disponibili (tenendo conto di altri possibili crediti privilegiati nel fallimento). Se la banca dispone di liquidità sufficienti i depositi privilegiati presso le succursali svizzere ed estere sono soddisfatti immediatamente, senza computo e all'infuori della graduatoria ordinaria, fino all'importo massimo di 100 000 franchi (art. 37b). Un pagamento nel quadro della garanzia dei depositi è superfluo nella misura in cui i depositi garantiti possono essere soddisfatti attingendo alle risorse liquide.

La garanzia dei depositi subentra a titolo complementare per i depositi privilegiati presso le succursali svizzere soltanto nella misura in cui non può essere effettuato alcun pagamento immediato con le risorse liquide della banca. Essa garantisce sotto forma di anticipo il pagamento dei depositi garantiti che essa garantisce. Nella misura in cui la garanzia dei depositi effettua pagamenti, i crediti garantiti dei depositanti le sono trasferiti. I pagamenti del FGD all'incaricato del risanamento o al liquidatore del fallimento devono essere effettuati entro 20 giorni lavorativi. Con il passaggio al finanziamento ex-ante le risorse necessarie sono già disponibili e non devono quindi essere richieste alle singole banche. Il termine di 20 giorni lavorativi va inteso nel senso che il pagamento va effettuato entro questo termine purché siano disponibili le istruzioni di trasferimento dei singoli clienti. Il pagamento effettivo dipende dalla collaborazione dei singoli clienti.

1.2.11 Copertura dei depositi privilegiati con il 125 per cento degli attivi in Svizzera

Occorre mantenere la copertura di tutti i depositi privilegiati in ragione del 125 per cento degli attivi in Svizzera – introdotta nel quadro dell'ordinamento transitorio (attuale art. 37b cpv. 5 LBCR). Le esperienze raccolte dall'attuale adozione di questa disposizione hanno evidenziato che solo poche banche non adempiono questa esigenza e hanno dovuto presentare una richiesta di eccezione. Colpisce in merito il fatto che a prescindere dalle banche dominate dall'estero solo pochi istituti abbiano presentato una simile richiesta. In tutti questi casi va esaminato individualmente se esiste un'adeguata copertura oppure se la banca deve trasferire in Svizzera ulteriori valori patrimoniali. Nel frattempo questa regolamentazione è stata accolta positivamente, nel senso che sono stati riconosciuti la necessità di una copertura e i suoi vantaggi a livello di fiducia dei clienti. Anche altri Paesi conoscono norme analoghe.

Una copertura in ragione del solo 100 per cento degli attivi sarebbe postulata dagli sforzi volti ad abbordare il progetto di adeguamento in Svizzera in un'ottica internazionale e a non promuovere una regolazione che potrebbe determinare una discriminazione nei confronti degli stranieri. Il dibattito in materia di regolazione suscitato dalla crisi mostra già fin d'oggi una tendenza in direzione di una politica di compartimentazione e di una politica industriale nel settore finanziario. Questa tendenza potrebbe costituire un pericolo per un nuovo orientamento sensato della sorveglianza sui mercati finanziari come conseguenza delle esperienze raccolte dalla crisi. L'argomento del margine di sicurezza non può del resto essere mediato a livello internazionale. Altri Stati potrebbero adottare siffatte misure nazionali di protezione.

Ciononostante l'esigenza di attivi in Svizzera in ragione del 125 per cento dei depositi privilegiati deve essere mantenuta perché in questo modo si segnala all'opinione pubblica che, in ogni caso, le banche dispongono di una sostanza sufficiente (e non soltanto di quel tanto che è probabilmente necessario). La problematica di un vantaggio nazionale eccessivo a favore delle banche attive a livello internazionale può essere affrontata con l'attuale norma d'eccezione quando è assicurata una garanzia equivalente.

1.3 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

1.3.1 Diritto comparato

A livello internazionale, in considerazione della dinamica di discesa inarrestabile dei mercati finanziari nonostante le diverse misure nazionali limitate di salvataggio, i ministri delle finanze e i governatori delle banche di emissione dei sette Paesi maggiormente industrializzati (G7) hanno deciso il 10 ottobre 2008 l'adozione di un piano in cinque punti destinato a istituire un quadro unitario di soluzioni nazionali. Si trattava in particolare di mettere sufficiente capitale a disposizione degli istituti finanziari e di rafforzare i sistemi di tutela e di garanzia dei depositi dei clienti. Impegnandosi reciprocamente a non danneggiare gli altri Stati con le loro singole misure nazionali, i membri del G7 hanno peraltro assicurato di agire in maniera coordinata. Questa circostanza ha indotto il FMI a sostenere il piano in cinque punti.

Per quanto riguarda l'UE, il Consiglio dell'UE ha sostenuto il 7 ottobre 2008 l'intenzione della Commissione di elaborare una proposta volta a promuovere la convergenza dei sistemi di garanzia dei depositi. Per questo tramite si intende ristabilire la fiducia nel settore finanziario, garantirne il funzionamento senza intoppi e proteggere i depositi dei clienti. La direttiva 2009/14 CE dell'11 marzo 2009 modifica la direttiva 94/19/CE relativa ai sistemi di garanzia dei depositi in vista di un miglioramento dell'attuale garanzia di base. Fra le diverse modifiche menzioniamo i seguenti punti: nel corso di una prima fase la modifica dell'articolo 7 della direttiva 94/19/CE introduce un aumento da 20 000 a 50 000 euro della somma minima di copertura. A contare dal 31 dicembre 2010 l'importo minimo della copertura deve essere portato a 100 000 euro, fermo restando che la Commissione dovrà esaminare questo aumento dal profilo della sua adeguatezza e sostenibilità. La Commissione potrà inoltre adeguare l'importo della copertura minima all'inflazione nell'UE sulla base di una modifica dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo pubblicato dalla Commissione. È stato parimenti modificato l'articolo 10 della direttiva 94/19/CE, nel senso che il termine di pagamento – originariamente di tre mesi – è stato ridotto a 20 giorni lavorativi. A determinate condizioni eccezionali i

sistemi di garanzia dei depositi potranno richiedere una proroga del termine di venti giorni lavorativi al massimo. La Commissione dovrà esaminare entro il 16 marzo 2011 in quale misura è ipotizzabile una riduzione a venti giorni lavorativi del termine di pagamento.

La maggior parte delle prescrizioni dovranno essere attuate dagli Stati membri entro il 30 giugno 2009 (art. 2 della direttiva 2009/14/CE), mentre l'aumento a 100 000 euro della somma di copertura minima dovrà essere attuato entro il 31 dicembre 2010. Un raffronto tra le soluzioni degli Stati membri dell'UE mostra che alla scadenza del primo termine di attuazione conformemente alla direttiva dell'UE non esiste convergenza né in fatto di organizzazione e di finanziamento degli istituti di garanzia dei depositi, né a livello di disciplinamento e di esecuzione della protezione dei depositanti, eccettuato l'aumento generalmente realizzato della somma minima di copertura (cfr. allegato al presente rapporto). In questo senso, ad esempio, il finanziamento del fondo di garanzia dei depositi e il ruolo dello Stato nel sistema di garanzia dei depositi sono disciplinati in maniera diversa. Come in precedenza variano inoltre, a seconda degli Stati, i limiti superiori dei depositi garantiti e i termini di pagamento. D'altra parte, conformemente all'articolo 3 della direttiva 94/19/CE – una disposizione che non è stata riveduta – ogni Stato membro deve provvedere all'istituzione e al riconoscimento ufficiale di uno (o più) sistemi di protezione dei depositi, mentre gli istituti di credito possono accettare depositi soltanto se sono affiliati a uno di questo sistema. A determinate condizioni gli Stati membri possono però esonerare un istituto di credito dall'obbligo di affiliazione se il pertinente istituto è affiliato a un sistema che protegge l'istituto stesso e segnatamente garantisce la sua liquidità e solvibilità. L'adesione a un sistema di garanzia dei depositi è pertanto volontaria per questi istituti. La modifica dell'articolo 12 della direttiva 94/19/CE affida ora alla Commissione il mandato di allestire entro fine 2009 un rapporto concernente tra l'altro l'armonizzazione dei meccanismi di finanziamento dei sistemi di garanzia dei depositi, come pure i vantaggi e i costi di una siffatta armonizzazione.

L'allegato al presente rapporto illustra i particolari della garanzia, della somma di copertura minima, del termine di pagamento e del sistema di garanzia dei depositi in alcuni Paesi scelti. In complesso si può constatare che nella maggior parte degli Stati membri dell'UE è stata attuata la direttiva sulla somma minima di copertura. La garanzia dei depositi è dal canto suo prevalentemente organizzata e finanziata su base privata; lo Stato assume il ruolo di «lender of last resort» (in questo senso la Germania, la Francia, la Gran Bretagna e gli Stati Uniti). La Germania, la Francia, l'Italia, gli Stati Uniti e il Giappone provvedono a un finanziamento anticipato, mentre in Gran Bretagna e in Australia il finanziamento è posticipato. La Gran Bretagna sta esaminando un sistema di finanziamento anticipato. La disposizione della direttiva dell'UE relativa al termine di pagamento è stata integralmente ripresa dalla Germania. I termini di pagamento sono altrimenti sensibilmente più lunghi.

1.3.2 La soluzione in rapporto con il diritto europeo

Confrontata alle disposizioni della direttiva dell'UE, la soluzione svizzera è in sintonia con le prescrizioni del diritto europeo e va addirittura ben oltre (cfr. n. 1.2.2.). Nel raffronto europeo il termine di pagamento è in questo senso breve e va al di là delle esigenze della direttiva dell'UE. La somma di copertura minima è stata stabilita in 100 000 franchi fin dal 2008. Un adeguamento di questa somma alla svalutazione monetaria compete al Consiglio federale; nell'UE tale adeguamento

rientra nelle competenze della Commissione (art. 7 par. 7 della direttiva 94/19/CE). Vanno considerate come particolarità del sistema svizzero la partecipazione dello Stato al sistema di protezione dei depositanti come pure la possibilità per il FGD di continuare i servizi bancari. In Svizzera il FGD dovrà inoltre essere organizzato come fondo autonomo di diritto pubblico, mentre la maggior parte delle soluzioni estere prevede tuttora una garanzia dei depositi con un'organizzazione di diritto privato. La soluzione proposta in questa sede si dimostra comunque giustificata in considerazione dell'importanza straordinaria del settore dei mercati finanziari in Svizzera.

1.3.3 Evoluzione a livello internazionale

Un gruppo di lavoro composto da rappresentanti del «Cross-border Bank Resolution Group» (CBRG) del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (BCBS) e del «Guidance Group» della International Association of Deposit Insurers (IADI) ha elaborato 18 principi («Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems»¹⁰) per sistemi efficienti di garanzia dei depositi. Questi «Core Principles», pubblicati il 18 giugno 2009 e orientati sui «Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems»¹¹ dell'IADI, sono destinati a stabilire principi generali sui quali le autorità nazionali possano fondarsi per l'istituzione di un sistema di protezione nel quadro del loro singolo assetto economico e giuridico.

Conformemente ai 18 «Core Principles» il sistema di protezione dei depositi persegue anzitutto la stabilità del sistema finanziario e la protezione dei depositanti. Il pubblico destinatario in ambito di protezione dei depositanti sono soprattutto i piccoli depositanti che non possono sopportare perdite o le possono sopportare soltanto in maniera limitata (1° principio). Limiti ed esclusioni univoci dalla copertura per determinati gruppi di depositanti sono destinati a evitare falsi incentivi alla clientela bancaria e alle banche (2° principio). Il sistema di garanzia dei depositi deve rimanere indipendente dai suoi mandatari (5° principio). Tenuto conto delle leggi in vigore e delle norme di confidenzialità una collaborazione disciplinata a livello formale e se del caso transfrontaliera dovrebbe rendere possibile lo scambio di informazioni tra i diversi attori della protezione dei sistemi finanziari, comprese le autorità di vigilanza e le banche centrali (6° e 7° principio). La partecipazione degli istituti finanziari deve essere obbligatoria (8° principio). La designazione e la delimitazione univoche dei depositi suscettibili di copertura ne deve rendere possibile una quantificazione e un pagamento rapido degli importi (9° principio). Sono inoltre esaminate questioni di principio in merito al finanziamento e all'accumulazione delle garanzie dei depositi (11° principio), sull'informazione costante e completa del pubblico, in particolare per quanto riguarda il volume e i limiti della garanzia (12° principio) e in merito alla decisione di amministrare gli istituti insolventi, come pure sulla collaborazione tra i diversi attori delle reti di sicurezza, comprese le banche centrali e le autorità di vigilanza (16° principio).

Il sistema che la legge sulla protezione dei depositi prevede per la garanzia svizzera dei depositi è pienamente in sintonia con i principi menzionati qui sopra, soprattutto per quanto riguarda gli obiettivi, l'organizzazione, il finanziamento e le garanzie.

¹⁰ <http://www.bis.org/publ/bcbs156.htm>

¹¹ <http://www.iadi.org/core.html>

1.4 Liquidazione di interventi parlamentari

Le richieste delle mozioni Bischof Pirmin¹² e Leutenegger-Oberholzer Susanne¹³ sono già state soddisfatte con la revisione della LBCR del dicembre 2008. Il presente progetto va al di là di queste richieste.

2 Spiegazioni dei singoli articoli

2.1 Fondo di garanzia dei depositi

2.1.1 Disposizioni generali

Art. 1 Scopo e personalità giuridica

Per garantire i depositi e rafforzare la fiducia nella piazza finanziaria svizzera è istituito un fondo di diritto pubblico (FGD), dotato di personalità giuridica propria e di contabilità propria. L'istituzione di un fondo con il suo capitale corrispondente consente di passare dall'attuale finanziamento a posteriori a un finanziamento anteriore e quindi di eliminare il principale inconveniente del sistema esistente. Il nuovo ruolo più forte attribuito alla Confederazione e il suo maggiore impegno (anticipo o garanzia della Confederazione quale secondo livello di garanzia dei depositi dopo il Fondo), come pure l'accresciuto interesse pubblico a un sistema di protezione, giustificano la struttura di diritto pubblico del Fondo e pertanto l'abbandono dell'attuale autodisciplina in questo settore.

