

99.051

**Messaggio
concernente una legge federale
sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento (LUMP)**

del 26 maggio 1999

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di legge federale sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento.

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

26 maggio 1999

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Ruth Dreifuss

Il cancelliere della Confederazione, François Couchepin

Compendio

L'articolo 99 (politica monetaria) della nuova Costituzione federale, accettata dal popolo e dai Cantoni il 18 aprile 1999, sopprime tra l'altro a livello costituzionale il vincolo del franco svizzero all'oro. Sul piano legislativo, lo svincolo dall'oro sarà realizzato mediante l'istituzione della presente legge federale sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento (LUMP). Questo testo legislativo s'impone soprattutto perché il nuovo articolo costituzionale disciplina il monopolio della Confederazione di emettere moneta in un unico articolo e non più suddividendolo – come avveniva finora per motivi di carattere storico – secondo il supporto materiale del denaro contante in un articolo sulla moneta (precedente art. 38 Cost.) e uno sulla banca d'emissione (precedente art. 39 Cost.). Parimenti, anche l'attuale sistematica della legislazione federale – legge sulle monete in applicazione dell'articolo 38 Cost. e legge sulla Banca nazionale (LBN) in applicazione dell'articolo 39 Cost. – dovrà essere adeguata al nuovo articolo costituzionale. La legge sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento intende disciplinare tutte le caratteristiche della valuta e della moneta statale d'interesse pubblico. L'attuale legge sulle monete sarà – in quanto le sue disposizioni non diventino caduche con lo svincolo del franco dall'oro – completamente ripresa nella nuova legge federale. Le disposizioni della legge sulla Banca nazionale relative ai biglietti di banca sono riprese nella LUMP. La nuova legge prevede le sezioni seguenti.

La sezione «Unità monetaria e mezzi legali di pagamento» definisce il franco come unità monetaria svizzera stabilendone la divisione in cento centesimi. Nel contempo, le monete messe in circolazione dalla Confederazione, i biglietti emessi dalla Banca nazionale svizzera (BNS) e, ora, anche i depositi a vista in franchi presso la Banca nazionale svizzera sono dichiarati mezzi legali di pagamento. Con tali mezzi di pagamento, si possono onorare con effetto liberatorio i debiti pecuniari. Le banconote devono essere accettate da chiunque in pagamento senza limitazione di somma. Per i depositi a vista presso la BNS l'obbligo di accettazione è limitato al titolare di un conto corrispondente. Infine, per quanto riguarda le monete, si opera una distinzione tra monete circolanti, monete d'investimento e monete commemorative. Le monete circolanti destinate ai pagamenti in denaro contante dovranno essere accettate come finora fino a cento pezzi, mentre le monete commemorative e d'investimento non sono concepite come veri e propri mezzi di pagamento, motivo per cui non vengono impiegate come tali nelle operazioni commerciali: essendo emesse in numero limitato e poco conosciute, non si adattano ad essere sottoposte all'obbligo di accettazione generale. L'obbligo di accettare le monete commemorative e d'investimento è quindi limitato alla Banca nazionale svizzera e alle casse pubbliche della Confederazione. Le monete commemorative e d'investimento mantengono pertanto lo statuto di mezzi legali di pagamento e quindi la garanzia di essere riprese al loro valore nominale.

Nella sezione «Regime monetario», sono disciplinate le competenze del Consiglio federale, del Dipartimento federale delle finanze e della Banca nazionale, sia riguardo alle monete circolanti sia riguardo alle monete commemorative e d'investi-

mento. Inoltre il compito già ora svolto dalla Banca nazionale di distribuire le monete le viene ora conferito da una legge federale. Infine si rinuncia all'obbligo di permesso finora vigente per la fabbricazione o l'importazione di oggetti simili alle monete in corso. La protezione del pubblico dagli abusi in ambito monetario sarà garantita da una nuova norma penale.

La sezione «Regime dei biglietti di banca» comprende gli articoli della sezione III (emissione, copertura, rimborso e ritiro dei biglietti di banca) della legge sulla Banca nazionale che non sono divenuti superflui con la soppressione del vincolo del franco all'oro. Essa contiene le disposizioni tecniche sulle competenze e gli obblighi della BNS in relazione alla circolazione di banconote.

Nella sezione «Depositi a vista presso la Banca nazionale svizzera» è stabilito che gli operatori del traffico dei pagamenti possono detenere depositi a vista in franchi presso la BNS. Quest'ultima dovrà stabilire, conformemente alle esigenze delle operazioni di pagamento, le condizioni alle quali i depositi a vista possono essere istituiti e gestiti presso la Banca.

Infine, la sezione «Disposizioni penali», riassume in un'unica disposizione le diverse norme penali a tutela del monopolio sulle monete e sui biglietti di banca. Ove necessario, l'appendice alla legge sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento adeguati determinati articoli del codice penale e del codice delle obbligazioni alla nuova concezione della LUMP. Sono abrogate le disposizioni della LBN riprese nella LUMP come pure la legge sulle monete, completamente integrata nella LUMP.

Messaggio

1 Parte generale

11 Situazione iniziale dal punto di vista costituzionale

111 Sovranità monetaria e valutaria della Confederazione

L'articolo 99 capoverso 1 (prima parte) della nuova Costituzione federale, accettata dal popolo e dai Cantoni il 18 aprile 1999, stabilisce che il settore monetario è di esclusiva competenza della Confederazione e fonda la competenza assoluta della stessa a legiferare in questo ambito¹. Fra le principali competenze della Confederazione derivanti dalla sua sovranità in materia monetaria figurano la disposizione relativa all'unità monetaria e la designazione dei mezzi di pagamento aventi corso legale. Spetta al legislatore federale concretizzare tali competenze.

La disposizione relativa all'unità monetaria comprende due elementi: affinché la moneta statale possa svolgere la sua funzione di unità di conto e di unità di valore standardizzato² è indispensabile che abbia una denominazione, ossia il legislatore deve stabilire in modo vincolante il nome e la divisione della moneta svizzera.

La designazione dei mezzi legali di pagamento da parte della Confederazione garantisce al traffico commerciale di poter onorare con effetto liberatorio un debito pecuniario. Conformemente al disciplinamento (dispositivo) nel Codice svizzero delle obbligazioni³ (art. 84), ognuno può estinguere un «debito pecuniario» pagando con la «moneta del paese». Le norme di diritto pubblico stabiliscono che cosa si intende per «moneta del paese». In virtù di tali norme, il denaro che nelle transazioni correnti dev'essere accettato da chiunque a saldo di un debito può essere considerato «moneta del paese»⁴.

112 I monopoli del denaro contante

I monopoli del denaro contante della Confederazione sono riassunti nell'articolo 99 capoverso 1 (seconda parte) della Costituzione federale relativo alla politica monetaria. Finora tali monopoli (ripartiti secondo il supporto materiale del denaro, metallico o cartaceo) costituivano il contenuto principale degli articoli sulla moneta (precedente art. 38 Cost.) e sull'istituto di emissione (precedente art. 39 Cost.). Tale separazione è stata soppressa, poiché occorre sancire in un unico articolo costituzionale i principi direttivi dello Stato in ambito monetario⁵.

¹ Messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF **1997** I 284

² Cfr. Schar-Schuppiser Markus, *Standardwertseinheit, Währung, Geld*, Ginevra 1989, p. 71 segg.

³ RS **220**

⁴ Junod, *Commentario Cost.*, art. 39 n. 3.

⁵ Cfr. anche il messaggio del 27 maggio 1998 concernente un nuovo articolo costituzionale sulla moneta, FF **1998** 3156.

Se il monopolio sulla moneta è esercitato in prima persona dalla Confederazione, l'articolo 1 capoverso 1 della legge del 23 dicembre 1953⁶ sulla Banca nazionale (LBN) conferisce il monopolio sulle banconote alla Banca nazionale svizzera. Benché non vi siano motivi fattuali che impongono una simile soluzione, la ripartizione del monopolio sul denaro contante tra due autorità responsabili si è affermata per motivi storici in numerosi Paesi. Per esempio in quasi tutti i Paesi del G10 è il Governo (tesoreria) a detenere il monopolio sulla moneta e la banca centrale quello sulle banconote. Il monopolio della Confederazione sulla moneta non costituisce alcun rischio per il controllo della massa monetaria svizzera, sia perché attualmente i biglietti di banca sono di gran lunga la forma più diffusa di pagamento in contanti⁷ sia perché non è prevista alcuna sostituzione del valore delle banconote con moneta divisionaria di valore superiore. Inoltre mediante un accordo con la BNS sancito dalla legge, nella fissazione dei valori nominali delle monete circolanti dev'essere garantito che il controllo della creazione di massa monetaria da parte della banca d'emissione non sia ostacolato dalla possibilità di procedere a un'eccessiva sostituzione di banconote con monete (cfr. qui sotto il n. 222).

L'esercizio dei monopoli del denaro contante da parte delle autorità responsabili richiede una concretizzazione sul piano legislativo. Occorre segnatamente disciplinare l'emissione e il ritiro di monete e di banconote, nonché definire i diritti dei detentori di monete e banconote.

12 Evoluzione storica

121 Unità monetaria

La denominazione e la divisione dell'unità monetaria svizzera erano finora disciplinate dalla legge federale del 18 dicembre 1970⁸ sulle monete (di seguito «legge sulle monete», precisamente nella sezione I (unità monetaria e parità). Ciò si può spiegare dal punto di vista storico. Secondo la concezione di base dei prevalenti articoli 38 e 39 Cost., che non escludeva in modo definitivo il ritorno all'oro come moneta corrente ma solo in «tempi di guerra» o in caso di «perturbamenti della situazione monetaria» (previgente art. 39 cpv. 6 Cost.), dovevano essere moneta statale avente potere liberatorio illimitato soltanto le monete d'oro (monete in corso). Queste ultime erano equivalenti alla «valuta di pagamento» franchi svizzeri. Per contro, secondo il principio costituzionale, le banconote non erano moneta in senso legale, bensì incarnavano un diritto sul denaro in forma di monete o verghe d'oro (art. 21 LBN). Solo avvalendosi di clausole d'eccezione (art. 22 LBN; decreto del Consiglio federale del 29 giugno 1954⁹ concernente il corso legale dei biglietti di banca e la soppressione del loro rimborso in oro) si ottenne che le banconote diventassero mezzi legali di pagamento. Quanto disposto nella sezione «unità monetaria e parità» della legge sulle monete vale quindi anche per le banconote e per la moneta scritturale in franchi svizzeri.

⁶ **RS 951.11**

⁷ Nel 1998, la proporzione di valore tra le monete circolanti e le banconote era in media di 1 : 14 (2,1 mia di franchi : 29,6 mia di franchi); cfr. 91° rapporto di gestione della BNS, 1998, p. 50.

⁸ **RS 941.10**

⁹ **RS 951.171**

Nella situazione odierna, in cui le monete circolanti sono soltanto una parte esigua della massa monetaria e la smaterializzazione del denaro è in continua progressione, l'ordinamento monetario in una «legge sulle monete» non è più opportuno. La definizione dell'unità monetaria in «franchi svizzeri» ha conseguenze che vanno al di là del settore monetario, nel senso che l'insieme del denaro espresso in moneta del paese è oggetto della politica monetaria e valutaria nazionale. In sostanza, il settore monetario costituisce la parte meno importante dell'ordinamento valutario. Dopo lo svincolo del franco dall'oro è quindi logico che le particolarità della valuta svizzera vengano disciplinate in un atto normativo più completo che non la legge sulle monete.

