

10.050

**Messaggio
concernente la pianificazione di misure
per limitare i rischi economici dovuti alle
grandi imprese**

del 12 maggio 2010

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale concernente la pianificazione di misure per limitare i rischi economici dovuti alle grandi imprese.

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

12 maggio 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Lavori della commissione di esperti

Come ha mostrato la crisi finanziaria ed economica globale, il fatto di compromettere la stabilità del settore finanziario può costituire una notevole minaccia anche per il resto dell'economia. La situazione in Svizzera è particolare nella misura in cui il suo tessuto economico – rispetto alle dimensioni complessive della sua economia – è imperniato su grandi istituti finanziari. Un'ulteriore caratteristica della nostra economia aperta è l'elevato grado di interconnessione internazionale degli istituti finanziari.

L'insolvenza di un grande istituto finanziario avrebbe gravi ripercussioni per il nostro Paese. Questo soprattutto per il fatto che simili istituti offrono all'economia svizzera prestazioni centrali di servizi che non potrebbero essere offerte tempestivamente da altri operatori del mercato in caso di insolvenza. Verrebbero così a mancare funzioni di importanza vitale per l'economia: l'istituto si rivela di rilevanza sistemica, ossia troppo grande per poter fallire («too big to fail»).

Con l'avvento della crisi finanziaria la problematica «too big to fail» si è manifestata in maniera particolarmente acuta. In Svizzera l'impegno finanziario in cifre assolute della Confederazione e della Banca nazionale per sostenere UBS è stato significativo ed è servito a scongiurare un notevole danno economico. Nel novembre del 2009 il nostro Collegio ha inoltre istituito una «Commissione di esperti per limitare i rischi economici dovuti alle grandi imprese». Fanno parte di questa commissione rappresentanti delle autorità, del mondo scientifico e dell'industria privata. Essa ha il compito di presentare proposte per risolvere la problematica «too big to fail».

Lo scorso 22 aprile 2010 la Commissione di esperti ha pubblicato un rapporto intermedio, nel quale presenta i primi risultati delle sue analisi¹. Il rapporto intermedio traccia inoltre le direttrici delle misure da adottare e fornisce indicazioni sulle ulteriori imminenti fasi di lavoro. Formula infine disposizioni di legge dell'8 novembre 1934² applicabili alle banche di rilevanza sistemica da inserire nella legge sulle banche.

Secondo la Commissione di esperti le misure all'interno del settore finanziario possono pertanto limitarsi alle banche, perché in Svizzera il comparto delle assicurazioni non assume la medesima rilevanza sistemica.

1.2 Parere del Consiglio federale

Il 28 aprile 2010 abbiamo preso atto del rapporto intermedio della Commissione di esperti. Consideriamo giusto che il rapporto intermedio proponga misure nei due ambiti della prevenzione e del contenimento dei danni. La raccomandazione di potenziare le esigenze nei settori dei fondi propri, delle liquidità e della ripartizione

¹ <http://www.sif.admin.ch/dokumentation/00514/00519/00592/index.html?lang=it>
² RS 952.0

dei rischi ha effetti preventivi. Questi settori costituiscono l'elemento centrale per diminuire la probabilità di insolvenza di una banca di rilevanza sistemica. Tuttavia, dato che anche in futuro non si possono escludere crisi finanziarie, è necessario prevedere misure di contenimento dei danni che devono essere applicate a titolo sussidiario. In questo settore devono essere esaminati interventi sul piano organizzativo a livello di struttura, direzione, controllo e inerenti ai flussi di liquidità e di capitale interni ai gruppi economici. Tali interventi sono necessari per garantire la continuità di funzioni rilevanti in caso di insolvenza della banca.

Il Governo ritiene pertanto necessario che le banche di rilevanza sistemica siano sottoposte a maggiore regolamentazione. Al riguardo, ritiene che il testo di legge proposto dalla Commissione di esperti sia una base per i lavori legislativi della Confederazione in merito alle misure essenziali proposte.

Condividiamo il parere della Commissione di esperti di concretizzare ora le misure essenziali elaborate nel rapporto intermedio e di definire le priorità di altre misure. Nel quadro del suo rapporto finale la commissione di esperti presenterà un pacchetto globale di misure. Ci aspettiamo che la Commissione di esperti analizzi l'efficacia di tutte le misure in relazione al contenimento della problematica «too big to fail» e delle loro ripercussioni sull'economia nazionale. Abbiamo invitato la Commissione di esperti ad anticipare al 31 agosto 2010 la presentazione del rapporto finale.