Art. 2 Compiti

Lettera a

Come avviene già attualmente, la garanzia dei depositi perseguirà anche in futuro la tutela dei depositi dei clienti delle banche. In questo ambito il Fondo di garanzia dei depositi mette a disposizione delle banche – come oggi la loro autodisciplina – le risorse necessarie affinché il pagamento dei depositi garantiti possa essere effettuato entro i termini previsti dalla legge.

Lettera b

D'ora in poi le risorse della garanzia dei depositi non dovranno unicamente essere utilizzate per il pagamento dei depositi. Si rende un migliore servizio ai clienti non soltanto se i depositi sono garantiti, ma anche se l'esecuzione dei servizi bancari è continuata senza interruzioni. A tale scopo le risorse della garanzia dei depositi devono anche poter essere utilizzate, a determinate condizioni (art. 5), per la continuazione di servizi bancari. La nuova possibilità di conservazione parziale di singole prestazioni di servizi nell'ambito di una banca, senza che l'intera banca debba essere risanata, è ora disciplinata all'articolo 30 LBCR.

¹² Mozione Bischof Pirmin (08.3529), Migliorare la protezione dei depositanti

¹³ Mozione Leutenegger-Oberholzer Susanne (08.3546), Più protezione per i piccoli depositanti

2.1.2 Garanzia dei depositi garantiti

Art. 3 Attivazione della garanzia

Capoverso 1

L'attivazione della garanzia dei depositi è effettuata dalla FINMA sia mediante del dichiarazione di fallimento della banca, sia ordinando determinate misure di protezione. Il fatto di ordinare misure di protezione attiva la garanzia dei depositi soltanto se esiste simultaneamente un pericolo di insolvenza e se tali misure sono ordinate in virtù dell'articolo 26 capoverso 1 lettere e–h LBCR. Se la misura è ordinata all'infuori delle disposizioni in materia di insolvenza, fondandosi ad esempio sull'articolo 23^{er} LBCR, la garanzia dei depositi non è attivata, anche in caso di corrispondente pubblicazione o comunicazione.

Capoverso 2

Per il pagamento del FGD all'incaricato del risanamento o dell'inchiesta oppure al liquidatore del fallimento è previsto un termine massimo di 20 giorni lavorativi. Con il passaggio al finanziamento ex-ante del Fondo di garanzia dei depositi, le risorse necessarie nel caso di applicazione non devono più essere preliminarmente incassate dalle singole banche. Il pagamento perlomeno parziale può pertanto essere effettuato generalmente dopo pochi giorni. Per motivi meramente tecnici, un termine ancora più breve non è possibile in ogni caso, perché si devono dapprima effettuare i necessari allibramenti di chiusura alla data di riferimento.

Il termine non inizia a decorrere automaticamente, ma soltanto a contare dalla comunicazione della FINMA al FGD. Unitamente alla comunicazione, la FINMA trasmette regolarmente al FGD gli ultimi dati relativi alla somma dei depositi garantiti presso la pertinente banca e, in caso di fallimento, la somma dei depositi immediatamente pagabili con le risorse liquide disponibili ai sensi dell'articolo 37b LBCR. Ciò consente al FGD di mettere immediatamente a disposizione il denaro per il pagamento dei depositi garantiti.

Capoverso 3

L'obiettivo prioritario dell'intervento sovrano è anzitutto di consentire alla banca di continuare la propria attività soggetta ad autorizzazione tutelando al meglio i diritti dei creditori. Il pagamento rapido di una maggioranza di tutti gli averi dei clienti può però rendere particolarmente difficili le condizioni di continuazione dell'attività bancaria. Pertanto la FINMA può differire temporaneamente la comunicazione al Fondo di garanzia dei depositi se vi sono buone prospettive di prossima abrogazione delle misure di protezione ordinate o se i depositi garantiti non ne sono toccati.

Capoverso 4

Per adempiere il loro obiettivo le misure di insolvenza devono in linea di massima intervenire immediatamente. Se a titolo eccezionale una siffatta misura non è dichiarata immediatamente eseguibile, anche l'inizio del termine di pagamento della garanzia dei depositi ne è automaticamente procrastinato. Se il carattere esecutivo ordinato inizialmente è successivamente abrogato, il termine è interrotto e inizia nuovamente in caso di nuova esecutorietà.

Art. 4 Modo di procedere e cessione legale

Capoverso 1

Il pagamento del denaro messo a disposizione è effettuato dall'incaricato che la FINMA ha istituito per l'esecuzione della procedura di insolvenza. Esso ha accesso diretto ai libri contabili della banca, ragione per la quale il piano di pagamento non può essere allestito senza la sua collaborazione. L'incaricato è inoltre in stretto contatto con i creditori e dovrà richiedere ai singoli creditori le indicazioni necessarie anche nell'ambito del pagamento dei depositi non garantiti. È pertanto giustificato trasferire all'incaricato l'integralità dei pagamenti.

Capoverso 2

Come nel caso del pagamento immediato con le risorse liquide della banca, anche per quanto riguarda il pagamento nel quadro della garanzia dei depositi occorre rinunciare, rispettivamente escludere un computo in maniera analoga alla normativa dell'articolo 37a LBCR e all'autodisciplina attuale. È l'unico modo per garantire un pagamento rapido. Le contropretese eventuali vanno esaminate e fatte valere nei confronti dei pertinenti depositanti soltanto in una fase successiva.

Capoverso 3

Al FGD spetta il compito di mettere a disposizione dell'incaricato della FINMA le risorse necessarie per il pagamento dei depositi garantiti. Il pagamento ai singoli depositanti non è però effettuato nella responsabilità del Fondo, ragione per la quale essi non dispongono nei suoi confronti di alcuna pretesa diretta di pagamento dei loro depositi. Essi devono fare valere i loro diritti nei confronti dell'incaricato in quanto rappresentante della massa.

Capoverso 4

Il FGD acquisisce mediante cessione legale, in misura pari alle prestazioni effettuate ai singoli creditori, i loro crediti nei confronti della banca, collocati nella seconda classe. Il trasferimento avviene al momento del pagamento ai depositanti. Il Fondo di garanzia dei depositi subentra simultaneamente in tutti i diritti accessori vincolati ai crediti garantiti: rientrano nel loro ambito diritti di contestazione e di responsabilità, come pure diritti di codecisione in un'eventuale procedura di risanamento.

Capoverso 5

Questo capoverso disciplina le relazioni tra la garanzia dei depositi ai sensi della presente legge e una garanzia di Stato cantonale. Una siffatta garanzia esiste illimitatamente in pressoché tutti i Cantoni. Le eccezioni sono costituite dai Cantoni di Vaud (che non conosce alcuna garanzia di Stato), il Cantone di Berna (dove la garanzia di Stato decade a fine 2012) e il Cantone di Ginevra (con una garanzia di Stato limitata). Nella misura in cui paga i depositi presso banche cantonali con garanzia dello Stato, la garanzia dei depositi acquisisce un credito compensatorio nei confronti del pertinente Cantone. Il Cantone subentra nei suoi diritti nei confronti della banca in misura corrispondente ai pagamenti che ha effettuato alla garanzia dei depositi (questa circostanza può segnatamente avere ripercussioni pratiche a livello di querele contro i precedenti organi della banca cantonale in fallimento). I depositanti della banca cantonale approfittano inoltre della garanzia dei depositi

nella misura in cui è garantito il tempestivo pagamento degli averi, celerità impossibile nel caso di una mera garanzia di Stato che interviene alla fine della procedura di liquidazione.

2.1.3 Prestazioni per la continuazione di servizi bancari

Art. 5 Procedura

Capoverso 1

Grazie a questo nuovo strumento le risorse del Fondo possono essere destinate alla conservazione di servizi bancari – ad esempio per il sequestro mediante garanzie. In ambito di procedura di risanamento questo strumento offre alla FINMA maggiori possibilità di trovare soluzioni adeguate nell'interesse di tutti i partecipanti.

Capoverso 2

La continuazione di servizi bancari deve essere sostenuta con le risorse del Fondo non soltanto se ne deriva un miglioramento della situazione dei depositanti, ma anche se nell'ottica del FGD ne scaturisce un impegno invero più precoce, ma verosimilmente più debole dal profilo finanziario. Si tratta di una valutazione che può essere fatta in definitiva soltanto dal Fondo, ragione per la quale gli compete la decisione di utilizzazione delle risorse.

In caso di continuazione dei servizi bancari le risorse del Fondo non sono utilizzate per il pagamento immediato dei depositi. È quindi necessario garantire l'utilizzazione corrispondente per la copertura dei depositi garantiti. Solo così è possibile tenere conto dell'obiettivo primario della garanzia dei depositi, ossia la tutela dei depositi garantiti. L'utilizzazione delle risorse del Fondo deve svolgersi nel quadro delle suddette condizioni e non può in nessun caso determinare un ampliamento dell'attività attuale della banca e quindi un aggravamento dei rischi per i partecipanti. L'utilizzazione delle risorse del Fondo per la continuazione di servizi bancari è effettuata nell'intento di tutelare al meglio gli interessi dei creditori.

Capoverso 4

Il Consiglio federale stabilirà in maniera più dettagliata le condizioni di utilizzazione delle risorse del Fondo ai sensi del presente articolo.

Art. 6 Entità

Capoverso 1

Le risorse messe a disposizione per la continuazione di servizi bancari devono essere limitate in funzione dell'istituto interessato e delle potenzialità del FGD. Esse non devono superare per caso garantito i valori massimi stabiliti dalla presente disposizione. Anche questa soluzione è destinata a limitare i rischi incombenti in caso di utilizzazione delle risorse del Fondo.

Capoverso 2

Se occorre mettere a disposizione risorse maggiori di quelle autorizzate dal capoverso 1 la decisione comporta regolarmente anche dibattiti su aspetti della

politica dei mercati finanziari. È pertanto giustificato che il Consiglio federale decida in merito all'utilizzazione di ulteriori somme su proposta del FGD.

2.1.4 Organizzazione

Art. 7 Consiglio di amministrazione e segreteria

Il FGD è un fondo autonomo di diritto pubblico, dotato di personalità giuridica propria e di contabilità propria. Il suo mandato legale consiste per l'essenziale nella gestione del suo patrimonio, ragione per la quale il dispendio organizzativo e regolamentare può essere mantenuto entro stretti limiti a livello di legge. Le disposizioni di esecuzione saranno disciplinate in un'ordinanza del Consiglio federale (cfr. art. 28) e in un regolamento.

Capoverso 1

Il consiglio di amministrazione del FGD è designato dal Consiglio federale. Le competenze specialistiche necessarie del consiglio di amministrazione risultano dal suo campo di attività, che consiste per l'essenziale nell'acquisizione, nell'investimento e nell'utilizzazione del capitale del Fondo, nonché nell'emanazione delle decisioni di esecuzione eventualmente necessarie. Il consiglio di amministrazione dovrebbe quindi essere in linea di massima indipendente dalle banche assoggettate al sistema della protezione dei depositi, il che non sta a significare che gli interessi del ramo non debbano essere tutelati da una rappresentanza adeguata.

Capoverso 2

Questa disposizione enumera le competenze essenziali del consiglio di amministrazione. Esso deve decidere in merito a tutti gli affari del FGD non appena presentino una determinata portata. Rientra parimenti nelle competenze del consiglio di amministrazione l'emanazione di direttive di investimento (che dovranno essere approvate dal Consiglio federale; art. 21 cpv. 2).

Ulteriori compiti del consiglio di amministrazione sono la sorveglianza dell'esecuzione delle sue decisioni e la responsabilità del rendiconto del Fondo.

Capoverso 3

In vista dell'esecuzione il consiglio di amministrazione designa una segreteria. Il suo effettivo potrà essere limitato a poche persone, ragione per la quale non è necessario stabilire la sua organizzazione a livello di legge. Lo statuto del personale potrà essere disciplinato a livello di ordinanza (cfr. anche l'art. 7a dell'ordinanza del 2 dicembre 1996 concernente l'amministrazione del Fondo di compensazione dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, RS 831.192.1). La segreteria deve essere occupata in permanenza ed essere in stretto contatto con la FINMA, segnatamente nel contesto della riscossione dei contributi delle banche e in ambito di procedura di risanamento, quando si tratta dell'eventuale continuazione di servizi bancari. In caso di maggiore fabbisogno di personale in un caso di applicazione il consiglio di amministrazione ha parimenti la facoltà di ricorrere a terzi – ad esempio a una società fiduciaria.

Capoverso 4

Sarà compito del Consiglio federale descrivere in maniera più dettagliata in un regolamento l'attività del consiglio di amministrazione e della segreteria.

Art. 8 Responsabilità

Le disposizioni in materia di responsabilità del Fondo si rifanno a quelle della FINMA. Questo modo di procedere è giustificato, da un canto, dal fatto che il Fondo deve prendere le sue principali decisioni (riscossione dei contributi, utilizzazione di risorse per la continuazione di servizi bancari, proposta di ricorso all'anticipo oppure alla garanzia della Confederazione) fondandosi di fatto in maniera determinante su indicazioni della FINMA e che non si potrebbe quindi giustificare che sia soggetto a una responsabilità maggiore di quella della FINMA. D'altro canto proprio la questione della continuazione di servizi bancari potrebbe porre rapidamente in gioco centinaia di milioni di franchi, fermo restando che le prestazioni errate che hanno causato il danno si situano regolarmente presso la banca interessata, all'infuori del settore di influenza del Fondo. In quest'ottica sarebbe ingiusto rendere il Fondo responsabile di semplici infrazioni amministrative già nel momento in cui decide la liberazione delle risorse. Questo tanto più che il Fondo deve decidere in tempi brevi e sulla base della documentazione disponibile a quel momento. Un'adeguata ripartizione della responsabilità, che tenga conto dell'autore, impone anche per questo motivo la limitazione della responsabilità del Fondo alla violazione di doveri essenziali d'ufficio.

Art. 9 Rendiconto

Le direttive di rendiconto disciplinate in questa sede corrispondono a quelle della FINMA (cfr. art. 18 della legge federale del 22 giugno 2007 concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari [legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, LFINMA; RS 956.1]) e provvedono alla trasparenza necessaria nelle relazioni finanziarie con il Fondo. Il Consiglio federale stabilirà gli standard di rendiconto nelle disposizioni di esecuzione.

Art. 10 Imposte

Gli stabilimenti della Confederazione sono esenti dall'imposta diretta della Confederazione in virtù dell'articolo 56 della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LFD; RS 642.11). Conformemente all'opinione della dottrina l'esenzione dovrebbe essere prevista dalle leggi speciali corrispondenti per quanto riguarda gli stabilimenti autonomi di diritto pubblico (istituzioni, fondi ecc.).