122 Mezzi legali di pagamento

La sovranità monetaria della Confederazione comprende, oltre alla fissazione dell'unità monetaria, anche la designazione dei mezzi legali di pagamento. In applicazione dell'articolo 99 capoverso 1 Cost., la normativa federale deve definire i «mezzi legali di pagamento». L'obbligo del creditore di accettare in pagamento il denaro emesso dallo Stato o dalla banca centrale può assumere diverse sfumature. Con il passare del tempo, sostituendo le monete correnti con le monete divisionarie, le monete vennero relegate a «monete del Paese con limitato potere liberatorio»¹⁰. Anche la moneta scritturale (depositi presso la banca centrale, la Posta e le banche commerciali) è sempre più utilizzata quale mezzo di pagamento nelle operazioni commerciali¹¹. Tuttavia, in assenza di altri accordi, solo il denaro riconosciuto dallo Stato (mezzi legali di pagamento) consente al debitore di liberarsi incondizionatamente di un debito pecuniario (cfr. qui sotto il n. 213).

La qualità di mezzo legale di pagamento delle diverse forme di moneta statale (monete, banconote, eventualmente anche la moneta scritturale creata dalla banca centrale) dovrebbe essere disciplinata in un atto legislativo, facilmente reperibile per tutti, che vada al di là di una descrizione meramente fisica della moneta. Il privato cittadino doveva finora cercare l'effetto liberatorio dei pagamenti in contanti tra un groviglio di testi giuridici (art. 22 LBN in relazione con il DCF concernente il corso legale dei biglietti di banca, art. 6 della legge sulle monete). Finora il legislatore non si era mai espresso in merito all'effetto liberatorio di un pagamento con depositi a vista presso la BNS.

13 Nuova sistematica della legislazione federale

131 Rinuncia a una legge valutaria specifica

Citiamo a titolo di esempio la Germania, la quale dal 1948 fino all'introduzione dell'Euro si è avvalsa di una legge valutaria che definiva le principali caratteristiche

¹⁰ Cfr. Weber Rolf, *Berner Kommentar zum schweizerischen Privatrecht*, vol. VII/1, Berna 1983, marg. 113-117 ad art. 84 CO; Junod, *Commentario Cost.*, art. 38 n. 10.

¹¹ Giovanoli Mario, «Bargeld - Buchgeld - Zentralbankgeld: Einheit oder Vielfalt im Geldebegriff?», in: *Festschrift für Beat Kleiner, Banken und Bankrecht im Wandel*, Zurigo 1993, p. 89, 106 segg.

e le funzioni della valuta nazionale¹². Nella dottrina elvetica, l'istituzione di una legge valutaria per il periodo successivo allo svincolo del franco svizzero dall'oro è stata suggerita da Richli¹³.

In una legge che disciplini l'ordinamento monetario in modo esaustivo si potrebbero teoricamente fissare anche i principi per la scelta del sistema monetario, nelle condizioni quadro attuali secondo l'opzione di fondo «tassi di cambio fissi o flessibili»¹⁴. Tuttavia, fintanto che le relazioni della Svizzera con l'Unione monetaria europea non sono chiaramente definite, sarà difficile stabilire i criteri o disciplinare in modo dettagliato le competenze per decidere se optare per il sistema del tasso di cambio fisso o per quello flessibile. Il contenuto di una legge monetaria si limiterebbe a definire gli elementi essenziali della moneta svizzera (denominazione e divisione) e a disciplinare le proprietà di mezzo di pagamento delle diverse forme di moneta statale. Una legge di siffatte dimensioni, ridotta a pochi articoli, sarebbe estranea alla prassi legislativa elvetica.

132 Istituzione di una legge federale sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento

Sul piano costituzionale, la materia «moneta e valuta» è stata suddivisa in un articolo sulla moneta e uno sulla banca d'emissione, motivo per cui occorre riformulare la sistematica della legislazione federale finora vigente, ovvero la legge sulle monete in applicazione del previgente articolo 38 Cost. e la legge sulla Banca nazionale in applicazione del previgente articolo 39 Cost. Per vari motivi (cfr. n. 12) è opportuno disciplinare in un'unica legge federale le caratteristiche della valuta e della moneta statale che sono direttamente rilevanti per il pubblico nelle operazioni commerciali. Considerata dal punto di vista della sistematica, la nuova «legge federale sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento» può meglio applicare le prescrizioni costituzionali dell'articolo 99 capoverso 1 (competenza della Confederazione nel settore monetario; monopoli del denaro contante). La legge sulla Banca nazionale concretizzerebbe invece i capoversi 2-4 dell'articolo 99 Cost. (mandato, statuto e organizzazione della banca di emissione, riserve monetarie e ripartizione degli utili).

Questo approccio presenta il vantaggio che permette di svincolare il franco dall'oro mediante un'unica legge. La sezione III della legge sulla Banca nazionale (emissione, copertura, rimborso e ritiro dei biglietti di banca) viene integrata – in quanto le relative disposizioni non vengano soppresse – nella nuova legge sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento. I compiti della banca centrale che vanno al di là del traffico dei pagamenti in denaro contante sono riassunti, unitamente agli strumenti di politica monetaria e alle disposizioni relative all'organizzazione, come atto normativo speciale in una LBN snellita, destinata ad essere applicata a cerchie ben definite (la BNS e i suoi azionisti, i servizi federali, i Cantoni e le banche). La legge sulla Banca nazionale non sarà più gravata da aspetti monetari rilevanti per il pub-

¹² Währungsgesetz del 20 giugno 1948; cfr. Gramlich Ludwig, Bundesbankgesetz, Währungsgesetz, Münzgesetz, *Kommentar*, Colonia/Berlino/Monaco 1988, p. 330 segg.

¹³ Richli Paul, «Zur internationalen Verflechtung der schweizerischen Währungsordnung», in ZBJV 124^{bis}, 1988, *Festgabe zum Schweizerischen Juristentag* 1988, p. 339 segg., 359, 362.

¹⁴ Cfr. Messaggio del 27 maggio 1998 concernente un nuovo articolo costituzionale sulla moneta, FF 1998 IV 3158.

blico, quali la normativa penale a protezione dei monopoli del denaro contante. A sua volta la legge sulle monete, che già oggi è di fatto un atto normativo di portata prevalentemente tecnica, è completamente ripresa – nella versione modificata il 21 marzo 1997¹⁵ – nella nuova legge federale sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento.

La nuova e concisa legge definisce tutti gli elementi essenziali del settore monetario svizzero. I dettagli tecnici devono essere disciplinati il più ampiamente possibile a un livello legislativo subordinato.

133 Conseguenze dello svincolo del franco dall'oro sulle riserve auree della BNS

In realtà è da molto tempo che la parità aurea con il franco non esiste più. A causa delle disposizioni legali in materia a livello di Costituzione, di legge e di ordinanza, le riserve auree della BNS erano finora immobilizzate e dovevano essere valutate alla parità ufficiale di 4595 fr./kg, che era ben al di sotto del prezzo di mercato. La soppressione della parità aurea permette alla BNS di acquistare o vendere oro al prezzo di mercato e di contabilizzare le sue riserve d'oro valutate a un prezzo prossimo a quello di mercato. L'oro ritroverà pertanto la sua funzione di riserva valutaria e la Banca nazionale deterrà complessivamente più riserve di quante ne abbia bisogno per esercitare la politica monetaria. Circa la metà delle attuali riserve auree, che ammontano a 2590 tonnellate, potrà essere utilizzata per realizzare altri obiettivi di carattere pubblico¹⁶.

L'accettazione dell'articolo 99 sulla politica monetaria nella nuova Costituzione federale ha comportato la soppressione della parità dell'oro sul piano costituzionale. Il presente atto legislativo trasferisce tale soppressione a livello di legge. L'entrata in vigore della LUMP permetterà di rivalutare le riserve auree della BNS, di venderne una parte e di convertirne un'altra parte in attivi più remunerativi.

Per contro, l'articolo 99 Cost., in relazione con la LUMP, non costituisce una base sufficiente per emanare normative legali che, in deroga all'attuale chiave costituzionale di ripartizione degli utili, consentano di privare la BNS delle riserve monetarie che non sono più necessarie e di utilizzarle per realizzare altri obiettivi di carattere pubblico. Il Parlamento ha difeso questo punto di vista in occasione dell'esame della riforma separata delle disposizioni costituzionali sulla moneta, conformemente al messaggio del Consiglio federale del 27 maggio 1998¹⁷. L'articolo 99 capoverso 4 della nuova Costituzione federale continua a determinare che la BNS versi almeno due terzi dell'utile netto ai Cantoni. Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno pertanto deciso di inserire nel testo costituzionale concernente la riforma separata una riserva relativa alle modalità di ripartizione dell'utile e di precisare, in un capoverso supplementare o in una disposizione transitoria, che la legislazione federale disciplina l'uso delle riserve monetarie non più necessarie e dei rispettivi reddi-

¹⁵ FF 1997 II 495.

¹⁶ Cfr. Messaggio concernente un nuovo articolo costituzionale sulla moneta, FF 1998 3190.

¹⁷ Questa riforma separata sopprime anche la parità aurea del franco a livello costituzionale, mentre in altri punti (mandato della banca centrale, obbligo di rendere conto della SNB) comporta un ammodernamento più incisivo delle disposizioni costituzionali sulla moneta di quanto sarebbe stato possibile nel quadro della revisione della Costituzione federale.

ti. La base costituzionale necessaria per l'attribuzione delle 1300 tonnellate di oro eccedenti ad altri obiettivi di carattere pubblico (p. es. tramite la legge sulle fondazioni) sarà istituita soltanto dopo l'accettazione, da parte di popolo e Cantoni, della riforma separata delle disposizioni costituzionali sulla moneta (presumibilmente nella primavera del 2000).

14 Procedura di consultazione

Da metà ottobre 1998 a metà gennaio 1999, il Dipartimento federale delle finanze ha consultato i Cantoni, i partiti, le associazioni e le organizzazioni interessate alla presente legge. L'avamprogetto della LUMP è stato in generale accolto favorevolmente. Le cerchie consultate approvano all'unanimità il fatto che la LUMP concretizzi a livello di legge la soppressione della parità del franco con l'oro. Tutte sono concordi sul fatto di disciplinare in un unico atto normativo, mediante la LUMP, tutte le questioni di pubblico interesse concernenti la moneta e il denaro dello Stato. Numerosi partecipanti alla procedura di consultazione ritengono che la LUMP sia una legge di natura prevalentemente tecnica e rilevano che le decisioni aventi una portata politica sono già state ampiamente discusse in occasione dell'esame da parte del Parlamento della riforma separata delle disposizioni costituzionali sulla moneta, conformemente al messaggio del Consiglio federale del 27 maggio 1998 (FF 1998 3135).

Gli unici cambiamenti auspicati a livello del testo di legge riguardano il disciplinamento dell'obbligo di accettare monete (art. 3 LUMP).

L'articolo 3 capoverso 1 dell'avamprogetto messo in consultazione prevedeva che chiunque è tenuto ad accettare in pagamento fino a cento monete circolanti svizzere e che la BNS e le casse pubbliche della Confederazione accettano al valore nominale le monete commemorative e d'investimento. Il PRD propone che il testo di legge sia completato precisando che la BNS e le casse pubbliche della Confederazione accettano al valore nominale e in *numero illimitato* non solo le monete commemorative e le monete d'investimento ma anche *le monete circolanti*.