Il 28 aprile 2010 abbiamo inoltre proposto tre misure contro gli eccessi salariali nel settore finanziario. Sistemi di remunerazione inadeguati con falsi incentivi sono stati corresponsabili dell'assunzione dei rischi eccessivi che hanno condotto alla crisi dei mercati finanziari. Essi sono quindi di rilievo anche con riferimento alla problematica «too big to fail». Nel senso di una prima misura, in futuro i sistemi salariali delle imprese finanziarie che devono ricorrere all'aiuto dello Stato dovranno essere regolati in maniera limitativa. Secondariamente le componenti variabili di stipendio stabilite in funzione degli utili delle imprese dovranno essere tassate come distribuzione di utili. Il nostro Collegio presenterà entro l'autunno del 2010 un avamprogetto su queste due misure. Sempre in futuro le opzioni per i collaboratori non dovranno più essere tassate al momento della loro assegnazione, bensì al momento dell'esercizio dell'opzione. Per quanto riguarda questa terza misura il DFF presenterà nel maggio del 2010 le nostre proposte alle competenti commissioni parlamentari.

1.3 Pianificazione del seguito dei lavori

Intendiamo sottoporre al Parlamento, immediatamente dopo la presentazione del rapporto finale della Commissione di esperti, proposte legislative per contenere la problematica «too big to fail». In tal modo, le decisioni concernenti il pacchetto globale potranno essere adottate sulla base di una visione d'insieme completa delle sue ripercussioni e degli ulteriori sviluppi a livello internazionale. Questa procedura ulteriore è l'oggetto del presente disegno di decreto.

2 L'atto normativo proposto

2.1 Scopo

Come già rilevato, consideriamo che sia urgente risolvere la problematica «too big to fail» e intendiamo proporre entro breve soluzioni efficaci. Partiamo dall'idea che anche il Parlamento confermi la necessità di intervenire e presentiamo pertanto un disegno di decreto federale semplice che concretizza in maniera vincolante, sotto forma di pianificazione, questa volontà politica concorde.

2.2 Forma

La pianificazione dell'attività dello Stato è un compito costituzionale comune dell'Assemblea federale e del Consiglio federale (art. 173 cpv. 1 lett. g e 180 cpv. 1 Costituzione federale³; Cost.). La disposizione costituzionale relativa all'Assemblea federale è concretizzata dall'articolo 28 della legge del 13 dicembre 2002⁴ sul Parlamento (LParl), secondo il quale il Parlamento coopera alle pianificazioni importanti dell'attività dello Stato tra l'altro prendendo decisioni di principio e programmatiche (cpv. 1 lett. c). Si tratta nelle fattispecie di decisioni preliminari che indicano come determinati obiettivi debbano essere perseguiti, determinati principi e criteri osservati o determinate misure pianificate (cpv. 2). Purché non siano di più ampia portata, il Parlamento emana siffatte decisioni sotto forma di decreto federale semplice (cpv. 3). In virtù dell'articolo 148 LParl «oltre alle pianificazioni e ai rapporti previsti dalla legge (...)» il Consiglio federale può dal canto suo sottoporre all'Assemblea federale «per informazione o perché ne prenda atto altre pianificazioni e rapporti» (cpv. 1) oppure presentarle «sotto forma di disegni di decreti federali, semplici o meno, gli obiettivi o le conclusioni di importanti pianificazioni o rapporti» (cpv. 2).

Pertanto il Consiglio federale non sottopone all'Assemblea federale soltanto le pianificazioni e i rapporti *prescritti per legge* (ad es. il piano finanziario secondo l'art. 143 LParl, il programma di legislatura secondo l'art. 146 LParl), ma – come si è avverato sovente nella prassi – anche altre pianificazioni e rapporti (ad es. concetto direttivo dell'esercito, rapporto di integrazione, concetto globale dei trasporti ecc.) oppure decisioni preliminari o decisioni sul modo di procedere concernenti singole questioni materiali (ad es. controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Si all'Europa», FF 1999 3288)⁵.

Nella fattispecie, in considerazione della portata del disegno, viene presentato al Parlamento un decreto federale semplice (e quindi non sottoposto al referendum; cfr. art. 28 cpv. 3 LParl). Anche il programma di legislatura (ben più importante sotto il profilo dei contenuti) è emanato in questa forma (FF 2008 7469)

³ RS 101

⁴ RS 171.10

⁵ Cfr. Ehrenzeller, *St. Galler Kommentar*, 2^a ed., ad art. 173 Cost., n. marg. 85 e 99.

Art. 1

In questa disposizione centrale del decreto l'Assemblea federale e il Consiglio federale manifestano la loro volontà unanime di affrontare seriamente la problematica «too big to fail». Le modalità della soluzione sono presentate in maniera programmatica: occorre ricercare soluzioni efficaci seguendo la via legislativa e procedere con rapidità.

*Art. 2**Cpv. 1*

Questa disposizione delinea le misure legislative da adottare orientandosi in particolare sulla proposta di adeguamento della legge sulle banche presentata dalla commissione di esperti (cfr. rapporto intermedio, pag. 23 segg.). In considerazione del fatto che la problematica «too big to fail» è prevalentemente causata dai grandi istituti finanziari occorre in particolare limitare i rischi delle banche di rilevanza sistemica.