Le imposte indirette della Confederazione sono riferite agli oggetti. Esse colpiscono processi economici (cifre d'affari, trapassi di proprietà, pagamenti di premi, di interessi, di dividendi ecc.) senza riguardo per il contribuente o per chi sopporta l'onere dell'imposta. Le esenzioni soggettive hanno effetti di distorsione sulla concorrenza. Inoltre anche la tutela di un notevole interesse pubblico non consente di giustificare un'esenzione dall'imposta indiretta della Confederazione, in particolare anche dalle tasse di bollo (cfr. ad es. BNS, FFS, FINMA, SUVA, Pro Helvetia, IPI ecc.). In merito va anche menzionato l'assoggettamento esplicito del fondo di compensazione dell'AVS e del fondo di compensazione dell'AD come negozianti di titoli (art. 13 cpv. 5 della legge federale del 27 giugno 1973 sulle tasse

di bollo [LTB; RS 641.10]). Sono inoltre paragonabili al Fondo di garanzia dei depositi il fondo di disattivazione e il fondo di smaltimento della legge federale del 21 marzo 2003 sull'energia nucleare (LENu; RS 732.1). I fondi sono unicamente esonerati dalle imposte dirette della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni (art. 81 cpv. 4 LENu), ma non dalle imposte indirette della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. Non vi è alcun motivo di derogare a questo principio.

In base al presente avamprogetto di legge il Fondo diventa un commerciante di valori mobiliari sempre che nei suoi conti esponga documenti imponibili per oltre 10 milioni (art. 13 cpv. 3 lett. f LTB). Ne consegue che il Fondo deve versare alla Confederazione la tassa di negoziazione sulle sue compravendite di valori mobiliari (documenti ai sensi dell'art. 13 cpv. 2 LTB). Le aliquote della tassa sono stabilite dall'articolo 16 LTB.

Art. 11 Costi

I costi che insorgono al FGD consistono precipuamente nelle spese per la sua amministrazione (consiglio di amministrazione e segreteria). Se le risorse del Fondo non bastano alla copertura di queste spese, le banche sono tenute a fornire pagamenti supplementari. Essi sono richiesti dal FGD e calcolati (dalla FINMA) in maniera analoga ai contributi ordinari.

2.1.5 Finanziamento

Art. 12 Principio

Capoverso 1

Il Fondo si finanzia con i contributi ricorrenti delle banche e con i ricavi conseguiti dai suoi investimenti. Nella fase di costituzione del Fondo le banche sono tenute a garantire parzialmente il capitale non versato con liquidità supplementari e a effettuare versamenti nei casi di applicazione. Questa norma è disciplinata nelle disposizioni transitorie.

Capoverso 2

Il FGD non ha l'obbligo di conservare i crediti nei confronti della banca che gli sono stati ceduti nel caso garantito. Questa flessibilità consente, ad esempio, di trasferire a un'altra banca le attività di una banca da liquidare.

Art. 13 Capitale mirato

Capoverso 1

Il capitale mirato designa le risorse che devono essere a disposizione del Fondo a completamento dell'accumulazione. Poiché il Fondo deve garantire i depositi garantiti, il capitale mirato deve essere stabilito in funzione di questi depositi. A fine 2008 il totale dei depositi garantiti presso le banche ammontava a circa 325 miliardi di franchi. Il 3 per cento di questo importo corrisponde quindi a pressoché 9,75 miliardi di franchi. Conformemente alla protezione dei depositanti attualmente in vigore le banche sono tenute a mettere a disposizione attivi per un valore di 6 miliardi di franchi. Il volume del capitale mirato corrisponde pertanto a un aumento

sensibile delle risorse attualmente a disposizione. Questa esigenza accresciuta posta al sistema è destinata a rafforzarne la credibilità. Con un capitale del Fondo di 9,75 miliardi di franchi soltanto i depositi di cinque (finora otto) istituti non sono integralmente garantiti (Gruppo Raiffeisen, UBS, Credit Suisse, Banca cantonale di Zurigo e Banca Migros).

Capoverso 2

Il calcolo annuale del capitale mirato serve alla continuazione delle prestazioni che le banche devono fornire al FGD.

Art. 14 Accumulazione del capitale

Capoverso 1

Il Fondo serve alla protezione dei depositi presso una banca. Pertanto ogni banca deve fornire il proprio contributo non appena accetta depositi garantiti. Le banche mettono a disposizione due terzi del capitale mirato del Fondo alimentandolo con contributi annui e un terzo dello stesso fornendo una copertura al Fondo sotto forma di valori patrimoniali costituiti in pegno o altrimenti ceduti (cfr. art. 17).

Capoverso 2

Un'accumulazione immediata oltrepassa le possibilità finanziarie delle banche. È la ragione per la quale il Fondo viene alimentato gradualmente su più anni. Durante la fase di accumulazione tutte le banche forniscono annualmente il 4 per cento dei due terzi del capitale mirato che devono accumulare ai sensi dell'articolo 15 capoverso 2. Il loro obbligo contributivo annuo decade quando hanno accumulato i due terzi del capitale mirato. L'obbligo contributivo è ripristinato se dopo il completamento dell'accumulazione il capitale del Fondo scende al di sotto del livello del capitale mirato consecutivamente a una perdita definitiva in un caso di applicazione. Le prestazioni che le banche devono fornire in caso di nuova accumulazione sono nuovamente limitate annualmente al 4 per cento dei depositi garantiti.

Capoverso 3

Per evitare che le banche che aderiscono per la prima volta al sistema di protezione traggano un «profitto indebito», ogni banca deve fornire contributi per una durata di almeno 20 anni a prescindere dal fatto che il capitale del Fondo sia o no completamente accumulato. Dato che si tratta di prestazioni a fondo perso non ne risulta un obbligo di riscatto per gli anni precedenti.

Capoverso 4

Questa disposizione stabilisce chiaramente che le banche non hanno alcun diritto al rimborso dei loro contributi, visto che si tratta di contributi a fondo perso. La copertura concessa al Fondo è invece ricalcolata ogni anno e ripartita sulle singole banche. In caso di cessazione dell'attività essa è pertanto liberata a favore della pertinente banca.

Art. 15 Entità del contributo

Capoverso 1

Il contributo che ogni singola banca deve fornire al capitale mirato è calcolato da un canto in funzione dell'entità dei depositi garantiti da essa detenuti rispetto all'insieme dei depositi garantiti di tutte le banche (e corrisponde all'obbligo contributivo attuale). D'altro canto si tiene parimenti conto del rischio di accadimento del caso garantito che incombe a ogni singola banca. Un rischio basso va ricompensato con un obbligo contributivo corrispondentemente inferiore, mentre le banche che presentano un profilo di rischio elevato devono fornire un contributo corrispondentemente superiore.

Capoverso 2

La determinazione del rischio proprio della banca deve essere effettuata in maniera semplice e trasparente, in modo tale che ogni banca possa ricostruire la valutazione del suo rischio. Il ricorso a un sistema completo di coefficienti potrebbe suscitare in merito discussioni sull'espressività, l'interpretazione e la ponderazione di alcuni valori. Inoltre diversi coefficienti non consentono di derivarne previsioni dirette di rischio. A titolo di esempio menzioniamo la Cost/Income-Ratio (spese rispetto al risultato lordo): una Cost/Income-Ratio elevata indica anzitutto una minore produttività e quindi una minore probabilità di realizzare durevolmente Cash-Flow positivi. Se valori compresi tra il 60 per cento e il 65 per cento si situano nell'ambito normale per le banche di gestione patrimoniale, questi medesimi valori sono già chiaramente superiori (peggiori) alla media nel caso delle banche rivolte al grande pubblico. D'altra parte una Cost-/Income-Ratio bassa può anche indicare sforzi eccessivi di risparmio, eventualmente a carico del personale, dell'infrastruttura degli iter interni, che si possono ripercuotere in maggiori rischi operativi.

Anche una forte quota di rettificazioni di valore sui mutui ai clienti può essere diversamente interpretata: essa può da un canto indicare maggiori rischi di credito a livello di mutui; d'altro canto è possibile che l'istituto persegua unicamente una politica di rettificazione di valori eccessivamente prudente e che questa forte quota di rettificazioni estenda la sua sostanza di copertura dei rischi, ciò che va nuovamente valutato positivamente.

Quando si ricorre a simili valori di riferimento per determinare il rischio proprio della banca si corre il pericolo di falsi incentivi. Nei due casi illustrati si ricompenserebbero ad esempio gli istituti che hanno possibilmente i minori costi o la minore quota di rettificazioni. Dato però che la situazione di rischio non migliora obbligatoriamente per l'istituto, ma potrebbe addirittura peggiorare nel caso estremo, tali falsi incentivi vanno assolutamente evitati.

La definizione proposta di rischio proprio della banca utilizza pertanto due soli dati classici di riferimento: la Tier-1-Capital-Ratio rappresenta i fondi propri di base raffrontati agli attivi ponderati in funzione dei rischi. In merito si tiene conto della disposizione sui rischi di Basilea II. Questa prospettiva è integrata con la leverageratio, dove i fondi propri di base sono raffrontati alla somma (non ponderata) di bilancio. Se uno di questi due coefficienti scende al di sotto del valore limite stabilito dalla FINMA occorre attivare un supplemento di rischio. L'utilizzazione di questi due coefficienti non provoca incentivi indesiderati; solo l'aumento dei fondi propri di base o la riduzione degli attivi (ponderata in funzione dei rischi) determina un miglioramento del coefficiente.

Una riduzione del rischio proprio della banca è possibile per il tramite di una garanzia dello Stato o di una garanzia paragonabile. In merito non si considerano

equivalenti il fondo di garanzia delle banche RBA (volume troppo esiguo), le possibilità di garanzia all'interno del Gruppo Raiffeisen (nessun patrimonio autonomo e indipendente) come pure il patrimonio dei banchieri privati (la garanzia non è separata, né verificata quanto al suo valore intrinseco).

Un supplemento di rischio è previsto per gli istituti a forte tasso di crescita a livello di depositi garantiti. Nella fattispecie si tratta pressoché esclusivamente di start-up o di istituti che effettuano cambiamenti fondamentali nell'orientamento degli affari. Nel caso normale i volumi sono esigui e le ripercussioni sulla ripartizione complessiva praticamente trascurabili. Dato però che l'obbligo contributivo è attualizzato ogni anno, nel caso di questi istituti l'evoluzione può in tal modo essere proseguita, mentre la quota dell'istituto al Fondo può essere temporaneamente aumentata.

Pagano infine un supplemento di rischio gli istituti che ricorrono a un'eccezione alla norma di copertura dei depositi privilegiati con attivi in Svizzera ai sensi dell'articolo 37a capoverso 6 LBCR. Tale aumento dei costi di opportunità è destinato a incentivare l'osservanza illimitata di questa disposizione.

Capoverso 3

La struttura dettagliata dei fattori che aumentano o riducono il rischio proprio della banca deve essere stabilita dal Consiglio federale. Esso è libero di prendere in considerazione ulteriori criteri di rischio che vadano oltre quelli previsti dal capoverso 2. Il Consiglio federale ne può delegare la struttura tecnica e l'attuazione alla FINMA.

Art. 16 Riscossione dei contributi

Capoverso 1

La richiesta dei contributi rientra nell'amministrazione in senso lato del patrimonio del Fondo e quindi nei compiti del FGD. Spetta alla FINMA fornire al Fondo i dati necessari di cui essa dispone per il calcolo della prestazione afferente a ogni singola banca, ossia segnatamente le indicazioni concernenti il rischio proprio delle banche.

Capoverso 2

In caso di contestazione del contributo fatturato, il FGD emana una decisione impugnabile. La procedura è retta dalle disposizioni concernenti l'amministrazione della giustizia federale (cfr. art. 23).

Art. 17 Copertura

Capoverso 1

Per il rimanente terzo del capitale mirato, che non va accumulato mediante contributi ai sensi dell'articolo 14, le banche devono fornire una copertura a favore del FGD. Nel caso della copertura non è stata prevista una messa a disposizione graduale; essa deve quindi essere fornita all'entrata in vigore della legge.

Capoverso 2

La copertura che le banche devono fornire al FGD deve essere effettuata in una forma che nel caso di applicazione consenta una liquidazione immediata dei valori patrimoniali che servono alla copertura. Tale forma è garantita nel senso che sono riconosciuti a titolo di copertura soltanto valori patrimoniali ammessi dalla Banca nazionale svizzera per le operazioni di credito (cosiddette operazioni di pronti contro termine) ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 lettera e della legge federale del 3 ottobre 2003 sulla Banca nazionale svizzera (legge sulla Banca nazionale, LBN; RS 951.11). In considerazione della sua attività di investimento il Fondo è un operatore del mercato finanziario ai sensi dell'articolo 9 LBN. Il Fondo è un'organizzazione di diritto pubblico della Confederazione, dispone di una personalità giuridica propria e di una contabilità propria ed è finanziariamente indipendente dalla Confederazione da qualsiasi punto di vista. L'articolo 11 capoverso 2 non fa quindi ostacolo alle operazioni di credito con il Fondo.

Capoverso 3

In maniera analoga al calcolo del contributo afferente a ogni singola banca il volume della copertura da fornire è calcolato in funzione dei depositi garantiti detenuti dal pertinente istituto e del rischio proprio della banca.

Art. 18 Ricavi delle risorse accumulate

Capoverso 1

Si parte dal presupposto che il Fondo realizzi ricavi dall'investimento delle risorse disponibili. Tali ricavi devono essere accreditati al capitale mirato finché esso non è accumulato nella misura dei due terzi dai contributi, in maniera corrispondente all'articolo 14 capoverso 1.

Capoversi 2 e 3

Anche ad avvenuto completamento dell'accumulazione le banche non hanno in linea di massima alcun diritto a questi ricavi, ragione per la quale essi confluiscono a questo momento nelle riserve. Così facendo si costituisce un cuscinetto di sicurezza che consentirà di liquidare casi minori di sicurezza senza nuovo obbligo di accumulazione da parte delle banche.

Capoverso 4

In situazioni speciali il Consiglio federale può autorizzare rimborsi attinti dalle riserve.

