



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2024
www.fedlex.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante



Rapporto del Consiglio federale sulla stabilità delle banche comprensivo di valutazione secondo l'articolo 52 della legge sulle banche

del 10 aprile 2024

Compendio

Situazione iniziale

A metà marzo 2023 la crisi di Credit Suisse ha subito una forte impennata. Il rischio imminente di dissesto della banca di rilevanza sistemica globale («global systemically important bank», G-SIB) è stato scongiurato, tra le altre cose, grazie al sostegno di liquidità della Banca nazionale svizzera (BNS) e all'acquisizione annunciata di Credit Suisse da parte di UBS, avvenuta il 19 marzo 2023. Il Consiglio federale e la Delegazione delle finanze (DelFin) delle Camere federali hanno consentito questa soluzione emettendo garanzie statali a favore della BNS e di UBS sulla base del diritto di necessità. L'obiettivo perseguito dal Consiglio federale era quello di garantire la stabilità del sistema finanziario e ridurre al minimo i costi per l'economia e i contribuenti e si può affermare che sia stato raggiunto. Ad agosto 2023 i mutui a sostegno della liquidità concessi dalla BNS sulla base del diritto di necessità sono stati rimborsati e i contratti per le garanzie statali rescissi.

Tuttavia, la portata e la dinamica della crisi di Credit Suisse, il rinnovato bisogno di sostegno statale da parte di una G-SIB dopo la crisi di UBS del 2008, il ricorso al diritto di necessità e il permanere di un'unica G-SIB di dimensioni ampliate richiedono un'analisi approfondita degli eventi e una valutazione completa della regolamentazione «too big to fail» (TBTF) già esistente. I numerosi interventi sulla tematica TBTF presentati in Parlamento, in particolare a seguito della crisi di Credit Suisse, sottolineano tale necessità di approfondimento.

Contenuto e struttura del rapporto

L'obiettivo della presente analisi della crisi di Credit Suisse condotta dal Consiglio federale è quello di individuare la necessità di intervenire per rafforzare la resilienza e la stabilità delle banche di rilevanza sistemica (SIB) e della piazza finanziaria svizzera, riducendo così ulteriormente i rischi per l'economia e i contribuenti.

Il presente rapporto adempie i mandati di analisi richiesti nel messaggio del 29 marzo 2023 concernente la prima aggiunta A al preventivo per il 2023 nonché i postulati presentati dalle Camere federali, che trattano la regolamentazione TBTF e altri argomenti rilevanti che vanno oltre la questione TBTF. Infine, con il presente rapporto il Consiglio federale adempie anche l'obbligo legale previsto dall'articolo 52 della legge sulle banche di valutare regolarmente la regolamentazione delle SIB in un confronto internazionale.

Il rapporto si basa su un'ampia analisi interna ed esterna tra le autorità. Oltre all'introduzione, è suddiviso in tre parti. La Parte I riassume la situazione iniziale, la necessità di intervento e le misure raccomandate. La Parte II si concentra su un approfondimento del contesto e sulle analisi dettagliate su cui si basano la conseguente necessità di intervento e le misure raccomandate. Nel suo complesso presenta una valutazione completa della regolamentazione TBTF e di altre tematiche concernenti il buon governo d'impresa (corporate governance) nonché la vigilanza che si sono rivelate fondamentali per la stabilità della piazza finanziaria. La Parte III contiene infine materiali ausiliari.

Le ulteriori elaborazioni delle disposizioni a livello di legge e di ordinanza della regolamentazione TBTF dovranno tenere conto anche dei risultati dei lavori in corso della Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) «Gestione delle autorità – fusione d'urgenza Credit Suisse» nominata dalle Camere, che sta indagando sul ruolo e sulle azioni delle autorità competenti nella crisi di Credit Suisse.

Conclusioni e necessità di intervento

Una piazza finanziaria stabile, internazionale e di ampio respiro è di fondamentale importanza per l'economia svizzera e per la qualità della piazza economica. Il Consiglio federale si attiene quindi alla propria strategia dei mercati finanziari del 4 dicembre 2020, in base alla quale stabilità e resilienza sono pilastri indispensabili per una piazza finanziaria attrattiva, innovativa, interconnessa a livello globale e sostenibile. La natura speciale di una G-SIB molto grande rispetto al prodotto interno lordo (PIL) richiede condizioni quadro normative chiare, convincenti ed efficacemente attuate.

Sulla base dell'analisi, il Consiglio federale è giunto alla conclusione che molte delle misure introdotte a livello nazionale e internazionale si sono dimostrate di principio valide e che anche gli attuali obiettivi della regolamentazione TBTF, vale a dire ridurre i rischi per il sistema finanziario svizzero, garantire le funzioni economicamente importanti delle banche di rilevanza sistemica ed evitare l'erogazione di aiuti statali, continuano a essere opportuni e appropriati.

Tuttavia, dall'analisi emergono anche lacune nella regolamentazione vigente e una chiara necessità di intervenire per sviluppare ulteriormente e rafforzare l'attuale normativa. Concretamente ci si concentra sulle tre seguenti linee di intervento:

- Linea di intervento 1: rafforzare la regolamentazione in materia di prevenzione;*
- Linea di intervento 2: rafforzare la regolamentazione in materia di liquidità;*
- Linea di intervento 3: ampliare il panorama degli strumenti applicabili in caso di crisi.*

Da queste tre linee di intervento derivano sei campi di azione, per i quali vengono proposte misure concrete.

In linea di principio, le misure proposte devono essere introdotte in modo mirato per le SIB e in parte specificatamente per le G-SIB. Alcune, tuttavia, in particolare in materia di governo d'impresa e di strumenti dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA), riguardano anche altri istituti finanziari.

L'ulteriore sviluppo auspicato dovrebbe condurre nel complesso a un rafforzamento della responsabilità individuale (delle banche, degli organi bancari, ma anche dei clienti delle banche) e non a una maggiore dipendenza dallo Stato. Le misure devono essere attuate in modo proporzionato ed efficace. La regolamentazione TBTF deve rimanere il più possibile realizzabile e comparabile a livello internazionale.

Va infine precisato che le situazioni di crisi restano imprevedibili per loro stessa natura. La possibilità per il Consiglio federale di agire nell'interesse del Paese e sulla base della Costituzione federale anche nell'ambito del diritto di necessità in specifiche situazioni di crisi, non può e non deve quindi essere esclusa in modo categorico,

anche se in linea di principio e ogni qualvolta possibile bisogna astenersi dal farvi ricorso.

È inoltre importante evitare di sostenere costi elevati per una regolamentazione adattata a una crisi specifica, se non è chiaro il suo contributo alla prevenzione e alla gestione di crisi future. Il presente rapporto si concentra pertanto su misure basate sui principi che rafforzano la resilienza e la stabilità delle SIB e della piazza finanziaria svizzera nel suo complesso.

Campi di azione e misure proposte

Linea di intervento 1: rafforzare la regolamentazione in materia di prevenzione

La crisi di Credit Suisse è stata il risultato di ripetuti incidenti e irregolarità avvenuti all'interno della banca, che si sono protratti per diversi anni nonostante l'intensificazione dell'attività di vigilanza e di «enforcement» da parte della FINMA e che alla fine sono degenerati in una grave crisi di fiducia nel marzo 2023.

Una prima e fondamentale linea di azione nello sviluppo della regolamentazione TBTF consiste nel rafforzare la prevenzione e nel ridurre le probabilità che una SIB venga a trovarsi in una situazione così critica.

Le esigenze in materia di fondi propri e di liquidità sono elementi cruciali per la resilienza e la stabilità di una SIB e tuttavia da sole non possono garantirne davvero resilienza e stabilità. Oltre a soddisfare gli specifici requisiti prudenziali, gli istituti devono, in particolare, strutturare in modo responsabile il loro orientamento a lungo termine (p. es. in termini di strategia, corporate governance e cultura aziendale). Regolamentazione e vigilanza non possono sostituire tale responsabilità individuale, ma possono potenziare ulteriormente gli incentivi volti a favorire la corporate governance. Quanto più grave è l'impatto del fallimento di un istituto finanziario sulla stabilità finanziaria, sull'economia e sui contribuenti, tanto più rilevante diventa il ruolo sussidiario della regolamentazione e della vigilanza.

Il Consiglio federale prevede i seguenti tre campi di azione per integrare e rafforzare in modo mirato la regolamentazione esistente:

- **Campo di azione 1: Governo d'impresa e vigilanza.** *Il governo d'impresa delle SIB deve essere promosso e la vigilanza della FINMA potenziata. Concretamente è prevista, tra le altre cose, l'introduzione di un regime di responsabilità (il cosiddetto «senior managers regime») e di misure in materia di retribuzione variabile (p. es. periodi di sospensione e clausole di restituzione). L'obiettivo è quello di ottenere una gestione dei rischi appropriata e responsabile. Inoltre, la FINMA deve essere in grado di intervenire in maniera più efficace in questo settore grazie, tra l'altro, a strumenti aggiuntivi (p. es. estensione dell'obbligo di informazione e di notifica).*
- **Campo di azione 2: Esigenze in materia di fondi propri.** *Le esigenze in materia di fondi propri applicabili alle SIB, con particolare attenzione ai punti deboli emersi durante la crisi di Credit Suisse, sono rafforzate in modo mirato. A tal fine, le esigenze in materia di fondi propri per le SIB devono essere applicate in modo più rigoroso, devono essere introdotti elementi previsionali nei supplementi di fondi propri del «pilastrato 2» specifici all'istituto e la co-*

apertura con fondi propri per le partecipazioni estere deve essere rafforzata. Le esigenze devono continuare a basarsi sulle norme e sulle prassi internazionali, tenendo conto della competitività.

- **Campo di azione 3: Intervento precoce e stabilizzazione.** *Le possibilità e gli obblighi di intervento precoce della FINMA sono rafforzati e le misure di stabilizzazione delle SIB ampliate. Una banca in crisi deve poter essere stabilizzata il più rapidamente possibile, adottando misure tempestive secondo criteri chiari. A tal proposito, tra le altre cose, deve essere verificata anche la considerazione di indicatori di mercato per l'avvio di interventi precoci.*

Linea di intervento 2: rafforzare la regolamentazione in materia di liquidità

Considerata la loro funzione di trasformazione delle scadenze, in base alla quale, da un lato, accettano depositi disponibili in qualsiasi momento o entro un breve periodo di tempo e, dall'altro, concedono crediti a più lungo termine, le banche possono essere soggette a crisi di liquidità. Tuttavia, i deflussi di liquidità dell'autunno 2022 e della primavera 2023 verificatisi presso Credit Suisse e nel settore bancario statunitense hanno mostrato una nuova dimensione e complessità in termini di portata e velocità.

In futuro, la regolamentazione delle SIB e delle banche in generale dovrà tenere maggiormente conto di questa più marcata dinamicità. Di conseguenza è stato identificato il seguente campo di azione:

- **Campo di azione 4: Garanzia della liquidità durante la crisi.** *La garanzia della liquidità in caso di crisi delle SIB e del settore bancario nel suo complesso deve essere sostanzialmente ampliata.*

La prima linea di difesa consiste nel rafforzare le riserve di liquidità della banca stessa. Tale approccio viene già attuato attraverso le particolari esigenze in materia di liquidità che le SIB devono soddisfare integralmente entro la fine del 2024. In conformità alle disposizioni di legge, l'efficacia di queste particolari esigenze in materia di liquidità sarà nuovamente verificata entro il 2026. A livello internazionale, la Svizzera si impegnerà a garantire che gli indicatori e le esigenze in materia di liquidità vengano verificati e adeguati alla luce dei risultati ottenuti.

Quale seconda linea di difesa, anche il potenziale di approvvigionamento di liquidità attraverso la banca centrale in qualità di prestatore in ultima istanza («lender of last resort», LoLR) deve essere significativamente ampliato. Con questo obiettivo, le condizioni quadro giuridiche esistenti concernenti il ruolo di LoLR devono essere riviste e, se necessario, ulteriormente sviluppate nell'ottica dell'adempimento del postulato 23.3445 Esame degli strumenti della BNS e tenendo conto del mandato costituzionale della BNS. Un elemento importante del rafforzamento della regolamentazione concernente il LoLR è anche l'ampliamento delle misure preparatorie da parte delle banche, anche attraverso nuovi obblighi.

Come terza linea di difesa, deve essere sancita nel diritto la possibilità di un «public liquidity backstop» (PLB) per supportare una liquidazione, ovvero un risanamento o una liquidazione in via fallimentare con mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica in conformità alla pianificazione d'emergenza, con un sostegno di liquidità garantito dallo Stato in caso di necessità. A livello internazionale il PLB è parte degli

strumenti standard in caso di crisi bancaria. Il Consiglio federale ha licenziato all'attenzione del Parlamento il relativo messaggio a settembre 2023.

Linea di intervento 3: ampliare il panorama degli strumenti in caso di crisi

Il rischio di insolvenza di una banca non può mai essere completamente eliminato. In caso di crisi deve essere possibile escludere dal mercato le SIB in modo ordinato. Tale possibilità è fondamentale per il funzionamento del mercato finanziario e dell'economia. Di conseguenza è stato identificato il seguente campo di azione:

- **Campo di azione 5: Pianificazione della liquidazione.** Essa consiste nel migliorare ulteriormente il piano di liquidazione e quindi la capacità di liquidazione di una SIB.

Le analisi mostrano, inoltre, che la liquidazione di una G-SIB, in particolare, è associata a rischi da prendere sul serio, tra cui i rischi giuridici e di attuazione sia a livello internazionale sia nazionale, che è necessario ridurre ulteriormente al minimo. In questo contesto occorre non da ultimo ampliare le opzioni disponibili per la liquidazione e preparare strategie di liquidazione adatte a vari scenari di crisi. La capacità di liquidazione viene inoltre migliorata applicando esigenze mirate in materia di fondi propri.

Infine, è stato identificato il seguente campo di azione:

- **Campo di azione 6: Organizzazione di crisi e collaborazione tra le autorità.** L'organizzazione di crisi e la collaborazione tra le autorità deve essere rafforzata.

Secondo il Consiglio federale, in linea di massima nel caso di Credit Suisse l'organizzazione di crisi ha funzionato e ha portato a una soluzione che ha stabilizzato rapidamente la situazione. Tuttavia, in vista di future crisi e tenendo conto di un confronto internazionale, serve verificare se sia il caso di rivedere ulteriormente i ruoli e le responsabilità e disciplinare in modo più chiaro la collaborazione e il processo decisionale tra le autorità FINMA, BNS e Dipartimento federale delle finanze (DFF). In quest'ottica, si deve tenere conto dei risultati della CPI.

Prospettive

Dal punto di vista del Consiglio federale, le misure proposte costituiscono un pacchetto e sono state scelte in considerazione dell'effetto che eserciterebbero nel loro complesso. Con la loro attuazione si ridurrà significativamente la probabilità di un'altra crisi di una SIB in Svizzera, e nel caso si verificasse comunque una crisi, la capacità di stabilizzazione e liquidazione di una SIB risulterebbe notevolmente migliorata. A tal fine sarà decisiva l'impostazione concreta delle singole misure.

Attuando tali misure a livello di legge e di ordinanza, la Svizzera non solo rafforza la propria piazza finanziaria e bancaria e quindi la propria piazza economica, ma anche la stabilità del sistema finanziario globale. La Svizzera sosterrà queste misure pertanto anche presso gli organismi internazionali competenti.

Indice

Compendio	2
Struttura del rapporto	19
1 Introduzione	20
1.1 Contesto	20
1.2 Mandato	21
1.3 Delimitazione rispetto alla CPI	23
1.4 Procedura	23
PARTE I Situazione iniziale, necessità di intervento e misure raccomandate	25
2 Situazione iniziale	25
2.1 L'importanza della piazza finanziaria svizzera e la problematica TBTF	25
2.2 Panoramica della regolamentazione TBTF	26
2.3 Effetti della regolamentazione TBTF nel caso di Credit Suisse	31
3 Necessità di intervento	35
3.1 Valutazione delle questioni fondamentali relative alla regolamentazione TBTF	35
3.1.1 Principi	35
3.1.2 Obiettivi della regolamentazione TBTF	36
3.1.3 Rilevanza sistemica	36
3.1.4 Conclusioni	37
3.2 Linee di intervento e derivazione dei campi di azione	37
3.2.1 Rafforzare la regolamentazione in materia di prevenzione	38
3.2.2 Rafforzare la regolamentazione in materia di liquidità	39
3.2.3 Ampliare il panorama degli strumenti in caso di crisi	40
4 Pacchetto di misure proposto	40
4.1 Criteri e panoramica sulle misure	40
4.2 Misure per campo di azione	47
4.2.1 Governo d'impresa e vigilanza	48
4.2.1.1 Situazione iniziale e obiettivi	48
4.2.1.2 Misure proposte	48
4.2.2 Esigenze in materia di fondi propri	51
4.2.2.1 Situazione iniziale e obiettivi	51
4.2.2.2 Misure proposte	52
4.2.3 Intervento precoce e stabilizzazione	54
4.2.3.1 Situazione iniziale e obiettivi	54
4.2.3.2 Misure proposte	54
4.2.4 Garanzia della liquidità durante la crisi	55
4.2.4.1 Situazione iniziale e obiettivi	55

4.2.4.2	Misure proposte	56
4.2.5	Pianificazione della liquidazione	58
4.2.5.1	Situazione iniziale e obiettivi	58
4.2.5.2	Misure proposte	59
4.2.6	Organizzazione di crisi e collaborazione tra le autorità	60
4.2.6.1	Situazione iniziale e obiettivi	60
4.2.6.2	Misura proposta	60
4.3	Prossime tappe e previsioni circa l'attuazione delle misure	61
PARTE II	Contesto e analisi	62
5	Credit Suisse: crisi e misure di crisi	62
5.1	L'insorgenza della crisi	62
5.2	Misure adottate dalle autorità fino al 15 marzo 2023	65
5.3	Misure adottate dalle autorità dal 15 marzo 2023	67
5.4	Opzioni di intervento scattate il 19 marzo 2023	73
5.4.1	Avvio di una procedura di risanamento	74
5.4.2	Fallimento del gruppo finanziario e attivazione del piano d'emergenza svizzero	75
5.4.3	Nazionalizzazione temporanea di Credit Suisse	75
5.4.4	Conclusioni	76
6	Definizione e significato di rilevanza sistemica	76
7	Esigenze in materia di fondi propri	78
7.1	Introduzione	78
7.2	Situazione iniziale	79
7.2.1	Esigenze in materia di fondi propri poste alle banche TBTF dal 2012 al 2016	79
7.2.2	Esigenze poste alle banche TBTF dal 1° luglio 2016	81
7.2.3	Adeguamento della regolamentazione TBTF nel 2018 e 2019	82
7.2.3.1	Ponderazione del rischio delle partecipazioni nel settore finanziario	82
7.2.3.2	Specificazione delle esigenze «gone concern» per le SIB non attive a livello internazionale	83
7.2.4	Sostituzione del sistema degli sconti per le G-SIB a partire dal 1° gennaio 2023	83
7.2.5	Esigenze attuali per le SIB	84
7.3	Confronto internazionale	85
7.3.1	Esigenze in materia di fondi propri per UBS e banche estere analoghe	85
7.3.2	Esigenze in materia di fondi propri per le banche madri	89
7.3.2.1	Classificazione nel contesto internazionale	89
7.3.2.2	Esigenze delle banche madri secondo l'OFoP rispetto allo standard minimo di Basilea	89

7.4	Valutazione	95
7.4.1	Ripercussioni positive in caso di crisi	95
7.4.1.1	Livello delle esigenze in materia di fondi propri e requisiti relativi alla qualità del capitale	95
7.4.1.2	Componente progressiva	96
7.4.1.3	Capitale AT1	97
7.4.1.4	Capacità di bail-in	97
7.4.1.5	Esigenze in materia di pubblicazione	97
7.4.2	Insegnamenti e necessità di intervento tratti dalla crisi	98
7.4.2.1	Gli indicatori di fondi propri sono rilevazioni «point in time»	98
7.4.2.2	Capitalizzazione delle banche madri come punto debole critico	98
7.4.2.3	Valutazione prudente e mantenimento del valore delle posizioni di bilancio	100
7.4.2.4	Ruolo di assorbimento delle perdite dell'AT1 nella fase di «going concern»	101
7.5	Possibili misure	103
7.5.1	Rafforzamento della copertura con fondi propri per le partecipazioni estere – e quindi per le banche madri – all'interno di un gruppo finanziario	103
7.5.2	Introduzione di elementi previsionali nei supplementi di fondi propri del «pilastro 2» specifici all'istituto	105
7.5.3	Innalzamento generale dell'esigenza di base («leverage ratio» o quota di RWA)	105
7.5.4	Innalzamento delle esigenze in materia di fondi propri tramite un aumento della componente progressiva	107
7.5.5	Struttura del capitale più semplice e intuitiva	107
7.5.6	Valutazione prudente e mantenimento del valore delle posizioni di bilancio	108
7.5.7	Strumenti AT1	108
7.5.7.1	Rafforzamento della funzione di copertura dei rischi nel «going concern»	108
7.5.7.2	Ammettere unicamente strumenti di conversione	109
7.5.7.3	Sostituzione delle esigenze AT1 con corrispondenti esigenze CET1	109
7.5.8	Mantenimento del precedente trattamento fiscale del capitale proprio e di terzi	110
7.5.8.1	Excursus: trattamento fiscale del capitale proprio e di terzi	110
7.5.8.2	Mantenimento della vigente esenzione dall'imposta preventiva	112
7.5.9	Conclusioni e combinazione di misure proposta nell'ambito delle esigenze in materia di fondi propri	113
8	Esigenze in materia di liquidità	115

8.1	Introduzione	115
8.2	Situazione iniziale	116
8.2.1	Esigenze per le SIB in vigore dal 2013 al 2022	117
8.2.2	Adeguamento delle esigenze per le SIB in vigore dal 1° luglio 2022	118
8.3	Confronto internazionale	120
8.4	Valutazione	121
8.4.1	Effetti positivi riscontrati durante la crisi	121
8.4.1.1	Dotazione di liquidità più elevata rispetto al periodo 2007–2008	121
8.4.1.2	Scenari più realistici nelle prescrizioni TBTF in materia di liquidità	122
8.4.1.3	Obblighi di reporting più severi	122
8.4.1.4	Esigenze di pubblicazione per i supplementi di liquidità TBTF	123
8.4.2	Insegnamenti e necessità di intervento tratti dalla crisi	123
8.4.2.1	Incremento insufficiente della dotazione di liquidità	123
8.4.2.2	Ottenimento di liquidità per le situazioni d'emergenza e misure secondo il «contingency funding plan»	124
8.4.2.3	Disponibilità e trasferibilità della liquidità all'interno del gruppo	125
8.4.2.4	Utilizzo di cuscinetti di liquidità e stigmatizzazione	125
8.4.2.5	Funzione degli indicatori LCR e NSFR	126
8.4.2.6	Tassi di deflusso insufficienti nel requisito LCR	126
8.4.2.7	Considerazione insufficiente delle esigenze in materia di valuta estera	126
8.4.2.8	Messa a disposizione di informazioni	127
8.5	Possibili misure	127
8.5.1	Verifica delle esigenze in materia di liquidità sul piano internazionale	127
8.5.2	Agevolare la diversificazione delle fonti di finanziamento	131
8.5.3	Messa a disposizione di informazioni	131
8.5.4	Conclusioni e combinazione di misure proposta per le tre linee di difesa nell'ambito della liquidità	132
9	«Lender of last resort»	132
9.1	Situazione iniziale	132
9.1.1	Definizione di «prestatore di ultima istanza»	132
9.1.2	Misure ordinarie della BNS a sostegno della liquidità	133
9.1.2.1	Schema di rifinanziamento straordinario	133
9.1.2.2	Schema infragiornaliero	133