Per quanto riguarda *le monete commemorative e le monete d'investimento*, l'articolo 3 capoverso 1 (secondo periodo) LUMP contiene una novità, nel senso che l'obbligo di accettazione si applica unicamente alla Banca nazionale e alle casse pubbliche della Confederazione. Mentre la maggior parte delle cerchie consultate non si pronuncia in merito a questa limitazione, l'UDC e l'Associazione svizzera dei commercianti di monete e di medaglie rilevano che è molto importante, per il successo delle monete commemorative e delle monete d'investimento, che queste possano costituire mezzi legali di pagamento a pieno titolo. Essi rifiutano pertanto la limitazione dell'obbligo di accettare tali monete.

La limitazione proposta in merito all'obbligo di accettazione tiene in considerazione il fatto che le monete commemorative e le monete d'investimento sono poco conosciute quali monete correnti. Sarebbe pertanto pregiudizievole per la sicurezza delle transazioni correnti se i privati dovessero accettare tali monete con effetto liberatorio. Siccome le monete commemorative e le monete d'investimento permangono «mezzi legali di pagamento» (art. 2 lett. a LUMP), il detentore di tali monete continuerà a beneficiare di una garanzia di rimborso al valore nominale. Tale garanzia, unita alla prudenza in materia di emissioni e all'annuncio su vasta scala in caso di nuove emissioni, continuerà ad assicurare l'attrattiva nei confronti delle monete

commemorativa e d'investimento. Il Consiglio federale e la Banca nazionale non condividono i timori dell'UDC e dell'associazione dei commercianti di monete, secondo cui la domanda di tali monete potrebbe diminuire se non dovessero più essere accettate senza limitazioni, tanto più che il loro prezzo d'emissione è superiore al valore nominale e che, di conseguenza, non sono per nulla utilizzate nei pagamenti quotidiani. La limitazione dell'obbligo di accettare le monete commemorative e le monete d'investimento è quindi mantenuta.

Infine il PRD propone di sopprimere completamente il termine di «casse pubbliche della Confederazione» dall'elenco degli uffici soggetti all'obbligo di accettazione. La progressiva liberalizzazione delle imprese pubbliche tradizionali lascia supporre che il numero delle casse pubbliche della Confederazione diminuirà in forte misura.

Anche se è probabile che in futuro vi siano altre privatizzazioni di imprese statali, non bisogna rinunciare già fin d'ora ai servizi delle casse pubbliche della Confederazione in qualità di uffici che accettano le monete circolanti, le monete commemorative e le monete d'investimento. I servizi di cassa della BSN nonché della Posta e delle FFS garantiscono in tutta la Svizzera una fitta rete di questi uffici. La menzione di «casse pubbliche della Confederazione» rimane pertanto invariata.

2 Parte speciale

21 Unità monetaria e mezzi legali di pagamento

211 Caducità delle attuali competenze relative alla fissazione della parità e al trattamento di benefici/perdite straordinari

Nel nuovo articolo 99 Cost. sulla politica monetaria, è soppresso il vincolo del franco svizzero all'oro. L'obbligo di rimborsare i biglietti di banca emessi dalla BNS (precedente art. 39 cpv. 6 Cost.), l'obbligo di copertura dei biglietti circolanti con oro e averi a breve termine (precedente art. 39, cpv. 7 Cost.), nonché la competenza della Confederazione di fissare il sistema monetario (precedente art. 38 cpv. 3 Cost.) sono soppressi. Non sarà più compito del Consiglio federale stabilire una parità aurea del franco come prescritto dall'articolo 2 della legge federale del 18 dicembre 1970¹⁸ sulle monete (di seguito «legge sulle monete»). Con l'articolo 2 della legge sulle monete va soppresso anche il decreto del Consiglio federale del 9 maggio 1971¹⁹ che stabilisce la parità aurea del franco. Dato che il corso del cambio del franco non è più legato alla parità aurea, la BNS non realizza più nemmeno i benefici e le perdite sulle riserve d'oro e di divise grazie alla sovranità acquisita in seguito alle modifiche della parità. La competenza dell'Assemblea federale di decidere in merito a tali benefici e perdite (art. 3 legge sulle monete) è pertanto priva di oggetto.

Il nuovo ordinamento del regime monetario lascia aperta la questione dell'attribuzione della competenza di fissare il valore della moneta all'estero. Tale competenza assumerebbe un ruolo particolarmente significativo se la Svizzera dovesse decidere di abbandonare l'attuale sistema di corso flessibile del cambio. Per principio vanno ritenute due possibilità: il vincolo unilaterale del franco svizzero a un'altra moneta o a un paniere di monete, mediante corrispondenti interventi della BNS sui mercati

¹⁸ RS 941.10

¹⁹ RS 941.102

delle divise, e l'abbinamento bilaterale del franco svizzero a un sistema di cambio mediante un trattato internazionale. Nel primo caso, si tratta di un «importante provvedimento di politica monetaria», che in virtù dell'articolo 2 capoverso 2 LBN impone a BNS e Consiglio federale di concertarsi reciprocamente. La determinazione del valore esterno del franco svizzero verrebbe effettuata dalla banca d'emissione d'intesa con il Consiglio federale. Nel secondo caso, spetterebbe all'Assemblea federale decidere in merito alla conclusione di trattati internazionali con gli Stati esteri, un'organizzazione internazionale o una comunità sopranazionale (art. 166 cpv. 2 Cost.). Per la conclusione di trattati che includano modifiche del sistema dei cambi nelle relazioni con l'estero è competente il Consiglio federale (art. 184 Cost.); nei rapporti con i Cantoni si dovrebbe prevedere – analogamente all'articolo 2 capoverso 2 LBN – una concertazione tra Consiglio federale e banca d'emissione. L'elaborazione a titolo precauzionale di un ordinamento dettagliato delle competenze nella nuova legge sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento volto a determinare il valore esterno del franco svizzero appare pertanto poco opportuna.

Alla luce di queste considerazioni, il contenuto della sezione I (unità monetaria e parità) della legge sulle monete diviene caduco, ad eccezione del suo articolo 1. Nella prima sezione della nuova legge devono invece figurare, oltre alla definizione di unità monetaria (analogamente all'art. 1 della legge sulle monete), la qualità di mezzo di pagamento della moneta creata dallo Stato.

212 Denominazione e divisione dell'unità monetaria svizzera (art. 1 LUMP)

L'articolo 1 della legge sulle monete designa l'unità monetaria svizzera definendone sia la denominazione dell'unità stessa (franco), sia quella delle sottounità, ovvero la sua centesima parte (centesimo). Questa disposizione può essere ripresa tale e quale nella nuova legge sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento (art. 1 LUMP).

Per principio sarebbe ipotizzabile disciplinare in detta legge anche la rappresentazione concreta dell'unità monetaria svizzera, ossia il numero e il valore nominale delle banconote, nonché il numero, il valore nominale e le caratteristiche di conio della moneta. La concreta rappresentazione dell'unità monetaria svizzera deve tuttavia poter adattarsi in modo flessibile alle mutate esigenze. E' pertanto più opportuno disciplinare questa materia a livello di ordinanza²⁰.

213 Qualità di mezzo di pagamento della moneta statale (art. 2, 3 LUMP)

213.1 Generalità

La moneta riconosciuta dallo Stato deve permettere di onorare con effetto liberatorio i debiti pecuniari. La legislazione deve quindi definire quale moneta è emessa dallo Stato o dalla banca centrale ed è, in misura limitata o illimitata, riconosciuta quale

²⁰ Oggi: decreto del consiglio della Banca concernente il valore nominale delle banconote da emettere (dell'11 luglio 1979/21 agosto 1991) come pure l'art. 1 O sulle monete (RS **941.101**), O sulle monete commemorative «700 anni della Confederazione Svizzera» (RS **941.108**), O sull'emissione di monete commemorative (RS **941.107**).

mezzo legale di pagamento nelle transazioni correnti. Il denaro creato sotto il controllo dello Stato è costituito dalle monete, dai biglietti di banca e dai depositi a vista presso la Banca nazionale.

213.2 Monete

Le monete svizzere sono una prima forma di denaro dello Stato. Esse fungono da mezzo legale di pagamento con potere liberatorio limitato²¹, poiché conformemente all'articolo 6 della legge sulle monete nessuno all'infuori delle casse della Confederazione e della Banca nazionale è tenuto ad accettare in pagamento più di cento pezzi di monete. In virtù della modifica del 21 marzo 1997²² della legge sulle monete la Confederazione può coniare, oltre alle normali monete circolanti, ulteriori monete circolanti di particolare pregio per il fabbisogno numismatico e a fini d'investimento, nonché monete commemorative e monete d'investimento (art. 4 cpv. 4 legge sulle monete). Queste monete devono avere un valore nominale, ma sono destinate ad essere vendute al di sopra di tale valore; la Confederazione ha l'obbligo di «riprendere le monete commemorative al loro valore nominale fino alla messa fuori corso»²³. Finora la Confederazione non ha mai emesso vere e proprie monete d'investimento²⁴. L'ordinanza del 19 novembre 1997²⁵ sulle monete (art. 1) attribuisce alle monete commemorative e alle monete d'investimento la qualità di «mezzo legale di pagamento» alla stessa stregua delle monete circolanti. In questo senso non dovrebbe cambiare nulla, poiché l'articolo 2 lettera a LUMP definisce tutte le monete emesse dalla Confederazione come mezzi legali di pagamento.

L'articolo 3 capoverso 1 LUMP disciplina in maniera differenziata l'obbligo di accettazione delle monete emesse dalla Confederazione: le monete destinate alla circolazione (monete circolanti) sottostanno all'obbligo di accettazione legale del pubblico in numero limitato (art. 3 cpv. 1 primo periodo LUMP). Il numero massimo di monete circolanti che il creditore di un debito pecuniario è tenuto ad accettare è precisato nell'articolo 3 capoverso 1 LUMP in modo analogo alla legge sulle monete (art. 6). Per motivi pratici, l'obbligo di accettare le monete è limitato nella maggior parte dei Paesi. Fissando il limite a cento, nel confronto internazionale la Svizzera si situa piuttosto nella fascia superiore. Sarebbe parimenti ipotizzabile fissare per il pagamento in monete un importo nominale massimo sottoposto all'obbligo di accettazione. Tuttavia, finora questo genere di limitazioni del potere liberatorio delle monete non è mai stato in uso in Svizzera.

A differenza delle monete circolanti, le monete commemorative e d'investimento non sono concepite né come veri e propri mezzi di pagamento²⁶ né sono utilizzate come tali nelle operazioni commerciali. Dato che sono emesse in numero limitato e

²¹ Junod, *Commentario Cost.*, art. 38 n. 10; Klauser Peter, «*Gesetzliche Zahlungsmittel*», in: Albisetti et al., *Handbuch des Geld-, Bank- und Börsenwesens*, 4. A. Berna 1987, p. 331.

²² FF 1997 II 495, RU 1997 2755.

²³ Cfr. Messaggio del 23 settembre 1996 a sostegno di una modifica della legge federale sulle monete, FF 1996 V 58.

²⁴ Sulle loro qualità cfr. Messaggio a sostegno di una modifica della legge federale sulle monete, FF 1996 V 59.