Art. 19 Utilizzazione del capitale mirato

Capoverso 1

Il FGD può fornire le proprie prestazioni attingendo a diverse risorse, ragione per la quale l'ordine di utilizzazione deve essere disciplinato dalla legge. In caso di applicazione le prestazioni devono anzitutto essere finanziate con le eventuali riserve disponibili. Ove le riserve non siano sufficienti, le banche sono svincolate da qualsiasi prestazione supplementare. Se le riserve non sono sufficienti le prestazioni del Fondo sono prelevate dai contributi delle banche. Si procede infine alla

realizzazione dei valori patrimoniali provenienti dalla copertura soltanto se le risorse accumulate non bastano.

Capoverso 2

Questa disposizione stabilisce chiaramente che il FD fornisce prestazioni attingendo unicamente alle risorse di cui dispone effettivamente. Se ha effettuato pagamenti in un caso di applicazione, il Fondo espone invero un credito di restituzione nei suoi attivi. Le risorse corrispondenti non sono però ancora a sua disposizione, ragione per la quale non può fornire prestazioni attingendo a tale credito.

Capoverso 3

La possibilità di compensare in maniera equivalente l'importo della copertura consente alle banche di organizzare se del caso una messa a disposizione a minor costo delle risorse necessarie.

Capoverso 4

Gli attivi resi liquidi presso la pertinente banca nel corso di un risanamento o di una liquidazione rifluiscono al FGD perché esso è subentrato nei diritti dei depositanti che ha pagato (art. 4 cpv. 4). Ad avvenuta conclusione del risanamento o della liquidazione si possono in linea di massima rimborsare al Fondo tutte le prestazioni attingendo alle risorse del pertinente istituto. Successivamente il Fondo accumulerà nuovamente le risorse utilizzate e ripristinerà nel suo bilancio lo stato anteriore al caso di applicazione. Se le risorse che gli rifluiscono non bastano, occorre disciplinare in quale ordine di successione deve essere operata la nuova accumulazione. In merito devono essere di nuovo messe a disposizione le risorse alle quali il Fondo può attingere più rapidamente. Occorre pertanto prevedere l'ordine inverso rispetto a quello di utilizzazione.

Art. 20 Perdita definitiva

Capoverso 1

Per perdita definitiva ai sensi della presente disposizione (il concetto appare anche all'art. 4 cpv. 5 e – nel caso della variante della garanzia della Confederazione – nel rinvio all'art. 25 cpv. 2) si intende la parte delle prestazioni del Fondo che rimane scoperta dopo la liquidazione integrale degli attivi di una banca. Il momento determinante per la fissazione della perdita definitiva non è però quello della conclusione della procedura di liquidazione, bensì quello generalmente molto anteriore nel tempo del giudicato della graduatoria. Fin da questo momento il liquidatore può valutare con sufficiente sicurezza se e in quale misura i pagamenti del Fondo non saranno coperti. Per corrispondenza il Fondo è in grado di allibrare la perdita definitiva prima della conclusione della liquidazione e di avviare se del caso i passi necessari a una nuova accumulazione integrale.

Capoverso 2

La presente disposizione stabilisce che ai fini della copertura della perdita definitiva le risorse del Fondo devono essere utilizzate nel medesimo ordine applicato alla fornitura di prestazioni (art. 19 cpv. 1).

Capoversi 3 e 4

Queste disposizioni disciplinano le modalità di nuova accumulazione del Fondo qualora non disponesse più dei due terzi del capitale mirato o di una copertura pari a terzo del capitale mirato in seguito a una perdita definitiva. A seconda dei casi è ripristinato l'obbligo contributivo ai sensi dell'articolo 14 o deve eventualmente essere ristabilita immediatamente anche la copertura.

Art. 21 Investimenti

Il FGD deve essere in grado di pagare rapidamente e integralmente i depositi garantiti anche nel caso di una situazione di crisi. Ciò impone elevate esigenze alla liquidità e alla bonità degli investimenti:

- per poter pagare *rapidamente* i depositi gli investimenti della garanzia dei depositi devono poter essere realizzati in tempi brevissimi, quindi essere liquidi;
- per garantire la *solvibilità* della garanzia dei depositi gli investimenti devono essere effettuati in titoli a debole rischio. Anche in periodi di forti turbolenze gli investimenti non devono in particolare essere soggetti a grandi fluttuazioni del corso.

Occorre tenere conto di queste esigenze per il tramite di direttive sugli investimenti emanate dal consiglio di amministrazione e approvate dal Consiglio federale. L'approvazione da parte del Consiglio federale è giustificata dal fatto che nel caso garantito interviene l'anticipo o la garanzia della Confederazione se gli investimenti sono insufficienti. In conseguenza di queste esigenze tutti gli attivi del FGD dovrebbero essere suscettibili di operazioni di pronti contro termine ammesse dalla BNS. Affinché possano essere classificati in questa categoria, i titoli devono soddisfare determinate condizioni minime a livello di liquidità e di solvibilità. La BNS verifica costantemente sulla base di criteri prestabiliti se nuovi titoli possono essere inseriti nell'elenco dei titoli ammessi per le operazioni di pronti contro termine o se titoli esistenti devono essere stralciati dall'elenco. Il FGD può accedere a questo elenco, evitando in tal modo una duplicazione del processo di valutazione e di sorveglianza. Se gli investimenti del FGD adempiono i criteri della BNS sussiste inoltre la possibilità di ottenere liquidità presso la BNS per il tramite di operazioni di pronti contro termine. Ciò è particolarmente proficuo se a causa delle cattive condizioni del mercato una liquidazione rapida non è possibile o lo è soltanto a condizioni sfavorevoli.

2.1.6 Scambio di dati e tutela giurisdizionale

Art. 22 Scambio di dati

Il FGD e la FINMA opereranno in stretta collaborazione. Sarà in particolare compito della FINMA mettere a disposizione del FGD i dati per il calcolo dei contributi annuali delle banche e presentare tempestivamente al FGD le proposte di continuazione dei servizi bancari con le risorse del Fondo. Il Fondo e la FINMA devono pertanto essere autorizzati e scambiarsi reciprocamente tutte le informazioni e tutti i documenti necessari all'esecuzione della presente legge.

Le decisioni in ambito di garanzia dei depositi riguardano anzitutto la riscossione dei contributi dalle banche. Queste decisioni sono impugnabili con ricorso al Tribunale amministrativo federale. Nel caso della decisione del FGD di liberare risorse del Fondo per la continuazione di servizi bancari non si tratta invece di una disposizione, bensì di una decisione di investimento che rientra nell'apprezzamento e nella sola competenza del Fondo. Tale decisione non è pertanto impugnabile.

2.2 Anticipo della Confederazione (variante A)

Capoverso 1

L'anticipo della Confederazione persegue la messa a disposizione delle liquidità necessarie per il pagamento dei depositi garantiti, senza che i depositanti debbano aspettare la conclusione della procedura di risanamento o di fallimento. L'anticipo della Confederazione non può quindi essere utilizzato per la continuazione di servizi bancari. Esso è richiesto solo e soltanto se gli attivi liquidi disponibili della banca sono interamente consumati e le risorse del FGD ai sensi dell'articolo 19 capoversi 1 e 2 sono esaurite. L'anticipo della Confederazione è erogato sotto forma di mutuo al FGD ed è remunerato alle condizioni di interesse del mercato.

Capoversi 2 e 3

Il FGD può richiedere al Consiglio federale il ricorso all'anticipo della Confederazione quando la FINMA ha attivato prestazioni per garantire i depositi (art. 2 lett. a) e sono adempite le condizioni di cui all'articolo 1 primo periodo. L'anticipo è limitato al pagamento dei soli depositi garantiti. All'autorizzazione del credito si applica la procedura ai sensi della legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0): l'importo necessario al pagamento dei depositi garantiti è un'uscita vincolata. Il Consiglio federale esamina la richiesta del FGD e approva il ricorso all'anticipo della Confederazione in caso di adempimento delle condizioni del capoverso 1. Il Consiglio federale richiede simultaneamente i crediti necessari nel quadro del preventivo e delle sue aggiunte. All'occorrenza farà capo alla procedura d'urgenza in materia di crediti ai sensi dell'articolo 34 della legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0).

Capoverso 1

Ad avvenuta approvazione del credito la Confederazione mette a disposizione del liquidatore del fallimento o dell'incaricato del risanamento o dell'inchiesta istituito dalla FINMA l'importo necessario al pagamento dei depositi garantiti. Il liquidatore o l'incaricato procede al pagamento dei depositi garantiti.

Capoverso 2

I depositanti non hanno alcuna pretesa diretta derivate dall'anticipo nei confronti della Confederazione; i loro interessi sono tutelati dalla FINMA (mediante

l'attivazione delle prestazioni in seguito alla decisione di misure di protezione o alla dichiarazione di fallimento) e dal FGD (mediante la richiesta dell'anticipo della Confederazione). Non è peraltro necessario un ulteriore diritto individuale del singolo depositante.

Capoverso 3

Il FGD utilizza i rimborsi provenienti dalla banca liquidata o risanata per rimborsare il mutuo che gli è stato concesso dalla Confederazione. Se le risorse non bastano per un rimborso integrale, il FGD deve pagare la differenza attingendo alle sue proprie risorse. È su questo punto che si situa la principale differenza rispetto alla variante della garanzia della Confederazione, nel cui contesto la Confederazione assume il rischio di perdita.

Art. 26 Premio

Capoverso 1

Per il suo anticipo la Confederazione riscuote dalle banche un premio annuale, incassato dal FGD. Il premio è calcolato sulla base della somma complessiva di tutti i depositi garantiti. Le risorse disponibili presso il FGD e non vincolate a un caso di applicazione sono considerate in questo calcolo poiché il FGD assume la garanzia dei depositi in questa misura, cosicché non si debba ricorrere in maniera corrispondente all'anticipo della Confederazione.

Il premio spettante alla Confederazione è stabilito in un punto di base, quindi a un livello inferiore a quello della variante della garanzia della Confederazione, perché nel caso dell'anticipo non subentra il rischio di perdita. Nell'ipotesi di un totale di depositi garantiti di 325 miliardi di franchi l'entrata annua della Confederazione ammonterebbe a circa 32 milioni di franchi.

Capoverso 2

Il FGD incassa il premio dalle banche interessate. Esso non è pagato con il capitale disponibile del FGD, bensì dalle banche in complemento al loro contributo ordinario annuo. Questo modo di procedere è giustificato dal fatto che l'accumulazione del capitale del FGD non deve essere ridotta dal premio dovuto per l'anticipo della Confederazione.

2.3 Garanzia della Confederazione (variante B)

Art. 24 Caso di garanzia

La garanzia della Confederazione persegue la messa a disposizione delle liquidità necessarie per il pagamento dei depositi garantiti, senza che i depositanti debbano aspettare la conclusione della procedura di risanamento o di fallimento. Essa è richiesta solo e soltanto se gli attivi liquidi disponibili della banca sono interamente consumati e le risorse del FGD ai sensi dell'articolo 19 capoversi 1 e 2 sono esaurite. La procedura di autorizzazione corrisponde a quella dell'anticipo della Confederazione.

Art. 25 Modo di procedere e cessione legale

Capoverso 1

Il modo di procedere corrisponde in gran parte a quello dell'anticipo della Confederazione.

Capoverso 2

Per quanto riguarda le sue relazioni con i depositanti e a mente del trapasso dei diritti, dopo aver effettuato le sue prestazioni all'attenzione dei depositanti la Confederazione si situa allo stesso livello del FGD (diversamente però dal caso dell'anticipo, dove la Confederazione concede un mutuo). Si può pertanto rinviare alle disposizioni corrispondenti.

Capoverso 3

All'atto del rimborso dei depositi coperti dal FGD o dalla Confederazione con le risorse delle banche (nel caso estremo anche con il dividendo del fallimento) i crediti del FGD sono soddisfatti per primi, perché il FGD ha anche pagato per primo. I rimborsi alla Confederazione sono perciò effettuati soltanto quando l'importo messo a disposizione dal FGD gli è stato restituito integralmente.

Art. 26 Premio

Capoverso 1

Per la sua garanzia la Confederazione riscuote dalle banche un premio annuale, incassato dal FGD. Il premio è calcolato sulla base della somma complessiva di tutti i depositi garantiti. Le risorse disponibili presso il FGD e non vincolate a un caso di applicazione sono dedotte in questo calcolo perché il FGD assume la garanzia dei depositi in questa misura, cosicché non si debba ricorrere in maniera corrispondente alla garanzia della Confederazione.

Il premio spettante alla Confederazione è stabilito in tre punti di base. Nell'ipotesi di un totale di depositi garantiti di 325 miliardi di franchi l'entrata annua della Confederazione ammonterebbe a circa 97 milioni di franchi.

Capoverso 2

Il FGD incassa il premio dalle banche interessate. Esso non è pagato con il capitale disponibile del FGD, bensì dalle banche in complemento al loro contributo ordinario annuale. Questo modo di procedere è giustificato da un canto dal fatto che l'accumulazione del capitale del FGD non deve essere ridotta dal premio dovuto per la garanzia della Confederazione e, d'altro canto, perché il calcolo della quota di ogni banca a questo premio non comprende unicamente il rischio proprio della banca ma anche (diversamente dai contributi al FGD) la probabilità del ricorso alla garanzia della Confederazione da parte della banca interessata (cpv. 3), ragione per la quale è indispensabile un computo separato.

Capoverso 3

La quota di ogni banca al premio per la garanzia della Confederazione è calcolata dalla FINMA. A tale scopo essa prende in considerazione la quota della banca alla somma dei depositi garantiti, il rischio proprio della banca e la probabilità di ricorso

alla garanzia della Confederazione da parte della banca interessata. La presa in considerazione di questo ultimo elemento ha appunto per effetto che le grandi banche devono assumere una quota di premio proporzionalmente maggiore a quella delle piccole banche, questo perché in caso di difficoltà le piccole banche possono già essere prese in cura dal FGD e non giungeranno mai al punto da chiedere la garanzia della Confederazione, ciò che provocherebbe una ripartizione esponenziale dei costi. Ci si aspetta che le piccole banche forniscano soltanto un contributo simbolico di qualche migliaia di franchi. Le tre maggiori banche invece dovranno pagare l'80 per cento circa della totalità del premio per la garanzia della Confederazione.