9.1.3	Misure straordinarie a sostegno della liquidità: ELA della BNS	133
9.1.3.1	Scopo e configurazione	133
9.1.3.2	Gamma delle garanzie ELA	135
9.1.3.3	Operazioni preparatorie per la concessione di ELA	136
9.2	Confronto internazionale	137
9.2.1	Inquadramento dello strumento ELA	137
9.2.2	Cerchia degli istituti finanziari aventi diritto alla percezione di ELA	138
9.2.3	Condizione della solvibilità	138
9.2.4	Garanzie	139
9.2.5	Confronto internazionale delle linee di liquidità	139
9.3	Valutazione	141
9.3.1	Attuazione operativa dello strumento ELA e fabbisogno di valute estere	141
9.3.2	Entità del potenziale di liquidità ottenibile tramite il LoLR	141
9.3.3	Utilizzo di ELA ed effetto della stigmatizzazione	144
9.3.4	Sfide per le G-SIB	145
9.3.5	Interdipendenze con la prima e la terza linea di difesa	146
9.3.6	ELA per banche senza rilevanza sistemica	148
9.4	Possibili misure	149
9.4.1	Estensione del potenziale di approvvigionamento di liquidità tramite il LoLR	149
9.4.2	Obbligo delle banche di attuare misure preparatorie per l'utilizzo delle linee di liquidità	151
9.4.3	Ampliamento dell'accesso alle linee di liquidità offerte dalle banche centrali estere	152
9.4.4	Riduzione del problema della stigmatizzazione	152
9.4.5	Maggiore trasferibilità del sostegno alla liquidità all'interno di un gruppo bancario	153
9.4.6	Conclusioni e combinazione di misure proposta per le tre linee di difesa nell'ambito della liquidità	154
10	«Public liquidity backstop»	154
10.1	Situazione iniziale	154
10.2	Confronto internazionale	156
10.2.1	FSB	156
10.2.2	UE	157
10.2.3	Regno Unito	158
10.2.4	Stati Uniti	158
10.3	Valutazione	159
10.3.1	Necessità del disciplinamento a livello legislativo del PLB	159
10.3.2	Cerchia delle banche aventi diritto al PLB	160
10.3.3	Il risanamento come condizione	161

10.3.4	Distorsioni della concorrenza	162
10.3.5	Compensazione: importo forfettario <i>ex ante</i> vs. indennizzo <i>ex-post</i>	164
10.3.6	Privilegio nel fallimento	165
10.3.7	Obblighi del mutuatario	166
10.4	Possibili misure	166
10.4.1	PLB per le SIB nel diritto ordinario	166
10.4.2	Conclusioni e combinazione di misure proposta per le tre linee di difesa nell'ambito della liquidità	166
11	Sistema di protezione dei depositanti	169
11.1	Situazione iniziale	169
11.2	Confronto internazionale sulla garanzia dei depositi	170
11.2.1	UE	170
11.2.2	Stati Uniti	170
11.3	Valutazione	171
11.3.1	Limite superiore di sistema	171
11.3.2	Finanziamento <i>ex post</i>	171
11.3.3	Termine di pagamento	172
11.3.4	Contributo alla gestione delle crisi	172
11.3.5	Limite individuale di 100 000 franchi	173
11.4	Possibili misure	173
11.4.1	Introduzione	173
11.4.2	Aiuti statali per la garanzia dei depositi	174
11.4.3	Riduzione del termine di pagamento	174
11.4.4	Incremento del limite individuale	175
11.4.5	Creazione di un fondo <i>ex ante</i>	175
11.4.6	Garanzia degli averi di previdenza	175
11.4.7	Conclusioni e combinazione di misure proposta nell'ambito del sistema di protezione dei depositanti	176
12	Stabilizzazione	176
12.1	Situazione iniziale	176
12.1.1	Norme prudenziali	176
12.1.2	Il caso di Credit Suisse	178
12.2	Confronto internazionale	180
12.2.1	BCBS	180
12.2.2	FSB	180
12.2.3	UE	180
12.2.4	Stati Uniti	181
12.3	Valutazione	182
12.4	Possibili misure	183
12.4.1	Requisiti più severi per il piano di stabilizzazione	183
12.4.2	Rafforzare le possibilità di intervento precoce della FINMA	184

12.4.3	Conclusioni e combinazione di misure proposta nell'ambito della stabilizzazione	185
13	Liquidazione	185
13.1	Situazione iniziale	185
13.1.1	In generale	185
13.1.2	Panoramica delle misure di risanamento	186
13.1.2.1	Bail-in	187
13.1.2.2	Trasferimento di patrimonio e fusione	188
13.1.3	Strategia di liquidazione per le G-SIB svizzere	189
13.1.3.1	Piano A: continuazione dell'attività della banca mediante «SPoE bail-in»	190
13.1.3.2	Piano B: ripartizione e piano d'emergenza	190
13.1.4	Valutazione del bail-in	191
13.1.4.1	Bail-in come strumento in caso di perdita di fiducia	191
13.1.4.2	Rischi di contagio	192
13.1.4.3	Requisiti di garanzia	193
13.1.4.4	Momento in cui intervenire e coordinamento	193
13.1.4.5	Certezza del diritto	194
13.1.4.6	Complessità legate all'ordine di bail-in	194
13.1.4.7	Obbligazioni soggette a bail-in emesse da banche cantonali	196
13.1.4.8	Trasferimento di valori dai vecchi azionisti ai creditori di obbligazioni soggette a bail-in	197
13.1.4.9	Problematica «cross-border»	198
13.1.4.10	Tempi di preparazione brevi e base di dati	200
13.1.5	Trasferimento di patrimonio e fusione	200
13.1.5.1	Descrizione	200
13.1.5.2	Il caso di Credit Suisse	200
13.1.6	Liquidazione ordinata	201
13.1.6.1	Descrizione	201
13.1.6.2	Il caso di Credit Suisse	202
13.1.7	Pianificazione d'emergenza	202
13.1.7.1	Obiettivo della pianificazione d'emergenza	202
13.1.7.2	Efficacia nel caso di Credit Suisse e per la nuova UBS	204
13.1.8	Strategia di liquidazione: SPoE o MPoE	205
13.1.9	«Crisis management groups»	206
13.1.10	«Temporary public ownership»	206
13.1.10.1	Descrizione	206
13.1.10.2	Applicazione al caso di Credit Suisse	207
13.1.10.3	Questioni giuridiche e tecniche	208
13.1.11	Fondo di liquidazione	208
13.1.11.1	Descrizione	208
13.1.11.2	Efficacia nel caso di Credit Suisse	208

13.2	Confronto internazionale	209
13.2.1	Bail-in	209
13.2.2	TPO	210
13.2.2.1	Diritto comparato	210
13.2.2.2	Casi concreti	212
13.2.3	Fondo di risoluzione	212
13.3	Valutazione	213
13.3.1	Strumento del bail-in	213
13.3.2	Trasferimento di patrimonio e fusione	215
13.3.3	Liquidazione ordinata	215
13.3.4	Piano d'emergenza	216
13.3.5	SPoE o MPoE	217
13.3.6	CMG	217
13.3.7	TPO	218
13.3.8	Fondo di liquidazione	218
13.4	Possibili misure	219
13.4.1	Ampliare le opzioni di liquidazione	219
13.4.2	Piano di liquidazione per la banca madre	219
13.4.3	Adeguamento della strategia SPoE	220
13.4.4	Rafforzare ulteriormente la certezza del diritto in caso di bail-in	220
13.4.5	Prevedere esplicitamente la TPO nell'ordinamento giuridico	221
13.4.6	Costituzione di un fondo di liquidazione	222
13.4.7	Conclusioni e proposta di combinazione di misure nell'ambito della liquidazione	222
14	Misure strutturali	223
14.1	Situazione iniziale	223
14.1.1	Introduzione	223
14.1.2	Esperienze maturate durante la crisi di Credit Suisse	224
14.1.3	Interrelazioni operative e finanziarie	225
14.1.4	Struttura a doppia holding	227
14.2	Confronto internazionale	229
14.2.1	Stati Uniti	229
14.2.2	Regno Unito	229
14.2.3	UE	230
14.3	Valutazione	230
14.4	Possibili misure	231
14.4.1	Struttura organizzativa piatta	231
14.4.2	Holding pura («clean holding»)	232
14.4.3	Sistema bancario separato	234
14.4.4	Limitazione delle dimensioni	236
14.4.5	Scissione	237

14.4.6	Conclusioni e combinazione di misure proposta nell'ambito delle misure strutturali	237
15	Governo d'impresa	238
15.1	Introduzione	238
15.2	Requisiti relativi al governo d'impresa nel diritto in materia di mercati finanziari	240
15.2.1	Situazione iniziale	240
15.2.1.1	Obiettivi dei requisiti relativi al governo d'impresa	240
15.2.1.2	Norme vigenti in materia di governo d'impresa	240
15.2.1.3	Ruolo della vigilanza in relazione al governo d'impresa	241
15.2.1.4	Circolari della FINMA	241
15.2.2	Confronto internazionale	242
15.2.2.1	FSB	242
15.2.2.2	BCBS	243
15.2.2.3	Regno Unito	243
15.2.2.4	UE	244
15.2.3	Valutazione	244
15.2.4	Possibile misura	244
15.2.5	Excursus: responsabilità degli organi direttivi nell'ordinamento giuridico svizzero vigente	245
15.2.5.1	Introduzione	245
15.2.5.2	Diritto della società anonima	245
15.2.5.3	Diritto penale	248
15.2.5.4	Diritto pubblico	252
15.2.5.5	Autodisciplina	252
15.3	Responsabilità individuale	253
15.3.1	Situazione iniziale	253
15.3.2	Confronto internazionale	254
15.3.2.1	Approcci adottati da altre giurisdizioni	254
15.3.2.2	Linee guida del FSB	257
15.3.3	Valutazione	257
15.3.4	Possibile misura	257
15.3.4.1	Obiettivo di un regime di responsabilità	258
15.3.4.2	Documentazione delle responsabilità	258
15.3.4.3	Persone soggette al regime di responsabilità	258
15.3.4.4	Standard di diligenza	259
15.3.4.5	Collegamento con le regole di retribuzione	259
15.3.4.6	Questioni da chiarire in fase di attuazione	259
15.4	Retribuzioni	260
15.4.1	Situazione iniziale	260
15.4.1.1	Norme del diritto privato	260
15.4.1.2	Norme del diritto in materia di mercati finanziari	261

15.4.1.3	Imposizione delle retribuzioni	263
15.4.2	Confronto internazionale	263
15.4.2.1	FSB	263
15.4.2.2	Principali norme nazionali	264
15.4.3	Valutazione	266
15.4.4	Possibili misure	267
15.4.4.1	Basi legali per i requisiti dei sistemi di retribuzione	267
15.4.4.2	Sanzionamento dei comportamenti scorretti tramite misure concernenti le retribuzioni	267
15.4.4.3	Condizioni chiare per il versamento delle retribuzioni variabili	268
15.4.4.4	Estensione del differimento delle retribuzioni variabili attraverso l'introduzione di periodi di sospensione	268
15.4.4.5	Introduzione di clausole di restituzione («claw-back»)	268
15.4.4.6	Limitazione delle retribuzioni variabili	269
15.5	Conclusioni e combinazione di misure proposta nell'ambito del governo d'impresa	269
16	Strumenti e altri temi relativi alla vigilanza	271
16.1	Introduzione	271
16.2	Informazione del pubblico	272
16.2.1	Situazione iniziale	272
16.2.1.1	Informazione del pubblico in base all'articolo 22 LFINMA	272
16.2.1.2	Pubblicazione di una decisione in materia di vigilanza in base all'articolo 34 LFINMA	274
16.2.2	Confronto internazionale	274
16.2.2.1	Germania	274
16.2.2.2	Regno Unito	275
16.2.2.3	Stati Uniti	276
16.2.2.4	Singapore	276
16.2.3	Valutazione	276
16.2.4	Possibile misura	277
16.2.5	Conclusioni	278
16.3	Sanzioni amministrative pecuniarie	279
16.3.1	Situazione iniziale	279
16.3.1.1	Introduzione	279
16.3.1.2	Precedente rinuncia all'introduzione per la FINMA di una competenza di infliggere multe amministrative	280
16.3.1.3	Rapporto del Consiglio federale sulle sanzioni amministrative pecuniarie	280
16.3.2	Confronto internazionale	282

16.3.2.1	Germania	282
16.3.2.2	Regno Unito	282
16.3.2.3	Stati Uniti	283
16.3.3	Valutazione	283
16.3.4	Possibili misure	284
16.3.4.1	Competenza della FINMA di infliggere multe amministrative nei confronti delle persone giuridiche	284
16.3.4.2	Competenza della FINMA di infliggere multe amministrative nei confronti delle persone fisiche	285
16.3.4.3	Competenza dell'ASR di infliggere sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti delle imprese di revisione	286
16.3.5	Conclusione	286
16.4	Ulteriori strumenti per stabilire la responsabilità di istituti e singole persone	287
16.4.1	Divieto di esercizio della professione	287
16.4.1.1	Situazione iniziale	287
16.4.1.2	Confronto internazionale	290
16.4.1.3	Valutazione	291
16.4.1.4	Possibili misure	291
16.4.2	Confisca	291
16.4.2.1	Situazione iniziale	291
16.4.2.2	Confronto internazionale	292
16.4.2.3	Valutazione	292
16.4.2.4	Possibile misura	292
16.4.3	Verifica della garanzia di un'attività irreprensibile	293
16.4.3.1	Situazione iniziale	293
16.4.3.2	Confronto internazionale	294
16.4.3.3	Valutazione	294
16.4.3.4	Possibili misure	295
16.4.4	Obbligo d'informazione e di notifica	295
16.4.4.1	Situazione iniziale	295
16.4.4.2	Confronto internazionale	297
16.4.4.3	Valutazione	297
16.4.4.4	Possibili misure	297
16.4.5	Whistleblowing e diritto di segnalazione	298
16.4.5.1	Situazione iniziale	298
16.4.5.2	Confronto internazionale	302
16.4.5.3	Valutazione	302
16.4.5.4	Possibili misure	303
16.4.6	Conclusione	303
16.5	Impiego delle società di audit	304
16.5.1	Situazione iniziale	304

16.5.1.1	Esposizione della problematica	304
16.5.1.2	Dipendenza economica e possibili problemi associati	305
16.5.1.3	Meccanismi di controllo	305
16.5.2	Confronto internazionale	306
16.5.3	Valutazione	307
16.5.4	Possibili misure	307
16.5.4.1	Rafforzamento dei meccanismi di controllo	307
16.5.4.2	Conferimento diretto dei mandati da parte della FINMA	308
16.5.4.3	Abolizione del sistema duale di vigilanza	310
16.5.5	Conclusione	310
16.6	Durata della procedura	310
16.6.1	Situazione iniziale	310
16.6.2	Confronto internazionale	311
16.6.3	Valutazione	311
16.6.4	Possibili misure	312
16.6.4.1	Esclusione del ricorso al Tribunale federale	312
16.6.4.2	Introduzione di termini nella procedura di ricorso	312
16.6.4.3	Nessuna verifica dell'adeguatezza durante la procedura di ricorso	313
16.6.4.4	Revoca dell'effetto sospensivo per i ricorsi contro decisioni della FINMA	313
16.6.5	Conclusione	313
16.7	Competenza del consiglio di amministrazione della FINMA	314
16.7.1	Situazione iniziale	314
16.7.2	Valutazione	315
16.7.3	Possibili misure e conclusione	316
16.8	Dotazione di risorse della FINMA	316
17	Competenze e collaborazione delle autorità sul fronte della stabilità finanziaria	317
17.1	Situazione iniziale	317
17.1.1	Contesto	317
17.1.2	Quadro istituzionale attuale della Svizzera	317
17.2	Confronto internazionale	318
17.3	Valutazione	319
17.4	Possibili misure e conclusione	319
	Indice delle figure, delle tabelle e delle schede	320
	Panoramica delle perizie	321
	Panoramica degli interventi parlamentari	322
	Elenco delle abbreviazioni	324

Struttura del rapporto

Nel presente rapporto il Consiglio federale presenta un pacchetto di misure che propone di attuare per rafforzare le SIB e la stabilità finanziaria. Il rapporto è così strutturato: le misure proposte dal Consiglio federale per l'attuazione sono introdotte e illustrate in una prima parte coesa e a sé stante. Seguono, nella seconda parte, gli approfondimenti, le analisi complete e le valutazioni sulla necessità di intervenire, aspetti che rientrano a loro volta nel mandato. La terza parte comprende indici e panoramiche.

Ne risulta un rapporto strutturato come segue:

La *Parte I* descrive la situazione iniziale, le conclusioni più importanti e il pacchetto di misure proposto dal Consiglio federale. Il capitolo 2 fornisce una panoramica della regolamentazione TBTF esistente e dei suoi effetti nel caso di Credit Suisse; il capitolo 3 presenta la posizione del Consiglio federale sulle questioni fondamentali della regolamentazione TBTF e descrive la necessità di intervento e i campi di azione; il capitolo 4 contiene le misure proposte per rafforzare la stabilità delle SIB e della piazza finanziaria svizzera. La *Parte I* contiene dunque le informazioni più importanti del rapporto e può essere letta separatamente.

La *Parte II* contiene informazioni di base e analisi di ampio respiro ed è conseguentemente suddivisa per argomenti. Il capitolo 5 descrive l'evoluzione della crisi di Credit Suisse e l'acquisizione da parte di UBS sostenuta dalle autorità, mentre il capitolo 6 tratta la definizione di rilevanza sistemica; i capitoli da 7 a 17 forniscono un'analisi e una valutazione completa riguardo all'attuale regolamentazione TBTF e delle questioni concernenti la corporate governance e la vigilanza che si sono rivelate fondamentali per la stabilità della piazza finanziaria. Essi valutano inoltre l'efficacia dell'attuale normativa nel caso di Credit Suisse. Al loro interno si discutono le possibili misure di adeguamento e, in applicazione dell'articolo 52 della legge sulle banche, viene effettuato anche un confronto internazionale per ciascun caso. Si analizzano i temi seguenti: le esigenze in materia di fondi propri (cap. 7), le esigenze in materia di liquidità (cap. 8), i sostegni di liquidità (cap. 9 e 10), la protezione dei depositanti (cap. 11), la stabilizzazione (cap. 12), la liquidazione (cap. 13), le misure strutturali (n. 14), il governo d'impresa (cap. 15), altri temi relativi alla vigilanza (cap. 16) nonché le competenze istituzionali in materia di stabilità finanziaria (cap. 17).

La *Parte III* del rapporto comprende materiali ausiliari, tra cui un indice dettagliato, gli indici delle figure, delle tabelle e delle schede, nonché una panoramica delle perizie commissionate e degli interventi parlamentari. Al termine del rapporto è riportato un elenco delle abbreviazioni.

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Contesto

La crisi finanziaria globale del 2007–2008 ha dimostrato che la situazione d'emergenza o il dissesto di una banca di rilevanza sistemica globale («global systemically important bank», G-SIB) può, date le funzioni non sostituibili a breve termine, le dimensioni, l'importanza sul mercato e le interdipendenze di una tale banca, comportare notevoli squilibri nel sistema finanziario e ripercuotersi significativamente sull'intera economia. Per questo motivo, il Consiglio federale e il Parlamento hanno adottato misure per definire e regolamentare le SIB all'indomani della crisi finanziaria, in linea con gli sforzi internazionali.

Gli obiettivi della regolamentazione «too big to fail» (TBTF) sono, da un lato, ridurre la probabilità che si verifichi una crisi bancaria e attenuarne le conseguenze e, dall'altro, evitare l'erogazione di aiuti statali per il salvataggio delle banche. Numerosi Paesi (tra cui p. es. Germania, Irlanda, Islanda, Regno Unito e Stati Uniti) hanno speso circa 3500 miliardi di dollari statunitensi di denaro dei contribuenti per salvare le banche nel corso della crisi finanziaria del 2007–2008¹.

Nonostante le misure intraprese a livello nazionale e internazionale, nel marzo 2023 una SIB svizzera, Credit Suisse, si è trovata nuovamente in una situazione di emergenza. In assenza di misure ad ampio spettro adottate al di fuori della banca, Credit Suisse sarebbe andata incontro a un fallimento non regolamentato al più tardi entro il 20 marzo 2023, con ripercussioni massicce per l'economia svizzera e i mercati finanziari internazionali.

In questo contesto, il 16 e il 19 marzo 2023 il Consiglio federale, d'intesa con l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) e la Banca nazionale svizzera (BNS), ha adottato misure al fine di evitare gravi danni all'economia svizzera e alla stabilità dei mercati finanziari internazionali. L'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS, sostenuta dalle misure intraprese dalla Confederazione, dalla FINMA e dalla BNS, ha portato a una rapida stabilizzazione della situazione e le garanzie contro i rischi concesse dalla Confederazione nell'ambito di queste misure sono state revocate dopo pochi mesi, ad agosto 2023.

L'entità della crisi di Credit Suisse, il rinnovato bisogno di sostegno statale mediante il diritto di necessità e il permanere in Svizzera di un'unica G-SIB² richiedono un'analisi completa e l'individuazione di misure per l'ulteriore rafforzamento della stabilità della piazza finanziaria svizzera.

¹ Igan et al., *The Long Shadow of the Global Financial Crisis: Public Interventions in the Financial Sector*, IMF Working Paper WP/19/164, luglio 2019.

² A titolo di semplificazione, nel presente rapporto il termine internazionale «G-SIB» e il termine «SIB attiva a livello internazionale» ai sensi della legislazione svizzera sono utilizzati come sinonimi; v. n. 2.2 (in particolare, nota a piè di pagina 19).

La presente analisi e l'eventuale necessità di intervento per rafforzare la stabilità finanziaria si concentrano sulle SIB, come nell'attuale regolamentazione TBTF. In alcuni settori, come ad esempio nel caso del buon governo d'impresa (corporate governance) appare necessario un altro campo d'applicazione per rispondere ai postulati presentati dal Parlamento, sulla base delle considerazioni emerse dalla crisi di Credit Suisse o della difficile delimitazione di una misura. Viene esplicitamente precisato laddove è previsto un tale campo d'applicazione.