²⁵ RS 941.101

²⁶ Cfr. Messaggio a sostegno di una modifica della legge federale sulle monete, FF 1996 V 59.

che sono relativamente poco conosciute, non si adattano ad essere sottoposte all'obbligo generale di accettazione. Già ora le monete commemorative non sono sempre accettate ovunque come mezzo di pagamento. Se venisse istituito l'obbligo di accettare tali monete in pagamento di un debito, ne andrebbe della sicurezza delle transazioni correnti. L'obbligo di accettazione sancito dalla legge sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento deve pertanto limitarsi per tutti alle monete circolanti (art. 3 cpv. 1 primo periodo LUMP). La Banca nazionale svizzera e le casse pubbliche della Confederazione accettano tuttavia in ogni momento e in numero illimitato le monete circolanti nonché le monete commemorative e d'investimento al loro valore nominale (art. 3 cpv. 1 secondo periodo LUMP). Appartengono alle casse pubbliche della Confederazione – «pubblico» nel senso di «accessibile al pubblico» – le casse della Posta Svizzera e delle Ferrovie federali svizzere. La Banca nazionale, la Posta e le Ferrovie federali sono tenute anche in virtù dell'ordinanza sulle monete a ritirare senza limitazione di somma e contro pagamento del valore nominale le monete eccedenti il fabbisogno (art. 4 cpv. 2 ordinanza sulle monete²⁷). In tal modo il possessore di monete commemorative o d'investimento dispone di un'ulteriore garanzia di rimborso al valore nominale; egli può avvalersi di una fitta rete di sportelli della BNS (sedi principali, succursali, agenzie)²⁸, delle FFS (tutte le biglietterie) e della Posta (tutti gli uffici postali) per convertire le monete commemorative e d'investimento. Quali mezzi legali di pagamento, le monete commemorative e d'investimento emesse dalla Confederazione continuano ad avere «corso», fintanto che non sono messe ufficialmente fuori corso (art. 6 cpv. 2 LUMP).

213.3 Biglietti di banca

Anche i biglietti di banca emessi dalla Banca nazionale svizzera sono mezzi legali di pagamento e continueranno ad esserlo (art. 2 lett. b LUMP). Contrariamente alle monete circolanti, essi fungono da mezzo legale di pagamento con pieno potere liberatorio, ossia sottostanno a un obbligo di accettazione illimitato per i titolari di crediti pecuniari. Ciò dev'essere disciplinato nell'articolo 3 capoverso 2 LUMP che subentra all'articolo 1 del DCF del 29 giugno 1954²⁹ concernente il corso legale dei biglietti di banca e la soppressione del loro rimborso in oro. L'obbligo di accettazione vale ovviamente soltanto se il creditore e il debitore non hanno concordato altre modalità di pagamento (cfr. qui sotto il n. 214).

213.4 Depositi a vista presso la Banca nazionale svizzera

I depositi a vista presso la banca centrale – una forma particolare di moneta scritturale – sono oggigiorno indispensabili per gestire la politica monetaria nazionale; possono essere convertiti in qualsiasi momento e senza difficoltà in banconote (o monete) e non presentano alcun rischio in merito alla solvibilità della debitrice

²⁷ RS 941.101

²⁸ Gli sportelli della BNS comprendono attualmente le due sedi, sei succursali e 17 agenzie le quali sono gestite dalle banche cantonali. Anche se entro la fine del 1999 il numero delle succursali verrà ridotto a due, vi sono ancora sufficienti casse che cambiano monete commemorative e d'investimento al valore nominale, tanto più che in futuro la BNS ha intenzione di estendere la propria rete di agenzie.

²⁹ RS 951.171

(BNS)³⁰. I depositi a vista presso la Banca nazionale svizzera sono, come le banconote, impegni della banca centrale. Nel messaggio del 24 aprile 1996³¹ concernente il rinnovo del diritto esclusivo della Banca nazionale svizzera di emettere biglietti di banca abbiamo altresì rilevato che ambedue le forme di denaro della banca centrale sono strettamente succedanee. In Svizzera i depositi a vista presso la BNS (depositi in giroconto) fungono inoltre da mezzo di pagamento nel sistema elettronico di clearing bancario (SIC) nel traffico dei pagamenti tra le banche. L'attuazione definitiva e inappellabile dei pagamenti in franchi svizzeri in questo sistema avviene per mezzo di accrediti e addebiti sul giroconto dei partecipanti al SIC presso la BNS³². Sarebbe oggi impensabile svolgere il traffico quotidiano dei pagamenti tra le banche mediante la consegna di banconote. Risulta pertanto corretto dichiarare mezzi legali di pagamento i depositi a vista in franchi presso la Banca nazionale svizzera (art. 2 lett. c LUMP).

I depositi a vista della Banca nazionale svizzera non sono tuttavia accessibili a chiunque. Nelle operazioni tra titolari di un giroconto presso la BNS occorre vincolare giuridicamente il creditore di un debito pecuniario affinché accetti in pagamento tali depositi senza alcuna limitazione (art. 3 cpv. 3 LUMP). L'effetto liberatorio subentra ovviamente solo nel rapporto creditorio tra titolari del giroconto. Di conseguenza, nelle operazioni di pagamento, per esempio tra la BNS, le banche, i commercianti di valori mobiliari, la Confederazione e la Posta, l'ordinamento giuridico deve espressamente prevedere il pagamento mediante moneta scritturale creata dalla banca centrale. Se il titolare di un debito pecuniario può utilizzare i depositi a vista presso la BNS a titolo di pagamento per estinguere un debito nei confronti di un creditore che dispone di un giroconto presso detto istituto, l'impiego di moneta scritturale creata dalla banca centrale per pagare grosse somme trova riconoscimento anche a livello giuridico, un'innovazione che dovrebbe giovare alla certezza del diritto in materia di bonifici di valuta svizzera senza contante.

214 La moneta scritturale delle banche non è riconosciuta come mezzo di pagamento

Contrariamente agli averi depositati presso la banca centrale, quelli delle banche commerciali presentano un rischio in merito alla solvibilità della debitrice. In ragione del diverso grado di solvibilità degli istituti che gestiscono conti, questi ultimi non dispongono della standardizzazione e della fungibilità caratteristiche della moneta scritturale della banca centrale³³. Lo stesso discorso vale, in misura ancora maggiore, per le carte di garanzia (carte di debito e di credito) emesse da banche e altri istituti, come pure, recentemente, per le carte d'immagazzinamento di valore («electronic purse») e per il denaro virtuale utilizzato nelle reti elettroniche («cybercash»)³⁴. Gli averi depositati presso una grande banca, cantonale o regionale, o addi-

³⁰ Cfr. Giovanoli (nota 11), p. 89, 106 segg.

³¹ Messaggio del 24 aprile 1996 concernente il rinnovo del diritto esclusivo della Banca nazionale svizzera di emettere biglietti di banca, FF 1996 III 33.

³² Cfr. Vital Christian, *Das elektronische-Zahlungsverkehrssystem SIC: Konzept und vorläufige Ergebnisse*, WuR 1988/1 p. 9 segg.

³³ Cfr. Giovanoli (nota 11), p. 110 segg.

³⁴ Cfr. «Security of Electronic Money», Report by the Committee of Payment and Settlement Systems and the Group of Computer Experts of the Central Banks of G10-Countries, BRI, Basilea 1996, p. 5 segg.

rittura presso un istituto di carte di credito sono del tutto diversi da quelli in deposito presso la BNS, unica istituzione del Paese che, in virtù delle norme di diritto pubblico, è autorizzata a creare moneta autonomamente. La differenza tra la moneta scritturale in senso lato (creata dalla banca centrale) e la moneta scritturale in senso lato (creata p. es. dalle banche) sta nel fatto che il titolare di moneta scritturale della banca centrale si assume esclusivamente un rischio di ordine macroeconomico (diminuzione del potere d'acquisto), mentre il titolare di moneta scritturale creata dalle banche sopporta anche lo specifico rischio di credito di ordine microeconomico di una singola banca. Fintanto che lo Stato non istituisce un sistema di sicurezza generalizzato che garantisca tutti i depositi bancari (ciò che risponderebbe alle esigenze dell'economia di mercato), non può nemmeno dichiarare mezzo legale di pagamento la moneta scritturale di una banca diversa dalla banca centrale che il creditore di un'obbligazione pecuniaria è tenuto ad accettare. Ciò non impedisce ai soggetti economici di concordare contrattualmente – in modo esplicito o implicito – che un debito pecuniario possa essere estinto accreditandolo su un conto del creditore presso una banca commerciale o la Posta. Nella fattispecie si tratterà dell'adempimento del debito pecuniario e non di un semplice pagamento.

22 Regime monetario

221 Osservazioni preliminari

Il contenuto della sezione II (regime monetario) della legge sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento si distingue sotto diversi aspetti da quello della sezione II della legge sulle monete finora vigente, in particolare dal profilo della sistematica. Come detto la qualità di mezzo di pagamento delle monete (art. 6 legge sulle monete) è ora disciplinata nella sezione I (art. 2 lett. a e art. 3 cpv. 1 LUMP). Occorre altresì separare in modo più netto le competenze del Consiglio federale, del Dipartimento federale delle finanze e della BNS sia in merito alle monete circolanti (art. 4, 5 LUMP), sia riguardo alle monete commemorative e d'investimento (art. 6 LUMP). Anche il compito di provvedere al fabbisogno della circolazione monetaria, assunto dalla BNS già dal 1981³⁵, è trasferito sul piano legislativo alla Banca nazionale. La norma di delega contenuta nell'ordinanza sulle monete (art. 5) non è soddisfacente dal profilo istituzionale, poiché sottosta a una subdelega da parte del Consiglio federale (in virtù dell'art. 7 della legge sulle monete). Inoltre, il testo può essere reso più conciso. L'attuale capoverso 1 dell'articolo 4 della legge sulle monete («la Confederazione sola ha il diritto di coniare monete») è una semplice ripetizione del monopolio sulle monete sancito nell'articolo costituzionale sulla moneta (art. 99 cpv. 1 Cost.). Tale disposizione è superflua e può quindi essere soppressa.

³⁵ La cassa dello Stato, competente per provvedere alla circolazione monetaria, venne integrata quell'anno nella Banca nazionale; cfr. il volume pubblicato in occasione del giubileo *75 Jahre Schweizerische Nationalbank*, Zurigo 1982, p. 295.

Competenze della Confederazione e della Banca nazionale riguardo alle monete circolanti (art. 4 e 5 LUMP)

L'articolo 4 capoverso 1 LUMP corrisponde al testo dell'articolo 4 capoverso 2 della legge sulle monete. L'articolo 4 capoverso 2 LUMP riprende l'essenziale dell'articolo 4 capoverso 3 della legge sulle monete, precisando tuttavia che la coniaturo e l'emissione di monete circolanti è determinata dalle necessità della circolazione monetaria. La coniaturo e l'emissione di monete commemorative e d'investimento sono determinate da necessità diverse dal traffico dei pagamenti (cfr. qui sotto il n. 223).

L'articolo 4 capoversi 3 e 4 (primo periodo) LUMP corrisponde sostanzialmente al testo dell'articolo 5 capoverso 2 (primo periodo) e capoverso 1 (primo periodo) della legge sulle monete. Nuovo è l'articolo 4 capoverso 4 (secondo periodo) LUMP, secondo cui il Consiglio federale determina «d'intesa con la Banca nazionale» il valore nominale delle monete circolanti. Questa partecipazione della Banca nazionale garantisce che non vi sia una sostituzione eccessiva di banconote circolanti con monete, che potrebbe ostacolare il controllo della creazione di moneta da parte della BNS (cfr. n. 112).