2.4 Disposizioni finali e transitorie

Art. 27 Prima accumulazione del FGD

Capoverso 1

Il FGD deve essere in grado di assumere i suoi obblighi di garanzia già al momento dell'entrata in vigore della legge. Conformemente a questo capoverso delle disposizioni transitorie (lett. a), finché non hanno fornito il loro contributo di due terzi all'accumulazione del capitale mirato le banche devono effettuare nell'ipotesi di un possibile caso di applicazione pagamenti fino al 2 per cento dei depositi garantiti (ciò corrisponde attualmente a due terzi del capitale mirato, ossia a 6,5 mia. di franchi), sempre che il Fondo non sia in grado di fornire le sue prestazioni attingendo alle risorse proprie (art. 19 cpv. 1 e 2) e alla copertura (art. 17). Come già nel caso del sistema di garanzia in vigore (cfr. art. 37h cpv. 3 lett. c LBCR), nell'intento di garantire almeno parzialmente questi impegni le banche hanno inoltre l'obbligo di detenere risorse supplementari. Il volume totale delle risorse da detenere ammonta all'uno per cento dei depositi garantiti e corrisponde quasi esattamente, con circa 3,25 miliardi di franchi, ai 3 miliardi di franchi già detenuti attualmente a titolo supplementare. Va tuttavia considerato che la ripartizione di questo impegno sulle singole banche non avviene più in base ai soli depositi garantiti, ma considera anche il rischio proprio della banca (cpv. 4). Per quanto riguarda le singole banche si potrebbero verificare cambiamenti a livello di risorse da detenere.

Va rammentato in questo contesto che prima di ricorrere alla garanzia dei depositi i depositi garantiti devono essere preliminarmente pagati con gli attivi liquidi disponibili della banca interessata (art. 37b cpv. 1 LBCR). La garanzia dei depositi interviene soltanto quando questa fonte immediatamente disponibile e propria alla banca è esaurita.

Capoverso 2

L'obbligo delle banche di effettuare pagamenti ai sensi del capoverso 1 deve ridursi a misura che il Fondo è accumulato. Ciò è giustificato dal fatto nel corso della sua alimentazione il Fondo sarà sempre più in grado di fornire prestazioni.

Capoverso 3

L'ordine di utilizzazione delle risorse del Fondo nel caso di applicazione si conforma all'articolo 19 capoverso 1, fermo restando che nella fase di accumulazione vi si aggiungono le risorse ai sensi del capoverso 1 della presente disposizione transitoria. Se nel corso del risanamento o della liquidazione gli attivi

resi liquidi della pertinente banca affluiscono nuovamente al FGD, tali risorse devono essere assegnate alla loro provenienza originaria ossia – conformemente alla disposizione qui commentata – nell’ordine inverso della loro utilizzazione di allora. Simultaneamente vengono ridotti il più rapidamente possibile gli elementi della garanzia dei depositi con le maggiori ripercussioni procicliche.

Capoverso 4

Le prestazioni che le banche devono fornire ai sensi delle disposizioni transitorie sono ripartite sulle singole banche conformemente all’articolo 15, ossia si opera una ripartizione degli oneri in funzione dell’entità dei depositi garantiti accettati dalle singole banche e del rischio proprio della singola banca. Per questo tramite le nuove banche che aderiscono al sistema di protezione assumono alla loro entrata i medesimi oneri delle banche già integrate nel sistema. Esse devono quindi fornire immediatamente una copertura proporzionale al FGD, detenere liquidità supplementari e pagare i contributi annui.

Capoverso 5

Si rinuncia alla corresponsione di interessi perché le prestazioni delle banche ai sensi del presente articolo sono effettuate nel quadro della solidarietà del sistema delle banche.

Art. 28 Disposizioni di esecuzione

Capoverso 1

Il Consiglio federale stabilirà a livello di ordinanza segnatamente:

- condizioni alle quali i servizi bancari possono essere continuati;
- disposizioni sull’organizzazione dell’amministrazione del Fondo (ad es. consiglio di amministrazione, segreteria, ufficio di revisione);
- dettagli sul rischio proprio delle banche per il calcolo dei contributi al FGD;
- standard di rendiconto del FGD.

Il Consiglio federale emanerà inoltre un regolamento sull’attività del consiglio di amministrazione del Fondo e sull’esecuzione delle sue decisioni.

Capoverso 2

Il Consiglio federale è autorizzato a effettuare la subdelega di determinate competenze di legiferazione alla FINMA e al FGD. Tale subdelega avverrà nel quadro delle ordinanze da adottare quando si tratterà di disposizioni tecniche di importanza subordinata. Viene così garantita la gerarchia delle disposizioni di esecuzione, assicurando nel contempo che i regolamenti della FINMA e del FGD siano inseriti nelle normative emanate dal Consiglio federale.

Art. 30

La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

La sua entrata in vigore è determinata dal Consiglio federale. Come già esposto in precedenza, nel normale andamento degli affari gli obblighi che scaturiscono dalla

legge costituiscono un onere sopportabile, ma comunque notevole per le banche. Tale onere non deve però provocare difficoltà economiche alle banche, circostanza che non può ad esempio essere esclusa nel caso dello scoppio di una nuova crisi dei mercati finanziari. Invece di rafforzare il sistema, la legge provocherebbe in questo caso l'effetto contrario. Nella fissazione dell'entrata in vigore il Consiglio federale terrà conto di queste circostanze e segnatamente dell'interesse dei depositanti a un'introduzione possibilmente immediata delle nuove normative.

2.5 Modifica del diritto vigente

2.5.1 Legge del 22 giugno 2007 sulla vigilanza dei mercati finanziari

Art. 1 cpv. 1 lett. h

La FINMA è un'importante autorità di applicazione della LDB. Con l'inserimento della legge sui depositi bancari in questa disposizione della legge federale del 22 giugno 2007 concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, LFINMA; RS 956.1) divengono applicabili tutte le disposizioni procedurali di questa legge.

2.5.2 Legge dell'8 novembre 1934 sulle banche

Art. 24 cpv. 3

Affinché le procedure previste dai capi undicesimo e dodicesimo della legge sulle banche possano essere eseguite in maniera efficace e conforme agli obiettivi è particolarmente importante che i ricorsi eventuali in questo ambito non abbiano effetto sospensivo. La creazione dell'articolo 24 capoverso 3 LBCR persegue altresì la ripresa senza modifiche della normativa del vecchio articolo 111 della legge sull'organizzazione giudiziaria, abrogato a contare dal 31 dicembre 2006, e la revoca in generale dell'effetto sospensivo dei ricorsi nelle procedure ai sensi dei capi undicesimo e dodicesimo della legge sulle banche.

Il testo attuale dell'articolo 24 capoverso 3 LBCR con il suo rinvio al capoverso 2 era fonte di insicurezza giuridica perché non era chiaro se il rinvio si riferiva unicamente ai ricorsi dei creditori e proprietari di una banca oppure a tutti i ricorsi nelle procedure ai sensi dei capi undicesimo e dodicesimo della legge sulle banche. Grazie a una formulazione chiara la volontà del legislatore è espressa in maniera inequivocabile, in sintonia con la relativa giurisprudenza. Si può così applicare la revoca dell'effetto sospensivo a tutti i ricorsi nelle procedure ai sensi dei capi undicesimo e dodicesimo della legge sulle banche.

Art. 27 cpv. 2

La sicurezza giuridica indispensabile all'esercizio di sistemi di pagamento o di regolamento di transazioni mobiliari è in pericolo se i mandati di pagamento o di transazione di valori mobiliari inseriti nel sistema sono revocati o se le transazioni già eseguite sono revocate. Il capoverso 2 inserito all'articolo 27 della legge sulle banche nel quadro della revisione del 2003 si prefiggeva di garantire la finalità dei mandati nei sistemi di pagamento o di regolamento di transazioni mobiliari in maniera corrispondente alla direttiva dell'UE sulla finalità. Questo obiettivo va

mantenuto quanto al suo contenuto. Nel frattempo è emerso a livello di prassi applicativa che il tenore attualmente in vigore è stato fonte di confusione relativamente al suo campo di applicazione. Il tenore di questa disposizione deve pertanto essere adeguato. La nuova formulazione segue quella della disposizione analoga dell'articolo 20 della legge federale sui titoli contabili¹⁴, che si applica però soltanto ai titoli contabili e ai casi di esecuzione forzata.

Art. 28 Procedura di risanamento

Capoverso 1

La valutazione di una buona prospettiva di risanamento efficace della banca segue la prassi in vigore. D'ora in poi però il risanamento non si limita alla sola sopravvivenza della pertinente banca; si potranno continuare anche singoli servizi bancari.

Capoverso 2

Non si può escludere che si renda necessaria l'emanazione di ulteriori disposizioni speciali per l'esecuzione della procedura di risanamento. In questo caso – come nel quadro dell'analoga disposizione dell'articolo 34 capoverso 3 LBCR – la FINMA può adottare normative in deroga al fallimento delle banche, sia mediante decisione nel singolo caso, sia nella forma astratta e generale di ordinanze. Nella fattispecie si tratterà soprattutto di disposizioni di natura formale e di tecnica di esecuzione.

Capoverso 3

La designazione di un incaricato del risanamento non è sempre imperativamente necessaria e può essere effettuata anche nell'ambito dell'omologazione, unicamente in vista dell'esecuzione di un piano di risanamento già esistente. In numerosi casi i principi del risanamento sono già noti all'avvio della procedura di risanamento e dovrebbero anche essere pubblicati ai fini di una comunicazione credibile. In questi casi è superfluo affidarne l'elaborazione a un incaricato.

Art. 29 Risanamento della banca

Se il piano di risanamento persegue la continuazione della banca esistente, occorre imperativamente garantire che ad avvenuta esecuzione del risanamento la banca adempia integralmente e durevolmente le condizioni di autorizzazione. Tale esigenza si applica già all'attuale procedura di risanamento.

Art. 30 Continuazione di servizi bancari

I servizi bancari a favore dei clienti devono essere mantenuti nella misura del possibile. Si tratta nella fattispecie della continuazione di singoli servizi bancari effettuati non per il salvataggio della banca esistente, bensì in vista della continuazione e del trasferimento di tutte o di singole operazioni bancarie nel senso di un disbrigo ordinato.

Capoverso 1

¹⁴ Cfr. RU 2009 3577, entrata in vigore il 1° gennaio 2010

La continuazione di singoli servizi bancari è d'ora in poi disciplinata come possibile misura di risanamento, perlomeno per quanto riguarda parti della banca, accanto alla continuazione della pertinente banca. In questo senso la procedura di risanamento non è più possibile soltanto quando la banca è mantenuta nella sua forma attuale (il che non è adeguato e auspicabile in tutti i casi). Piuttosto, purché sia tutelata la parità di trattamento di tutti i creditori, la continuazione di almeno una parte della banca può evitare il fallimento dell'intera banca attuale e quindi la cessazione di tutte le prestazioni di servizi e consentire infine la ricerca di una soluzione migliore per tutti i partecipanti.

La continuazione di servizi bancari può essere effettuata da sola o in combinazione con il risanamento del resto della banca. In merito si potrebbe ipotizzare il trasferimento di parti della banca attuale ad altri istituti e la continuazione simultanea della pertinente banca, risanata mediante una riduzione del suo campo di attività. Si potrebbe anche ipotizzare un trasferimento dell'intera attività bancaria soggetta ad autorizzazione e la continuazione della banca esistente in una forma e in una veste di autorizzazione diverse.

Capoverso 2

La continuazione di servizi bancari può essere effettuata in diversi modi. Il proscenio è occupato dal trasferimento di parti della banca ad altri istituti o dalla creazione di una banca transitoria («*bridge bank*») con apporto degli attivi e dei passivi.

Capoverso 3

Gli attivi e i passivi da trasferire come pure le relazioni contrattuali nelle quali la banca deve essere sostituita come partner contrattuale devono essere designati nel piano di risanamento. Il trasferimento nel quadro del piano di risanamento diviene efficace con l'esecutorietà della decisione di omologazione. Non devono essere prese in considerazione altre prescrizioni di forma; la decisione di omologazione vale in particolare come documento per il trasferimento di beni immobili. Le disposizioni della legge sulle fusioni, in particolare quelle sul trasferimento patrimoniale, non si applicano.

Art. 31 Approvazione del piano di risanamento

Capoverso 1

Come già nel caso della legislazione vigente, la FINMA omologa il piano di risanamento. Le esigenze da adempire in vista dell'omologazione rimangono essenzialmente immutate. Vi rientrano segnatamente una valutazione prudente degli attivi, un miglioramento presumibile dello statuto dei creditori rispetto all'esecuzione del fallimento della banca, come pure la presa in considerazione della graduatoria a livello di fallimento dei creditori fra di loro e rispetto ai proprietari.

Capoverso 2

Il piano di risanamento non necessita ulteriormente dell'approvazione espressa dell'assemblea generale. Ciò vale anche per le decisioni che rientrerebbero nella loro sfera di competenze. L'obiettivo di questa disposizione è di accelerare la procedura.

La convocazione e l'esecuzione di un'assemblea generale ritarderebbero il risanamento e ne metterebbero in pericolo la riuscita.

Capoverso 3

Se dal risanamento risulta una modificazione dell'attuale struttura di partecipazione alla banca nel senso che le partecipazioni sono trasferite, ridotte o ridefinite, tale circostanza non costituisce da sola un motivo di disdetta e non comporta la dissoluzione automatica dei rapporti di debito, anche se determina un cambiamento dei rapporti di maggioranza. Secondo la concezione svizzera le disposizioni contrattuali contrarie vanno considerate imperativamente inefficaci anche a livello internazionale.

Il medesimo disciplinamento si applica ai rapporti di debito che sono trasferiti nel quadro della continuazione di servizi bancari a una banca esistente o a una banca di transizione («*bridge bank*») possibilmente dominata dallo Stato. Il trasferimento delle relazioni contrattuali è effettuato per l'appunto affinché la banca riprendente subentri al posto della banca cedente in tutti i diritti e gli obblighi vincolati a tali relazioni e affinché i contratti trasferiti sussistano immutati nonostante il cambiamento di partner. Il partner contrattuale dispone nei confronti del riprendente dei medesimi diritti che aveva nei confronti della banca cedente. Il mero cambiamento di partner contrattuale non può determinare la fine delle relazioni di debito esistenti, come ad esempio i contratti di compensazione (contratti *close-out netting*). Ciò pregiudicherebbe in maniera massiccia l'obiettivo di conservazione del valore dell'operazione di risanamento.