1.2 Mandato

Il presente rapporto si basa sui seguenti mandati:

- **Mandato secondo il messaggio del 29 marzo 2023³ concernente la prima aggiunta A al preventivo per il 2023:** nell'ambito del messaggio, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di esaminare entro un anno gli eventi che hanno portato all'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS e alle misure statali decise nonché sottoporre la regolamentazione TBTF a una valutazione dettagliata. Tale analisi deve essere condotta con il coinvolgimento dei dipartimenti, della Cancelleria federale e includendo perizie esterne, nonché tenere conto di eventuali analisi decise dal Parlamento, come quella condotta dalla Commissione parlamentare d'inchiesta «Gestione delle autorità – fusione d'urgenza Credit Suisse» (CPI «Gestione delle autorità – Fusione d'urgenza Credit Suisse»).
- **Interventi parlamentari:** il presente rapporto affronta le numerose domande e richieste emerse dagli interventi parlamentari presentati dal Consiglio nazionale e dal Consiglio degli Stati concernenti la regolamentazione TBTF svizzera e il caso Credit Suisse. A pagina 322 il rapporto offre una dettagliata panoramica in merito. Nel presente rapporto vengono trattati i seguenti postulati, che il Parlamento ha sottoposto al Consiglio federale al momento della pubblicazione del presente documento:
 - Postulato Andrey 21.3893 Strumenti agili per responsabilizzare maggiormente i quadri superiori dei mercati finanziari;
 - Postulato Birrer-Heimo 21.4628 Permettere alla FINMA di infliggere sanzioni efficaci agli istituti finanziari che commettono infrazioni;
 - Postulato 23.3439 Esame di una possibile azione in giustizia contro gli organi direttivi di Credit Suisse, depositato dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N);
 - Postulato della CAG-N 23.3440 Applicabilità della normativa too big to fail alle grandi banche internazionali;
 - Postulato 23.3441 «Approvazione a posteriori dei crediti d'impegno urgenti per una garanzia della Confederazione in caso di dissesto alla BNS e una garanzia della Confederazione in caso di perdite a UBS SA.

³ *Messaggio del Consiglio federale del 29 marzo 2023 concernente la prima aggiunta A al preventivo per il 2023, pag. 17.*

Questioni da esaminare secondo la Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati», depositato dalla Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati (CdF-S);

- Postulato 23.3442 «Approvazione a posteriori dei crediti d’impegno urgenti per una garanzia della Confederazione in caso di dissesto alla BNS e una garanzia della Confederazione in caso di perdite a UBS SA. Questioni da esaminare secondo la Commissione delle finanze del Consiglio nazionale», depositato dalla Commissione delle finanze del Consiglio nazionale (CdF-N);
- Postulato 23.3443 Futuro della piazza finanziaria svizzera, depositato dalla Commissione dell’economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N);
- Postulato della CET-N 23.3446 Riesaminare e adeguare la normativa in materia di too big to fail per i casi di corsa agli sportelli e altre circostanze;
- Postulato della CET-N 23.3447 Analisi dei possibili fattori determinanti che hanno portato al fallimento di Credit Suisse.

Il Consiglio federale redigerà un rapporto separato in merito ai postulati sottoposti dal Parlamento in seguito all’acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS, ossia il postulato della CET-N 23.3444 «Fusione UBS e CS: valutazione dell’importanza dal profilo del diritto della concorrenza e dell’economia nazionale», e il postulato della CET-N 23.3445 Esame degli strumenti della BNS. Le conclusioni rilevanti per la piazza finanziaria saranno prese in considerazione nei lavori successivi.

Nel presente documento vengono trattati anche altri interventi parlamentari, compresi quelli che al momento della pubblicazione del presente rapporto non erano ancora stati esaminati esaustivamente in Parlamento o già liquidati perché ritirati. Anche questi ultimi sono indicati a pagina 322.

- **Mandato secondo l’articolo 52 LBCR:** secondo l’articolo 52 della legge dell’8 novembre 1934⁴ sulle banche (LBCR), il Consiglio federale riesamina ogni due anni le disposizioni per le SIB, raffrontandone l’attuazione con quella delle equivalenti norme internazionali all’estero. Ne rende conto all’Assemblea federale evidenziando l’eventuale necessità di adeguamento di leggi e ordinanze. Il 4 giugno 2021⁵ il Consiglio federale ha adottato il quarto rapporto di valutazione, sottoponendolo, per approvazione, alle Camere. In adempimento del mandato legale menzionato, il presente rapporto costituisce anche la quinta edizione del rapporto del Consiglio federale.

⁴ RS 952.0

⁵ Rapporto del Consiglio federale del 4 giugno 2021 sulle banche di rilevanza sistemica. Valutazione secondo l’articolo 52 della legge sulle banche, FF 2021 1487.

1.3 Delimitazione rispetto alla CPI

L'8 giugno 2023⁶ il Parlamento ha deciso di istituire una Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) per indagare sull'operato delle autorità in relazione alla fusione d'urgenza tra Credit Suisse e UBS. L'oggetto dell'inchiesta parlamentare è l'operato degli ultimi anni del Consiglio federale, dell'Amministrazione federale e di altri enti incaricati di compiti federali in relazione alla fusione d'urgenza di Credit Suisse con UBS, nella misura in cui sono soggetti all'alta vigilanza parlamentare. È necessario indagare la legalità, l'adeguatezza e l'efficacia delle attività delle autorità e degli organi summenzionati, nonché la loro interazione reciproca e con terzi.

In vista di futuri adeguamenti della regolamentazione TBTF occorrerà tenere conto anche dei risultati della CPI al momento non ancora disponibili. Ciò riguarda in particolare i possibili adeguamenti del quadro istituzionale che disciplina la collaborazione e i ruoli delle autorità.

1.4 Procedura

Il lavoro sul rapporto è stato svolto sotto la direzione del DFF e con il coinvolgimento della BNS, della FINMA, della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e di altri servizi interni all'Amministrazione. La delegazione del Consiglio federale «Questioni finanziarie», la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze e le commissioni dell'economia e dei tributi sono state consultate e informate almeno due volte sullo stato dei lavori. Con la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze si è svolto anche uno scambio.

Il rapporto si basa su diverse analisi esterne. Tra queste:

- il rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche concernente la necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse⁷;
- le perizie esterne commissionate dal DFF (v. pag. 321);
- la valutazione tra pari («peer review») del «Financial Stability Board» (FSB) concernente la regolamentazione TBTF svizzera⁸;
- il rapporto del FSB concernente i fallimenti bancari del 2023 e gli insegnamenti tratti per la risoluzione («2023 Bank Failures: Preliminary lessons learnt for resolution») ⁹;
- il rapporto sulle turbolenze bancarie del 2023 («Report on the 2023 banking turmoil») del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)¹⁰.

⁶ FF 2023 1369

⁷ Rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche del 2023, *Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse*, 1° settembre 2023.

⁸ FSB, *Peer Review of Switzerland*, 29 febbraio 2024.

⁹ FSB, *2023 Bank Failures: Preliminary lessons learnt for resolution*, 10 ottobre 2023.

¹⁰ BCBS, *Report on the 2023 banking turmoil*, ottobre 2023.

È stato preso atto anche delle analisi della BNS e della FINMA, elaborate in modo indipendente da queste autorità. Tra queste, il rapporto sulla stabilità finanziaria 2023 della BNS («Bericht zur Finanzstabilität 2023») e il rapporto della FINMA sugli insegnamenti tratti dalla crisi di Credit Suisse¹¹.

¹¹ BNS, *Bericht zur Finanzstabilität 2023*, giugno 2023; FINMA, *Rapporto della FINMA – Insegnamenti tratti (lessons learned) dalla crisi di Credit Suisse*, 19 dicembre 2023.

PARTE I Situazione iniziale, necessità di intervento e misure raccomandate

2 Situazione iniziale

2.1 L'importanza della piazza finanziaria svizzera e la problematica TBTF

Banche, assicurazioni, infrastrutture del mercato finanziario, gestori patrimoniali e altri fornitori di servizi finanziari svolgono funzioni fondamentali per la società e l'economia. I consumi, il commercio, gli investimenti, la copertura dei rischi e la previdenza per la vecchiaia non sarebbero possibili senza un settore finanziario ben funzionante.

La Svizzera dispone di una piazza finanziaria di ampio respiro, orientata al mercato internazionale. La sua piazza bancaria è di rilevanza internazionale e riveste un ruolo di primo piano in tutto il mondo nella gestione patrimoniale transfrontaliera, garantendo allo stesso tempo la fornitura di servizi finanziari alla popolazione svizzera, in particolare le operazioni di deposito e credito e il traffico dei pagamenti.

Il settore bancario è di grande importanza economica per la Svizzera: produce direttamente circa il 5 per cento del valore aggiunto totale in Svizzera, nel 2022 impiegava circa 108 000 persone e nel 2021 generava imposte sulle imprese e sui redditi per circa 9 miliardi di franchi¹². In virtù degli intrecci di natura economica, anche altri settori beneficiano del settore finanziario svizzero, il che significa che la sua importanza economica va ben oltre questi indicatori.

Nella sua strategia dei mercati finanziari del 4 dicembre 2020¹³, il Consiglio federale ha anche sottolineato l'obiettivo che la piazza finanziaria svizzera rimanga uno dei centri finanziari internazionali di punta. In questo contesto ritiene che la stabilità e la resilienza siano pilastri indispensabili per una piazza finanziaria attrattiva, innovativa, interconnessa a livello globale e sostenibile¹⁴.

Nel confronto internazionale, il settore bancario svizzero si distingue per le sue dimensioni relative rispetto all'economia complessiva e per il predominio di alcune banche. Alla fine del 2022 gli attivi dell'intero settore bancario ammontavano a circa 3600 miliardi di franchi, oltre quattro volte e mezzo il prodotto interno lordo (PIL) della Svizzera. Gli attivi delle cinque maggiori banche costituivano circa il 60 per cento. A fine del 2023 gli attivi della sola banca più grande, ossia UBS dopo l'inte-

¹² SFI, *Piazza finanziaria Svizzera – Indicatori 2023*, 1° maggio 2023.

¹³ Rapporto del Consiglio federale del 4 dicembre 2020 *Radicata in Svizzera, all'avanguardia nel mondo: Politica per una piazza finanziaria svizzera rivolta verso il futuro*.

¹⁴ In merito alla strategia dei mercati finanziari, esistono due strategie di attuazione: il rapporto del Consiglio federale del 2 febbraio 2022 *Finanza digitale: Settori di attività 2022+* e il rapporto del Consiglio federale del 16 dicembre 2022 *Sustainable-Finance Schweiz: Handlungsfelder 2022–2025 für einen führenden nachhaltigen Finanzplatz*. Proponendo di accogliere la Mo. Andrey 23.3881 Per flussi finanziari più orientati verso gli obiettivi climatici dell'Accordo di Parigi, il Consiglio federale sostiene fondamentalmente la strategia di considerare la sostenibilità climatica dei flussi finanziari, al di là della problematica TBTF.

grazione di Credit Suisse, ammontavano a oltre 1400 miliardi di franchi, quasi il 180 per cento del PIL della Svizzera (v. fig. 2).

Una piazza finanziaria importante, dotata di banche attive a livello internazionale, comporta una serie di vantaggi essenziali per il Paese¹⁵. Le grandi banche con orientamento globale, infatti, non contribuiscono solo alla creazione di valore, ma rafforzano anche l'approvvigionamento di mezzi finanziari per l'economia reale e forniscono un collegamento con il traffico dei pagamenti globale, le coperture valutarie, i servizi sul mercato dei capitali, i finanziamenti delle esportazioni nonché sostegno alla creazione di imprese, alle ammissioni a quotazione e alle fusioni. Le grandi banche attive a livello internazionale forniscono anche servizi essenziali per altre banche in Svizzera, come la custodia di titoli o la gestione valutaria internazionale. Le banche svizzere attive a livello internazionale che mettono a disposizione tali servizi rendono l'economia reale meno dipendente dalle decisioni di altre giurisdizioni e quindi proteggono l'accesso delle imprese ai servizi stessi.

Tuttavia, con l'aumentare delle dimensioni e della complessità delle banche aumentano anche i rischi in caso di crisi e, di conseguenza, si inaspriscono i requisiti di regolamentazione e di vigilanza. In virtù delle dimensioni e degli intrecci internazionali del settore bancario svizzero, le condizioni quadro per garantire la stabilità finanziaria sono quindi di particolare importanza per il nostro Paese.

Questo vale, in particolare, per la gestione della problematica TBTF. Questa è data dalla circostanza che, in caso di crisi, una SIB rischi l'interruzione delle funzioni di rilevanza sistemica e la stabilità finanziaria non sia più garantita. Uno Stato può pertanto consentire il fallimento di una SIB non senza mettere in conto considerevoli costi economici. Oltre ai requisiti applicati a tutte le banche, le SIB sono soggette per questo motivo a ulteriori requisiti prudenziali, ossia la regolamentazione TBTF.

2.2 **Panoramica della regolamentazione TBTF**

Tutte le banche svizzere sono soggette a un'ampia regolamentazione e alla vigilanza della FINMA. La regolamentazione e la vigilanza dei mercati finanziari, in generale, e delle banche, in particolare, si prefiggono la protezione dei creditori e degli investitori, nonché la tutela della funzionalità dei mercati finanziari (cfr. art. 4 della legge del 22 giugno 2007¹⁶ sulla vigilanza dei mercati finanziari [LFINMA]).

Alle SIB in Svizzera si applica inoltre una regolamentazione TBTF aggiuntiva e specifica, che conformemente all'articolo 7 capoverso 2 LBCR persegue tre obiettivi:

- (1) ridurre i rischi che le banche di rilevanza sistemica costituiscono per la stabilità del sistema finanziario svizzero;
- (2) assicurare il mantenimento delle funzioni importanti dal punto di vista economico; e
- (3) evitare l'erogazione di aiuti statali.

¹⁵ Cfr. anche il rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche del 2023, *Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse*, 1° settembre 2023.

¹⁶ RS **956.1**

Per raggiungere questi obiettivi, a seguito della crisi finanziaria del 2007–2008, il Consiglio federale e il Parlamento hanno introdotto disposizioni particolari per le SIB. La loro elaborazione è avvenuta sulla base delle raccomandazioni della Commissione di esperti del 30 settembre 2010¹⁷ finalizzate alla limitazione dei rischi economici dovuti alle grandi imprese. Le relative disposizioni sono entrate in vigore per la prima volta il 1° marzo 2012¹⁸ e da allora sono state sviluppate ulteriormente. L'introduzione, il regolare controllo e l'ulteriore sviluppo delle stesse sono avvenute tenendo conto degli standard riconosciuti a livello internazionale.

In una prima fase, le SIB vengono identificate in conformità alle prescrizioni legali. La rilevanza sistemica di una banca è stabilita in funzione delle sue dimensioni, della sua interdipendenza con il sistema finanziario e con l'economia, nonché della sostituibilità a breve termine dei servizi che fornisce. Tra le funzioni di rilevanza sistemica rientrano in particolare le operazioni di deposito e di credito a livello nazionale nonché il traffico dei pagamenti (cfr. art. 8 LBCR). La BNS è responsabile della designazione delle banche di rilevanza sistemica. A fine 2023, UBS era considerata una SIB attiva a livello internazionale¹⁹, mentre il gruppo Raiffeisen, PostFinance e la Banca Cantonale di Zurigo (ZKB) come SIB non attive a livello internazionale²⁰.

Le SIB devono soddisfare esigenze in materia di fondi propri e di liquidità più elevate, nonché requisiti relativi alla preparazione di misure di stabilizzazione e liquidazione (cfr. scheda 1 per le singole definizioni). Con «stabilizzazione» («recovery») ci si riferisce alle misure adottate dalla banca con l'obiettivo di farle superare la crisi il più rapidamente possibile e con le proprie forze. La liquidazione («resolution») comprende da un lato, come strategia primaria di risanamento, la ristrutturazione ordinata dalla FINMA con l'obiettivo di proseguire almeno in parte le attività operative, dall'altro la liquidazione in via fallimentare della banca.

La regolamentazione TBTF include specificatamente i seguenti requisiti:

- **Fondi propri:** le SIB devono detenere più fondi propri rispetto alle altre banche per poter assorbire meglio eventuali perdite in condizioni di continuità aziendale (i cosiddetti fondi «going concern»). Questi requisiti devono essere generalmente soddisfatti con fondi propri di base di qualità primaria («common equity tier 1», CET1); una parte di tali esigenze può essere soddisfatta anche con fondi propri di base supplementari («additional tier 1 capital»),

¹⁷ *Rapporto finale della Commissione di esperti sulla limitazione dei rischi economici dovuti alle grandi imprese*, 30 settembre 2010.

¹⁸ RU 2012 811

¹⁹ Ai sensi dell'art. 124a dell'ordinanza del 1° giugno 2012 sui fondi propri (OFoP, RS 952.03) si considerano SIB attive a livello internazionale le G-SIB designate dal FSB. Anche in caso di esclusione dall'elenco del FSB, la FINMA può comunque continuare a definire una SIB come SIB attiva a livello internazionale. Nel 2011 Credit Suisse e UBS sono state inserite nell'elenco degli istituti finanziari di rilevanza globale dal FSB e dal BCBS. Dopo l'acquisizione formale da parte di UBS a giugno 2023, Credit Suisse è stata rimossa dagli elenchi del FSB e del BCBS e dall'elenco delle SIB in Svizzera. Cfr. FSB, *2023 List of Global Systemically Important Banks (G-SIBs)*, 27 novembre 2023.

²⁰ La definizione di SIB si basa sull'importanza nazionale di tali banche. Ad eccezione della ZKB, le banche cantonali non sono quindi SIB. Tuttavia, data la loro elevata importanza a livello regionale, si può ipotizzare che una crisi e, in particolare, un loro fallimento possa avere ripercussioni critiche per i Cantoni responsabili (v. anche cap. 6).

AT1). Inoltre, le SIB devono fornire fondi in grado di assorbire le perdite in caso di liquidazione (i cosiddetti fondi «gone concern»).

I requisiti più severi (nella fase «going concern» e «gone concern») si applicano sia alle esigenze ponderate in funzione del rischio, espresse in percentuale degli attivi ponderati in funzione del rischio («risk weighted assets», RWA) sia all'indice di leva finanziaria non ponderato («leverage ratio», LR). Sia le esigenze ponderate in funzione del rischio sia quelle relative all'indice di leva finanziaria prevedono, inoltre, supplementi progressivi in base alle dimensioni e alla quota di mercato di una SIB.

- **Liquidità:** rispetto alle altre banche, le SIB devono detenere liquidità supplementare per assorbire gli shock di liquidità e coprire il fabbisogno di liquidità in caso di risanamento o liquidazione. Oltre ai fondi propri, la BNS, in qualità di LoLR, ovvero di prestatore di ultima istanza, in caso di crisi può concedere alle banche mutui straordinari a sostegno della liquidità («emergency liquidity assistance», ELA). Finora la possibilità di garantire liquidità a fronte di garanzie ipotecarie con l'ELA era destinata solo alle SIB. La BNS la estenderà a tutte le banche nel corso di un'iniziativa avviata nel 2019²¹. Come elemento supplementare futuro, il Consiglio federale ha proposto anche un sostegno di liquidità garantito dallo Stato («public liquidity backstop», PLB), che dovrebbe essere disponibile come possibile fonte di liquidità in aggiunta all'ELA a determinate condizioni in caso di liquidazione di una SIB.
- **Piano di stabilizzazione:** le SIB devono definire in un piano di stabilizzazione le misure che possono utilizzare per stabilizzarsi in modo durevole in caso di crisi, affinché le attività operative possano continuare senza l'intervento dello Stato. La FINMA valuta e approva il piano di stabilizzazione.
- **Piano di liquidazione (risanamento o liquidazione con piano d'emergenza):** la FINMA definisce in un piano di liquidazione per ogni SIB le modalità di attuazione di un risanamento o di una liquidazione in via fallimentare da lei stessa ordinati. Le SIB forniscono alla FINMA su base annuale le informazioni necessarie a tale scopo. In un risanamento, l'attenzione si concentra sulla continuazione almeno parziale delle attività della banca. In questo contesto, la FINMA può convertire alcuni crediti dei creditori in capitale azionario della banca (bail-in).

Se non vi sono buone prospettive di risanamento o se il risanamento non ha successo come strategia di liquidazione primaria, la FINMA avvia una procedura di liquidazione in via fallimentare con l'obiettivo di soddisfare tutti i creditori in egual misura in base al loro rango. In questo caso, entra in gioco anche la pianificazione d'emergenza. Nell'ambito del piano di liquidazione, le SIB devono quindi dimostrare, sotto forma di un piano d'emergenza, di poter continuare a svolgere le rispettive funzioni di rilevanza sistemica senza interruzioni in caso di crisi.

²¹ Cfr. p. es. il discorso di Martin Schlegel, *Un pilastro della stabilità finanziaria: il ruolo della BNS in veste di prestatrice di ultima istanza*, 9 novembre 2023.

Scheda 1 Stabilizzazione, liquidazione, risanamento, piano d'emergenza: definizioni chiave

- **Stabilizzazione («recovery»):** è data dalle misure adottate dalle SIB con l'obiettivo di consentire alle banche di superare la crisi il più rapidamente possibile e con le proprie forze. Ogni SIB redige a tal fine un **piano di stabilizzazione**, sottoposto all'approvazione della FINMA;
- **Liquidazione («resolution»):** include il risanamento di una SIB (cfr. sotto) e, quale soluzione di ripiego, la liquidazione in via fallimentare della SIB con l'attivazione del relativo piano d'emergenza (cfr. sotto). La FINMA elabora a tale scopo un **piano di liquidazione** per ogni SIB in cui indica le modalità di esecuzione del risanamento o della liquidazione in via fallimentare da lei stessa ordinati;
- **Risanamento:** procedura principale da adottare in caso di liquidazione. Si tratta della ristrutturazione di una banca ordinata dalla FINMA con l'obiettivo di mantenere almeno in parte la sua attività operativa;
- **Piano d'emergenza:** le SIB redigono un piano svizzero d'emergenza quale parte del piano di liquidazione e vi indicano le modalità con cui possono continuare a svolgere le funzioni di rilevanza sistemica per la Svizzera (in particolare l'accesso ai depositi e al traffico dei pagamenti) senza interruzioni in caso di crisi.

La figura 1 illustra gli strumenti, suddivisi per fase della crisi, dalla fase di continuità aziendale alla liquidazione di una SIB. In una crisi reale, gli strumenti non devono necessariamente essere applicati nella sequenza indicata; la liquidazione, ad esempio, può essere avviata anche senza un preventivo risanamento.