Il vigente articolo 7 capoverso 1 della legge sulle monete attribuisce al Consiglio federale la competenza di ordinare la costituzione di scorte di monete (lett. a), disciplina la circolazione monetaria (lett. b), lo scambio di monete presso le casse pubbliche (lett. c) e il ritiro dalla circolazione di monete deteriorate o false (lett. d). Poiché l'articolo 5 capoverso 1 LUMP conferisce direttamente alla Banca nazionale il compito di provvedere al fabbisogno di monete, essa è ora responsabile anche della costituzione di scorte e del disciplinamento della circolazione di monete. Le relative competenze del Consiglio federale diventano pertanto prive di oggetto. Sarebbe problematico anche dal profilo della politica monetaria se il Consiglio federale potesse imporre alla BNS la costituzione di scorte di determinate quantità di monete da esso messe in circolazione (e quindi la concessione di un credito a suo favore). Sostanzialmente, rimangono soltanto le competenze del Consiglio federale di ordinare lo scambio di monete da parte delle casse pubbliche della Confederazione e il ritiro dalla circolazione di monete in cattivo stato o false, ora condensati nell'articolo 4 capoverso 5 LUMP. Ai sensi dell'articolo 4 capoverso 5 LUMP, sono considerate casse pubbliche della Confederazione le casse della Posta e delle Ferrovie federali svizzere, che in virtù dell'articolo 4 capoverso 2 dell'ordinanza sulle monete coadiuvano la BNS nella messa in circolazione e nel ritiro di monete.

Come detto, l'articolo 5 capoverso 1 LUMP conferisce alla BNS il compito di provvedere al fabbisogno della circolazione monetaria e di ritirare, senza limitazione di somma e contro pagamento del valore nominale, le monete eccedenti il fabbisogno. Tale disposizione trova corrispondenza all'articolo 5 capoverso 1 (primo periodo) dell'ordinanza sulle monete, facendo tuttavia chiaro riferimento alle monete circolanti. Con questa delega diretta alla BNS da parte del legislatore federale, risulta superfluo l'articolo 7 capoverso 2 della legge sulle monete, secondo cui il Consiglio federale «provvede al ritiro delle monete superflue, senza limitazione alcuna e contro rimborso del valore nominale».

Il capoverso 2 dell'articolo 5 LUMP conferisce alla BNS la nuova competenza di disciplinare nei particolari il ritiro e la consegna di moneta mediante prescrizioni tecniche. La necessità di tale disposizione trova riscontro nella pratica. Il trattamento del denaro contante comporta costi notevoli. La riscossione di una tassa sulle conse-

gne di denaro contante da parte delle banche induce gli istituti non bancari, come per esempio i grandi distributori, che sono vicini ai consumatori, a scambiare il denaro contante direttamente presso la Banca nazionale o a far capo, invece che alle banche, alle ditte di trasporto valori, che attualmente offrono questo servizio. Anche le banche commerciali che dispongono di una rete di filiali utilizzano in misura crescente ditte che trasportano e trattano valori per la compensazione monetaria all'interno del proprio istituto. Se chi tratta la moneta contante non assolve anche funzioni di compensazione, i flussi di denaro finiscono per convergere sulla Banca nazionale. Tali flussi variano pertanto in misura notevole a seconda del comportamento delle banche, dei trasportatori di valori e della Posta. Ne possono derivare grandi variazioni del carico di lavoro agli sportelli presso le sedi di Zurigo e Berna, nonché nelle succursali e agenzie della BNS. È ovvio che la BNS sia tenuta a rispettare le forze di mercato e ad adeguare in modo flessibile la sua rete di banche all'evoluzione dei principali fattori che influiscono sulla circolazione di denaro contante (prevista crescita economica e inflazione, comportamento del pubblico nel traffico dei pagamenti, politica commerciale dei principali partner). A tal fine, le autorità bancarie hanno deciso nel giugno 1998 di concentrare il trattamento del denaro contante nelle sedi di Zurigo e Berna, nonché nelle succursali di Ginevra e Lugano. Per le consegne e i ritiri può essere potenziata la rete di agenzie della BNS. In taluni casi la BNS deve tuttavia poter reagire ai cambiamenti strutturali a breve termine della circolazione monetaria regolando la consegna e il ritiro di denaro contante sia in termini locali che temporali. Già attualmente vengono stipulati accordi con grandi ditte di trasporto valori e con la Posta, inclusi quelli relativi alle modalità di consegna. Riguardo alla rapidità dei cambiamenti strutturali nel settore bancario e allo sviluppo tecnologico nell'ambito dei mezzi di pagamento va quindi inserita nella legge una norma che conferisca alla BNS la competenza per emanare prescrizioni. L'articolo 5 capoverso 2 LUMP adempie le esigenze poste dallo Stato di diritto di una norma di delega, definendo lo scopo della misura («garantire l'approvvigionamento di denaro contante») e limitandola a un campo specifico (la consegna e il ritiro delle monete) ben definito.

Nell'articolo 5 capoverso 3 LUMP si rileva espressamente che non vi è alcun risarcimento per le monete distrutte, perdute o false. Questa norma corrisponde all'attuale disposizione sui biglietti di banca dell'articolo 23 capoverso 2 LBN (nuovo art. 8 cpv. 2 LUMP; cfr. n. 236). Essa ha per scopo di prevenire eventuali malintesi in seno al pubblico e di proteggere la Confederazione da pretese ingiustificate.

223 Competenze del Dipartimento federale delle finanze riguardo alle monete commemorative e d'investimento (art. 6 LUMP)

L'emissione di monete circolanti di particolare pregio, nonché di monete commemorative e d'investimento (art. 6 cpv. 1 LUMP) è un'attività dello Stato in cui prevale l'interesse fiscale. Alla Confederazione spetta la competenza – come avveniva finora nell'articolo 4 capoverso 4 della legge sulle monete – di mettere in circolazione monete destinate a estimatori e collezionisti a un valore nominale superiore, al fine di realizzare un utile. L'articolo 6 capoverso 1 LUMP è identico all'articolo 4 capoverso 4 della legge sulle monete.

Rispetto alla foggia delle monete circolanti, con cui ogni cittadino entra per forza in contatto, la determinazione dei valori nominali, dell'effigie e delle proprietà delle

monete commemorative e d'investimento ha un'importanza minore dal profilo politico. La competenza in materia spetta pertanto come finora al Dipartimento federale delle finanze (art. 6 cpv. 2 primo periodo LUMP; corrisponde all'art. 5 cpv. 1 secondo periodo della legge sulle monete). In tale ambito il Dipartimento federale delle finanze continuerà a consultare in modo informale l'Ufficio federale della cultura (Dipartimento federale dell'interno) nella scelta di artisti e soggetti per le monete commemorative e d'investimento. Le decisioni in merito alla produzione di monete commemorative e d'investimento richiedono precise conoscenze del mercato numismatico. È pertanto opportuno che sia ancora il Dipartimento federale delle finanze a decidere quali monete commemorative e d'investimento siano da coniare, mettere in circolazione e togliere di corso (art. 6 cpv. 2 secondo periodo LUMP; corrisponde sostanzialmente all'art. 5 cpv. 2 secondo periodo della legge sulle monete). Come in passato, gli utili provenienti dalla coniazione di monete commemorative e d'investimento (ricavo netto dalla vendita) serviranno in generale a finanziare progetti culturali. Potranno essere sostenuti anche progetti cantonali, purché siano di interesse nazionale. Il Consiglio federale disciplina i dettagli.

224 Rinuncia all'obbligo del permesso per la fabbricazione e l'importazione di oggetti simili a monete

L'articolo 8 della legge sulle monete sancisce l'obbligo del permesso per fabbricare o importare «oggetti simili per conio, peso e dimensioni, alle monete in corso oppure che presentano le singole particolarità di una coniazione ufficiale» (cpv. 1). L'autorità preposta a tali permessi è il Dipartimento federale delle finanze. Il permesso viene negato se esiste un pericolo di confusione o se vi è da temere un abuso, mentre viene revocato se si accertano confusioni o abusi (cpv. 2).

L'obbligo del permesso si è rivelato inapplicabile, poiché da un lato si è scontrato con notevoli difficoltà nella formulazione di criteri affidabili. L'applicazione di tale obbligo è inoltre soggetta a un grande potere discrezionale. Dato che non è mai stato adito il Tribunale federale in seguito a un permesso negato, non si sa se l'Alta Corte confermerebbe la prassi finora adottata. D'altro canto, probabilmente non tutti gli oggetti la cui fabbricazione e importazione dovrebbero sottostare all'obbligo del permesso sono sottoposti all'esame del Dipartimento federale delle finanze. Solo se l'autorità preposta al rilascio dei permessi viene successivamente a conoscenza di simili casi può imporre il rispetto di quanto disposto all'articolo 8 della legge sulle monete mediante una denuncia penale (in virtù dell'articolo 9 della legge sulle monete). Il numero (sconosciuto) delle violazioni all'obbligo del permesso dovrebbe essere assai elevato.

In futuro si dovrebbe pertanto rinunciare completamente all'obbligo del permesso per la fabbricazione e l'importazione di oggetti simili alle monete in corso. La protezione del pubblico da eventuali abusi dev'essere garantita da una nuova norma penale, la quale – analogamente a quella esistente, concernente la riproduzione e l'imitazione di biglietti di banca o valori di bollo ufficiali senza il fine di falsificazione (art. 327 CP³⁶) – verrebbe applicata soltanto nel caso in cui un oggetto è simile alle monete a tal punto che potrebbe comportare il pericolo di essere confuso con le monete autentiche (cfr. n. 253). Così facendo si conferisce maggiore respon-

sabilità personale al fabbricante o all'importatore di siffatti oggetti. Rientrerà nel suo obbligo di diligenza valutare se il suo prodotto mette in pericolo la sicurezza della circolazione di denaro contante.

23 Regime dei biglietti di banca

231 Osservazioni preliminari

La sezione III della legge sulla Banca nazionale (emissione, copertura, rimborso e ritiro dei biglietti di banca) diverrà in gran parte caduca in seguito alla riforma della legislazione monetaria. Le disposizioni che ancora rimanevano costituivano già finora un corpo estraneo nella legge sulle banche. Si tratta di prescrizioni di carattere piuttosto tecnico, che possono per lo più essere riprese tali e quali nella legge sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento. Sotto il titolo «regime dei biglietti», le norme proposte nella legge sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento saranno del tutto simili a quelle dell'ordinanza sulle monete. Qui di seguito sono illustrate le disposizioni della LBN che saranno abrogate e quelle che verranno riprese nella LUMP.

232 Rinuncia all'obbligo di copertura per i biglietti in circolazione (art. 19 LBN)

Con la revisione della Costituzione federale, viene a cadere l'articolo 39 capoverso 7 Cost., secondo cui il controvalore dei biglietti di banca emessi dev'essere coperto con «oro e averi a breve termine». Finora era l'articolo 19 capoverso 1 LBN che concretizzava la copertura dei biglietti emessi con oro e averi a breve termine, mentre il capoverso 2 stabiliva che la copertura aurea doveva ascendere almeno al 25 per cento dei biglietti in circolazione³⁷. Con le nuove condizioni quadro a livello costituzionale, una norma legislativa sulla copertura della circolazione di banconote è ormai superflua.

Non va tuttavia dimenticato che l'obbligo di «copertura reale» dei biglietti emessi in regime di «goldstandard» aveva la funzione di aumentare la fiducia nella moneta. In un moderno ordinamento monetario e valutario, tale obbligo non avrebbe motivo di esistere: se da una parte non ha molto senso applicare l'obbligo di copertura soltanto a una parte della moneta, ossia alle banconote³⁸, dall'altra, anche una copertura dell'insieme della moneta (banconote e bancogiri) con le riserve monetarie (oro, divise, mezzi di pagamento internazionali) sarebbe in grado di impedire una creazione eccessiva di moneta da parte della banca centrale soltanto se il valore esterno della moneta fosse fisso³⁹. Il ruolo di una norma volta a infondere fiducia, concepita come l'equivalente dell'articolo 39 capoverso 7 Cost., è ora assunto dall'articolo 99 capoverso 3 Cost. Conformemente a tale articolo, la BNS costituisce le riserve monetarie

³⁷ Con la modifica della legge sulla Banca nazionale del 20 giugno 1997 il computo degli averi a breve termine è stato adeguato alla modificata sfera d'attività e la copertura aurea minima è stata ridotta dal 40 al 25 per cento: messaggio del 17 marzo 1997 concernente la revisione della legge sulla Banca nazionale, FF 1997 II 813 segg.