Cpv. 2

Il presente capoverso definisce il concetto di banca di rilevanza sistemica, come peraltro è utilizzato nel rapporto intermedio. Al momento non si può definire esaurientemente quali siano gli istituti finanziari da considerare di rilevanza sistemica ai sensi della presente disposizione. Seguendo il parere espresso dalla Commissione di esperti va comunque constatato che nel settore finanziario la rilevanza sistemica risulta da una combinazione di dimensioni, di interconnessione e di prestazioni di rilievo per l'economia, che altri fornitori di prestazioni non possono fornire, o perlomeno non in tempi utili. La rilevanza sistemica dipende quindi in particolare dalla quota di mercato nelle operazioni nazionali di credito e di deposito e nel traffico dei pagamenti, dall'entità dei depositi non garantiti, dal rapporto tra la somma di bilancio e il prodotto interno lordo, come pure dal profilo di rischio dell'istituto finanziario interessato (cfr. rapporto intermedio, pag 16).

Cpv. 3

Questa disposizione enumera le misure concretamente prospettate nei confronti delle banche di rilevanza sistemica. In primo piano figurano le modifiche della legge dell'8 novembre 1934⁶ sulle banche. La proposta della Commissione di esperti è espressamente menzionata come fondamento di una nuova sezione della legge sulle banche relativa alle banche di rilevanza sistemica. Occorre applicare una regolamentazione più severa segnatamente nel settore delle esigenze in fatto di fondi propri, di liquidità e di ripartizione dei rischi, importanti per la stabilità di una banca. Per quanto riguarda i fondi propri si dovranno in particolare ipotizzare esigenze ponderate sui rischi e una «leverage ratio»; in ambito di liquidità un aumento delle esigenze e in ambito di ripartizione dei rischi una riduzione dei grandi rischi nel comparto degli attivi. Le misure sul piano organizzativo dovranno consentire, in caso di crisi, di garantire la continuazione delle funzioni di rilevanza sistemica senza che tutto il gruppo debba essere salvato dallo Stato. In questo ambito i punti di riferimento di

una regolamentazione legale sono soprattutto costituiti da vincoli in materia di organizzazione, soprattutto nei settori struttura, direzione e controllo, come pure flussi di liquidità e di capitale interni al gruppo.

Cpv. 4

La presente disposizione ribadisce che le modifiche di legge devono determinare una notevole riduzione dei rischi provenienti dalle banche di rilevanza sistemica.

Cpv. 5

Questa disposizione chiarisce che le misure devono attenersi al principio costituzionale di uguaglianza giuridica e possono estendersi soltanto nella misura effettivamente necessaria per una notevole riduzione dei rischi. L'entità e la forma delle misure dipendono dal grado di rilevanza sistemica delle banche.

Art. 3

La seria volontà di trovare una soluzione alla problematica «too big to fail» comporta anche vincoli temporali. In merito il punto di partenza è costituito dalla consegna del rapporto finale della Commissione di esperti, che attendiamo per fine agosto 2010. Lo scadenario dei lavori legislativi da intraprendere da quel momento è molto ambizioso. In considerazione dell'urgenza della questione la procedura di consultazione sull'avamprogetto – avamprogetto da elaborare in base al rapporto finale – dovrà essere effettuata in forma di conferenza (art. 7 cpv. 3 della legge del 18 marzo 2005⁷ sulla consultazione), modalità che consente un notevole guadagno di tempo. Anche per le fasi successive è stato preso in considerazione il minimo assoluto di tempo necessario.

Art. 4

Il 28 aprile 2010 abbiamo proposto misure contro gli eccessi salariali nel settore finanziario. Nel senso di una prima misura, in futuro i sistemi salariali delle imprese finanziarie che devono ricorrere all'aiuto dello Stato dovranno essere disciplinati in maniera limitativa. Secondariamente le componenti variabili del salario stabilite in funzione degli utili delle imprese dovranno essere tassate come distribuzione di utili. Per queste due misure nell'autunno del 2010 metteremo in consultazione un avamprogetto. Con la presente disposizione esso invitiamo il Parlamento a prendere atto di questa dichiarazione d'intenti, ciò che le conferisce un carattere vincolante supplementare.

3 Ripercussioni sulle finanze della Confederazione e sull'economia

Il presente progetto non ha ripercussioni dirette sulle finanze della Confederazione e sull'economia.

⁷ RS 172.061

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 23 gennaio 2008⁸ sul programma di legislatura 2007–2011, né nel decreto federale del 18 settembre 2008⁹ sul programma di legislatura 2007–2011. I motivi si evincono da quanto precede.

5 Costituzionalità e legalità

Il presente decreto federale semplice si basa sull'articolo 173 capoverso 1 lettera g Cost. nonché sugli articoli 28 e 148 LParl. Non sottostà a referendum (art. 28 cpv. 3 primo periodo LParl).

⁸ FF 2008 597
⁹ FF 2008 7469