Gli strumenti preventivi esplicano il loro effetto in condizioni di continuità aziendale. Oltre ai fondi propri e alla liquidità, tra questi rientrano anche strumenti della FINMA come la verifica della garanzia di un'attività irreprensibile, l'intensificazione dell'attività di vigilanza sui rischi identificati in una banca o, se necessario, procedimenti di «enforcement», con cui è applicato il diritto in materia di vigilanza, contro la banca o i suoi organi. La fase di stabilizzazione si riferisce al periodo che intercorre tra la fase di continuità aziendale e gli interventi della FINMA nella fase di liquidazione.

Figura 1

Strumenti ordinati a titolo di esempio per fase di crisi



* Il 6 settembre 2023 il Consiglio federale ha licenziato il messaggio concernente un PLB per le SIB. Fonte: presentazione propria

2.3 Effetti della regolamentazione TBTF nel caso di Credit Suisse

Le norme TBTF, introdotte e progressivamente sviluppate a partire dal 2012, hanno rafforzato in particolare la resilienza delle SIB. La maggiore resistenza di queste ultime si è manifestata, ad esempio, nel difficile contesto economico della pandemia di COVID-19 o nell'autunno del 2022 con la crisi di Credit Suisse.

Nel marzo 2023, la crisi di fiducia in Credit Suisse aveva raggiunto un livello tale per cui, in assenza delle contromisure prese dall'esterno, la banca sarebbe fallita il 20 marzo 2023 (per una spiegazione dettagliata, v. cap. 5). Il 16 e 19 marzo 2023, infatti, il Consiglio federale ha adottato un pacchetto di misure, servito a scongiurare tale eventualità e a permettere l'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS, stabilizzando rapidamente in questo modo i mercati finanziari.

Il pacchetto di misure adottato dalle autorità comprendeva, tra l'altro, una garanzia della Confederazione alla BNS per assicurare l'erogazione di mutui a sostegno della liquidità di Credit Suisse per un importo massimo di 100 miliardi di franchi e una garanzia a copertura delle perdite della Confederazione a UBS per un importo di 9 miliardi di franchi, nel caso in cui UBS avesse registrato una perdita superiore a 5 miliardi di franchi dalla realizzazione di un determinato portafoglio di attivi da liquidare, che la banca aveva acquisito da Credit Suisse. La BNS ha sostenuto l'acquisizione con un ampio sostegno di liquidità, per un totale di 168 miliardi di franchi. Tale sostegno è stato concesso in franchi, dollari statunitensi ed euro.

La combinazione tra l'acquisizione da parte di UBS e le misure di accompagnamento statali ha stabilizzato il sistema finanziario in modo rapido e durevole. Il pacchetto di misure scelto ha quindi ottenuto l'effetto desiderato, circostanza riconosciuta anche a livello internazionale. In questa specifica situazione di crisi è stata scelta tuttavia una soluzione diversa dall'attuazione della strategia di liquidazione preparata che ha sollevato interrogativi a livello nazionale e internazionale sull'efficacia delle norme TBTF.

Sebbene sullo sfondo di quanto appena descritto non sorprenda che la regolamentazione TBTF sia stata giudicata inefficace in questa situazione di crisi, il Consiglio federale ritiene tale giudizio poco pertinente, e questo per diversi motivi:

- in primo luogo perché in caso di crisi è sempre importante scegliere la linea di azione più adeguata in base alle circostanze specifiche, indipendentemente dal tempo e dall'onere impiegati nella preparazione delle singole opzioni. A determinate condizioni può rivelarsi necessario, in ultima analisi, discostarsi dalle opzioni predisposte sul piano normativo. In ogni caso, anche la sola disponibilità di diverse opzioni soppesabili in termini di prospettive di successo e di impatto è estremamente preziosa in qualsiasi situazione di crisi, come è stato il caso anche durante la crisi di Credit Suisse.
- In secondo luogo, la regolamentazione TBTF esistente descritta in precedenza, che non si limita al piano di liquidazione, ha contribuito in modo significativo alla soluzione scelta. Questo meccanismo di azione viene descritto più nel dettaglio di seguito.

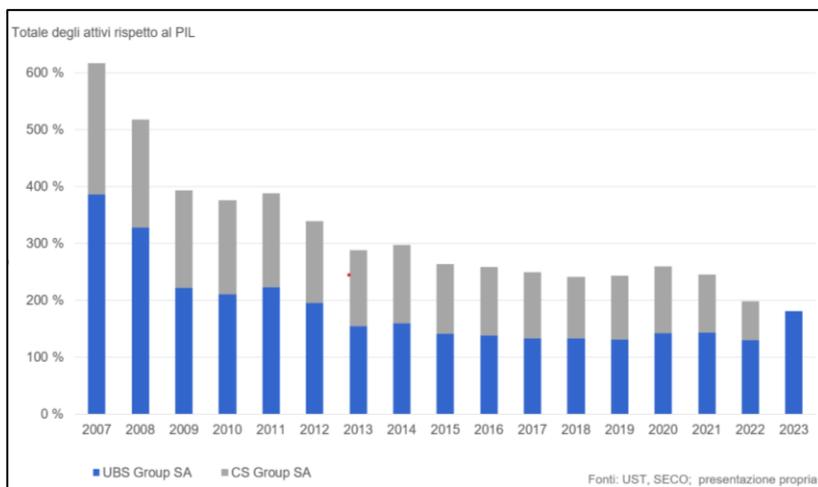
- Infine, un importante effetto collaterale della regolamentazione TBTF consiste nel contributo fornito dagli incentivi delle esigenze in materia di fondi propri alla riduzione delle dimensioni delle due G-SIB dopo la crisi finanziaria del 2007–2008 (v. fig. 2). Rispetto al PIL, queste somme di bilancio sono ora significativamente più basse rispetto alla suddetta crisi finanziaria. Lo stesso vale anche per la nuova UBS, anche se le sue dimensioni sono nuovamente aumentate in modo significativo con l’acquisizione di Credit Suisse. Il fatto di aver ridotto le dimensioni di Credit Suisse ha contribuito al successo della gestione della crisi, almeno in generale, nonostante la somma di bilancio non sia né l’unico fattore né il fattore decisivo in una crisi.

In concreto, gli effetti della regolamentazione TBTF esistente nella crisi di Credit Suisse possono essere riassunti come segue:

- **Fondi propri:** le esigenze in materia di fondi propri hanno rafforzato la resilienza delle SIB. Ciò è valso anche per Credit Suisse, che senza le esigenze in materia di fondi propri aggiuntive sarebbe stata in grado di far fronte a molte meno battute d’arresto. Come già sottolineato, è probabile che le esigenze in materia di fondi propri progressive abbiano contribuito alla riduzione significativa della somma di bilancio da parte di Credit Suisse.

Figura 2

Evoluzione delle dimensioni delle G-SIB svizzere rispetto al PIL



Un ulteriore strumento della regolamentazione TBTF introdotta a livello internazionale e in Svizzera, utilizzato durante la crisi, è stato l’azzeramento da parte di Credit Suisse delle proprie obbligazioni AT1. Questo è stato assolutamente essenziale per la stabilizzazione di Credit Suisse e quindi per il successo dell’attuazione della soluzione scelta. Inoltre, sulla base delle disposizioni contrattuali contenute in queste obbligazioni, come previsto dalla regola-

mentazione del BCBS e dal quadro normativo svizzero, anche i creditori privati sono stati coinvolti nella gestione della crisi in considerazione del sostegno statale fornito.

Nel caso in cui l'acquisizione da parte di UBS non fosse stata attuabile o le autorità avessero ritenuto un risanamento l'opzione più opportuna, sarebbero stati disponibili ulteriori fondi per circa 55 miliardi di franchi in virtù delle esigenze del piano di liquidazione.

Inoltre, le attuali esigenze in materia di fondi propri poste alle banche TBTF implicano che anche l'UBS di dimensioni ampliate dovrà soddisfare in futuro esigenze in materia di fondi propri più elevate, in proporzione all'entità del suo bilancio.

Tuttavia, l'analisi presenta anche punti deboli. Le esigenze in materia di fondi propri non sono in linea di principio di natura previsionale. Inoltre, la dotazione di capitale della casa madre (la cosiddetta banca madre)²², ossia di Credit Suisse AG, in particolare, si è rivelata una questione critica che ha limitato in modo significativo il margine di manovra di Credit Suisse.

Gli strumenti di capitale AT1 sono riusciti altresì a svolgere il ruolo previsto dalle disposizioni contrattuali, in conformità al diritto svizzero e agli standard internazionali, quando sono stati ammortati nell'ambito del sostegno statale. Ci si chiede tuttavia perché non siano stati in grado di assumere il ruolo di assorbimento delle perdite previsto nella fase di «going concern», ossia in condizioni di continuità aziendale, prima della crisi (v. n 7.5.7).

- **Liquidità:** nell'ambito della liquidità, la resilienza delle SIB è migliorata in modo significativo grazie alle misure aggiuntive ordinate dalla FINMA. Ciò ha consentito alla stessa Credit Suisse, ad esempio, di assorbire il deflusso senza precedenti di depositi di clienti pari a 138 miliardi di franchi nel quarto trimestre del 2022²³.

Tuttavia, emergono risultati importanti anche nell'ambito della liquidità. Da un lato, l'entità e la velocità dei deflussi derivanti dalla considerevole perdita di fiducia in Credit Suisse hanno superato le esperienze precedenti e, dopo un'ulteriore impennata nel marzo 2023, hanno portato all'imminente insolvenza della grande banca.

Dall'altro, durante la gestione della crisi è emerso chiaramente che il sostegno di liquidità straordinario della BNS (l'ELA) era tutt'altro che sufficiente. È stato quindi necessario concedere un ulteriore sostegno di liquidità statale ricorrendo al diritto di necessità. In questo contesto, sono state dimostrate anche la necessità e l'utilità dello strumento PLB, di cui il Consiglio federale aveva proposto l'introduzione già prima della crisi. Per l'analisi, si vedano i capitoli 8–10.

- **Pianificazione e attuazione della stabilizzazione:** come previsto dalla regolamentazione, Credit Suisse aveva elaborato un piano di stabilizzazione, che

²² In merito all'espressione casa madre o banca madre si veda la scheda 3.

²³ Credit Suisse Group SA, *Annual Report 2022*, pag. 67 e 276.

rappresentava una base per le misure volte a consentirle di stabilizzarsi autonomamente in caso di crisi.

Tuttavia, vi è ancora del potenziale di miglioramento in termini di pianificazione e attuazione della stabilizzazione. L'attuazione e l'impatto di questo elemento della regolamentazione TBTF nella crisi devono essere valutati criticamente, almeno nel caso specifico di Credit Suisse. Le misure di stabilizzazione adottate dalla banca erano tutt'altro che sufficienti.

Le ragioni sono da ricercare, tra le altre cose, nella mancanza di preparazione dell'attuazione e nell'impatto troppo limitato delle singole misure attuate sulla situazione della liquidità o del capitale. In definitiva, la dirigenza di Credit Suisse non era disposta ad attivare il piano di stabilizzazione nella sua totalità e la FINMA non disponeva della necessaria autorità per ordinare tale attivazione. Non da ultimo è mancata la capacità dei massimi organi direttivi di comprendere la situazione in cui la banca versava realmente o la disponibilità ad agire di conseguenza. L'interesse della dirigenza, dei creditori e delle autorità alla sopravvivenza della banca e le posizioni in merito alle misure da adottare, in questa fase della crisi, non coincidevano. Per l'analisi, si veda il capitolo 12.

- **Piano di liquidazione (risanamento o liquidazione con piano d'emergenza):** la regolamentazione TBTF prevede in caso di crisi, tra le altre cose, che la banca interessata venga risanata. Nel caso di Credit Suisse, nel fine settimana del 18 e 19 marzo 2023 il risanamento era stata una delle opzioni considerate. In tal caso, la banca avrebbe dovuto essere ristrutturata sulla base del piano di risanamento elaborato dalla FINMA e il modello di attività avrebbe dovuto essere ripensato. Anche l'attivazione del piano d'emergenza per la filiale svizzera in caso di fallimento simultaneo del gruppo Credit Suisse è stata in linea di principio considerata come opzione di ripiego (v. n. 5.4).

Nella situazione specifica di metà marzo 2023, le autorità coinvolte hanno ritenuto che la procedura di risanamento presentasse notevoli svantaggi e rischi rispetto alla soluzione attuata. La perdita di fiducia senza precedenti nei confronti di Credit Suisse aveva raggiunto una portata tale per cui non era scontato che un ennesimo aumento di capitale insieme a un annunciato ulteriore riorientamento sarebbero bastati a ristabilire la fiducia necessaria.

Sebbene nel caso di Credit Suisse non si sia giunti a una liquidazione, la crisi ha fornito l'occasione per acquisire conoscenze rilevanti in quest'ambito. In particolare, ha dimostrato che le probabilità di successo di una strategia di liquidazione preparata in anticipo cambiano a seconda dello scenario di crisi. Oltre a questo, una liquidazione genera in ogni caso forti rischi e incertezze (v. n. 5.4 e cap. 13).

3 Necessità di intervento

3.1 Valutazione delle questioni fondamentali relative alla regolamentazione TBTF

3.1.1 Principi

Il Consiglio federale conferma valida la propria strategia dei mercati finanziari del 4 dicembre 2020²⁴, in base alla quale la piazza finanziaria svizzera mira a rimanere uno dei centri finanziari di punta attivi a livello internazionale. Con il presente rapporto, il Consiglio federale ribadisce in particolare l'obiettivo fissato nella strategia, secondo cui la Svizzera deve essere una piazza attrattiva per gli istituti finanziari attivi a livello mondiale (v. n. 2.1). Il rapporto si concentra pertanto sulle condizioni quadro normative e sugli strumenti di vigilanza ottimali per rafforzare la stabilità e la resilienza, quali elementi fondamentali per una piazza finanziaria innovativa, interconnessa a livello globale e sostenibile.

A tal fine, sulla base delle analisi contenute nel presente rapporto il Consiglio federale punta a rafforzare e sviluppare ulteriormente la regolamentazione TBTF, in modo da ottenere in primo luogo un rafforzamento della responsabilità individuale (delle banche, degli organi bancari, ma anche dei clienti delle banche) e non una maggiore dipendenza dallo Stato, in particolare dagli aiuti statali.

La piazza finanziaria deve essere sostenuta in prima linea dalla responsabilità degli istituti finanziari, dei relativi organi, degli investitori e dei clienti. Tuttavia, quanto più grave è l'impatto del fallimento di un istituto finanziario sulla stabilità finanziaria, sull'economia e sui contribuenti, tanto più rilevante diventa il ruolo sussidiario della regolamentazione e della vigilanza.

Il rafforzamento e lo sviluppo della regolamentazione TBTF raccomandati devono essere attuati in modo proporzionato ed efficace (v. n. 4.1). La regolamentazione TBTF deve rimanere il più possibile realizzabile e comparabile a livello internazionale.

Va infine precisato che nessun ampliamento dei requisiti prudenziali può prevenire del tutto una crisi, che è imprevedibile e non può essere anticipata in ogni dettaglio. Nemmeno un ulteriore rafforzamento della regolamentazione TBTF è in grado di prevenire il verificarsi di qualsiasi eventualità.

La Svizzera persegue una regolamentazione liberale e basata su principi, integrata dalla possibilità di ricorrere al diritto di necessità per risolvere singoli casi imprevedibili. Tale approccio crea la capacità di agire in caso di crisi e consente una soluzione mirata e ottimale a seconda della situazione.

Per affrontare le crisi, è necessario adeguare preventivamente il diritto ordinario (legislazione a prova di crisi). Al tempo stesso, saranno necessari anche in futuro strumenti che diano agli organi esecutivi un margine di manovra per far fronte alle crisi. La possibilità per il Consiglio federale di agire nell'interesse del Paese e sulla base della Costituzione federale anche nell'ambito del diritto di necessità in specifiche si-

²⁴ Rapporto del Consiglio federale del 4 dicembre 2020 *Radicata in Svizzera, all'avanguardia nel mondo: Politica per una piazza finanziaria svizzera rivolta verso il futuro.*

tuazioni di crisi non può e non deve quindi essere esclusa in modo categorico, anche se in linea di principio e laddove possibile ci si dovrebbe astenere dal farvi ricorso.

3.1.2 Obiettivi della regolamentazione TBTF

Il Consiglio federale è del parere che gli obiettivi attuali della regolamentazione TBTF (v. n. 2.2), vale a dire ridurre i rischi per il sistema finanziario svizzero, garantire le funzioni economicamente importanti delle SIB ed evitare l'erogazione di aiuti statali, rimangono importanti e appropriati.

Tuttavia, la crisi di Credit Suisse ha evidenziato l'esistenza di contraddizioni tra gli obiettivi in caso di crisi. In particolare, può verificarsi un conflitto tra gli obiettivi di mantenere la stabilità finanziaria e assicurare il mantenimento delle funzioni importanti sotto il profilo economico (p. es. scongiurare costi elevati per i contribuenti), da un lato, ed evitare l'erogazione di aiuti statali, dall'altro. Nel caso della crisi di Credit Suisse, è stato necessario scendere a compromessi per quanto riguarda il terzo obiettivo per raggiungere il primo e il secondo. Il motivo è riconducibile al fatto che gli aiuti statali sotto forma di garanzie contro i rischi possono essere decisivi in caso di crisi, in termini di rafforzamento della stabilità e di accrescimento della fiducia, al fine di evitare gravi conseguenze economiche.

Tuttavia, il terzo obiettivo, ovvero evitare l'erogazione di aiuti statali, dovrebbe essere mantenuto come un importante principio normativo. Come qualsiasi rischio per i contribuenti, il «moral hazard», ossia il falso incentivo che fa assumere rischi sproporzionati grazie a garanzie esplicite o implicite, deve essere ridotto al minimo.

Nel complesso, il presente rapporto conferma quindi gli obiettivi dell'attuale regolamentazione TBTF.

3.1.3 Rilevanza sistemica

La regolamentazione TBTF si fonda su una definizione appropriata di rilevanza sistemica e sui criteri di designazione delle SIB, che si basano su quest'ultima. Alla luce del fatto che la crisi bancaria statunitense del 2008 ha dimostrato che anche il fallimento di banche prive di rilevanza sistemica può generare problemi di stabilità finanziaria in caso di crisi, si pone la questione se l'attuale definizione di «rilevanza sistemica» e i criteri di designazione delle SIB siano ancora adeguati. Nella sua analisi di cui al capitolo 6, il Consiglio federale giunge alla conclusione che non sono necessari adeguamenti in tal senso.

3.1.4 Conclusioni

Sulla base dell'analisi completa del rapporto, in merito alle questioni fondamentali relative alla regolamentazione TBTF il Consiglio federale giunge alle seguenti conclusioni:

- L'attuale strategia dei mercati finanziari del Consiglio federale rimane valida (v. n. 2.1 e 3.1.1).
- Gli obiettivi della regolamentazione TBTF sono confermati e devono rimanere invariati (v. n. 2.2 e 3.1.2).
- Vengono confermati anche la definizione di rilevanza sistemica e i criteri per la designazione delle SIB secondo gli articoli 7 e 8 LBCR. Anche questi riferimenti devono rimanere invariati (v. n. 3.1.3 e cap. 6).

Questi risultati sono fondamentali per l'orientamento futuro della regolamentazione TBTF.

3.2 Linee di intervento e derivazione dei campi di azione

Sulla base dell'analisi completa e dell'esperienza acquisita con la crisi di Credit Suisse, il Consiglio federale ritiene che sia necessario intervenire per rafforzare e sviluppare ulteriormente la regolamentazione TBTF con tre linee di intervento.

In primo luogo, la *regolamentazione in materia di prevenzione* deve essere rafforzata ancora di più al fine di ridurre ulteriormente la probabilità del verificarsi di una crisi bancaria. I requisiti per le SIB devono quindi essere inaspriti, laddove opportuno, e la relativa applicazione e vigilanza migliorate.

In secondo luogo, la *regolamentazione in materia di liquidità* deve essere ulteriormente rafforzata. Il caso di Credit Suisse ha sottolineato l'importanza cruciale dell'approvvigionamento di liquidità in caso di crisi, oltre a rilevare deflussi di liquidità senza precedenti per entità e rapidità, che devono essere presi in considerazione nell'ambito della regolamentazione TBTF.

In terzo luogo, è necessario ampliare il *panorama degli strumenti in caso di crisi*. Non è possibile escludere che anche in futuro possa verificarsi una crisi. La soluzione dell'acquisizione da parte di una banca svizzera adottata nel caso di Credit Suisse non sarebbe probabilmente più percorribile nell'eventualità in cui UBS si trovasse in una situazione d'emergenza. Inoltre, a seguito della mancata applicazione della liquidazione di Credit Suisse prevista dalla regolamentazione TBTF, la credibilità di questi piani necessita ora di essere rafforzata per quanto concerne la sua efficacia.

Le sezioni seguenti approfondiscono le tre linee di intervento e descrivono i sei campi di azione individuati dal Consiglio federale.

Sebbene il presente rapporto si concentri sulle SIB e sulla regolamentazione TBTF, per tutte le misure viene analizzato, giustificato e stabilito il relativo campo di applicazione.

3.2.1 Rafforzare la regolamentazione in materia di prevenzione

La crisi di Credit Suisse è stata il risultato di ripetuti incidenti e irregolarità all'interno della banca, che si sono protratti per diversi anni nonostante l'intensificazione delle attività di vigilanza e di «enforcement» da parte della FINMA, e che alla fine hanno fatto sì che nel marzo 2023 la banca non fosse più in grado di evitare il fallimento con le proprie forze.

Se è vero che le esigenze in materia di fondi propri e di liquidità incrementano la resilienza e la stabilità di una SIB, da sole non sono sufficienti a evitare una crisi. Oltre a soddisfare questi e altri requisiti prudenziali, le SIB devono anche, in particolare, strutturare in modo responsabile il loro orientamento a lungo termine (p. es. in termini di strategia, corporate governance e cultura aziendale). Tale responsabilità deve essere promossa attraverso requisiti chiari in ambito di corporate governance e la relativa attuazione da parte della dirigenza deve essere monitorata dagli organi di vigilanza.