³⁸ Cfr. Giovanoli (nota 11), p. 108 e i riferimenti ivi citati.

³⁹ Cfr. Messaggio concernente un nuovo articolo costituzionale sulla moneta, FF 1998 3178.

indispensabili all'adempimento del suo mandato. Una parte di tali riserve dev'essere mantenuta in oro. La norma costituzionale dovrà essere applicata sul piano legislativo secondo la sistematica qui proposta, tuttavia non nella legge sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento, bensì nella legge sulla Banca nazionale (cfr. n. 132). Una siffatta norma potrebbe essere inserita sia in connessione con il campo d'attività della BNS o nella sezione della LBN concernente il rendiconto.⁴⁰

233 Caducità delle disposizioni esecutive relative all'obbligo di rimborso e alla parità aurea (art. 20-22 LBN)

In seguito all'abrogazione dell'articolo costituzionale 39 capoverso 6 (obbligo della BNS di rimborsare i biglietti di banca emessi), gli articoli 20-22 LBN divengono caduchi. Per quanto concerne gli articoli 21 e 22 il motivo è del tutto ovvio, ossia non sono più prescritti né il «saggio monetario legale» di cui all'articolo 21 LBN, né la parità aurea di cui all'articolo 22 LBN (cfr. n. 211). Gli ipotetici «perturbamenti della situazione monetaria»⁴¹ che hanno costituito la base giuridica del corso legale dei biglietti di banca⁴² (art. 22 LBN) sono ora sostituiti dalle condizioni di normalità conformemente agli articoli 2 e 3 LUMP (cfr. n. 213).

Anche l'articolo 20 LBN, che obbliga la BNS ad accettare in ogni tempo i suoi biglietti alla pari sia in pagamento sia per «costituire depositi in conto», ha un senso solo se riferito a un obbligo di rimborso. La possibilità di costituire depositi in conto presso la BNS dovrebbe sostenere il ruolo dei biglietti di banca quale surrogato della moneta. A suo tempo, il legislatore aveva pensato ai casi (sinora retti dall'art. 21 LBN) in cui la sede di Zurigo o le succursali della BNS non detenessero sufficienti riserve in monete d'oro o lingotti per convertire i biglietti in oro. I biglietti potevano in tal modo essere depositati sino al momento in cui si sarebbe disposto dell'oro necessario a rimborsarli⁴³. Dal momento che oggi i biglietti di banca sono di per sé mezzi di pagamento, l'obbligo di accettarli per «costituire depositi in conto» non ha più alcun senso. Viceversa, è ovvio che la BNS ha l'obbligo di ritirare i biglietti superflui corrispondendone il valore nominale senza limitazione di somma (in altri tagli o in monete). Tale obbligo può essere disciplinato nella sezione III della legge con una disposizione analoga a quella prevista dall'articolo 5 capoverso 1 LUMP (cfr. 235 qui di seguito).

234 Indipendenza operativa della BNS nell'esercizio del monopolio dei biglietti (art. 18 e 24 cpv. 1 LBN)

Secondo l'articolo 99 capoverso 2 (prima parte) Cost., la Banca nazionale svizzera adempie al suo mandato «in quanto banca centrale indipendente». Fra i suoi compiti

⁴⁰ L'Austria dispone di una norma generale sulla detenzione di riserve monetarie (§ 62 cpv. 2 OeNBG), secondo cui la banca centrale austriaca deve detenere riserve di oro e divise per un ammontare tale da permetterle di regolare il traffico dei pagamenti con l'estero e di salvaguardare il valore della moneta.

⁴¹ Cfr. Schürmann, *Commentario LBN*, art. 22 n. 5.

⁴² Cfr. Junod, *Commentario Cost.*, art. 38 n. 5, art. 39 n. 3, 66.

⁴³ Cfr. in merito a tutto il testo: Messaggio del 23 ottobre 1894 concernente una legge d'esecuzione relativa all'articolo 39 Cost., BBl 1894 II 401 [ed. ted.].

principali vi è il monopolio dei biglietti. Dal profilo costituzionale, per indipendenza della banca centrale si intende che questa deve poter adempiere il mandato senza istruzioni del Parlamento o del Governo (cosiddetta indipendenza operativa)⁴⁴.

Attualmente, due disposizioni della LBN limitano in lieve misura l'indipendenza operativa della BNS nell'ambito del monopolio dell'emissione e del ritiro di biglietti. Il Consiglio federale deve infatti approvare sia il valore nominale dei biglietti da emettere (art. 18) sia il ritiro di tagli, tipi e serie di biglietti (art. 24 cpv. 1)⁴⁵. Queste due competenze conferite al Consiglio federale sono di natura prevalentemente tecnica e, da quando è in vigore la LBN, non è mai accaduto che questi non approvasse nella loro globalità le proposte in merito del consiglio della banca (art. 43 n. 7 e 9 LBN). Per quanto concerne la partecipazione della Confederazione nella gestione della BNS prevista dal nuovo articolo costituzionale (art. 99 cpv. 2 seconda parte Cost.), non è richiesta alcuna competenza decisionale del Consiglio federale in materia di emissione e ritiro di biglietti. Sarebbe pertanto possibile sgravare il Consiglio federale da oneri amministrativi e rafforzare la funzione di vigilanza delle autorità bancarie se la banca centrale detenesse il monopolio esclusivo delle banconote.

Per questi motivi, sarebbe opportuno rinunciare a riprendere l'attuale articolo 18 LBN nella sezione 3 LUMP e adeguare di conseguenza la disposizione sul ritiro di biglietti (cfr. n. 237).

235 Competenze della Banca nazionale in materia di biglietti e di circolazione di denaro contante (art. 7 LUMP)

L'articolo 7 capoverso 1 LUMP disciplina in modo più specifico l'emissione di biglietti di banca da parte della BNS (il principio è retto dall'art. 2 lett. b LUMP). Il tenore corrisponde, in forma abbreviata, a quello dell'articolo 17 capoverso 1 LBN ed è completato quanto alla competenza della BNS di definire il valore nominale e la foggia delle banconote (cfr. n. 234). Sino ad oggi, la determinazione del valore nominale era subordinata all'approvazione del Consiglio federale, mentre la foggia era già definita dalla BNS. La disposizione è analoga a quelle dell'articolo 4 capoversi 2-4 LUMP concernenti la moneta. La nuova norma sancisce non solo il diritto della BNS, bensì anche l'*obbligo* di emettere biglietti «secondo le necessità della circolazione monetaria»⁴⁶. La precisazione all'articolo 17 capoverso 1 LBN secondo cui la Banca «è sola responsabile» dei biglietti è ripresa dalla legge sulla Banca nazionale del 1905 ed è in relazione con l'obbligo di rimborso. La Confederazione non deve in nessun modo essere responsabile del rimborso di banconote mediante metalli preziosi. Dal momento che i biglietti di banca sono mezzi di pagamento legali, la norma non ha più alcun senso.

Il capoverso 2 dell'articolo 7 LUMP riprende nella sostanza la prima metà periodo dell'articolo 20 LBN (cfr. n. 233). L'articolo 7 capoversi 1 e 2 LUMP concretizza –

⁴⁴ Cfr. Messaggio concernente un nuovo articolo costituzionale sulla moneta, FF 1998 3172.

⁴⁵ In passato le leggi sulla Banca nazionale elencavano esplicitamente anche i tagli delle banconote: Schürmann, Commentario LBN, art. 18 n. 1.

⁴⁶ Cfr. Schürmann, Commentario LBN, art. 17 n. 2.

congiuntamente all'articolo 5 capoverso 1 LUMP per quanto concerne le monete – il compito conferito dalla LBN alla BNS di facilitare le operazioni di pagamento.

L'articolo 7 capoverso 3 LUMP è identico all'articolo 23 capoverso 1 primo periodo della LBN. Dal profilo della sistematica, l'obbligo della BNS di ritirare dalla circolazione banconote logore o danneggiate e di provvedere affinché i cittadini dispongano di banconote «pulite» deve essere prescritto nell'articolo sulla circolazione delle banconote (art. 7 LUMP) e non in quello sul risarcimento (art. 8 LUMP).

Sino ad ora la norma di cui all'articolo 7 capoverso 4 LUMP non era contemplata nella LBN. In futuro, occorrerà conferire alla BNS la competenza di emanare prescrizioni sulle modalità, il luogo e il momento dell'emissione e del ritiro di biglietti. La disposizione è analoga a quella dell'articolo 5 capoverso 2 LUMP concernente le monete (cfr. n. 222). Il comportamento delle banche, dei trasportatori di valori e della Posta possono condurre a forti oscillazioni nelle casse della BNS anche nel caso delle banconote. Essa dovrebbe pertanto essere in grado di reagire a repentine e sostanziali variazioni della struttura dei flussi di denaro contante applicando prescrizioni tecniche che, almeno provvisoriamente, coordinano la consegna e il ritiro di banconote dal profilo territoriale e temporale facendo capo alle capacità disponibili. La norma di delega all'articolo 7 capoverso 4 LUMP descrive con sufficiente chiarezza lo scopo del provvedimento («garantire l'approvvigionamento di denaro contante») e lo delimita a un settore ben preciso («ritiro e consegna dei biglietti»).

236 Obbligo della BNS di rimborsare le banconote danneggiate (art. 8 LUMP)

L'articolo 8 LUMP prescrive le condizioni necessarie affinché la BNS sia tenuta a rimborsare una banconota danneggiata: il numero e la serie devono essere riconoscibili e il portatore deve presentarne un frammento maggiore della metà o fornire la prova che il resto del biglietto è stato distrutto (cpv. 1). Questa norma, estremamente importante per il pubblico, trova la sua giusta collocazione in una legge sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento. A tutela della BNS, è importante la disposizione secondo cui essa non è tenuta a risarcire i biglietti distrutti, perduti o falsi (cpv. 2).

I due capoversi dell'articolo 8 LUMP sono identici all'articolo 23 capoverso 1 (secondo periodo) e al capoverso 2 LBN. Queste disposizioni sono contemplate dal 1953 nella legge sulla Banca nazionale⁴⁷ e hanno dato buoni risultati nella pratica.

237 Ritiro dei biglietti da parte della BNS (art. 9 LUMP)

Secondo le conoscenze ed esperienze raccolte sino ad oggi, le serie di biglietti devono essere sostituite ogni 15-20 anni, poiché con il passare del tempo aumenta il pericolo di contraffazione e, grazie all'evoluzione tecnologica, le banche di emissione possono applicare nuovi sistemi di protezione. Può anche accadere che un tipo o una tiratura di un certo tipo di banconote si riveli poco idoneo all'uso. Per tutti questi motivi, occorre che sia disciplinato il ritiro di banconote. Le banconote ritirate non sono più mezzi legali di pagamento. L'obbligo di accettare i biglietti dichiarati fuori

⁴⁷ Schürmann, *Commentario LBN*, art. 23 n. 1.

corso sussiste soltanto – per un determinato periodo – per le casse pubbliche della Confederazione e per la BNS.

I quattro capoversi dell'articolo 9 LUMP corrispondono quasi integralmente all'articolo 24 della LBN. L'unica differenza è la soppressione della precisazione di cui al capoverso 1 «con il consenso del Consiglio federale». La revoca dei biglietti diviene quindi di competenza esclusiva della BNS (cfr. n. 234).