Art. 31a Rifiuto del piano di risanamento

Capoverso 1

Il risanamento non può essere senz'altro imposto ai creditori a mente delle possibili massicce intromissioni nei loro diritti, ad esempio tramite riduzione, dilazione o conversione dei loro crediti. Nella misura in cui le misure di risanamento riguardano direttamente i loro diritti, la FINMA deve impartire loro un termine di rifiuto del piano di risanamento, al più tardi al momento della sua omologazione. La FINMA è tenuta a coinvolgere al più presto possibile i creditori. Non sarà però possibile orientarli in ogni caso prima dell'omologazione, forse perché l'acquietamento perseguito interviene soltanto dopo l'omologazione e perché un'informazione prematura su misure possibili ma non ancora definitive potrebbe essere fonte di ulteriore insicurezza. Se l'informazione è fornita soltanto al momento dell'omologazione, quest'ultima vale con la riserva del rifiuto da parte dei creditori.

Capoverso 2

Come già nel caso della legislazione vigente, la liquidazione deve essere ordinata se richiesta da un numero di creditori che rappresenta oltre la metà dei crediti della terza classe secondo i libri contabili. La classificazione risulta dalla disposizione dell'articolo 219 LEF, determinante in materia di graduatoria, fermo restando che al momento della decisione del piano di risanamento non esiste ovviamente alcuna graduatoria. Hanno quindi diritto di voto i soli creditori della terza classe ai sensi dell'articolo 219 capoverso 4 LEF, ossia unicamente quelli i cui crediti non sono garantiti da pegno, né privilegiati.

Art. 32 cpv. 3^{bis} (nuovo)

In ambito di legislazione sull'insolvenza delle banche l'impugnazione degli atti giuridici (*actio pauliana*) è prevista fin dopo l'esecuzione di una procedura di risanamento. Questa norma autonoma concernente il momento in cui devono essere fatte valere simili pretese deve essere completata per via di conseguenza con i termini di perenzione dell'articolo 292 LEF.

Art. 37a Depositi privilegiati

La versione dell'articolo 37b LBCR entrata in vigore con il disciplinamento transitorio, versione che descrive i depositi privilegiati, deve essere trasposta nel diritto permanente (e a rigore di logica prima dell'attuale art. 37a^{bis}). Questa disposizione riguarda in particolare l'entità dei depositi privilegiati, pari a 100 000 franchi per persona, il privilegio separato a favore dei crediti nei confronti delle fondazioni bancarie e di libero passaggio, nonché la copertura dei depositi privilegiati in ragione del 125 per cento con crediti svizzeri costantemente coperti oppure con altri attivi situati in Svizzera.

Il capoverso 1 fornisce una chiarificazione per quanto riguarda i depositi compresi nel privilegio, nel senso che essi devono essere intestati al titolare del conto. Ciò esclude in particolare dal privilegio gli aventi diritto invero conosciuti dalla banca, ma le cui relazioni non sono intestate al loro nome. La prassi ha evidenziato che soltanto approfondendo un grande dispendio si può accertare se i clienti titolari di conti non intestati al loro nome dispongono di altre relazioni di cliente. Grazie a questa nuova formulazione si può ora evitare il pericolo di un doppio privilegio non intenzionale.

Il capoverso 2, che riprende l'articolo 37c, è nuovo.

Art. 37b Pagamento immediato

L'articolo 37a^{bis} LBCR, introdotto dal disciplinamento transitorio e relativo al pagamento immediato con le risorse liquide disponibili dei depositi garantiti presso le succursali svizzere ed estere, deve essere trasposto nel diritto permanente.

Art. 37c

La competenza del Consiglio federale di adeguare l'entità dei depositi privilegiati alla svalutazione monetaria è d'ora in poi disciplinata dall'articolo 37a capoverso 2 LBCR.

Art. 37g Riconoscimento di decreti di fallimento e di misure esteri

Capoverso 1

L'attuale disposizione è ulteriormente precisata nel senso che oltre ai decreti di fallimento può essere riconosciuto qualsiasi genere di misure di insolvenza adottate all'estero. Ciò corrisponde all'obiettivo che risulta fin da oggi dalla rubrica dell'articolo come pure alla prassi della FINMA.

Capoverso 2

Se è garantita la parità di trattamento dei creditori in Svizzera e la presa in considerazione del privilegio di cui godono secondo il diritto svizzero, la FINMA deve poter riconoscere le procedure estere di insolvenza (comprese le misure di protezione e di risanamento), come pure gli amministratori che vi sono istituiti, senza essere imperativamente tenuta a eseguire una procedura particolare in Svizzera. La liquidazione del patrimonio particolare può così essere effettuata in forma semplificata sotto la sorveglianza della FINMA (in maniera analoga all'US-Chapter 15).

Capoverso 3

Questa disposizione è ripresa senza modificazioni dalla legislazione in vigore.

Capoverso 4

Se il patrimonio situato in Svizzera non può essere messo a disposizione della massa di insolvenza estera ai sensi del capoverso 2 e se deve essere eseguita una procedura particolare per il patrimonio in Svizzera, la FINMA potrà d'ora in poi fare partecipare alla procedura non soltanto i creditori privilegiati, bensì tutti i creditori in Svizzera e all'estero.

Capoverso 5

In complemento alle disposizioni della legge sulle banche relative al riconoscimento delle misure estere di insolvenza sono applicabili come finora le disposizioni della legge federale del 18 dicembre 1987 sul diritto internazionale privato (LDIP; RS 291).

Art. 37h

La garanzia dei depositi era finora disciplinata dalla LBCR e poggiava a titolo complementare sull'autodisciplina delle banche. Con la legge sui depositi bancari la garanzia dei depositi è d'ora in poi disciplinata in una legge autonoma, ragione per la quale la LBCR può limitarsi a un rinvio.

*Art. 37i *Averi non rivendicati**

L'attuale articolo 37i LBCR (cessione legale) figura d'ora in poi nella legge sui depositi bancari (art. 4 cpv. 4).

Con il concetto di averi non rivendicati si intendono diritti spettanti a una persona che ha perso il contatto con il debitore. Finché sono di natura materiale tali diritti non sono in linea di massima soggetti ad alcuna prescrizione. Nel caso delle banche tali diritti vertono in particolare sul contenuto di cassette di sicurezza e di depositi della clientela. Il Tribunale federale ha poi anche qualificato come contratto improprio di custodia il «contratto con le casse di risparmio»¹⁵, ragione per la quale la prescrizione dei crediti provenienti da siffatti contratti e da altri contratti usuali delle banche inizia soltanto con la loro estinzione. Il contratto di deposito è tuttavia estinto da una disdetta che necessita di essere ricevuta, circostanza che determina di fatto l'imprescrittibilità dei crediti se il cliente non può essere raggiunto.

¹⁵ STF 100 II 153 segg.

Un'importante lacuna della legislazione in vigore è costituita dal fatto che in quanto debitrice la banca non sa se e come può separarsi con effetto liberatorio dagli averi non rivendicati. Neppure secondo la legge sulle fusioni¹⁶ esistono possibilità di trasferimento degli averi non rivendicati – con esclusione della scadenza ed effetto liberatorio per la banca – all'infuori della fusione con un altro soggetto di diritto. Ciò provoca notevoli problemi, attualmente insolubili in maniera soddisfacente, soprattutto in ambito di liquidazione delle banche.

Il presente disciplinamento non anticipa una normativa generale sulla scadenza e la prescrizione degli averi non rivendicati. Essa consente comunque di risolvere il problema di imprescrittibilità specifico alle banche in combinazione con l'assenza di trasmissibilità.

Capoverso 1

Grazie a questa disposizione il cambiamento di debitore è possibile anche senza l'assentimento del creditore. Il trasferimento non può tuttavia essere effettuato a qualsiasi soggetto di diritto: al posto della banca cedente deve imperativamente subentrare un'altra banca affinché il creditore degli averi non rivendicati possa beneficiare di una vigilanza equivalente. Questa regolamentazione consente anzitutto di risolvere il problema latente delle banche che si trovano in liquidazione ordinaria, ma non hanno la possibilità di concluderla a causa della presenza di averi non rivendicati. Una banca deve poter trasferire a un'altra banca i suoi averi non rivendicati soltanto nel quadro di una liquidazione; anzi per tutte le banche che detengono averi non rivendicati deve esistere la possibilità di trasferirli a un'apposita banca specializzata in averi non rivendicati. Si potrebbe in tal modo garantire un'assistenza più semplice e più professionale a queste relazioni con la clientela.

Capoverso 2

Il trasferimento degli averi non rivendicati a un'altra banca deve essere effettuato mediante contratto scritto tra la banca cedente e la banca riprendente. Questa esigenza di forma garantisce che il trasferimento possa essere ricostruito anche in epoche successive.

Capoverso 3

In caso di fallimento della banca scadono in linea di massima tutti i debiti. Viene così a sparire la problematica dell'imprescrittibilità degli «averi a risparmio». Il fallimento solleva però il problema dell'inserimento nella graduatoria: esso è possibile a condizione che non soltanto il nome del creditore sia conosciuto, ma anche che il suo domicilio possa essere indicato¹⁷. Solo in questo modo è possibile garantire che i terzi possano contestare la pretesa. Nel fallimento di una banca è comunque giustificato prendere in considerazione i creditori di averi non rivendicati nonostante l'assenza di dati di contatto e consentire che il liquidatore inserisca nella graduatoria i loro crediti risultanti dai libri contabili. Nell'ipotesi che una siffatta pretesa venga contestata da un altro creditore, il liquidatore del fallimento deve tutelare al suo posto gli interessi di questo creditore. Un eventuale dividendo sul

¹⁶ RS 221.301

¹⁷ STF 51 III 135, consid. 2

credito derivante dagli averi non rivendicati sarà normalmente custodito durante i dieci anni successivi alla chiusura della procedura di fallimento.

Gli averi non rivendicati che come il contenuto di un deposito della clientela o di una cassetta di sicurezza costituiscono una pretesa materiale non rientrano nella massa fallimentare generale, ma rimangono di proprietà del creditore. Conformemente al capoverso 1 il liquidatore può trasferirli a un'altra banca. Anche in questo caso il liquidatore del fallimento tutela fino al momento del trasferimento gli interessi del creditore interessato nei confronti di terzi.

Capoverso 4

In linea di massima gli averi non rivendicati possono essere definiti nel senso che non si hanno notizie da parte del creditore e che la banca non può più contattare il creditore. Il Consiglio federale dovrà definire nell'ordinanza quando e in quale forma questa esigenza sarà adempita. A tale scopo potrà fondarsi sulla definizione che ne danno le direttive dell'Associazione svizzera dei banchieri del 2 febbraio 2000 sul trattamento dei conti, dei depositi e delle cassette di sicurezza non rivendicati.

2.5.3 Legge del 24 marzo 1995 sulle borse

Art. 36a

Capoverso 1

I commercianti di valori mobiliari che detengono depositi dei clienti devono come finora affiliarsi imperativamente alla garanzia dei depositi. Ad essi si applicano in linea di massima ulteriormente le medesime norme di insolvenza delle banche, ragione per la quale si può rinviare a queste disposizioni.

I criteri di calcolo del rischio proprio delle banche applicabili alle banche non consentono di tenere integralmente conto dello statuto particolare dei commercianti di valori mobiliari. Occorre inoltre tenere conto delle esperienze tratte dai casi di applicazione dell'attuale garanzia dei depositi. Esse evidenziano che per quanto riguarda i commercianti di valori mobiliari si registra statisticamente non soltanto un numero maggiore di casi di applicazione, ma che nonostante la minore entità dei depositi esiste un rischio di perdita maggiore rispetto a quello delle banche. Si giustifica pertanto il fatto di prendere in considerazione come ulteriore criterio l'attività dei commercianti di valori mobiliari.

Il rinvio di questa disposizione (anche) agli articoli 38 e 39 LBCR è d'altronde divenuto inoperante con l'entrata in vigore della LFINMA e lo stralcio delle disposizioni in materia di responsabilità dell'incaricato della FINMA finora disciplinate da questi articoli.

2.5.4 Legge del 25 giugno 1930 sulle obbligazioni fondiari

Art. 42 (nuovo)

La vigilanza sulle due centrali di emissione di obbligazioni fondiari è effettuata in maniera analoga a quella delle banche. La legge del 25 giugno 1930 sulle

obbligazioni fondiarie (LOF; RS 211.423.4) non contiene tuttavia disposizioni sulla competenza in caso di insolvenza. Anche nel caso delle centrali di emissione di obbligazioni fondiarie le procedure di insolvenza devono essere effettuate secondo le prescrizioni specifiche alle banche, di competenze della FINMA. Nella legge sulle obbligazioni fondiarie deve pertanto essere inserito un rinvio alle disposizioni in materia di insolvenza della LBCR (misure di protezione, procedura di risanamento e di fallimento). Diversamente dai commercianti di valori mobiliari non è necessario che le centrali di emissione di obbligazioni fondiarie partecipino alla garanzia dei depositi, perché i crediti sono regolarmente garantiti da pegno e gli investimenti non sono destinati alla liquidità a breve termine dei creditori.

2.5.5 Legge del 23 giugno 2006 sugli investimenti collettivi

Art. 35 cpv. 1

L'applicabilità delle disposizioni in materia di procedura concordataria è esclusa dall'applicazione per analogia delle disposizioni in materia di fallimento della legge sulle banche in virtù dell'articolo 137 della legge federale del 23 giugno 2006 sugli investimenti collettivi di capitale (legge sugli investimenti collettivi, LICol; RS 951.31). Il rinvio alla procedura concordataria diviene per corrispondenza inoperante.

Art. 137 Apertura del fallimento

Capoverso 1

La FINMA ha la competenza di tutte le operazioni di liquidazione nel contesto degli investimenti collettivi di capitale. La LICol non reca tuttavia disposizioni sul fallimento di una società di investimento o della direzione di un fondo. Comunque anche nel caso di questi titolari dell'autorizzazione autorizzati e sorvegliati dalla FINMA è opportuno trasferire alla FINMA la competenza dell'apertura del fallimento e l'esecuzione della sua procedura. In maniera analoga alle disposizioni della legge sulle banche, in caso di pericolo di insolvenza la FINMA decide in merito all'opportunità di avviare la procedura di fallimento o di ordinare la liquidazione ordinaria o ogni altra misura adeguata.