Una prima e fondamentale linea di azione consiste quindi nel ridurre le probabilità che una SIB venga a trovarsi in una situazione critica a causa di errori di gestione. Il Consiglio federale ha individuato tre campi di azione per rafforzare la prevenzione:

- **Campo di azione 1: Governo d'impresa e vigilanza.** In primo luogo occorre promuovere il governo d'impresa, in particolare delle SIB, e rafforzare la vigilanza della FINMA. L'obiettivo è, da un lato, quello di ottenere una gestione dei rischi appropriata e responsabile; dall'altro portare più chiarezza nei compiti e nelle competenze della FINMA affinché possa intervenire efficacemente in questo ambito. Misure in tal senso avrebbero potuto rivelarsi utili anche nel caso di Credit Suisse, poiché sono orientate a uno sviluppo duraturo delle banche.
- **Campo di azione 2: Esigenze in materia di fondi propri.** In secondo luogo, le esigenze in materia di fondi propri e quindi la base di capitale delle SIB devono essere rafforzati quantitativamente e qualitativamente con adeguamenti mirati. In particolare, occorre risolvere in modo puntuale i punti deboli emersi durante la crisi di Credit Suisse. A tal fine, le esigenze in materia di fondi propri devono essere applicate in modo più rigoroso e inasprite in modo mirato, in particolare per le SIB. Devono inoltre essere introdotti elementi previsionali nei supplementi di fondi propri del «pilastro 2» specifici all'istituto. Le esigenze devono continuare a basarsi sulle norme e sulle prassi internazionali con un'attenta ponderazione della stabilità e della competitività raggiunte. Occorre tenere conto della situazione particolare della Svizzera, con una G-SIB molto grande rispetto al PIL.
- **Campo di azione 3: Intervento precoce e stabilizzazione.** In terzo luogo, nell'ambito dell'intervento precoce, occorre rafforzare le possibilità e i compiti della FINMA e l'applicabilità delle sue misure, nonché ampliare le misure da adottare per stabilizzare le SIB. Una banca in difficoltà deve ristabilizzarsi attraverso misure tempestive e mirate nella fase di «going concern». Se necessario, la FINMA deve poter intervenire tempestivamente e imporre le misure necessarie.

Nell'adeguare la regolamentazione per rafforzare la vigilanza e l'intervento precoce della FINMA, si deve tenere conto anche di eventuali valutazioni della CPI sull'attuale utilizzo delle basi giuridiche esistenti.

3.2.2 Rafforzare la regolamentazione in materia di liquidità

Una seconda linea di azione centrale riguarda la gestione della portata e della velocità dei possibili deflussi di liquidità in caso di crisi. Considerata la loro funzione di trasformazione delle scadenze, in base alla quale accettano depositi disponibili entro un breve periodo di tempo da un lato, e concedono crediti a più lungo termine dall'altro lato, le banche possono essere soggette a crisi di liquidità.

Tuttavia, i deflussi di liquidità dell'autunno 2022 e della primavera 2023 verificatisi sia presso Credit Suisse che nel settore bancario statunitense hanno mostrato una nuova dimensione in termini di entità e velocità. L'elevata rapidità, l'enorme estensione e la diffusione non sempre basata sui fatti delle informazioni attraverso i canali digitali, insieme alle possibilità offerte dal «digital banking», aumentano l'importanza centrale di creare una forte fiducia nel sistema bancario e un sufficiente approvvigionamento di liquidità come elemento essenziale della stessa. In futuro, la regolamentazione TBTF dovrà tenere maggiormente conto di scenari caratterizzati da deflussi di liquidità estremamente elevati e rapidi. Di conseguenza è stato identificato il seguente campo di azione:

- **Campo di azione 4: Garanzia della liquidità durante la crisi.** Esso deve pertanto vertere sull'ampliamento sostanziale della garanzia della liquidità in caso di crisi delle SIB e del settore bancario nel suo complesso.

La prima linea di difesa consiste anzitutto nel rafforzare le fonti di liquidità della banca stessa. Tale approccio viene già attuato attraverso le particolari esigenze in materia di liquidità stabilite dal Consiglio federale nel giugno del 2022, che le SIB sono tenute a soddisfare integralmente entro la fine del 2024²⁵. A causa delle recenti esperienze di elevati deflussi di liquidità, anche gli indicatori e le esigenze in materia di liquidità utilizzati a livello globale devono essere rivisti e adeguati sul piano internazionale. Come seconda e terza linea di difesa, è necessario ampliare in modo significativo il potenziale di approvvigionamento di liquidità attraverso la BNS nel ruolo di prestatore in ultima istanza (LoLR) e introdurre la possibilità di una garanzia di liquidità statale sottoforma di PLB nel diritto ordinario.

Se, da un lato, la garanzia della liquidità è uno strumento indispensabile per superare una crisi, dall'altro, ha anche un effetto preventivo. Infatti, quanto più risulta credibile per il mercato che la liquidità necessaria può essere garantita in caso di crisi, in particolare attraverso fonti di liquidità proprie alla banca, ma anche attraverso la banca centrale e, se necessario, un PLB, tanto più alta è la fiducia nella banca. Questo, a sua volta, riduce la probabilità di insorgenza o l'entità di una crisi.

²⁵ RU 2022 359

3.2.3 Ampliare il panorama degli strumenti in caso di crisi

Il rischio di insolvenza di una SIB non può mai essere completamente eliminato. In caso di crisi deve essere possibile escludere dal mercato le SIB in modo ordinato: è fondamentale per il funzionamento di un mercato. Il Consiglio federale conclude pertanto che anche il piano di liquidazione e una buona organizzazione di crisi da parte delle autorità rimangono strumenti chiave indispensabili nella gestione delle crisi che devono essere rafforzati. Di conseguenza è stato identificato il seguente campo di azione:

- **Campo di azione 5: Pianificazione della liquidazione.** Gli strumenti e le opzioni del piano di liquidazione devono essere ampliati al fine di migliorare ulteriormente i preparativi per il risanamento o la liquidazione in via fallimentare con mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica in conformità alla pianificazione d'emergenza.

Per migliorare ulteriormente il piano di liquidazione, e quindi la capacità di liquidazione di una SIB, i rischi ivi associati – notevoli in certe condizioni –, tra cui quelli legati a livello sia internazionale sia nazionale, devono continuare a essere ridotti al minimo. Inoltre, occorre ampliare anche le opzioni disponibili per la liquidazione e preparare strategie di liquidazione adatte a vari scenari di crisi.

È stato identificato un ultimo campo di azione:

- **Campo di azione 6: Organizzazione di crisi e collaborazione tra le autorità.** Anche l'organizzazione di crisi e la collaborazione tra le autorità devono essere rafforzate.

Secondo il Consiglio federale, l'organizzazione di crisi nel caso di Credit Suisse ha in linea di massima funzionato e ha portato a una soluzione che ha stabilizzato rapidamente la situazione. Tuttavia, nell'ottica di future crisi e tenendo conto di un confronto internazionale, è opportuno valutare se e in quale misura i ruoli e le responsabilità vadano ulteriormente chiariti e se l'assetto istituzionale, l'assegnazione dei compiti, la collaborazione e il processo decisionale, segnatamente tra le autorità FINMA, BNS e DFF, debbano essere disciplinati in modo di più chiaro ed efficiente. In quest'ottica, si dovrà tenere conto dei risultati della CPI.

4 Pacchetto di misure proposto

4.1 Criteri e panoramica sulle misure

Il Consiglio federale propone il pacchetto di misure di seguito esposto. Sono determinanti per la scelta i seguenti criteri:

- **Efficacia:** le misure devono essere efficaci e contribuire in modo significativo al rafforzamento della stabilità finanziaria, non solo rispetto alla crisi più recente, ma anche nell'ottica di un'efficacia in diversi scenari. In particolare, in quanto caratteristica qualitativa della piazza finanziaria svizzera, sono destinate a garantirne la stabilità come uno dei suoi punti di forza.

- **Proporzionalità:** le misure devono essere adeguate e necessarie al raggiungimento degli obiettivi prefissati e devono presentare un equilibrio favorevole tra l'effetto desiderato sulla stabilità finanziaria e la gravità dell'ingerenza nella libertà economica degli istituti interessati.
- **Focalizzazione:** le misure proposte devono adeguarsi nel modo più preciso possibile alla problematica TBTF e riguardare altri istituti oltre alle SIB solo se opportuno ai fini di un'attuazione efficace, ad esempio per quanto riguarda la competitività o il rafforzamento generale della stabilità del settore bancario o finanziario. Occorre infatti evitare gli effetti indesiderati. Nessuna misura è rivolta a un settore diverso da quello finanziario.
- **Integrazione nel contesto internazionale:** le misure devono essere integrate nel quadro normativo internazionale e tenere conto dei lavori svolti in tale ambito o promuoverne l'avanzamento.

Le sezioni seguenti riassumono le misure proposte dal Consiglio federale, ordinate in base ai sei campi di azione.

La Tabella 1 fornisce una panoramica delle misure esaminate in dettaglio nel rapporto, comprese quelle di cui non è raccomandata l'attuazione, e contiene in particolare informazioni sugli aspetti menzionati di seguito:

- **Proposta per l'attuazione: sì; da verificare; no.** Per alcune delle misure esaminate si suggerisce direttamente l'attuazione; altre sembrano opportune, ma richiedono una verifica più approfondita, ad esempio in considerazione degli eventuali risultati della CPI, oppure necessitano di lavori e cooperazione a livello internazionale; per altre possibili misure, invece, alla luce della presente analisi approfondita, non si raccomanda l'attuazione.
- **Proposta sul campo di applicazione della misura: SIB, tutte le banche, tutti gli istituti finanziari.** Sebbene la maggior parte delle misure sia rivolta specificamente alle SIB, singole misure riguardano l'intero settore bancario o addirittura altri istituti finanziari, laddove hanno l'effetto di rafforzare la stabilità della piazza finanziaria nel suo complesso tenendo conto dei criteri sopracitati, oppure laddove limitarle alle SIB non sarebbe appropriato oltre a essere difficile da motivare (p. es. competenza di infliggere multe).
- **Livello di attuazione: legge, ordinanza, standard internazionali.** Le misure contrassegnate in tal senso richiedono un adeguamento a livello legislativo. Le misure a livello di ordinanza richiedono un processo meno complesso e possono quindi essere attuate a breve termine. Nel caso della misura 12, il livello di attuazione riguarda un'*aspettativa* del Consiglio federale nei confronti della FINMA e quindi non l'adeguamento del quadro normativo prudenziale. Alcuni interventi devono ragionevolmente essere accelerati a livello internazionale. Questi, sono indicati nella scheda 2.

Per ulteriori informazioni sull'insieme delle misure analizzate, comprese quelle di cui non si raccomanda l'attuazione, si rimanda ai capitoli pertinenti della *Parte II* del presente rapporto.

Tabella 1

Pacchetto di misure

Misura	Proposta pe l'attuazione	Campo di applicazione	Livello	Numero
1 Concretizzare i requisiti in materia di governo d'impresa rafforzando le basi giuridiche (p. es. i requisiti per il consiglio di amministrazione e la responsabilità per la cultura aziendale)	Sì	SIB Verifica per altre banche	Legge	15.2.4
2 Introdurre un regime di responsabilità per una più chiara attribuzione delle responsabilità (attuazione proporzionale: almeno per il consiglio di amministrazione e la direzione, eventualmente anche per altri livelli)	Sì	SIB Verifica per altre banche	Legge	15.3.4
3 Rafforzare le basi giuridiche e i requisiti dei sistemi di retribuzione , in particolare per quanto riguarda i sistemi di retribuzione variabile, le clausole di restituzione («clawback») e i periodi di sospensione	Sì	SIB Verifica per altre banche	Legge	15.4.4
4 Introdurre sanzioni amministrative pecuniarie da parte della FINMA nei confronti delle persone giuridiche sottoposte a vigilanza	Verificare	Istituti finanziari	Legge	16.3.4.1
5 Introdurre un' informazione del pubblico completa sulle procedure di vigilanza	Sì	Istituti finanziari	Legge	16.2.4
6 Allineare il divieto di esercizio della professione al divieto di esercizio dell'attività ed estendere lo strumento della confisca degli utili esistente ad altre persone fisiche	Sì	Istituti finanziari	Legge	16.4.1.4, 16.4.2.4
7 Disciplinare a livello di legge la garanzia di un'attività irreprensibile richiesta all'istituto finanziario e rafforzare le basi legali per i mutamenti degli organi	Sì	Banche	Legge	16.4.3.4
8 Agevolare l'acquisizione di informazioni da parte della FINMA estendendo l' obbligo di informazione e di notifica	Sì	Istituti finanziari	Legge	16.4.4.4
9 Rafforzare l' applicabilità della vigilanza riducendo la durata dei procedimenti (p. es. esecutività immediata delle decisioni della FINMA)	Verificare	SIB	Legge	16.6.4

Governo d'impresa e vigilanza

	Misura	Proposta per l'attuazione	Campo di applicazione	Livello	Numero
Governo d'impresa e vigilanza	10 Rafforzare la vigilanza duale attraverso requisiti più severi per l' impiego di società di audit (p. es. requisiti relativi all'indipendenza e attribuzione diretta del mandato)	Verificare	Istituti finanziari	Legge	16.5.4
	11 Abolire il sistema duale di vigilanza (non ricorrere alle società di audit e potenziare la FINMA)	Verificare	SIB	Legge	16.5.4
	12 Garantire che la FINMA disponga di un'adeguata dotazione di risorse (nell'ambito della struttura di finanziamento esistente e tenendo conto dei risultati della CPI)	Sì	FINMA	Aspettativa del Consiglio federale nei confronti della FINMA	16.8
	13 Adeguare la competenza del consiglio di amministrazione della FINMA per gli affari di grande portata , tenendo conto dei risultati della CPI	Verificare	FINMA	Legge	16.7.3
Esigenze in materia di fondi propri	14 Introdurre elementi previsionali nei supplementi di fondi propri del «pilastro 2» specifici all'istituto (in particolare sulla base di stress test, verificare la modalità idonea di pubblicazione dei risultati)	Sì	SIB	Ordinanza	7.4.2
	15 Rafforzare la copertura con fondi propri per le partecipazioni estere , e quindi per le case madri (cosiddette banche madri), all'interno di un gruppo finanziario	Sì	SIB	Ordinanza	7.4.1
	16 Aumentare la componente progressiva delle esigenze in materia di fondi propri (sia per il LR sia per la quota di RWA)	No	SIB	Ordinanza	7.4.4
	17 Aumentare in generale le esigenze in materia di fondi propri attraverso un LR più elevato	No	SIB	Ordinanza	7.4.3, 7.4.5

	Misura	Proposta per l'attuazione	Campo di applicazione	Livello	Numero
Esigenze in materia di fondi propri	18 Inasprire i requisiti prudenziali relativi alla valutazione prudente e al mantenimento del valore di determinate posizioni di bilancio	Sì	Banche	Ordinanza	7.4.6
	19 Rafforzare la funzione di copertura dei rischi degli strumenti di capitale AT1 nella fase di «going concern» (p. es. criteri chiari per la sospensione dei pagamenti delle cedole)	Sì	Banche	Ordinanza / standard internazionali	7.4.7
	20 Abolire gli strumenti di capitale AT1 o consentire a livello regolamentare solo le conversioni e non gli strumenti con rinuncia al credito (i cosiddetti strumenti «write-off»)	No	Banche	Ordinanza	7.4.7
	21 Mantenere l'esenzione dall' imposta preventiva per gli strumenti di capitale TBTF	Sì	SIB	Legge	7.4.8
Intervento precoce e stabilizzazione	22 Potenziare gli interventi precoci dell'autorità di vigilanza formalizzando a livello di legge le misure, l'applicabilità e le tempistiche	Sì	Banche	Legge	12.4.2
	23 Rafforzare il piano di stabilizzazione attraverso requisiti e criteri prudenziali più chiari	Sì	SIB	Ordinanza	12.4.1
Garanzia della liquidità durante la crisi	24 Nei lavori sugli standard internazionali, adoperarsi per una revisione critica delle esigenze in materia di liquidità («liquidity coverage ratio» [LCR] e «net stable funding ratio» [NSFR]) per tutte le banche	Sì	Banche	Standard internazionali	8.5.1
	25 Inasprire i requisiti per la fornitura di informazioni all'autorità di vigilanza sulla situazione della liquidità	Sì	Banche	Ordinanza	8.5.3
	26 Introdurre limiti di prelievo prudenziali per i depositi dei clienti delle banche	No	Banche	Ordinanza	8.5.1
	27 Agevolare la diversificazione delle fonti di finanziamento attraverso l'introduzione di una legge sui titoli di credito coperti (cosiddetta legge sui «covered bond»), tenendo conto delle ripercussioni sul LoLR e sul PLB	Verificare	Banche	Legge	8.5.2

	Misura	Proposta per l'attuazione	Campo di applicazione	Livello	Numero
Garanzia della liquidità durante la crisi	28 Al fine di espandere in modo significativo il potenziale di approvvigionamento di liquidità attraverso il LoLR , rivedere e, se necessario, adattare il quadro normativo, compresa l'introduzione di requisiti per le banche in merito alla preparazione di garanzie	Sì	Banche	Legge	9.4
	29 Introdurre nel diritto ordinario lo strumento del PLB per le SIB	Sì	SIB	Legge	10.4.1
	30 Espandere e rafforzare la protezione dei depositanti (p. es. aumento dei limiti della garanzia dei depositi, introduzione di garanzie statali sussidiarie)	No	Banche	Legge	11.4
Pianificazione della liquidazione	31 Ampliare le opzioni per la liquidazione (p. es. «liquidazione ordinata»)	Sì	SIB	Legge	13.4.1
	32 Introdurre un requisito prudenziale per un piano di liquidazione per le case madri (le cosiddette banche madri)	Sì	SIB	Legge	13.4.2
	33 Aumentare la certezza del diritto nella conversione del capitale di terzi in capitale proprio nel quadro di un risanamento (il cosiddetto bail-in), soprattutto a livello internazionale o impegnarsi in tal senso	Sì	SIB	Standard internazionali	13.4.4
	34 Creare un fondo di liquidazione per finanziare una liquidazione	No	SIB	Legge	13.4.6
	35 Introdurre una base giuridica per la partecipazione statale temporanea (TPO) come <i>ultima ratio</i>	No	SIB	Legge	13.4.5
	36 Introdurre restrizioni di base concernenti la struttura del gruppo (p. es. sistema bancario separato o limitazioni delle dimensioni)	No	Banche	Legge	14.4.3, 14.4.4

Misura	Proposta pe l'attuazione	Campo di applicazione	Livello	Numero	
Organizzazione di crisi e collaborazione tra le autorità	37 Ottimizzare le responsabilità, le competenze e la collaborazione tra le autorità in caso di crisi	Verificare	FINMA, BNS, DFF	Legge	17.4

Scheda 2 Misure da attuare a livello internazionale

Sulla base dell'esperienza di Credit Suisse e delle analisi più recenti, la Svizzera si impegna anche a livello internazionale per l'ulteriore sviluppo degli standard. Questa scheda descrive le misure in questione.

Esigenze in materia di fondi propri: nel BCBS è necessario adoperarsi affinché 1) venga rafforzata la funzione di copertura delle perdite del capitale AT1 in condizioni di continuità aziendale e 2) venga creata una maggiore trasparenza per quanto riguarda la capitalizzazione delle case madri.

Esigenze in materia di liquidità: nel BCBS la Svizzera deve adoperarsi affinché gli indicatori di liquidità tengano conto degli insegnamenti tratti dalla crisi bancaria del 2023. Gli standard di liquidità devono essere adeguati in modo da rafforzare la resilienza della banca durante una crisi nel caso della LCR e la stabilità della struttura di finanziamento nel caso della NSFR.

- LCR: in particolare, inasprimento dei fattori di deflusso ipotizzati e rafforzamento della funzione di cuscinetto della LCR;
- NSFR: adeguamento dei fattori di ponderazione del finanziamento stabile disponibile per quanto concerne i depositi della clientela, al fine di incentivare il prolungamento dei termini e i depositi stabili.

Liquidazione: gli standard applicabili a livello internazionale e l'organizzazione dei sistemi giuridici delle giurisdizioni interessate sono determinanti per il successo dell'attuazione di un bail-in in una G-SIB. La certezza del diritto di un bail-in deve quindi essere aumentata in seno al FSB e attraverso un coordinamento bilaterale. A tal fine, in particolare 1) si deve alleviare la problematica «cross-border» in caso di bail-in e 2) si deve aumentare la trasparenza sulla detenzione di obbligazioni soggette a bail-in. Le obbligazioni soggette a bail-in sono strumenti di debito emesse per assorbire le perdite in caso di bail-in.

La Svizzera aderisce fundamentalmente ai lavori proposti dal FSB a seguito della crisi di marzo 2023 e se ne occuperà in maniera prioritaria nell'ambito del suo operato in seno al FSB.

4.2 Misure per campo di azione

La numerazione delle misure si riferisce alla Tabella 1. Per ogni misura, l'ultima colonna della tabella rimanda al numero in cui viene esposta la rispettiva analisi contenuta nella *Parte II* del rapporto.

4.2.1 Governo d'impresa e vigilanza

4.2.1.1 Situazione iniziale e obiettivi

Come è emerso dalle crisi bancarie più recenti, le carenze nel settore del governo d'impresa, in particolare le lacune nella gestione dei rischi e nella cultura aziendale (p. es. un'eccessiva propensione al rischio oppure la mancanza di una cultura della responsabilità), sono le cause principali delle crisi bancarie.

Spetta alla dirigenza definire i principi del buon governo d'impresa e rispettarli. Un comportamento imprenditoriale responsabile, esemplare e orientato a lungo termine non può e non deve essere garantito unicamente da normative e vigilanza. Quanto più grave è l'impatto del fallimento di un istituto finanziario sulla stabilità finanziaria, sull'economia e sui contribuenti, tanto più rilevante diventa però il ruolo sussidiario della regolamentazione e della vigilanza. Nel caso di Credit Suisse è emerso anche che la FINMA non è stata in grado di impedire carenze in materia di governo d'impresa o di porvi rimedio in modo sufficientemente efficace. A questo si aggiunge che possono essere necessari diversi anni per completare l'iter legale volto a verificare le decisioni della FINMA.

Su questo sfondo, occorre rafforzare gli incentivi per un buon governo d'impresa, assegnando più chiaramente le responsabilità e riformulando i requisiti in materia di sistemi di retribuzione, in particolare per le SIB. La vigilanza deve essere rafforzata e la sua applicabilità aumentata per promuovere la responsabilità individuale e influenzare meglio la cultura del rischio delle banche, così da poter prevenire più efficacemente o eventualmente sanzionare i comportamenti scorretti. Un'analisi dettagliata di questi argomenti si trova ai capitoli 15 e 16.

Per quanto riguarda l'attuazione occorre prestare attenzione alla proporzionalità: i requisiti devono essere molto diversi a seconda delle dimensioni, della complessità e del profilo di rischio delle banche.

4.2.1.2 Misure proposte

Misura 1: concretizzare i requisiti relativi al governo d'impresa delle SIB ed eventualmente di tutte le banche.

Con questa misura i requisiti per il governo d'impresa vengono dotati di un quadro di standardizzazione moderno che chiarisce anche la vigilanza in merito. I requisiti devono garantire una base per una gestione e un controllo appropriati dell'attività operativa. Le banche si concentrano sulla gestione dei rischi, sul controllo interno e sulla cultura aziendale in generale. Il consiglio di amministrazione e la direzione rivestono un ruolo importante in questo senso. Occorre concretizzare le competenze del consiglio di amministrazione, il ruolo del presidente del consiglio di amministrazione e la responsabilità per la cultura aziendale.

Misura 2: introdurre segnatamente per le SIB un regime snello per definire le responsabilità («senior managers regime»).

Un «senior managers regime» assegna responsabilità specifiche ai più alti quadri dirigenti e rende più facile per la FINMA individuare i singoli responsabili di comportamenti scorretti e chiamarli a rispondere delle proprie azioni.