Analogamente all'attuale articolo 24 capoverso 4 LBN, l'articolo 9 capoverso 4 LUMP destina al «Fondo svizzero di soccorso per danni causati dalla natura e non assicurabili» il controllore dei biglietti da ritirare e non presentati entro il termine previsto. Teoricamente, si potrebbe anche pensare di devolvere questo controllore a uno scopo di pubblica utilità definito dal Consiglio federale o dalla Banca nazionale. Questa soluzione comporterebbe tuttavia lo svantaggio che il legislatore dovrebbe emanare una norma di delega dal contenuto poco concreto. Inoltre, il Fondo svizzero di soccorso per danni causati dalla natura e non assicurabili è una fondazione sottoposta alla vigilanza della Confederazione, il cui scopo statutario (ossia di alleviare gli stati di emergenza causati dalla natura e contro i quali non ci si può attualmente assicurare) è tuttora riconosciuto essere giustificato. Oltre che con i mezzi ottenuti in applicazione dell'articolo 24 capoverso 4 LBN, il Fondo è alimentato mediante contributi versati da Cantoni, enti pubblici e da privati, nonché da versamenti della Confederazione, dai proventi di collette, donazioni e remunerazioni del capitale. La direzione del fondo è assicurata da una commissione consultiva di cinque membri, di cui tre eletti dalla Società svizzera di utilità pubblica (fondatrice del Fondo) e due dal Consiglio federale. Il Consiglio federale partecipa quindi indirettamente alle decisioni relative all'impiego dei mezzi del Fondo. Per questi motivi, è opportuno continuare a devolvere al Fondo svizzero di soccorso per danni causati dalla natura e non assicurabili il controllore dei biglietti da ritirare che non sono presentati entro il termine previsto.

24 Depositi a vista presso la Banca nazionale svizzera (art. 10 LUMP)

I compiti, gli strumenti e l'organizzazione della Banca nazionale svizzera sono accuratamente disciplinati dalla legge sulla Banca nazionale⁴⁸. Le disposizioni in questione descrivono anche gli strumenti che la BNS può impiegare per facilitare il traffico dei pagamenti (art. 14 n. 6-8 LBN). Per motivi di trasparenza, è tuttavia opportuno che la nuova legge conferisca agli operatori del traffico dei pagamenti la possibilità di avere depositi a vista in franchi presso la BNS (art. 10 LUMP). Di fatto le banche e le loro società fondate in comune, i grandi commercianti di valori mobiliari e la Posta effettuano regolarmente importanti ordini di pagamento mediante la BNS. Nell'ottica della certezza del diritto, questi operatori hanno interesse che i depositi a vista della BNS fungano da mezzo legale di pagamento. Grazie a questo strumento, le imprese che effettuano il trasporto professionale di denaro contante e quelle che trattano il denaro contante sono agevolate nelle operazioni di consegna e ritiro di banconote e monete. Con il termine di «operatori del traffico dei pagamenti» la legge sancisce chiaramente che la BNS non è obbligata ad aprire un

deposito a vista per cittadini o imprese che non sono intermediari finanziari né rivestono un ruolo considerevole nel traffico dei pagamenti (svizzero o internazionale).

Tenendo conto delle esigenze del traffico dei pagamenti, la BNS definisce le condizioni che, conformemente alla legge sulla Banca nazionale, devono essere riunite affinché i depositi a vista possano essere costituiti e gestiti. A tal fine dovrà tuttavia vegliare affinché i criteri emanati siano inattaccabili dal profilo costituzionale. Il fatto di considerare i depositi a vista presso la BNS quali mezzi legali di pagamento (art. 2 lett. c e art. 3 cpv. 3 LUMP) non si ripercuote minimamente sulla natura giuridica dei giroconti aperti e gestiti dalla BNS, che continuano ad essere disciplinati dal diritto privato. Anche nella gestione dei propri affari, la BNS deve applicare per analogia i principi costituzionali. Secondo il Tribunale federale non può «concedere diritti o imporre obblighi iniqui o arbitrari agendo in qualità di soggetto di diritto privato»⁴⁹.

25 Disposizioni penali (art. 11 e n. 3 appendice LUMP)

251 Osservazioni generali

L'istituzione di una legge sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento dovrebbe servire a riunire, sistematizzare e uniformare dal profilo linguistico le norme penali che proteggono le monete e le banconote. Più precisamente occorre distinguere fra la protezione penale nei seguenti settori:

- esercizio illimitato del monopolio del denaro contante;
- sicurezza della circolazione del denaro contante e
- autenticità dei mezzi di pagamento nell'interesse del diritto patrimoniale.

252 Protezione del monopolio del denaro contante detenuto dalla Confederazione

La Confederazione deve continuare a esercitare il monopolio sulla moneta e la Banca nazionale quello sulle banconote senza subire alcuna influenza da parte di terzi. Entrambi i monopoli devono essere considerati altrettanto importanti.

Sino ad oggi, il monopolio dei biglietti è stato direttamente protetto dall'articolo 65 LBN, che punisce con la detenzione o con la multa chiunque emette o mette in circolazione «biglietti di banca o qualsiasi altra moneta fiduciaria». Dal momento che, dopo la riforma in materia monetaria e valutaria di cui all'articolo 99 capoverso 1 della Costituzione, le «altre monete fiduciarie» non sono più coperte dal monopolio dei biglietti, la protezione penale deve essere riferita soltanto alle banconote.

Quanto alle monete, la protezione del monopolio era finora sancita nell'articolo 9 della legge sulle monete secondo cui è punito con la multa chi intende fabbricare o importare oggetti simili, per conio, peso e dimensioni, alle monete in corso. Dato che in futuro si rinuncerà all'obbligo del permesso per la fabbricazione e l'impor-

⁴⁹ DTF 109 Ib 155

tazione di oggetti simili a monete (cfr. n. 224), la norma penale di cui all'articolo 9 della legge sulle monete diviene caduca nella forma attuale.

L'articolo 11 capoverso 1 LUMP garantisce la protezione penale uniforme del monopolio di emissione di monete e di banconote espresse in franchi svizzeri. Questa protezione si fonda sulla definizione del franco svizzero quale unità monetaria del nostro Paese. L'emissione e la messa in circolazione di monete e banconote in franchi svizzeri deve essere punibile, indipendentemente dal pericolo di confusione con mezzi di pagamento autentici (cfr. n. 253) e dal fatto che l'autore agisca o meno a fine di falsificazione (cfr. n. 254). Dal punto di vista della protezione del monopolio, gli oggetti simili alle monete, il cui valore nominale è espresso in franchi svizzeri, che potrebbero essere oggetto di abusi come mezzi di pagamento non sono quindi più ammissibili. Tale norma deve altresì applicarsi se in un qualsiasi punto di questi oggetti vi sono indicazioni che prevedono uno scambio (se del caso limitato nel tempo e nello spazio) contro merci o mezzi legali di pagamento. La violazione del monopolio delle monete e dei biglietti di banca deve essere punito con la detenzione o con la multa: si tratta quindi di un delitto (art. 9 CP)⁵⁰. Conformemente all'articolo 18 del Codice penale è punibile solo colui che ha agito con intenzione. Le infrazioni relative al monopolio del denaro contante sono sottoposte alla giurisdizione del Tribunale federale (art. 11 cpv. 2 LUMP; corrisponde all'art. 65 cpv. 3 LBN risp. all'art. 9 cpv. 3 della legge sulle monete).

253 Protezione della sicurezza nella circolazione del denaro contante

La fiducia del pubblico nei confronti della sicurezza del traffico dei pagamenti è oggi protetta nel settore delle banconote mediante l'articolo 327 CP e in quello delle monete – indirettamente – mediante l'articolo 9 della legge sulle monete. L'articolo 327 CP, concernente la fattispecie della riproduzione o imitazione di biglietti di banca o valori di bollo senza fine di falsificazione, ha lo scopo di impedire che entrino in circolazione imitazioni di mezzi di pagamento, dando adito a rischi di confusione⁵¹. Questa norma completa gli articoli 240 e seguenti del Codice penale relativi ai reati di falsificazione di denaro e si distingue da questi ultimi poiché non presuppone il fine di falsificazione, ossia contempla quei casi in cui l'autore non ha cercato di mettere in circolazione i mezzi di pagamento in quanto autentici o non si può dimostrare che abbia agito in tal senso⁵².

L'articolo 9 della legge sulle monete, che tratta della fabbricazione e dell'importazione senza autorizzazione di oggetti simili alle monete, decade con la rinuncia del legislatore all'obbligo del permesso (cfr. n. 224). Per tutelare la fiducia del pubblico nella sicurezza della circolazione della moneta è necessaria una nuova disposizione penale che completi le fattispecie dei reati di falsificazione. Per la natura del bene da proteggere è ovvia l'affinità con l'articolo 327 CP.

⁵⁰ Trechsel Stefan, *Schweizerisches Strafgesetzbuch, Kurzkommentar*, Zurigo 1997, art. 9 n. 1-3.

⁵¹ Rehberg Jörg, *Strafrecht IV, Delikte gegen die Allgemeinheit*, 2a ed., Zurigo 1996, p. 485 seg.; Raggenbass Marc, *Strafrechtlicher Schutz von Banknoten*, Der revidierte Tatbestand gemäss art. 327 CP, SJZ 92 (1996), p. 57 seg.

⁵² Rehberg (nota 51), p. 460; Raggenbass (nota 51), p. 62. Per quanto concerne il concorso di norme tra l'art. 327 CP e gli art. 240 e 242 CP cfr. Raggenbass (nota 51), p. 62/3.

Dal profilo della sistematica, sarebbe pertanto opportuno ampliare l'articolo 327 CP in modo da includervi chi fabbrica oggetti simili alle monete anche senza l'intenzione di falsificazione, dando in tal modo adito al rischio di confusione con monete autentiche. La soluzione di mantenere l'attuale norma penale nel titolo di cuiannesimo «Delle contravvenzioni a disposizioni del diritto federale» non è tuttavia soddisfacente: da una parte l'effetto deterrente della pena in caso di infrazione (detenzione o multa sino a fr. 5000.–) è insufficiente se rapportato agli interessi economici in gioco in caso di imitazione di banconote e monete (ad es. a fini pubblicitari). D'altro canto il breve termine di prescrizione (un anno conformemente all'articolo 109 CP) non consente di perseguire l'autore in tempo utile, poiché spesso trascorre diverso tempo prima che si venga a conoscenza dei reati commessi in questo ambito.

La nuova fattispecie, ampliata, dell'imitazione di «biglietti di banca, monete o valori di bollo ufficiali senza l'intenzione di falsificare» deve pertanto essere strutturata come delitto. Si rivela opportuno inserire la norma penale fra i reati di falsificazione delle monete di cui agli articoli 240 segg. CP, poiché il reato (ossia l'imitazione di denaro e valori di bollo in diverse forme) è identico a quello dell'articolo 240 CP. Questa soluzione presenta inoltre il vantaggio che la nuova fattispecie secondo l'articolo 340 numero 1 capoverso 5 CP sottostà implicitamente alla giurisdizione del Tribunale federale. La nuova collocazione delle disposizioni, ampliate, previste dall'articolo 327 CP è compatibile con il Titolo decimo «Della falsificazione delle monete, dei valori ufficiali di bollo, delle marche ufficiali, dei pesi e delle misure». La delimitazione rispetto ai delitti di falsificazione veri e propri risulta sufficientemente chiara riprendendo la dicitura del marginale all'attuale articolo 327 CP «senza fine di falsificazione». Dal momento che l'articolo 243 CP (cfr. n. 254) viene abrogato, il proposto articolo «Imitazione di biglietti di banca, monete o valori ufficiali di bollo senza fine di falsificazione» assumerà il numero 243.