Capoverso 2

In virtù della competenza della FINMA di avviare il fallimento e di eseguire la procedura di fallimento si applicano le disposizioni stabilite dalla legge sulle banche per gli intermediari finanziari. L'applicabilità delle disposizioni in materia di procedura concordataria ai sensi degli articoli 293 e seguenti LEF va pertanto esclusa. Non sussiste più alcuna necessità di una procedura concordataria complementare. Le leggi sulla vigilanza dei mercati finanziari offrono alla FINMA sufficienti possibilità di intervento tempestivo. Se del caso si può parimenti rinunciare alla moratoria del diritto della società anonima ai sensi degli articoli 725 e seguenti del CO.

Capoverso 3

In caso di insolvenza di un titolare dell'autorizzazione si applicano per analogia le disposizioni in materia di fallimento della LBCR.

I compiti e le competenze dell'incaricato dell'inchiesta ai sensi dell'articolo 36 della legge sulla vigilanza dei mercati finanziari ricoprono integralmente quelle dell'attuale amministratore. La funzione dell'amministratore è stata ripresa dalla vecchia legge sui fondi di investimento, ma è stata completamente sostituita dall'incaricato dell'inchiesta in quanto strumento unitario di vigilanza nel quadro della vigilanza sui mercati finanziari. Questa disposizione può senz'altro essere abrogata.

2.5.6 Legge del 17 dicembre 2004 sulla sorveglianza degli assicuratori

Art. 51 *Provvedimenti conservativi*

Capoverso 2 lettera h

L'articolo 17 della legge federale del 17 dicembre 2004 sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione (legge sulla sorveglianza degli assicuratori, LSA; RS 961.01) statuisce l'obbligo dell'impresa di assicurazione di garantire le pretese derivanti dai contratti di assicurazione con un patrimonio vincolato. L'articolo 74 dell'ordinanza del 9 novembre 2005 sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione private (ordinanza sulla sorveglianza, OS; RS 961.011) precisa che l'importo legale del patrimonio vincolato deve essere coperto in ogni momento dagli attivi e che in caso di insufficienza di copertura l'impresa di assicurazione deve integrare senza indugio il patrimonio vincolato. Se constatata un'insufficienza di copertura la FINMA deve prendere le misure adeguate all'integrazione del patrimonio vincolato. In considerazione della funzione centrale della copertura del patrimonio vincolato l'eseguibilità di misure corrispondenti è di grande importanza.

L'articolo 16 lettera b della vecchia legge sull'assicurazione contro i danni prevedeva a titolo di misura non soltanto la possibilità di esigere l'accumulazione del patrimonio vincolato, ma se del caso anche la possibilità di ordinarne direttamente un aumento. In quanto legge che ha sostituito la legge sull'assicurazione contro i danni la LSA non contiene più alcuna simile disposizione esplicita, sebbene lo scopo della nuova legislazione sia stato di riprendere senza cambiamenti a livello di contenuto le disposizioni concernenti i provvedimenti conservativi¹⁸. In assenza di una norma esplicita la decisione di misure di aumento del patrimonio vincolato poggia *de lege lata* sulla norma generale in materia di provvedimenti dell'articolo 51 capoverso 1 LSA. Ciò non presenta problemi se si tratta di ordinare un aumento del patrimonio vincolato. Nei casi straordinari nei quali l'autorità di vigilanza deve ordinare direttamente l'assegnazione di valori patrimoniali al patrimonio vincolato possono però sorgere dubbi sull'esistenza di una base legale sufficiente per una siffatta decisione creatrice di diritto, che istituisce un privilegio avente ripercussioni materiali sui valori patrimoniali. Per eliminare questi dubbi l'adozione di questa misura è inserita esplicitamente nel catalogo esemplare di misure.

¹⁸ Messaggio del 9 maggio 2003 concernente una legge sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione (legge sulla sorveglianza degli assicuratori [LSA]) e la modifica della legge federale sul contratto d'assicurazione, FF **2003** 3233, 3273.

Capoverso 2 lettera i

La moratoria e la proroga dei termini in materia di impegni delle imprese di assicurazione erano esplicitamente previste dall'articolo 16 lettera e della legge sull'assicurazione contro i danni. Queste misure non sono però state riprese nel catalogo della LSA sebbene – proprio come nel caso delle banche, dove la moratoria e la proroga dei termini sono esplicitamente disciplinate – esse corrispondano a un'importante necessità, segnatamente in caso di insolvenza dell'impresa di assicurazione. La decisione di moratoria e di proroga dei termini poggia *de lege lata* sulla norma generale in materia di provvedimenti dell'articolo 51 capoverso 1 LSA. In futuro, in considerazione dell'importanza delle misure, segnatamente per quanto riguarda la protezione degli assicurati, la competenza dell'autorità di vigilanza dovrà figurare esplicitamente nella legge.

Capoverso 3

Le modalità di comunicazione di una misura e la cerchia dei destinatari dipende dal singolo caso. A seconda della misura può essere opportuna una pubblicazione per tutelare gli interessi dei terzi (ad es. in caso di moratoria o di proroga dei termini oppure in caso di revoca della facoltà di rappresentanza agli organi). Negli altri casi una pubblicazione potrebbe più che mai provocare una crisi di fiducia e quindi ostacolare un'eliminazione rapida della lacuna. Per questo motivo si rinuncia solitamente a rendere pubbliche l'intimazione di direttive agli organi dell'impresa di assicurazione o la limitazione di determinate attività commerciali. La possibilità di pubblicare le misure in determinati casi corrisponde al disciplinamento dell'articolo 26 capoverso 2 LBCR.

Art. 52 Liquidazione

Nell'ambito del suo catalogo di misure l'autorità di vigilanza può non soltanto ordinare la liquidazione di un'impresa di assicurazione, ma anche nominarne il liquidatore. L'assoggettamento alla vigilanza da parte della FINMA sussiste anche quando questa impresa di assicurazione decide di sua iniziativa la propria liquidazione. Anche in questo caso la FINMA fruisce pertanto della possibilità di nominare il liquidatore che sorveglierà fino alla completa conclusione dell'attività rilevante ai fini della vigilanza.

Art. 53 Dichiarazione di fallimento

Conformemente all'attuale disciplinamento della LSA l'apertura del fallimento di imprese di assicurazione è effettuata nel quadro di un'interazione complessa tra la FINMA e il giudice ordinario del fallimento. La competenza formale spetta al giudice ordinario del fallimento, ma la FINMA fruisce di diritti di codecisione che vanno imperativamente presi in considerazione in caso di apertura del fallimento e di istituzione di un amministratore del fallimento. Come conseguenza degli insegnamenti tratti dal caso della Spar- und Leihkasse Thun, la competenza in ambito di fallimento di una banca è stata integralmente trasferita alla FINMA. Anche nel settore assicurativo non ha alcun senso mantenere ulteriormente un disciplinamento bipartito delle competenze. Come nel caso delle banche, la FINMA avrà la competenza unica anche in caso di fallimento di un'impresa di assicurazione, in maniera analoga alle disposizioni sul fallimento delle banche.

Il disciplinamento proposto riprende nella LSA le pertinenti disposizioni della LBCR in materia di fallimento delle banche e le completa con le norme già esistenti, specifiche alle assicurazioni.

Capoverso 1

Per analogia con le disposizioni della LBCR, la FINMA decide in presenza di un pericolo di insolvenza se debba essere avviato il fallimento o la liquidazione ordinaria oppure se debbano essere ordinate altre misure adeguate.

Capoverso 2

In virtù della competenza della FINMA di avviare il fallimento e di eseguire la procedura di fallimento si applicano anche alle imprese di assicurazione le disposizioni stabilite dalla legge sulle banche per gli intermediari finanziari. L'applicabilità delle disposizioni in materia di procedura concordataria ai sensi degli articoli 293 e seguenti LEF va pertanto esclusa. Non sussiste più alcuna necessità di una procedura concordataria complementare. Le leggi sulla vigilanza dei mercati finanziari offrono alla FINMA sufficienti possibilità di intervento tempestivo. Se del caso si può parimenti rinunciare alla moratoria del diritto della società anonima ai sensi degli articoli 725 e seguenti del CO.

Capoverso 3

A seconda del volume e delle difficoltà della procedura di fallimento da eseguire la FINMA istituisce uno o più liquidatori del fallimento. Si tratterà generalmente di un incaricato del pool di incaricati della FINMA, avente dimestichezza delle questioni assicurative. La liquidazione può anche essere affidata all'incaricato dell'inchiesta istituito in precedenza e quindi familiarizzato con la questione.

Art. 54 Effetti e iter

La decisione di liquidazione fallimentare di un'impresa di assicurazione insolvente (come la liquidazione fallimentare di una banca o di un altro intermediario finanziario sottoposto alla vigilanza della FINMA) persegue il medesimo obiettivo e i medesimi effetti giuridici dell'apertura del fallimento ai sensi della LEF. In entrambi i casi si tratta per l'essenziale di accertare gli attivi, di riunirli, di realizzarli e di liquidare i debiti.

Capoverso 2

La procedura di liquidazione fallimentare di imprese di assicurazione insolventi deve tenere conto delle loro peculiarità, ma anche delle norme affermate del fallimento (art. 221 segg. LEF). Pertanto, come nel caso del fallimento delle banche, si applicano le norme della LEF sempre che le disposizioni speciali della presente legge non vi si oppongano.

Capoverso 3

Per analogia con le disposizioni vigenti in materia di fallimento delle banche, anche nel caso delle imprese di assicurazione non si può escludere che si renda necessaria l'emanazione di ulteriori disposizioni speciali per l'esecuzione della liquidazione fallimentare. In questo caso la FINMA può ordinare norme derogative sia mediante decisione nel singolo caso, sia nella forma astratta e generale di ordinanze. Nella

fattispecie si tratterà soprattutto di disposizioni di natura formale, come effettuato a livello di banche nel quadro dell'ordinanza dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari del 30 giugno 2005 sul fallimento di banche e di commercianti di valori mobiliari (Ordinanza FINMA sul fallimento bancario, OFB-FINMA; RS 952.812.32).

Art. 54a Crediti derivanti dai contratti di assicurazione (nuovo)

Il presente articolo riprende testualmente le disposizioni finora recate dall'articolo 54 capoversi 3 e 4 LSA. Il solo capoverso 1 è stato adeguato dal profilo linguistico all'articolo 36 LBCR, nel senso che i crediti degli assicurati che possono essere constatati mediante i libri dell'impresa di assicurazione non sono più considerati insinuati, bensì annunciati.

Art. 54b Assemblea dei creditori e comitato dei creditori (nuovo)

Capoverso 1

Secondo la legislazione in vigore nel caso del fallimento della banca non è convocata un'assemblea dei creditori. Questa norma affermata è da un canto destinata ad accelerare la procedura. Come nel caso di una banca, in considerazione del numero elevato di creditori, della complessità delle operazioni di liquidazione da intraprendere e della rapidità di azione richiesta, l'esecuzione della liquidazione fallimentare di un'impresa di assicurazione non sarebbe praticabile sotto la vigilanza dell'assemblea dei creditori. Lo statuto dei creditori non è però peggiorato dall'assenza di un'assemblea dei creditori. I loro diritti sono tutelati dai liquidatori del fallimento, che sono obbligati a rendere conto alla FINMA.

I liquidatori convocano segnatamente un'assemblea dei creditori se le decisioni in ambito di liquidazione fallimentare toccano importanti interessi dei creditori e se il loro accordo può contribuire a uno svolgimento senza intoppi della procedura.

Capoverso 2

Come nel caso del fallimento delle banche anche in ambito di fallimento di un'impresa di assicurazione la FINMA istituisce un comitato dei creditori se ciò è opportuno per una rappresentanza adeguata degli interessi dei creditori. Essa ne può descrivere i singoli compiti.

Art. 54c Ripartizione e chiusura della procedura (nuovo)

Capoverso 1

La ripartizione ai creditori degli attivi disponibili alla conclusione della procedura di fallimento si fonda in linea di massima sulle disposizioni degli articoli 261 e seguenti LEF. Diversamente dalla LEF, come nel caso del fallimento delle banche e in un intento di economia procedurale, l'elenco di ripartizione non viene allestito e i singoli creditori sono unicamente informati sulla quota loro spettante. Nel quadro del diritto di prendere visione degli atti va comunque garantito in linea di massima il diritto dei creditori di consultare l'elenco di ripartizione.

Capoverso 2

Nel suo rapporto finale il liquidatore del fallimento deve nuovamente compendiare sommariamente i principali punti angolari e problemi della procedura, nonché singoli processi nei quali la massa fallimentare è stata coinvolta a livello attivo o passivo. Fatta salva un'intimazione esplicita in singoli casi, non è necessaria una presentazione molto dettagliata.

Il rapporto finale deve peraltro contenere le indicazioni che possono rivelarsi importanti alla conclusione della procedura. Rientrano in questo ambito l'elenco delle cessioni di diritti ai creditori ancora aperte. Vi devono peraltro essere indicati i dividendi non ancora pagati, nonché i valori separati in deposito non ancora consegnati.

L'attività dei liquidatori del fallimento termina con la consegna del rapporto finale alla FINMA.

Capoverso 3

La procedura di liquidazione fallimentare termina con la pubblicazione della conclusione della procedura da parte della FINMA. Rientrano nelle decisioni di chiusura della procedura anche quelle relative ai valori in deposito non ritirati e alle pretese che non sono state fatte valere.

Art. 54d Procedura estera di insolvenza (nuovo)

Anche nel contesto delle imprese di assicurazione il riconoscimento di decreti esteri di fallimento e di misure estere di insolvenza, come pure il coordinamento delle procedure di insolvenza in Svizzera con le procedure in corso all'estero, deve essere effettuato conformemente alle medesime disposizioni applicate agli altri intermediari finanziari. Basta quindi un rinvio alla normativa corrispondente degli articoli 37f e 37g LBCR.

Art. 56 Liquidazione fallimentare del patrimonio vincolato

Le disposizioni attuali del presente articolo sono riprese testualmente, ma adeguate alla nuova competenza della FINMA. Nell'intento di migliorarne la comprensione la norma è d'ora in poi suddivisa in due capoversi.

Capoverso 1

Consecutivamente alla competenza unica della FINMA anche in ambito di fallimento delle imprese di assicurazione, decade il mandato dell'amministrazione del fallimento di realizzare il patrimonio vincolato come previsto finora. Nella sua veste di autorità del fallimento, la FINMA potrà d'ora in poi ordinare direttamente la realizzazione del patrimonio vincolato, sempre che non prenda misure speciali. A titolo di misura speciale si può in particolare pensare al trasferimento dell'effettivo di assicurati ai sensi dell'articolo 51 capoverso 2 lettera d LSA. Questa misura più che ovvia è d'ora in poi menzionata a titolo esemplare.