Misura 3: rafforzare le basi giuridiche per i requisiti e gli interventi in materia di retribuzione presso le SIB ed eventualmente tutte le banche.

Per evitare incentivi inappropriati, i requisiti devono garantire che i sistemi di retribuzione siano strettamente allineati al successo economico a lungo termine di un istituto e non rendano interessante l'assunzione di rischi dannosi per tale successo. La FINMA deve essere in grado di far rispettare i requisiti. Appaiono opportune, ad esempio, una regolamentazione relativa ai periodi di sospensione delle componenti retributive variabili, il vincolo di retribuzioni variabili a criteri di successo economico a lungo termine e l'introduzione di clausole di restituzione («clawback») sulla base delle quali si possano recuperare le componenti retributive già erogate²⁶. Limitare o vietare le retribuzioni variabili, d'altra parte, non è considerato opportuno; l'evidenza empirica²⁷ mostra svantaggi in questo senso (come effetto collaterale, in particolare un aumento delle retribuzioni fisse).

Le misure dalla 1 alla 3, soprattutto in materia di regime di responsabilità, si concentrano in particolare sulle SIB, poiché in caso di eventuale fallimento esse comportano ripercussioni di più ampia portata. Tuttavia, in fase di attuazione, per tutte e tre le misure è bene verificare se sia opportuno estendere in modo proporzionato l'applicazione ad altre categorie di banche o alla totalità di esse.

Misura 4: esaminare l'introduzione di sanzioni amministrative pecuniarie (multe) da parte della FINMA nei confronti delle persone giuridiche.

Questo strumento diffuso nel panorama internazionale consente alla FINMA di sanzionare le violazioni del diritto in materia di vigilanza a livello di istituto. L'introduzione di questa competenza sanzionatoria comporterebbe d'altro canto il rischio che l'obbligo di collaborazione degli istituti sottoposti a vigilanza nei confronti della FINMA venga compromesso, indebolendone l'attività di vigilanza. Prima di attuare questa misura sono quindi necessari approfonditi chiarimenti.

Attualmente non si raccomanda invece l'attuazione di multe da parte della FINMA contro le persone fisiche; i lavori di verifica si devono concentrare piuttosto sulle sanzioni amministrative nei confronti di persone giuridiche. La competenza della FINMA di infliggere multe nei confronti di singole persone comporta un rischio, poiché comprometterebbe gli accertamenti delle autorità di vigilanza nei procedimenti di «enforcement», indebolendo in misura significativa l'efficacia della vigilanza. L'effetto di questa misura sarebbe pertanto controproducente. Inoltre, le multe della FINMA contro i singoli potrebbero risultare inefficaci, poiché potrebbero portare a retribuzioni ancora più elevate o essere finanziate da soluzioni assicurative, perdendo così il loro

²⁶ Perizia Ruigrok e Lin, pag. 36.

²⁷ Ammann et al., *Reformbedarf in der Regulierung von «Too Big to Fail» Banken*, 19 maggio 2023, pag. 35; perizia Ruigrok e Lin, pag. 4.

effetto incentivante. La FINMA dispone poi già di strumenti sanzionatori che hanno un effetto incisivo sulle singole persone, come il divieto di esercizio della professione e dell'attività, la revoca del mandato alle persone che non offrono più la garanzia di un'attività irreprensibile o la confisca degli utili acquisiti illecitamente.

Misure da 5 a 8: per rafforzare la vigilanza bisogna 1) introdurre il principio di fornitura standardizzata di informazioni al pubblico sui procedimenti di «enforcement», 2) adeguare gli strumenti del divieto di esercizio della professione e della confisca di utili, 3) sancire a livello di legge la garanzia di un'attività irreprensibile richiesta all'istituto finanziario e l'obbligo di ottenere un'autorizzazione per i mutamenti degli organi presso le banche nonché 4) agevolare l'acquisizione di informazioni da parte della FINMA nei confronti degli istituti sottoposti a vigilanza.

La FINMA deve discostarsi dal principio di fornitura di informazioni al pubblico sui procedimenti di «enforcement» conclusi solo in casi eccezionali, ad esempio per motivi di protezione della personalità o a causa di altri procedimenti in corso. Inoltre, la FINMA deve essere autorizzata per legge a fornire informazioni sugli accertamenti e sull'avvio di procedimenti. Questa misura ha, in particolare, un effetto preventivo. Gli istituti finanziari e i quadri dirigenti devono partire dal presupposto che le violazioni del diritto in materia di vigilanza saranno rese pubbliche. Tale approccio incentiva il rispetto del diritto in materia e promuove la responsabilità individuale.

Un'armonizzazione del divieto di esercizio della professione di cui all'articolo 33 LFINMA con il divieto di esercizio dell'attività di cui all'articolo 33a LFINMA consente alla FINMA di imporre un divieto di esercizio della professione anche in caso di grave violazione delle prescrizioni interne agli istituti. Le possibilità di confisca degli utili devono inoltre essere estese anche ad altre persone fisiche oltre a quelle con funzioni dirigenti (art. 35 LFINMA).

La formalizzazione a livello di legge della garanzia di un'attività irreprensibile richiesta all'istituto finanziario e l'obbligo di ottenere la previa autorizzazione per i mutamenti degli organi ripropongono per le banche quanto già introdotto in altri settori e supportano l'attività di vigilanza della FINMA.

Infine, la cerchia dei destinatari dell'obbligo d'informazione e di notifica secondo l'articolo 29 LFINMA deve essere ampliata affinché la FINMA possa meglio accedere alle informazioni necessarie per indagare su eventuali violazioni del diritto in materia di vigilanza. L'analisi mostra la necessità di intervenire per colmare l'assenza di protezione dei «whistleblower». Tuttavia la rinnovata reiezione da parte del Consiglio nazionale di una norma in tale senso nel quadro della mozione Noser 23.3844 indica che nel Parlamento svizzero non si prospetta ancora una soluzione di compromesso, motivo per cui è sconsigliato attuare una tale misura esclusivamente nel diritto in materia di mercati finanziari.

Misura 9: valutare una riduzione della durata dei procedimenti per l'esecuzione di decisioni in materia di vigilanza.

Poiché un'esecuzione rapida di determinate decisioni della FINMA può essere cruciale per salvaguardare la stabilità finanziaria, in particolare nel caso delle SIB, in questo caso si deve mirare, laddove possibile, ad adeguamenti delle norme di proce-

dura amministrativa finalizzati ad abbreviare tali procedimenti. Poiché le modifiche volte a ridurre la durata dei procedimenti incidono pesantemente sulle norme di procedura amministrativa, sono necessari ulteriori chiarimenti.

Misure 10 e 11: verificare la possibilità di requisiti più severi nell'impiego delle società di audit per rafforzare il sistema duale di vigilanza.

Il sistema duale di vigilanza nel settore dei mercati finanziari comporta l'impiego di società di audit. Si deve aspirare a meccanismi di controllo più forti, ad esempio attraverso requisiti più stringenti per l'indipendenza delle società di audit. L'attribuzione diretta di un mandato alle società di audit da parte della FINMA potrebbe aumentare l'indipendenza di tali società, ma comporterebbe anche degli svantaggi (possibili bandi in conformità alle regole degli appalti pubblici, operazionalizzazione della scelta presso la FINMA), che devono essere approfonditi con maggiore attenzione prima dell'attuazione di questa misura.

È inoltre necessaria una verifica generale del sistema duale di vigilanza delle SIB. L'abolizione del sistema duale per le SIB potrebbe incrementare l'efficacia e l'efficienza della FINMA, rafforzandone di conseguenza la vigilanza diretta, il che è un aspetto particolarmente rilevante nel caso di tali istituti.

Misure 12 e 13: fornire alla FINMA un'adeguata dotazione di risorse ed esaminare la competenza del consiglio di amministrazione della FINMA per gli affari di grande portata.

Spetta alla FINMA determinare e acquisire le risorse necessarie all'adempimento dei propri compiti. Il Consiglio federale ritiene essenziale che la FINMA sia dotata del numero adeguato e necessario di collaboratori nella qualità richiesta all'interno delle strutture finanziarie esistenti e tenendo conto dell'ampliamento degli strumenti raccomandato. Inoltre, potranno essere contemplati anche gli eventuali risultati della CPI, che daranno indicazioni sulla necessità di misure per la dotazione di risorse.

Conformemente alla LFINMA, il consiglio di amministrazione della FINMA è competente per gli «affari di grande portata». Ai fini dell'efficacia della vigilanza, occorre esaminare i vantaggi e gli svantaggi dell'attuale ripartizione dei compiti tra il consiglio di amministrazione e la direzione. Anche in questo ambito si deve tenere conto degli eventuali risultati della CPI.

4.2.2 Esigenze in materia di fondi propri

4.2.2.1 Situazione iniziale e obiettivi

Le esigenze in materia di fondi propri TBTF si sono dimostrate in linea di principio valide ma presentano alcuni punti deboli, evidenziati anche dalla crisi di Credit Suisse. Tra questi, la prospettiva previsionale lacunosa dei requisiti, la capitalizzazione relativamente scarsa delle case madri nei gruppi finanziari internazionali e l'insufficienza del contributo degli strumenti AT1 alla stabilizzazione di una SIB prima che raggiunga l'insolubilità incombente («point of non-viability», PONV). Anche la qualità e la trasparenza delle esigenze in materia di fondi propri e la loro coerente applica-

zione sono fondamentali. Inoltre, l'importanza dell'effetto incentivante dei fondi propri da detenere sulla crescita di una banca è aumentata alla luce della nuova situazione di partenza, che vede la presenza di un'unica G-SIB.

Secondo il Consiglio federale, i punti critici sopra menzionati devono essere affrontati nel modo più efficace possibile, inasprendo le esigenze in materia di fondi propri e, laddove possibile, inserendole nel contesto internazionale. Un'analisi dettagliata sull'argomento si trova al capitolo 7.

4.2.2.2 Misure proposte

Misure da 14 a 17: rafforzare in modo mirato le esigenze in materia di fondi propri delle SIB.

In primo luogo, per le SIB devono essere ampliati gli elementi previsionali nei supplementi di fondi propri del «pilastro 2» (supplementi del «pilastro 2») specifici all'istituto e questi ultimi devono essere regolarmente determinati dalla FINMA sulla base di stress test e dell'attività di vigilanza corrente. Per determinare i supplementi del «pilastro 2», devono essere presi in considerazione elementi come la redditività e il profilo di rischio del modello di attività, gli indicatori basati sul mercato (p. es. capitalizzazione di mercato, rating e maggiorazioni sui «credit default swap») e, se necessario, i fattori relativi alla gestione dell'impresa (p. es. complessità, corporate governance). Va verificata la forma idonea di pubblicazione dei risultati degli stress test.

In secondo luogo, per le SIB, devono essere rafforzate in modo mirato le esigenze in materia di fondi propri per la casa madre (banca madre) richiedendo che per le partecipazioni estere la copertura con fondi propri sia maggiore. Questa misura mira ad aumentare il margine di manovra in caso di crisi. Nel caso in cui la copertura con fondi propri sia insufficiente, la cessione in perdita di partecipazioni estere si ripercuote negativamente sulla dotazione dei fondi propri, cosa che può ostacolare l'attuazione delle relative misure di stabilizzazione. Lo stesso vale per eventuali cosiddette misure di «ring fencing» da parte di autorità estere come per esempio requisiti prudenziali più elevati o restrizioni in materia di deflusso di mezzi nei confronti delle filiali o succursali di una banca svizzera all'estero. Una sufficiente copertura con fondi propri delle partecipazioni estere contrasta questa problematica in modo mirato. Inoltre, in caso di crescita elevata di una SIB all'estero, la misura garantisce una forte copertura con fondi propri. Sebbene la misura debba essere introdotta per tutte le SIB, di fatto riguarda soltanto le SIB attive a livello internazionale con strutture complesse e ampie partecipazioni estere. Essa comporta un aumento della quota di fondi propri non ponderata («leverage ratio», LR) per la casa madre e per l'intero gruppo finanziario. Anche a livello internazionale è necessario creare maggiore trasparenza in merito alla dotazione di capitale delle case madri.

Sarebbe opportuno invece evitare l'aumento della componente progressiva delle esigenze in materia di fondi propri per le SIB. Da un lato, la vigente componente progressiva ha un forte effetto già oggi; dall'altro, le misure sopra descritte comportano già un aumento significativo e mirato dei fondi propri, in particolare per le SIB orien-

tate al mercato internazionale, mentre un inasprimento della componente progressiva avrebbe un impatto indifferenziato su tutte le unità del gruppo finanziario in Svizzera.

Anche un aumento generale del requisito del LR, come proposto in varie occasioni, non è raccomandato, in quanto i rischi assunti dalle SIB non sono stati presi adeguatamente in considerazione. Le misure sopra descritte comportano peraltro già un inasprimento delle esigenze in materia di fondi propri, ma in modo molto mirato e orientato al rischio. Inoltre, un aumento massiccio del requisito del LR difficilmente potrebbe essere limitato alle SIB: per garantire pari condizioni concorrenziali («level playing field») dovrebbe infatti riguardare tutte le banche.

Misure da 18 a 20: rafforzare in modo qualitativamente mirato la base di capitale delle SIB.

In particolare, è necessario rivedere e rendere più rigoroso il trattamento prudenziale degli attivi che non sono sufficientemente redditizi in caso di crisi (p. es. i costi informatici attivati, le attività fiscali differite) nonché delle posizioni al fair value difficili da valutare (quelle che non hanno prezzi di mercato attuali o parametri di valutazione osservabili). Infine, le esigenze in materia di fondi propri vigenti devono essere applicate in modo coerente (p. es. nel caso dei cosiddetti filtri prudenziali).

Inoltre, la funzione di copertura dei rischi degli strumenti AT1 nella fase di continuità aziendale deve essere rafforzata, ossia prima che la banca interessata in una situazione di crisi raggiunga l'insolubilità incombente. Va disciplinata in modo ancora più chiaro, ad esempio, la sospensione dei pagamenti delle cedole e dei riscatti. Si deve altresì esaminare un aumento degli eventi determinanti («trigger») in modo che gli strumenti AT1 possano essere riconosciuti come fondi propri. In questo modo si rafforzerebbe la finalità del capitale AT1 come capitale «going concern», in conformità con lo standard internazionale. Questi accertamenti sugli strumenti AT1 devono essere introdotti anche a livello internazionale.

Per contro, si deve evitare un'eliminazione generale degli strumenti AT1 e la relativa sostituzione con fondi propri di base di qualità primaria, a condizione che tale obiettivo non sia perseguito a livello internazionale. Si propone inoltre che solo gli strumenti di conversione, e non più gli strumenti che prevedono una rinuncia al credito (strumenti «write-off»), siano consentiti come capitale AT1 a livello prudenziale. Se gli strumenti AT1 venissero aboliti o modificati unilateralmente, le esigenze in materia di fondi propri svizzeri si discosterebbero in modo sostanziale dal quadro normativo internazionale, con conseguenti svantaggi.

Misura 21: continuare a esentare gli strumenti di capitale TBTF dall'imposta preventiva.

L'attuale esenzione dall'imposta preventiva per gli strumenti di capitale TBTF garantisce che le banche possano emettere tali strumenti dalla Svizzera a condizioni competitive. L'esenzione deve essere pertanto mantenuta (v. n. 7.5.8.2).

4.2.3 Intervento precoce e stabilizzazione

4.2.3.1 Situazione iniziale e obiettivi

Quanto più avanzata è la crisi di una banca, tanto più difficile sarà stabilizzarla con successo. Per questo motivo sono fondamentali criteri chiari e misure associate da parte della banca o facoltà di intervento da parte della FINMA. Nel caso concreto di Credit Suisse, tuttavia, è emerso che il piano di stabilizzazione messo a punto dalla banca non si è rivelato sufficientemente efficace nella situazione specifica e che anche gli interventi prudenziali della FINMA non sono stati in grado di stabilizzare lo stato delle cose.

Per ridurre la probabilità che una SIB raggiunga il punto critico dell'insolubilità incombente, occorre ampliare e rafforzare sia la capacità delle banche di stabilizzarsi autonomamente sia le possibilità e l'applicabilità degli interventi precoci da parte della FINMA. Un'analisi dettagliata di questi argomenti si trova al capitolo 12.

4.2.3.2 Misure proposte

Misura 22: ampliare e disciplinare in modo più chiaro a livello di legge le possibilità e gli obblighi relativi agli interventi precoci della FINMA presso le banche.

La LBCR prevede misure (p. es. impartire istruzioni agli organi, sostituire gli organi) che la FINMA può già adottare come misure di protezione qualora vi siano fondati timori che una banca presenti un'eccedenza di debiti o seri problemi di liquidità o se essa non adempie più le prescrizioni relative ai fondi propri. In futuro, la FINMA potrà adottare tali misure nell'ambito del processo di stabilizzazione o anche prima secondo criteri chiari. A ciò si aggiungono le misure elencate tra gli strumenti generali della FINMA e l'attivazione di ulteriori misure previste dal piano di stabilizzazione. Il diritto assicurativo prevede ad esempio all'articolo 51 della legge del 17 dicembre 2004²⁸ sulla sorveglianza degli assicuratori (LSA) che la FINMA possa adottare misure di protezione qualora vengano violati i requisiti prudenziali o non siano tutelati gli interessi degli assicurati.

I fattori scatenanti o le tempistiche per gli interventi precoci devono essere ridefiniti nel modo più chiaro possibile. Si deve inoltre valutare l'utilizzo di indicatori di mercato e stress test per attivare interventi precoci e, se necessario, precisare la definizione di PONV e la delimitazione della fase di stabilizzazione.

Misura 23: rafforzare la capacità delle SIB di stabilizzarsi autonomamente in caso di crisi e formalizzare i requisiti sul piano giuridico.

L'ordinanza del 30 aprile 2014²⁹ sulle banche (OBCR) deve stabilire requisiti concreti sia per la preparazione del piano di stabilizzazione da parte della banca sia per la sua

²⁸ RS 961.01

²⁹ RS 952.02

approvazione da parte della FINMA (p. es. per quanto riguarda l'attivazione del piano di stabilizzazione, la portata e la fattibilità delle misure di stabilizzazione).

La banca deve dimostrare di soddisfare i requisiti del piano di stabilizzazione (analogamente alle disposizioni concernenti il piano d'emergenza). Inoltre, la FINMA deve essere in grado di adottare misure per eliminare eventuali carenze (p. es. mediante supplementi in materia di capitale o di liquidità) analogamente a quanto disposto dal piano d'emergenza.

4.2.4 Garanzia della liquidità durante la crisi

4.2.4.1 Situazione iniziale e obiettivi

I deflussi senza precedenti registrati presso Credit Suisse e alcune banche negli Stati Uniti hanno sottolineato l'importanza di una garanzia completa della liquidità in caso di crisi. La diffusione repentina ed estesa di informazioni può portare a deflussi di liquidità rapidi e molto elevati, soprattutto per una banca già in crisi.

Il caso di Credit Suisse ha evidenziato i fattori che influiscono sull'entità del sostegno alla liquidità della banca centrale nel ruolo di prestatore di ultima istanza (entità delle garanzie preparate insufficiente, problema di stigmatizzazione sul mercato, garanzie non collocate nel posto giusto all'interno del gruppo). Non da ultimo, mancava nel diritto ordinario lo strumento del PLB per le SIB, mentre era già in fase di elaborazione il relativo progetto.

In una situazione di crisi, una liquidità sufficiente non serve solo a far sopravvivere una SIB, ma costituisce anche un elemento chiave di un risanamento o di una liquidazione in via fallimentare.

Un pacchetto complessivo, disciplinato a livello di legge, finalizzato a predisporre una liquidità sufficiente per prevenire le crisi e a garantire la solvibilità nel caso si verifichino, costituisce dunque uno strumento centrale della regolamentazione TBTF. Rientrano in questo ambito il rafforzamento della dotazione di liquidità delle SIB, una notevole espansione del potenziale di approvvigionamento di liquidità da parte del LoLR e, come soluzione sussidiaria ed estrema, la possibilità di concedere garanzie statali mediante un PLB. Il PLB è uno strumento fondamentale per creare fiducia in tempi di informazioni digitali istantanee non filtrate e di servizi bancari digitali in tempo reale.

L'analisi dettagliata in merito alla garanzia della liquidità si trova nei capitoli da 8 a 10.

4.2.4.2 Misure proposte

Misure da 24 a 27: per quanto riguarda le esigenze in materia di liquidità, 1) gli standard per le esigenze in materia di liquidità devono essere rivisti in modo critico a livello internazionale, 2) le esigenze per la fornitura di informazioni da parte delle banche devono essere rese più severe a livello nazionale, 3) deve essere esaminata l'introduzione di una legge sui titoli di credito coperti (legge sui «covered bond»). Bisogna rinunciare all'introduzione di limiti di prelievo prudenziali per i depositi.

Con la recente revisione dell'ordinanza del 30 novembre 2012³⁰ sulla liquidità (OLiQ), le esigenze in materia di liquidità per le SIB in Svizzera sono state considerevolmente aumentate (nella cosiddetta *prima linea di difesa*). Il rafforzamento della dotazione di liquidità propria delle banche viene già attuato attraverso le particolari esigenze in materia di liquidità che le SIB devono soddisfare integralmente entro la fine del 2024 e che saranno nuovamente verificate entro la fine del 2026 secondo le disposizioni dell'OLiQ³¹. Inoltre, le autorità svizzere devono adoperarsi per garantire che gli standard internazionali applicabili a tutte le banche in relazione alle esigenze in materia di liquidità vengano verificati e rafforzati alla luce dei risultati. I fattori di deflusso della LCR e alcuni fattori di ponderazione della NSFR necessitano ad esempio di essere esaminati in modo critico. Un calcolo univoco di tali indicatori è importante per consentire il confronto internazionale e per garantire pari condizioni concorrenziali a tutte le banche. Inoltre un calcolo più rigoroso effettuato in modo unilaterale in materia di LCR rispetto allo standard internazionale risulterebbe problematico per le banche svizzere in caso di crisi poiché esse presenterebbero, a pari liquidità, un indicatore LCR più basso (e verrebbero giudicate in modo critico dal mercato).

A livello nazionale, le esigenze per la fornitura di informazioni sulla liquidità da parte delle banche all'autorità di vigilanza devono essere rese ancora più stringenti. Dati disponibili in tempi rapidi e qualitativamente affidabili sono una condizione fondamentale affinché le autorità possano riconoscere e gestire tempestivamente una crisi di liquidità.

Per facilitare la diversificazione delle fonti di finanziamento, si deve valutare se l'introduzione di una legge sui titoli di credito coperti sia appropriata e opportuna, in particolare alla luce della vigente legge del 25 giugno 1930³² sulle obbligazioni fondiarie (LOF). A tal proposito è bene prestare attenzione che una legge di questo tipo non esponga lo Stato e i contribuenti a nuovi o ulteriori rischi, esaminando in particolare le interdipendenze tra gli strumenti dei titoli di credito coperti e le misure nell'ambito del dispositivo LoLR, nonché il PLB.