Per quanto riguarda il nuovo articolo 243 CP, occorre anzitutto osservare che – a differenza dell'articolo 327 CP – è superfluo specificare che i biglietti di banca, le monete e i valori di bollo possono essere «svizzeri o esteri». Conformemente all'articolo 250 CP, le disposizioni del Titolo decimo si applicano di fatto anche alle monete, alla cartamoneta, ai biglietti di banca e ai valori di bollo esteri. Nel nuovo articolo 243 CP deve inoltre essere precisato il rischio di confusione: visto il crescente impiego di apparecchi automatici nelle transazioni correnti, le imitazioni devono essere punite quando «persone o apparecchi» possono confonderle con i biglietti di banca o con le monete che hanno corso legale (cfr. cpv. 1 primo e secondo comma). Gli oggetti simili alla moneta rischiano di essere confusi con le monete in corso nel Paese qualora siano *simili* per conio, peso o dimensioni. Vi è altresì rischio di confusione quando l'oggetto incriminato presenta *particolarità di una coniatore ufficiale*. L'indicazione di un valore nominale (unità monetaria combinata a una cifra) costituisce un tipico esempio di una tale particolarità. Oltre alla designazione quale franco svizzero, può avere un'importanza dal punto di vista penale anche un valore nominale estero se, unitamente all'aspetto di un oggetto simile alla moneta, contribuisce al rischio di confusione. Infine, oltre all'imitazione sono puniti l'importazione, la messa in vendita o in circolazione di denaro che può dare adito a confusione con quello autentico (cpv. 1 quarto comma). Il tenore di questa disposizione è complementare, e sostanzialmente analogo, a quelle relative ai delitti di falsificazione (art. 242 e 244 CP).

L'inserimento delle disposizioni penali relative all'imitazione di denaro o valori di bollo senza fine di falsificazione nel Titolo decimo CP implica l'estensione della fattispecie della confisca (art. 249 CP). L'articolo 249 CP deve pertanto essere completato con un secondo capoverso che consente di confiscare, rendere inservibili o distruggere i biglietti di banca, le monete o i valori di bollo ufficiali imitati o fabbricati senza fine di falsificazione ma che possono creare un pericolo di confusione. Il nuovo capoverso sostituisce l'attuale articolo 327 numero 3 CP.

Dal profilo formale, le modifiche agli articoli 243 e 249 CP possono essere inserite, congiuntamente all'abrogazione dell'articolo 327 CP, in un'appendice alla legge federale sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento (n. 3 appendice LUMP).

254 Protezione dell'autenticità dei mezzi di pagamento

Le norme alla base degli articoli 240, 242 e 243 CP proibiscono di falsificare denaro (monete, cartamoneta o biglietti di banca), di mettere in circolazione denaro falsificato e di diminuire il valore del denaro autentico. Tutte queste fattispecie sono contraddistinte dall'intenzione di utilizzare il denaro falsificato in quanto autentico. L'articolo 241 CP punisce l'alterazione di denaro (autentico), l'articolo 244 l'importazione, l'acquisto e la custodia in deposito di denaro contraffatto o alterato. L'oggetto della protezione consiste nell'interesse di diritto patrimoniale di preservare mezzi di pagamento autentici. Per denaro ai sensi delle disposizioni summenzionate si intende qualsiasi mezzo di pagamento autenticato in quanto supporto di valore da parte di uno Stato riconosciuto dal diritto internazionale o da un'autorità da esso abilitata a tal fine⁵³.

Secondo il previgente articolo 243 CP è punibile chi «scema il valore delle monete tosandole, limandole, sottoponendole a processi chimici o in altro modo, al fine di metterle in circolazione come intatte». Questa fattispecie presuppone che il valore delle monete in circolazione corrisponda esattamente al loro valore intrinseco. Nel sistema attuale, dove le monete divisionali costituite da una quantità di metallo inferiore al loro valore fungono da mezzo legale di pagamento, tale norma è priva d'oggetto. Anche nella letteratura, siffatta disposizione è considerata priva di significato concreto⁵⁴. Per proteggere le monete commemorative e d'investimento emesse in metalli preziosi è sufficiente la norma penale dell'articolo 155 CP (contraffazione di merci). La disposizione vigente dell'articolo 243 CP (diminuzione del valore delle monete) può pertanto essere abrogata. Tale modifica implica l'adeguamento degli articoli 244 e 249 CP (nuovo cpv. 1). I necessari cambiamenti possono essere debitamente effettuati nell'ambito dell'appendice alla legge federale sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento (cfr. numero 3 appendice LUMP).

Sarebbe inoltre inopportuno riprendere nella nuova legge sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento la prescrizione dell'articolo 10 della legge sulle monete, secondo cui le disposizioni del Codice penale svizzero per la protezione delle monete si applicano alle vecchie monete d'oro del valore nominale di 10, 20 e 100 franchi. Tale prescrizione si fonda sull'idea – assai nostalgica dopo lo svincolo del franco dall'oro sia nella Costituzione che nella legge (cfr. n. 211) – che vi siano ancora in

⁵³ Rehberg (nota 51), p. 92, 94.

⁵⁴ Cfr. Stratenwerth Günter, *Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil II: Straftaten gegen Gemeininteressen*, 4^o ed. Berna 1995, p. 85; Trechsel (nota 50), art. 243 n. 1.

circolazione vecchie monete d'oro. Per proteggere le monete d'oro coniate a loro tempo è tuttavia sufficiente l'articolo 155 CP (contraffazione di merci). La protezione dell'autenticità disciplinata dagli articoli 240-244 CP deve limitarsi ai mezzi legali di pagamento (svizzeri ed esteri).

26 Abrogazione e modifica del diritto vigente (appendice LUMP)

La nuova legge sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento sostituisce quella sulle monete e numerose disposizioni della legge sulla Banca nazionale. La legge sulle monete è abrogata integralmente (cfr. numero 1 appendice LUMP). Le disposizioni abrogate della legge sulla Banca nazionale sono elencate nel dettaglio al numero 4 dell'appendice alla LUMP. La sezione III della legge sulla Banca nazionale (art. 17-24 LBN) è sostituita dalla sezione 3 della legge sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento (cfr. n. 231). Le competenze del Consiglio federale in materia di approvazione contemplate negli articoli 17-24 LBN che non sono riprese nella LUMP (cfr. n. 233 e 234) sono elencate anche nell'articolo 63 numero 2 lettere d, e ed f dove devono pure essere abrogate. L'articolo 64 capoverso 1 LBN rinvia semplicemente alle norme del CP e diviene pertanto superfluo; l'articolo 64 capoverso 2 LBN diviene caduco in seguito alla demonetizzazione dell'oro (cfr. n. 233), mentre l'articolo 65 LBN è sostituito dall'articolo 11 capoverso 1 LUMP (cfr. n. 252).

Il numero 2 dell'appendice alla LUMP adegua ai tempi moderni l'articolo 84 del Codice delle obbligazioni svizzero concernente il pagamento di debiti pecuniari. L'ormai desueto termine tedesco di «Landesmünze» (tradotto in italiano con «moneta del paese»), nozione sulla quale esiste una vasta letteratura⁵⁵, deve essere sostituito con l'espressione tratta dal diritto pubblico «mezzi legali di pagamento» (art. 2 LUMP). La disposizione secondo cui i debiti pecuniari devono essere pagati con i mezzi legali di pagamento «della moneta in cui è stato contratto il debito» garantisce l'applicazione universale dell'articolo 84 capoverso 1 CO. Se nel contratto il debito è espresso in una moneta diversa da quella del luogo di pagamento (art. 84 cpv. 2 CO), il debitore deve ancora avere il diritto – in assenza della specificazione «effettiva» – di saldare il debito nella moneta del luogo di pagamento, anziché in quella stipulata nel contratto. La sostituzione nell'articolo 84 capoverso 2 CO dell'espressione «specie di moneta ... che non ha corso legale nel luogo di pagamento», (risalente ai tempi dell'Unione monetaria latina) con l'espressione «moneta che non è moneta del paese nel luogo di pagamento» e del concetto di «Landesmünze» – che la dottrina interpreta quale unità di conto in questo contesto⁵⁶ – con quello di «Landeswährung» (pure tradotto con «moneta del paese»), rende più comprensibile al cittadino il Codice delle obbligazioni. Nel contempo viene uniformata la terminologia con quella della legge sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento (titolo della sezione I e art. 1). La modifica del marginale all'articolo 84 CO riguarda quindi soltanto la versione tedesca.

Il numero 3 dell'appendice alla LUMP contiene le modifiche del Codice penale svizzero necessarie per adeguare i reati di falsificazione ai nuovi ordinamenti monetari e valutari (abrogazione dell'art. 243, adeguamento degli art. 244 e 249 CP) e

⁵⁵ Cfr. Weber (nota 10), art. 84, marg. 3.

⁵⁶ Weber (nota 10), art. 84, marg. 353 segg.

garantire la protezione della fiducia del pubblico nella sicurezza della circolazione delle monete (art. 243 CP nuovo).

3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

31 Ripercussioni finanziarie

Svincolando completamente il franco dall'oro, la nuova legge consente alla BNS di rivalutare le proprie riserve auree e – nella misura in cui le riserve non devono più essere costituite in oro – di convertirle in forme di investimento più redditizie. La BNS potrà così distribuire a medio termine utili più importanti che spetteranno in ragione di un terzo alla Confederazione e di due terzi ai Cantoni (art. 99, cpv. 4 Cost.). A dipendenza delle esigenze di mercato, le vendite di oro dovranno essere ripartite su un lungo periodo e l'evoluzione del prezzo dell'oro è incerta. Inoltre l'impiego delle riserve di oro che non saranno più necessarie in seguito alla soppressione della parità aurea, potrà essere disciplinato soltanto al termine della riforma separata delle disposizioni costituzionali sulla moneta (cfr. n. 133). Di conseguenza i redditi supplementari della Confederazione e dei Cantoni non possono al momento essere quantificati.

32 Ripercussioni sull'effettivo del personale

L'introduzione della legge sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento non comporta conseguenze sull'effettivo del personale della Confederazione.

33 Ripercussioni sul settore informatico

Dal punto di vista informatico il disegno non presenta ripercussioni per la Confederazione.

4 Programma di legislatura

Il disegno non è iscritto nel programma di legislatura 1995-1999. La soppressione del vincolo del franco all'oro a livello costituzionale richiede tuttavia adeguamenti sul piano legislativo.

5 Rapporto con il diritto europeo e internazionale

Il disegno è compatibile con il diritto comunitario europeo. Segnatamente la soppressione del vincolo giuridico del franco all'oro corrisponde sia al diritto europeo sia al diritto vigente nei singoli Paesi dell'UE.

L'abrogazione del vincolo del franco all'oro è inoltre conforme agli Statuti del Fondo monetario internazionale (art. IV sezione 2*b*), che dal 1978 non ammettono più

l'oro come mezzo per la fissazione del corso del cambio⁵⁷. La Svizzera è membro del FMI dal 1992.

6 Costituzione

La costituzionalità del disegno è data dagli articoli 99, 122 capoverso 1 e 123 capoverso 1 della Costituzione federale. L'articolo 99 capoverso 1 Cost. sancisce espressamente la sovranità della Confederazione nel settore monetario conferendole il monopolio di emettere monete e banconote.

1503

⁵⁷ Cfr. Messaggio del 27 maggio 1998 concernente un nuovo articolo costituzionale sulla moneta, FF **1998** 3141 seg.