Capoverso 2

Il momento dell'estinzione dei contratti di assicurazione è d'ora in poi abbinato alla decisione della FINMA di realizzare il patrimonio vincolato. Rimangono invece

immutate le disposizioni relative alle pretese che insorgono nel contesto dell'estinzione dei contratti.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il progetto istituisce l'obbligo per la Confederazione di anticipare i depositi garantiti nell'ipotesi che in caso di garanzia il FGD non ne sia in grado. Se è colpito un grande istituto questa circostanza può provocare a breve termine un notevole picco di pagamento alla Confederazione. Non si teme però una perdita durevole per la Confederazione. Da un canto, in virtù delle disposizioni sui fondi propri, l'istituto in fallimento dispone generalmente di attivi sufficienti per rimborsare le prestazioni ricevute dalla Confederazione; d'altro canto il FGD è comunque tenuto a rimborsare integralmente con interesse l'anticipo ricevuto. I costi del sistema sono quindi sopportati esclusivamente dalle banche. Diversamente dalla situazione attuale si constata anzi un miglioramento e uno sgravio per la Confederazione, che viene indennizzata con un premio annuale per la sua disponibilità a fornire un anticipo.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Il progetto costituisce uno sgravio per i Cantoni nella misura in cui le banche cantonali approfittano del pagamento rapido dei depositi garantiti e non devono mettere a disposizione questo denaro, sempre che vi siano tenuti a mente delle singole garanzie di Stato.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Dopo un primo rafforzamento della protezione dei depositanti posto in vigore il 20 dicembre 2008, il presente progetto migliora ancora una volta in maniera significativa la loro protezione. In futuro i depositi presso le banche sono garantiti senza riserve fino a 100 000 franchi. Questa circostanza contribuirà notevolmente alla stabilità e all'attrattiva della piazza finanziaria svizzera.

Per le banche i contributi annui previsti corrispondono a costi annui di 8 punti di base (pb = 1/10 per mille) nel corso dei primi 22 anni di esistenza del FGD. Essi costituiscono i principali fattori di costo del sistema previsto. Per la costituzione in pegno sono inoltre previsti costi annui di 1,5 pb. La liquidità supplementare costa dal canto suo circa 1 pb finché deve essere mantenuta. A ciò si aggiunge ancora il premio di 1 pb per la messa a disposizione dell'anticipo della Confederazione. Ne risultano complessivamente costi annui medi di 12 pb. Per la singola banca i costi sono presumibilmente compresi tra 9 e 33 pb, a seconda della ponderazione del rischio conformemente all'attuale modello di calcolo.

Le cerchie bancarie sostengono che costi annui pari a 12 pb assorbirebbero il 25 per cento dell'utile annuo delle banche per il pagamento del contributo. Non possiamo condividere questa affermazione approssimativa.

È possibile fare riferimento ai calcoli basati sul margine medio di interesse netto – utile di interesse meno i costi di gestione e di rischio – delle banche primariamente attive nelle operazioni di credito nel corso degli ultimi dieci anni. Tale margine di interesse netto ammonta a 61 punti di base. Se si tiene inoltre conto del fatto che i depositi garantiti di queste banche ammontano in media a un terzo della somma di bilancio, si ottiene una riduzione media del margine di interesse netto di 4 punti di

base, ossia del 7 per cento circa. A seconda dell'entità del rischio proprio del singolo istituto e della quota effettiva di depositi garantiti rispetto alla somma di bilancio, i costi annui conformemente all'attuale modello di calcolo possono raggiungere circa 33 punti di base; secondo i medesimi calcoli ciò potrebbe ridurre il margine di interesse netto di 15 punti di base, ossia del 44 per cento nell'ipotesi più sfavorevole.

Si ottiene un'immagine paragonabile se, come parametro di riferimento, si considera l'utile annuo netto. Anche nel caso di contributi pari a 40 punti di base gli utili delle banche specializzate in operazioni di borsa e sui titoli e in gestione patrimoniale e quelli delle grandi banche calerebbero soltanto del 2-4 per cento. Anche per quanto riguarda le banche cantonali questo aumento dei contributi ridurrebbe l'utile del solo 10-15 per cento. Va comunque osservato che nel caso di contributi pari a 40 punti di base le banche regionali e le banche Raiffeisen subirebbero un calo degli utili fino al 50 per cento. Il sistema proposto poggia però su costi medi annui di soli 12 punti di base. Anche nel caso delle banche regionali e delle banche Raiffeisen il calo ipotizzato degli utili si situa attorno al 15 per cento, ciò che va senz'altro ritenuto sostenibile.

È ipotizzabile che le banche possano compensare primariamente questa perdita di margine nel settore dei conti di risparmio e di transizione. L'interesse versato sugli averi a risparmio – che secondo i rilevamenti della BNS ammonta attualmente in media allo 0,44 per cento – dovrebbe quindi calare ulteriormente. I nuovi costi delle banche influenzerebbero pertanto gli averi a risparmio della clientela, ma essi devono essere accettati se si intende erigere un solido sistema di garanzia dei depositi. Essi sono peraltro paragonabili agli oneri di sistemi analoghi. In Germania il sistema di garanzia dei depositi costa 4-28 pb, in Francia 15-18 pb e negli Stati Uniti 5-118 pb. Il contributo annuo in quanto fattore principale di costi è necessario nel volume prescelto per allontanarsi entro un termine ragionevole dalle attuali ripercussioni procicliche del sistema con i loro noti inconvenienti. Va inoltre osservato che diversamente da altri sistemi non è prevista un'accumulazione ad oltranza; i contributi annui cessano non appena il capitale mirato è stato interamente accumulato. A partire da questo momento il sistema può essere considerato di costo molto basso. Va infine ricordato che i costi del sistema sono trasferiti sulle singole banche in funzione di una ponderazione dei rischi. Il nuovo sistema di garanzia dei depositi avrà pertanto una diversa ripercussione sulla remunerazione degli averi della clientela di ogni singola banca. In definitiva le banche a debole rischio potranno offrire ai loro clienti condizioni di interesse migliori di quelle che effettuano operazioni con rischi elevati. Questa circostanza indurrà a sua volta i depositanti a dare la preferenza alle banche a debole rischio poiché vi troveranno migliori condizioni per una medesima sicurezza, il che non può che essere caldeggiato dal profilo dell'economia globale.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è previsto nel programma di legislatura. I motivi possono essere evinti dalle spiegazioni che precedono.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

La legge sui depositi bancari poggia sull'articolo 98 Cost.

5.2 Delega di competenze legislative

Nel quadro delle disposizioni di esecuzione della presente legge gli elementi qui appresso dovranno essere ulteriormente disciplinati dal Consiglio federale a livello di ordinanza:

- condizioni alle quali i servizi bancarie possono essere continuati;
- disposizioni sull'organizzazione dell'amministrazione del Fondo (ad s. consiglio di amministrazione, eventuale segreteria, ufficio di revisione);
- dettagli concernenti il rischio proprio delle banche per il calcolo dei contributi al FGD;
- standard di rendiconto.

Garanzia in Stati selezionati (stato aprile 2009)			
	Garanzia per	Importo massimo per persona e conto	Sistema
AUS	Tutti i tipi di depositi	1 milione di dollari australiani. Possibilità per le banche di offrire una garanzia illimitata contro il pagamento di un premio.	<i>Finanziamento:</i> finanziamento a posteriori in caso di sinistro. Copertura da parte dello Stato, che diviene un creditore autorizzato a chiedere il fallimento. Questa garanzia di Stato è una misura temporanea della durata di 3 anni.
D	Depositi privati a risparmio, conti correnti e averi a vista e a termine; sono esclusi i conti delle ditte	L'attuale Einlagen-sicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz (EA-EG) limita il diritto all'indennizzo al 90 % di un massimo di 20 000 euro. Esiste un impegno politico di garanzia illimitata dello Stato.	<i>Finanziamento:</i> finanziamento anticipato di un fondo volontario di garanzia; alimentazione privata. <i>Premio:</i> 0,008 % all'anno della voce di bilancio «Impegni nei confronti della clientela» a prescindere dal rating bancario (premio variabile in discussione politica); gli istituti di nuova adesione versano un premio unico dello 0,05 % sugli impegni. <i>Volume del fondo:</i> attualmente circa 4,5 miliardi di euro, non è pubblicato; il limite inferiore è pari al «doppio della somma dei contributi versati l'ultima volta»; se si scende al di sotto di questo limite, il finanziamento è effettuato con contributi speciali delle banche o assunzione di crediti; nessun limite superiore. <i>Diversi:</i> un disciplinamento nella legge della garanzia illimitata dello Stato sarebbe effettuata unicamente se il fondo di garanzia dei depositi dovesse essere sovraccaricato. Le casse di risparmio e le banche cooperative si sostengono se del caso a vicenda.
F	Tutti e tipi di depositi, titoli, assicurazioni sulla vita, averi	70 000 euro in genere,	<i>Finanziamento:</i> finanziamento anticipato di un fondo volontario di garanzia dei depositi; alimentazione privata. Quando le riserve del fondo sono esaurite il volume delle risorse necessa-

Garanzia in Stati selezionati (stato aprile 2009)			
	Garanzia per	Importo massimo per persona e conto	Sistema
	previdenziali, previdenza sociale	90 000 euro per la previdenza sociale	rie è calcolato alla Commissione delle banche e finanziato ex post dalle banche. Impegno politico di richiesta di risorse alla banca centrale. <i>Premio:</i> premio ponderato in funzione del rischio; possibilità di decreto governativo per l'iniezione di risorse supplementari speciali da parte delle banche. <i>Volume del fondo:</i> attualmente circa 1,8 miliardi di euro. Nessun volume mirato concreto. In caso di sinistro ulteriore richiesta di risorse in misura praticamente illimitata.
GB	Tutti i tipi di depositi, prestazioni assicurative. Diritti derivanti da operazioni di investimento (ad es. pretese in responsabilità per esecuzione incorretta di transazioni), indennità in caso di truffa, per perdita di depositi dei clienti, ecc.	50 000 lire sterline	<i>Finanziamento:</i> finanziamento a posteriori in caso di sinistro. Copertura tramite il Financial Services Compensation Scheme (FSCS), alimentato dal settore privato. Chiave di contribuzione delle banche proporzionale alla quota di mercato dei depositi garantiti. In caso di sinistro il FSCS può chiedere l'anticipo dell'importo necessario all'UK Treasury. Le banche devono corrispondere un interesse su tale anticipo. <i>Cambiamento di sistema in progetto:</i> il Governo è stato incaricato di introdurre un sistema a finanziamento anticipato. Il volume mirato del fondo ammonta all'1,5 % dei depositi garantiti, ossia a circa 13 miliardi di lire sterline.

I	Il fondo privato copre tutti i tipi di depositi; il fondo dello Stato copre i depositi a vista, a termine e i conti di risparmio	103 291 euro per persona fisica o giuridica.	<i>Finanziamento:</i> finanziamento anticipato di un fondo di protezione dei depositi (<i>Fondo interbancario di Tutela dei Depositi</i>) alimentato da tutti gli istituti di credito. Nell'ipotesi che gli averi del fondo siano insufficienti lo Stato italiano (<i>Fondo nazionale di Garanzia Italiano</i>) assumerebbe la differenza a titolo di misura temporanea per la durata di tre anni. <i>Premio:</i> premio ponderato in funzione del rischio e dei depositi. <i>Volume del fondo:</i> l'obiettivo è un volume compreso tra lo 0,4 % e lo 0,8 % dei depositi. Nel giugno del 2008 esso ammontava allo 0,4 %, ossia a pressoché 1,6 miliardi di euro.
JAP	Tutti i tipi di depositi, anticipi, determinati patrimoni fiduciari, parti del patrimonio previdenziale	10 milioni di yen (125 000 franchi) di valore nominale più gli interessi accumulati. Garanzia illimitata sui depositi non remunerati per il traffico dei pagamenti (norma valida dal 2005).	<i>Finanziamento:</i> finanziamento anticipato di un fondo di protezione dei depositi (Deposit Insurance Corporation of Japan); combinazione di premi delle banche assicurate, emissione di prestiti, crediti della Bank of Japan e delle banche commerciali. <i>Premio:</i> 0,084 % all'anno a prescindere del rating bancario; a fine 2008 900 milioni di yen di crediti e 5,6 miliardi di prestiti da riscuotere, sottoscritti dallo Stato, dalla Bank of Japan e da privati. I crediti e i prestiti sono stati in parte garantiti dal Governo. <i>Volume del fondo:</i> 6500 miliardi di yen ossia rispettivamente circa 76 miliardi di franchi a fine 2008. Lo Stato garantisce fino a 43 000 miliardi di yen i crediti e i prestiti del fondo.

USA	Tutti i tipi di depositi	Garanzia dei depositi aumentata temporaneamente fino al 31.12.2009 a 250 000 dollari US, successivamente di nuovo 100 000 dollari US. Garanzia illimitata sui depositi non remunerati per il traffico dei pagamenti fino al 31.12.2009, successivamente di nuovo 250 000 dollari US.	<i>Finanziamento:</i> finanziamento anticipato di un fondo di protezione dei depositi (Deposit Insurance Fund) gestito dalla Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC); alimentazione privata. <i>Premio:</i> premio ponderato in funzione del rischio e dei depositi. Quattro categorie di rischio. <i>Volume del fondo:</i> 52,4 miliardi di USD (~1,22 % dei depositi assicurati a fine 2007), 18,9 mia, di USD (~0,40 % dei depositi garantiti a fine 2008); volume mirato compreso tra l'1,15 % e l'1,5 % dei depositi assicurati. La FDIC stabilisce lo stato auspicato (cosiddetta designated reserve ratio). Esso ammonta attualmente all'1,25 %. Se il fondo scende al di sotto dell'1,15 %, la FDIC deve indicare per il tramite di un cosiddetto restoration plan come il fondo può nuovamente raggiungere l'1,15 % nello spazio di 5 anni. Se lo stato del fondo è superiore all'1,5 %, le risorse sono rimborsate agli istituti finanziari fino al raggiungimento dell'1,5 %. In caso di sinistro la FDIC presta una somma illimitata all'US-Treasury.
-----	--------------------------	---	---