Va per contro evitata l'introduzione di limiti di prelievo prudenziali per i depositi al fine di ridurre i deflussi in caso di crisi, in quanto rappresenterebbe un'eccessiva ingerenza nelle possibilità di ritiro della clientela nonché nel modello di attività delle banche. La regolamentazione non deve vincolare i depositanti a una banca. Inoltre, se venissero introdotti limiti per il prelievo dei depositi, durante una crisi i clienti potreb-

³⁰ RS 952.06

³¹ RU 2022 359

³² RS 211.423.4

bero diventare ancora più diffidenti nei confronti della banca a causa della somma limitata di depositi ritirabili e potrebbero decidere di anticipare il ritiro, intensificando ulteriormente la crisi.

Misura 28: rivedere e, se necessario, adeguare il quadro normativo in vista di una significativa espansione del potenziale di approvvigionamento di liquidità attraverso il LoLR.

Utilizzando le linee di liquidità ordinarie e straordinarie, il fabbisogno di liquidità in caso di crisi deve essere coperto nel modo più completo ed efficiente possibile. Nell'ambito del mandato conferito dal Parlamento al Consiglio federale in conformità con il postulato 23.3445 Esame degli strumenti della BNS, si deve esaminare in modo approfondito come e in quale misura sia possibile ampliare in modo mirato il potenziale di approvvigionamento di liquidità attraverso il LoLR, tenendo conto del mandato costituzionale della BNS e delle nuove interazioni tra le linee di liquidità della BNS e la prevista introduzione del PLB. In questo contesto, le condizioni quadro giuridiche esistenti per il LoLR devono essere riviste e, se necessario, adeguate, tenendo conto dell'introduzione di nuove linee di liquidità o dell'adattamento di quelle esistenti. Un altro risultato importante dell'analisi è che, tenendo conto degli aspetti legati ai costi-benefici, si deve introdurre un obbligo prudenziale per le banche inteso a preparare i prelievi di liquidità tramite il LoLR.

L'aumento del potenziale di approvvigionamento di liquidità comprende anche l'ampliamento dell'accesso alle linee di liquidità delle banche centrali estere. Infine, deve essere rafforzata la trasferibilità dei sostegni di liquidità all'interno di un gruppo bancario.

Inoltre, al fine di ridurre il problema della stigmatizzazione, si devono valutare adeguamenti degli obblighi di pubblicazione della banca e della BNS, tenendo conto delle pertinenti prescrizioni estere.

Misura 29: disciplinare esplicitamente il PLB per le SIB a livello di legge.

La possibilità di utilizzare il PLB, come previsto dal messaggio del Consiglio federale del 6 settembre 2023³³ al Parlamento, deve sussistere solo nel contesto di un risanamento ed essere compensata dalle SIB con un importo forfettario *ex ante* da versare regolarmente.

Il Consiglio federale non ritiene opportuna un'estensione del PLB alle banche che non hanno rilevanza sistemica. Queste ultime, rispetto alle SIB, presentano rischi minori per la stabilità finanziaria in virtù delle loro dimensioni ridotte e della loro minore interconnessione con il sistema finanziario, nonché della maggiore sostituibilità dei servizi che forniscono. Di conseguenza, non sono soggette ai requisiti aggiuntivi ai fini prudenziali previsti per le SIB. Inoltre, il potenziale di approvvigionamento di liquidità attraverso il LoLR deve essere esteso a tutte le banche in Svizzera, il che ridurrà ulteriormente la rilevanza di un PLB per le banche più piccole.

³³ Messaggio del 6 settembre 2023 concernente la modifica della legge sulle banche, FF 2023 2165.

Misura 30: evitare un'estensione della protezione dei depositanti.

L'analisi mostra che misure quali l'espansione della garanzia dei depositi potrebbero in linea di massima rafforzare la protezione dei depositanti. Tale opzione era già emersa nell'ambito delle modifiche della LBCR concernenti la garanzia dei depositi e l'insolvenza³⁴, entrate in vigore il 1° gennaio 2023, ma non è stata volutamente considerata dal legislatore.

Inoltre, gli adeguamenti della protezione dei depositanti non sono una misura mirata per attenuare la problematica TBTF. L'obiettivo prioritario della regolamentazione TBTF rimane assicurare il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica e, con esso, l'accesso dei depositanti ai propri averi. Per raggiungere questo obiettivo la garanzia dei depositi non trova applicazione. Per quanto riguarda quest'ultima, costi elevati riuscirebbero infatti ad attenuare la problematica TBTF soltanto in misura limitata. È pertanto opportuno rinunciare agli adeguamenti che riguardano la protezione dei depositanti a favore di altre misure.

4.2.5 Pianificazione della liquidazione**4.2.5.1 Situazione iniziale e obiettivi**

La crisi di Credit Suisse ha dimostrato che le probabilità di successo di una strategia di liquidazione (vale a dire la strategia per un risanamento o una liquidazione in via fallimentare con mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica in conformità alla pianificazione d'emergenza) possono essere valutate in modo diverso a seconda dello scenario di crisi. Più le strategie predisposte sono flessibili e varie, maggiore è il numero di strumenti a disposizione e più gli ostacoli residui sono eliminati in modo trasparente, maggiori sono le possibilità di successo e dunque di realizzazione di una liquidazione.

Sarà quindi necessario ridurre le incertezze, i rischi e gli ostacoli residui che potrebbero intralciare la liquidazione e ampliare il numero di soluzioni e strumenti preparati per un'eventuale crisi, così da garantire che la liquidazione rappresenti uno strumento credibile e applicabile con rischi sostenibili anche nei più diversi scenari. Non devono quindi sussistere ulteriori dubbi circa la capacità di liquidazione dell'unica G-SIB svizzera rimasta. Un'analisi dettagliata sul piano di liquidazione si trova al capitolo 13.

³⁴ RU 2022 732

4.2.5.2 Misure proposte

Misure da 31 a 34: per le SIB attive a livello internazionale, in particolare, 1) devono essere elaborate e garantite a livello giuridico diverse strategie di liquidazione, 2) deve essere introdotto il requisito di un piano di liquidazione per la casa madre e 3) deve essere aumentata la certezza del diritto nella conversione del capitale di terzi in capitale proprio nel quadro di un risanamento (bail-in).

Oltre alle misure preparatorie attuate dalla FINMA, sono necessari anche adeguamenti legislativi per ampliare le opzioni di risanamento, in particolare per aumentare la certezza del diritto della variante «liquidazione ordinata» (ossia un risanamento con l'intenzione di non mantenere in vita una SIB, ma di liquidarla entro un orizzonte temporale di alcuni anni). Le strategie di liquidazione devono essere aggiornate regolarmente, tenendo conto dell'evoluzione del modello di attività e dell'ambiente, testate in anticipo a intervalli regolari, laddove possibile, e l'interazione tra le autorità rivista e inclusa nei test. A livello nazionale, ad esempio, va menzionata la concessione di liquidità, compreso un eventuale PLB.

Inoltre, le SIB attive a livello internazionale devono dimostrare in un piano di liquidazione in che modo sia possibile procedere alla liquidazione di un'eventuale casa madre in un periodo di pochi anni. Questo è volto a garantire l'obiettivo di stabilità finanziaria della regolamentazione TBTF, mentre il piano d'emergenza soddisfa l'obiettivo di mantenere le funzioni di rilevanza sistemica. Nell'ambito di questo piano di liquidazione, deve essere possibile ridurre ulteriormente le interrelazioni interne al gruppo nell'ottica di migliorare la capacità di liquidazione, perseguendo così una (importante per la liquidazione) «clean holding», ovvero disporre di un'unità di primo livello senza obblighi finanziari che rappresentino un ostacolo alla liquidazione.

La certezza del diritto relativa al bail-in, ovvero la conversione del capitale di terzi in capitale proprio nel quadro di un risanamento, deve essere ulteriormente rafforzata a livello internazionale. Ciò riguarda anche questioni di diritto estero, sulle quali la Svizzera può intervenire solo in misura molto limitata.

L'attuazione della creazione di un fondo di liquidazione non è raccomandata a causa della struttura altamente concentrata del panorama bancario svizzero.

Misura 35: è opportuno rinunciare all'introduzione di una base giuridica per la partecipazione statale temporanea («temporary public ownership», TPO) per il mantenimento di funzioni di rilevanza sistemica.

La possibilità di una TPO è prevista dallo standard FSB e la sua applicazione è stata una delle opzioni esaminate nel caso di Credit Suisse. In situazioni di crisi, una TPO deve essere concepita come *ultima ratio* e la sua potenziale applicazione dovrebbe essere limitata al mantenimento di funzioni di rilevanza sistemica in Svizzera. Tuttavia, ciò creerebbe incentivi inappropriati sostanziali sia per le SIB sia per le autorità e rischi eccessivi per lo Stato. Inoltre, nel caso in cui l'attuazione del piano d'emergenza richieda liquidità aggiuntiva, è già prevista l'introduzione di un PLB come soluzione estrema.

Misura 36: evitare restrizioni fondamentali concernenti la struttura di gruppo delle banche (p. es. sistema bancario separato o limitazione delle dimensioni).

Le interrelazioni operative e finanziarie all'interno di un gruppo finanziario rappresentano una sfida per la stabilizzazione o la liquidazione di una banca. Questi aspetti devono essere affrontati nell'ambito delle misure di stabilizzazione e liquidazione (p. es. piano di liquidazione per la casa madre) e delle misure relative ai fondi propri (p. es. adeguamento della copertura con fondi propri per le partecipazioni estere). Come illustrato, ad esempio, dal fallimento della banca Lehman Brothers, che operava solo nel settore degli investimenti, anche le banche che sottostanno a un sistema bancario separato non sono immuni dalle crisi. Il Consiglio federale ritiene inoltre che le misure strutturali fondamentali costituiscano un'ingerenza sproporzionata nella libertà economica.

4.2.6 Organizzazione di crisi e collaborazione tra le autorità**4.2.6.1 Situazione iniziale e obiettivi**

In una crisi le azioni e reazioni, dunque anche l'intervento delle autorità, avvengono in condizioni di elevata incertezza. Sono fondamentali una buona organizzazione di crisi, compiti chiari, l'assegnazione e l'assunzione di responsabilità e una collaborazione efficace tra le autorità.

L'obiettivo è quello di adottare le misure necessarie al momento opportuno. Ciò richiede strutture e regole ottimizzate, stabilite, istituite e mantenute anche al di fuori della crisi (p. es. scambio efficiente di informazioni, collaborazione per il rafforzamento della fiducia). Maggiori informazioni su questi argomenti sono si trovano al capitolo 17.

4.2.6.2 Misura proposta**Misura 37: verificare come disciplinare in modo più chiaro e rafforzare la collaborazione e i processi decisionali delle autorità.**

Diverse perizie propongono modifiche al quadro istituzionale esistente per quanto riguarda la vigilanza, la liquidazione e la gestione delle crisi delle SIB. Le proposte includono il ravvicinamento della vigilanza macroprudenziale e microprudenziale delle SIB, con la vigilanza delle SIB affidata alla BNS, e il rafforzamento della collaborazione tra le autorità durante la crisi, ad esempio con la creazione di un consiglio di stabilità. I lavori della CPI devono essere inclusi nella valutazione e nell'organizzazione di questa misura.

4.3 **Prossime tappe e previsioni circa l'attuazione delle misure**

Il pacchetto di misure proposto nel presente rapporto comprende adeguamenti a livello di legge e di ordinanza. Il Consiglio federale ritiene che l'attuazione di questo pacchetto di misure debba essere affrontata rapidamente, tenendo conto dei risultati rilevanti della CPI nell'ambito delle elaborazioni concrete.

Per attuarlo in tempi brevi, l'Esecutivo prevede una procedura graduale suddivisa in due pacchetti. Un primo pacchetto contiene adeguamenti a livello di ordinanza che possono essere adottati dal Consiglio federale, mentre in un secondo pacchetto viene elaborato un messaggio concernente gli adeguamenti a livello di legge. Per quanto riguarda l'introduzione di un PLB, il Consiglio federale ha già presentato al Parlamento un messaggio³⁵ concernente adeguamenti a livello di legge, che è parte del pacchetto di misure.

Secondo il Consiglio federale, le misure proposte vanno intese come un pacchetto complessivo volto a sviluppare ulteriormente e integrare la regolamentazione TBTF esistente in modo mirato.

Il Consiglio federale ritiene che l'attuazione del pacchetto complessivo proposto riduca la probabilità di un'altra crisi di una SIB in Svizzera. Le misure contribuiscono anche a promuovere la responsabilità individuale delle banche. Nel caso in cui si verifichi comunque una crisi, la capacità di stabilizzazione e di liquidazione di una SIB risulta significativamente migliorata.

Attuando tali misure, la Svizzera non solo rafforza la propria piazza finanziaria e bancaria e quindi la propria piazza economica, ma anche la stabilità del sistema finanziario globale. Di conseguenza, la Svizzera sosterrà queste misure anche presso gli organismi internazionali competenti.

³⁵ FF 2023 2165

PARTE II **Contesto e analisi**

I capitoli successivi del rapporto contengono le informazioni aggiuntive e le analisi su cui si fondano le misure proposte nella *Parte I* (in particolare il cap. 4). Oltre a una descrizione della crisi di Credit Suisse, l'analisi comprende una valutazione completa della regolamentazione TBTF e dei temi riguardanti il governo d'impresa e la vigilanza che si sono rivelati fondamentali per la stabilità della piazza finanziaria e sono stati affrontati dal Parlamento in numerosi interventi.

Mentre la *Parte I* è strutturata in base alla necessità di intervento individuata, l'ordine degli argomenti della *Parte II* si basa sulla prospettiva analitica di una panoramica più ampia (prima sulla regolamentazione TBTF e poi sugli altri temi). In concreto, vengono analizzati i seguenti argomenti: la definizione di rilevanza sistemica (cap. 6), le esigenze in materia di fondi propri (cap. 7), le esigenze in materia di liquidità (n. 8), il sostegno di liquidità (cap. 9 e 10), la protezione dei depositanti (cap. 11), la stabilizzazione (cap. 12), la liquidazione (cap. 13), le misure strutturali (cap. 14), il governo d'impresa (cap. 15), altri temi relativi alla vigilanza (cap. 16) nonché le competenze istituzionali in materia di stabilità finanziaria (cap. 17).

I singoli capitoli, laddove opportuno, sono suddivisi in modo unitario. In primo luogo, espongono la normativa attuale come punto di partenza e includono un confronto internazionale. Nella valutazione identificano eventuali carenze e la relativa necessità di intervenire per poi spiegare ed esaminare possibili misure. Nelle conclusioni, le misure proposte vengono spiegate nel contesto generale della rispettiva tematica.

5 Credit Suisse: crisi e misure di crisi

5.1 L'insorgenza della crisi

La crisi di Credit Suisse del marzo 2023 è stata il risultato di ripetuti incidenti e irregolarità avvenuti all'interno della banca, che si sono protratti per diversi anni e che alla fine sono degenerati in una grave crisi di fiducia.

Soprattutto a partire dal 2018, Credit Suisse è stata ripetutamente al centro di scandali e indiscrezioni: sono emersi chiari segnali di una lacunosa cultura aziendale, di una gestione del rischio inadeguata e di una mancanza di autorità e senso di responsabilità a livello dirigenziale. Esempi eclatanti sono il caso Mozambico, i pedinamenti ordinati dalla banca e i casi Greensill e Archegos (v. n. 5.2)³⁶. Ulteriori esempi sono i numerosi cambiamenti non pianificati nel consiglio di amministrazione e nella direzione della

³⁶ Comunicati stampa della FINMA:

- del 19 ottobre 2021 Crediti al Mozambico: la FINMA conclude il procedimento nei confronti di Credit Suisse;
- del 19 ottobre 2021 Pedinamenti ordinati da Credit Suisse: la FINMA constata gravi violazioni del diritto in materia di vigilanza;
- del 28 febbraio 2023 La FINMA conclude il procedimento sul caso «Greensill» avviato nei confronti di Credit Suisse;
- del 24 luglio 2023 Archegos: la FINMA conclude il procedimento avviato nei confronti di Credit Suisse.

banca, in particolare a partire dal 2021, come le dimissioni del presidente del consiglio di amministrazione all'inizio del 2022. Credit Suisse ha ripetutamente annunciato una ristrutturazione con riduzione dei rischi della banca d'investimento al fine di ottenere utili più stabili. Tuttavia, questi piani di ristrutturazione non sono mai stati attuati in modo convincente e gli utili della banca sono rimasti complessivamente volatili.

Tale contesto ha portato a una crescente perdita di fiducia da parte degli investitori e dei clienti della banca. Da diversi anni Credit Suisse si trovava in una spirale discendente in termini di reputazione e redditività e ciò si è riflesso anche sull'andamento del corso delle azioni (v. Figura 3).

Con l'eccezione di un aumento del rating di una classe da parte di Moody's nel dicembre 2020, tra il 2018 e la primavera del 2022 i rating di credito a lungo termine del gruppo Credit Suisse da parte delle tre principali agenzie di rating Fitch, Moody's e S&P sono rimasti stabili. Solo nel maggio e agosto 2022 si sono avute diverse riduzioni di rating, in particolare da parte di Fitch e S&P nel maggio 2022 e Fitch e Moody's nell'agosto 2022. Le agenzie hanno giustificato i declassamenti con la scarsa redditività della banca e le debolezze nella gestione e nella cultura del rischio. A seguito di questi ultimi, l'ottenimento di liquidità, tra l'altro, era diventato più costoso.

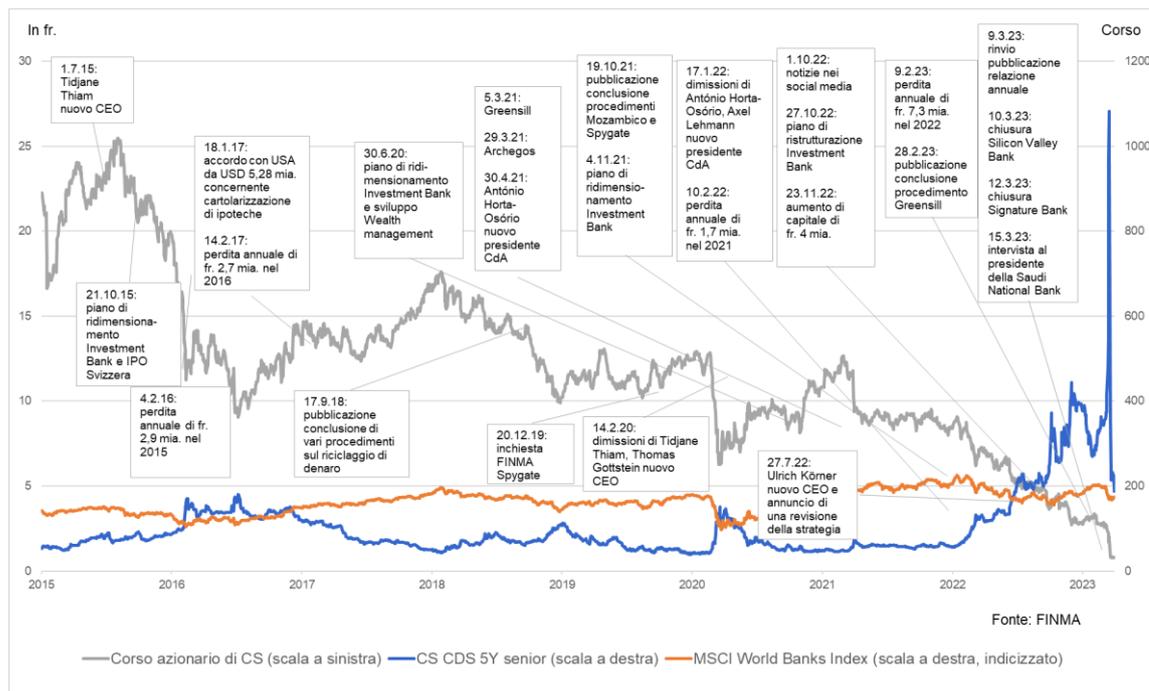
Nel luglio 2022, la banca ha annunciato un cambiamento immediato del suo CEO e l'avvio di un adeguamento globale dell'orientamento strategico della sua banca d'investimento, anche se questo avrebbe dovuto essere comunicato in termini concreti solo a ottobre. La banca ha poi prospettato di accelerare la riduzione dei costi e dei rischi della banca d'investimento entro il 2025. I piani sono stati accolti favorevolmente dal mercato in linea generale, anche se si riteneva che comportassero notevoli rischi di attuazione. In riferimento ai rischi di attuazione, all'inizio di novembre 2022 S&P ha abbassato di una classe il rating a lungo termine di Credit Suisse Group. Nello stesso periodo Moody's e Fitch hanno confermato i loro rating precedenti, sottolineando però a loro volta l'outlook negativo a causa dei notevoli rischi di attuazione dell'adeguamento della strategia.

A partire dall'autunno 2022, la banca è stata sottoposta a pressioni nell'ambito della liquidità. In particolare, nell'ottobre 2022 la crescente crisi di fiducia nei confronti della banca ha portato a un deflusso di fondi dei clienti di proporzioni storiche. Nel periodo compreso tra ottobre e fine dicembre 2022, sono defluiti fondi della clientela per un totale di 138 miliardi di franchi³⁷.

³⁷ Credit Suisse Group SA, *Annual Report 2022*, pag. 67 e 276.

Figura 3

Andamento del corso azionario e CDS del gruppo Credit Suisse



Questi deflussi sono stati inizialmente assorbiti grazie a un consistente cuscinetto di liquidità della banca³⁸.

Per finanziare le misure di ristrutturazione previste, all'inizio di dicembre del 2022 la banca è riuscita ad aumentare il proprio capitale di 4 miliardi di franchi. Tuttavia, le perdite operative e i costi dell'adeguamento della strategia hanno portato a una perdita annuale di 7,3 miliardi di franchi. Il programma di ristrutturazione prevedeva ancora diversi trimestri di perdite.

All'inizio del 2023, Credit Suisse non era ancora in grado di soddisfare le sue previsioni di redditività. Inoltre, aumentavano nuovamente i segnali di una governance e un'organizzazione d'esercizio inadeguate³⁹. Ciononostante, si è registrato un certo grado di stabilizzazione, ad esempio la banca è stata in grado di emettere obbligazioni a lungo termine per un totale di 4 miliardi di franchi e ricostituire nel complesso, seppur in misura molto limitata, il suo cuscinetto di liquidità a gennaio e febbraio 2023.

A partire dal marzo 2023 si sono susseguiti rapidamente diversi sviluppi negativi. Negli Stati Uniti, varie banche hanno subito perdite sostanziali in un contesto di tassi di interesse in crescita. I dissesti delle banche statunitensi Silicon Valley Bank e First Republic Bank e la situazione d'emergenza della Signature Bank hanno causato grande incertezza sui mercati finanziari globali. A questo difficile contesto di mercato si sono aggiunte le notizie negative su Credit Suisse. La banca, a causa di problemi irrisolti con l'autorità statunitense di vigilanza sui mercati finanziari (U.S. Securities and Exchange Commission, SEC), ha rimandato al 9 marzo 2023 la pubblicazione del rapporto annuale 2022, che è stato infine pubblicato il 14 marzo 2023. Nel rapporto, la banca ha dovuto riconoscere, tra l'altro, le riserve relative alle carenze materiali nel controllo interno della rendicontazione finanziaria⁴⁰. Il 15 marzo 2023 è stata inoltre diffusa la dichiarazione del presidente del principale azionista di Credit Suisse, la Saudi National Bank, che escludeva categoricamente ulteriori investimenti nella banca.

Già afflitta da una significativa perdita di fiducia, i dubbi sulla capacità di sopravvivenza di Credit Suisse sono aumentati notevolmente. Il valore di borsa della banca e il valore di mercato dei titoli di debito sopportanti rischi più elevati quali le obbligazioni AT1 avevano subito un brusco calo e si erano verificati ulteriori gravi deflussi di liquidità. La banca aveva dovuto affrontare una grave crisi di fiducia e ha rischiato l'insolvenza subito dopo il fine settimana del 18 e 19 marzo 2023.

5.2 Misure adottate dalle autorità fino al 15 marzo 2023

Con l'acuirsi dei problemi presso Credit Suisse, a partire dal 2012 la FINMA ha intensificato la sua attività di vigilanza e di «enforcement». Complessivamente ha svolto 43 accertamenti preliminari per eventuali procedimenti di «enforcement», pronun-

³⁸ Cfr. FINMA, *Rapporto della FINMA – Insegnamenti tratti (lessons learned) dalla crisi di Credit Suisse*, 19 dicembre 2023, pag. 66 seg.

³⁹ Cfr. p. es. il comunicato stampa della FINMA del 28 febbraio 2023 La FINMA conclude il procedimento sul caso «Greensill» avviato nei confronti di Credit Suisse.

⁴⁰ Credit Suisse Group SA, *Annual Report 2022*, pag. 50 segg.

ciati 9 ammonimenti, sporto 16 denunce penali e concluso 14 procedimenti di «enforcement» (11 contro l'istituto e 3 contro persone fisiche). Di questi 14 procedimenti di «enforcement», 11 sono stati avviati a partire dal 2018⁴¹.

Come esposto nel dettaglio dalla FINMA nel rapporto del 19 dicembre 2023, i suoi interventi hanno riguardato diverse problematiche di Credit Suisse. Ad esempio, nell'ambito della cultura manageriale e del rischio, ha biasimato ripetutamente la scarsa trasparenza nei confronti dell'autorità di vigilanza, un'insufficiente consapevolezza dei problemi e dei rischi e un'inadeguata cultura d'impresa in alcune parti dell'organizzazione. Per quanto riguarda il sistema di retribuzione la FINMA ha chiesto di colmare diverse lacune (p. es. incentivi inappropriati), ottenendo una riduzione delle retribuzioni variabili. In termini di gestione del rischio e di sistema di controllo interno, l'autorità di vigilanza ha disposto misure, intervenute in singoli casi nell'attività operativa, ad esempio per mezzo di limitazioni temporanee allo svolgimento dell'attività o di una riduzione delle distribuzioni agli azionisti. Nell'ambito dei fondi propri e della liquidità la FINMA ha imposto a Credit Suisse ulteriori requisiti.

In considerazione dell'aggravarsi della crisi di fiducia, dall'ottobre 2022 la FINMA ha chiesto ulteriori misure di stabilizzazione sulla base dei dati giornalieri, anche se non attuali, forniti da Credit Suisse. Tra queste, le misure adottate da Credit Suisse in materia di liquidità e quelle più ampie in materia di dotazione di capitale, nonché l'individuazione e la preparazione di ulteriori opzioni strategiche nel caso in cui gli interventi adottati non fossero sufficienti.

In quel periodo anche la BNS era in costante contatto con Credit Suisse per esaminare le possibilità di fornire sostegni di liquidità, se necessario.

Oltre alle menzionate attività svolte da FINMA e BNS, dall'agosto 2022 DFF, BNS e FINMA hanno intensificato il dialogo intorno a Credit Suisse. L'organizzazione di crisi designata a tale scopo⁴² si compone di un *organo direttivo* (OD) e un *comitato per le crisi finanziarie* (CC). L'OD è responsabile del coordinamento strategico dell'organizzazione di crisi e della decisione su eventuali interventi ed è composto dal capo del DFF (che lo dirige), dal presidente della Direzione generale della BNS e dal presidente della FINMA; il CC è responsabile del coordinamento delle misure preparatorie e della gestione della crisi ed è composto dal direttore della FINMA (generalmente a capo dell'organo), dal Segretario di Stato del DFF, dal vicepresidente della Direzione generale della BNS e dal direttore dell'Amministrazione federale delle finanze.

A partire dall'autunno del 2022, la situazione di Credit Suisse è stata valutata regolarmente nell'ambito di riunioni in seno al CC, in particolare per quanto riguarda gli indicatori in materia di liquidità. Inoltre, sono state valutate le possibili misure e preparate le opzioni di intervento nel caso in cui la situazione generale fosse peggiorata (v. n. 5.4). Tra agosto 2022 e marzo 2023 si sono tenute 24 riunioni formali del CC, accompagnate da un gran numero di incontri a livello tecnico. Il CC riferiva al suo organo decisionale, l'OD, che si è riunito 14 volte durante questo periodo.

⁴¹ FINMA, *Rapporto della FINMA – Insegnamenti tratti (lessons learned) dalla crisi di Credit Suisse*, 19 dicembre 2023, pag. 6.

⁴² *Memorandum of Understanding concernente la collaborazione tripartita in materia di stabilità finanziaria e di regolamentazione dei mercati finanziari*, 2 dicembre 2019.

A fronte degli elevati deflussi di liquidità, dall'inizio di ottobre 2022 il CC ha discusso l'opportunità di un PLB attuabile a breve termine, avviandone i relativi preparativi. Un PLB è stato identificato come probabile strumento centrale, indipendentemente dalla concreta attuazione di uno strumento offerto dalla regolamentazione TBTF (risanamento, liquidazione in via fallimentare) o da altri scenari (vendita). L'11 gennaio 2023, l'OD ha deciso che la BNS avrebbe effettuato chiarimenti in merito all'attuazione dei mutui supplementari a sostegno della liquidità (ELA+)⁴³ e che il DFF avrebbe chiarito gli aspetti relativi all'utilizzo di un PLB al di fuori di un risanamento.

La possibilità di una nazionalizzazione temporanea (TPO) anche parziale di Credit Suisse Svizzera, ma non dell'intero gruppo Credit Suisse, è stata a sua volta discussa in seno al CC a partire da ottobre 2022 senza tuttavia dare la priorità a questa opzione. L'11 gennaio 2023 l'OD ha dato mandato al DFF di esaminare la questione. Le ipotesi del PLB e del TPO sono state prese in considerazione entrambe nell'ottica sia di una stabilizzazione della banca sia del fronteggiamento di una fase di crisi acuta, come quella poi verificatasi nel marzo del 2023.

Il 15 marzo 2023 la FINMA e la BNS hanno emesso un parere congiunto⁴⁴, in cui la FINMA confermava che le esigenze in materia di capitale e di liquidità di Credit Suisse rimanevano soddisfatte. La BNS rendeva noto che, in caso di necessità, avrebbe fornito a Credit Suisse liquidità tramite ELA. Quasi contemporaneamente, Credit Suisse ha deciso di informare il mercato che avrebbe fatto ricorso ai sostegni di liquidità della BNS con effetto immediato.

A partire dal 15 marzo 2023 è stata preparata insieme a UBS la possibilità di un'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS. In precedenza, l'opzione di una soluzione di acquisizione da parte del settore privato era stata intensamente discussa e preparata in termini generali dalle autorità insieme a Credit Suisse già a partire dalla fine dell'autunno 2022.

5.3 Misure adottate dalle autorità dal 15 marzo 2023

Su richiesta di Credit Suisse, avanzata la sera del 15 marzo 2023, il 16 marzo 2023 la BNS ha fornito alla banca liquidità per mezzo di ELA e dello schema di rifinanziamento straordinario («liquidity-shortage financing facility», LSFF)⁴⁵ per un importo di 48 miliardi di franchi.

Data la situazione di liquidità di Credit Suisse, suscettibile di minacciarne l'esistenza stessa, il 16 marzo 2023 il Consiglio federale, ricorrendo al diritto di necessità (ordinanza di necessità)⁴⁶, ha creato le basi giuridiche per la concessione di ELA+ da parte

⁴³ Il «più» si riferisce ai mutui supplementari a sostegno della liquidità concessi dalla BNS in aggiunta ai mutui ELA ordinari.

⁴⁴ Comunicato stampa della BNS e della FINMA del 15 marzo 2023 La FINMA e la BNS prendono posizione sulle incertezze sul mercato.

⁴⁵ Per una spiegazione dettagliata del termine si veda il n. 9.1.2.

⁴⁶ Ordinanza del 16 marzo 2023 concernente mutui supplementari a sostegno della liquidità e la concessione da parte della Confederazione di garanzie in caso di dissesto per mutui a sostegno della liquidità erogati dalla Banca nazionale svizzera a banche di rilevanza sistemica; RS 952.3.

della BNS a Credit Suisse e UBS⁴⁷. Ricorrendo al diritto di necessità ha introdotto anche le basi giuridiche del PLB. Dopo aver esaurito la capacità di erogare ELA, il 17 marzo 2023 la BNS ha concesso a Credit Suisse un sostegno supplementare di liquidità pari a 20 miliardi di franchi sulla base dei mutui ELA+, senza il quale Credit Suisse quel giorno stesso sarebbe risultato insolvente. L'impiego del PLB è stato possibile solo dal 19 marzo 2023, con l'approvazione della Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin).

I mutui ELA e ELA+ hanno fornito insieme la liquidità necessaria fino al fine settimana del 18 e 19 marzo 2023, quando le autorità hanno potuto finalizzare una soluzione di stabilizzazione durevole per Credit Suisse. A questo punto, era chiaro a tutti che Credit Suisse non sarebbe stata più in grado di ripristinare la fiducia da sola e che, senza misure statali, avrebbe dovuto affrontare l'insolvenza subito dopo il fine settimana del 18 e 19 marzo 2023. In questo contesto, le autorità hanno esaminato intensamente tutte le opzioni disponibili quel fine settimana (v. n. 5.4). L'OD era responsabile del coordinamento strategico delle misure nel fine settimana del 18 e 19 marzo 2023.

Le autorità sono giunte alla conclusione che, date le circostanze, lo scenario che prevedeva l'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS poteva raggiungere al meglio l'obiettivo di stabilizzazione del mercato nel più breve tempo possibile e al minor costo possibile per lo Stato e i contribuenti (v. n. 5.4.4). Alla luce di ciò, il 19 marzo 2023 il Consiglio federale ha deciso ulteriori misure basate sul diritto di necessità (si veda quanto esposto più avanti). Insieme alle decisioni del 16 marzo 2023, queste hanno garantito la solvibilità di Credit Suisse e ne hanno consentito l'acquisizione da parte di UBS. Le misure sono state adottate al fine di proteggere la stabilità finanziaria, l'economia svizzera e i contribuenti.

Successivamente, il DFF ha emanato decisioni concernenti le retribuzioni e la Confederazione, rappresentata dal capo del DFF, ha firmato un contratto di garanzia con UBS.

La tabella 2 riassume le principali misure e azioni intraprese dalle autorità federali. Le misure vengono descritte in modo più dettagliato dopo la tabella.

⁴⁷ Anche se l'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS non avesse avuto luogo, UBS avrebbe dovuto essere in grado di attingere comunque a questa liquidità in considerazione delle reazioni del mercato previste, ma UBS non ne ha mai fatto richiesta.

Tabella 2

Panoramica delle principali misure e azioni intraprese dalle autorità federali in relazione alla crisi di Credit Suisse

Misura	Decisioni del Consiglio federale del 2023	Decisioni della DelFin	Azioni intraprese da DFF/FINMA/BNS
Mutui straordinari a sostegno della liquidità (ELA) e schema di rifinanziamento straordinario (LSFF)	(Strumenti esistenti)		BNS: fornitura di liquidità pari a fr. 38 mia. tramite ELA e a fr. 10 mia. nell'ambito dell'LSFF (16.3.2023)
Mutui supplementari a sostegno della liquidità (ELA+)	Introduzione dello strumento tramite ordinanza (16.3.2023) Definizione dell'importo pari a fr. 100 mia. per Credit Suisse e UBS in totale (19.3.2023)		BNS: fornitura di liquidità pari a fr. 20 mia. tramite ELA+ (17.3.2023) e a fr. 30 mia. (20.3.2023)
Mutui a sostegno della liquidità della BNS coperti da una garanzia della Confederazione in caso di dissesto (PLB)	Introduzione dello strumento tramite ordinanza (16.3.2023) Richiesta alla DelFin di un credito d'impegno pari a oltre fr. 100 mia. (16.3.2023)	Approvazione di un credito d'impegno pari a fr. 100 mia. (19.3.2023)	DFF: conclusione di un contratto di garanzia a nome della Confederazione a favore della BNS per un importo massimo pari a fr. 100 mia. (19.3.2023) BNS: fornitura di liquidità nell'ambito del PLB per l'importo richiesto pari a fr. 70 mia. (20.3.2023) Annullamento del contratto entro l'11.8.2023
Concessione di una garanzia a copertura delle perdite	Introduzione dello strumento tramite ordinanza (19.3.2023) Richiesta alla DelFin di un credito d'impegno pari a oltre fr. 9 mia. (19.3.2023)	Approvazione di un credito d'impegno pari a fr. 9 mia. (19.3.2023)	DFF: conclusione di un contratto di garanzia con UBS a nome della Confederazione pari a oltre fr. 9 mia. (9.6.2023) Annullamento del contratto entro l'11.8.2023
Deroghe alla legge del 3.10.2003 sulla fusione (LFus)	Introduzione di deroghe specifiche tramite ordinanza (19.3.2023)		
Approvazione della concentrazione	(normativa esistente)		FINMA: approvazione della concentrazione al posto della Commissione della concorrenza (COMCO)

Misura	Decisioni del Consiglio federale del 2023	Decisioni della DelFin	Azioni intraprese da DFF/FINMA/BNS
Azzeramento degli strumenti AT1	Conferma nell'ambito dell'ordinanza (19.3.2023) della possibilità esistente di azzerare gli strumenti AT1 sulla base del diritto vigente e delle clausole contrattuali		FINMA: disposizioni a Credit Suisse per il temporaneo azzeramento degli strumenti AT1 (azzeramento effettuato da Credit Suisse)
Decisione del DFF concernente le retribuzioni	Art. 10a LBCR: il Consiglio federale ordina misure concernenti le retribuzioni (diritto vigente) Chiarimento per ordinanza che il DFF emana una decisione (16.3.2023)		DFF: disposizione a Credit Suisse: sospensione provvisoria delle componenti salariali variabili (21.3.2023) DFF: disposizione a Credit Suisse di cancellare o ridurre le componenti salariali variabili (23.5.2023) DFF: disposizione a UBS di creare incentivi per la realizzazione degli attivi di Credit Suisse (23.5.2023)
Riduzione dei rischi in presenza di una garanzia in caso di dissesto	Requisito applicato alla BNS e alla FINMA per la riduzione dei rischi tramite ordinanza (16.3.2023)		
Accesso secondo la legge del 17 dicembre 2004 ⁴⁸ sulla trasparenza (LTras)	Esclusione tramite ordinanza (16.3.2023) dell'accesso a informazioni e dati secondo la LTras		

⁴⁸ RS 152.3

Il Consiglio federale ha creato mediante l'ordinanza di necessità del 16 marzo 2023 i seguenti strumenti volti a rafforzare la dotazione di liquidità:

- **Mutui supplementari a sostegno della liquidità con privilegio nel fallimento (ELA+, introdotti il 16 marzo 2023):** la BNS è stata autorizzata a concedere mutui a una banca di rilevanza sistemica o facente parte di un gruppo finanziario di rilevanza sistemica, in aggiunta alla possibilità esistente degli ELA. Tali mutui supplementari a sostegno della liquidità, nella forma di ELA+, sono stati garantiti da un privilegio nel fallimento a favore della BNS. L'importo massimo dei mutui supplementari a sostegno della liquidità che possono essere erogati è stato determinato dal Consiglio federale, dopo aver consultato preventivamente la BNS. Nella fattispecie, ha fissato l'importo totale per UBS e Credit Suisse a 100 miliardi di franchi. Il 17 marzo 2023 sono stati erogati a favore di Credit Suisse ELA+ pari a 20 miliardi di franchi e il 20 marzo 2023 altri 30 miliardi di franchi. L'11 agosto 2023 UBS ha annunciato di aver restituito completamente i mutui richiesti da Credit Suisse sotto forma di ELA+⁴⁹.
- **Mutui a sostegno della liquidità della BNS coperti da una garanzia della Confederazione in caso di dissesto (PLB, introdotto il 16 e il 19 marzo 2023):** con il PLB la BNS ha fornito a Credit Suisse liquidità aggiuntiva attraverso mutui a sostegno della liquidità con garanzia della Confederazione in caso di dissesto. Tali mutui erano corredati da un privilegio nel fallimento. Il 16 marzo 2023 il Consiglio federale ha deciso di richiedere alla DelFin un credito d'impegno urgente di 100 miliardi di franchi per la costituzione della garanzia in caso di dissesto a favore della BNS. La DelFin ha approvato la richiesta il 19 marzo 2023. Il 20 marzo 2023 la BNS ha concesso a Credit Suisse liquidità per 70 miliardi di franchi nell'ambito del PLB, che Credit Suisse ha rimborsato interamente alla fine di maggio 2023. L'accordo di credito quadro tra la BNS e Credit Suisse è stato rescisso l'11 agosto 2023⁵⁰.

Questi strumenti di nuova creazione vanno distinti dallo schema di rifinanziamento straordinario della BNS (LSFF), consolidato da lungo tempo, e dagli ELA. Se necessario, la BNS può utilizzare i mutui ELA per fornire liquidità a tutte le SIB a fronte di garanzie (ipoteche e titoli). Il 16 marzo 2023 Credit Suisse aveva ricevuto dalla BNS un sostegno di liquidità pari a 48 miliardi di franchi sotto forma di LSFF ed ELA. Tale sostegno non rientrava nelle misure fondate sul diritto di necessità adottate dal Consiglio federale, ma tra gli strumenti già esistenti della BNS, pur facendo parte allo stesso modo del pacchetto complessivo. Insieme, questi tre strumenti di liquidità (ELA, ELA+ e PLB) hanno creato fondi sufficienti per garantire la solvibilità di Credit Suisse durante l'acquisizione di UBS e per assicurare con successo il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica.

⁴⁹ Comunicato stampa di UBS dell'11 agosto 2023 *UBS Group AG hat den Garantievertrag und Public Liquidity Backstop freiwillig beendet*; Credit Suisse AG hat ELA+ Darlehen vollständig zurückbezahlt.

⁵⁰ Comunicato stampa del DFF dell'11 agosto 2023 *Credit Suisse/UBS: recesso da tutte le garanzie della Confederazione*.

Nell'ambito dell'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS sono state adottate ulteriori misure:

- **concessione di una garanzia a copertura delle perdite (introdotta il 19 marzo 2023):** l'acquisizione da parte di UBS ha riguardato anche un portafoglio di attivi di Credit Suisse che non rientrava nell'attività principale di UBS e non si confaceva al profilo di rischio e di attività di UBS. I titoli contenuti in questo portafoglio devono essere liquidati nel tempo. Non è stato possibile esaminare adeguatamente i rischi correlati a tali titoli in un intervallo di quattro giorni nel marzo del 2023. Nell'ambito dell'acquisizione, basandosi sull'articolo 14a dell'ordinanza di necessità del 16 marzo 2023, la Confederazione si è impegnata a farsi carico di una parte delle perdite derivanti dalla realizzazione di questi attivi. Nell'eventualità che la loro liquidazione avesse generato delle perdite, UBS avrebbe dovuto farsi carico dei primi 5 miliardi di franchi. In caso di superamento di tale importo, la Confederazione avrebbe assunto perdite per un massimo di 9 miliardi di franchi. Il 9 giugno 2023 DFF e UBS hanno firmato il contratto di garanzia, che stabiliva dettagliatamente i parametri per l'eventuale esercizio del diritto al pagamento della garanzia⁵¹. Il contratto è stato rescisso l'11 agosto 2023⁵².
- **Deroghe alla LFus:** l'articolo 10a dell'ordinanza di necessità del 16 marzo 2023 prevede alcune eccezioni alla legge del 3 ottobre 2003⁵³ sulla fusione (LFus), in virtù delle quali l'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS mediante fusione non ha richiesto, in particolare, una decisione delle assemblee generali dei due gruppi finanziari coinvolti. Attendere una tale decisione avrebbe vanificato l'obiettivo di una stabilizzazione immediata, necessaria nell'interesse del Paese per evitare danni economici importanti, non solo per la piazza finanziaria, ma anche per quella imprenditoriale.
- **Approvazione della concentrazione:** sulla base delle disposizioni di legge vigenti di cui all'articolo 10 capoverso 3 in combinato disposto con l'articolo 32 capoverso 2 della legge del 6 ottobre 1995⁵⁴ sui cartelli (LCart), la FINMA ha autorizzato l'esecuzione provvisoria della concentrazione al posto della Commissione della concorrenza (COMCO).
- **Azzeramento degli strumenti AT1:** gli strumenti AT1 emessi da Credit Suisse prevedevano contrattualmente che, in caso di eventi determinanti e in particolare se fosse stato concesso un sostegno statale straordinario, sarebbero stati completamente azzerati. Richiamandosi a questa base contrattuale, al diritto vigente e all'ordinanza di necessità del 16 marzo 2023, la FINMA ha incaricato Credit Suisse di azzerare le obbligazioni AT1. Credit Suisse ha successivamente proceduto all'azzeramento in conformità alle basi contrattuali. Gli investitori privati con un valore nominale di circa 16 miliardi di franchi hanno partecipato ai rischi dell'acquisizione, con un valore di mercato di que-

⁵¹ Comunicato stampa del Consiglio federale del 9 giugno 2023 *La Confederazione e UBS firmano il contratto di garanzia a copertura delle perdite.*

⁵² Comunicato stampa del DFF dell'11 agosto 2023 *Credit Suisse/UBS: recesso da tutte le garanzie della Confederazione.*

⁵³ RS 221.301

⁵⁴ RS 251

ste obbligazioni pari a poco meno di un terzo del valore nominale poco prima del loro azzeramento. Questo contributo non rappresentava solo un effetto delle disposizioni contrattuali, ma era anche materialmente indispensabile per stabilizzare Credit Suisse, per garantire la stabilità finanziaria nazionale e internazionale nonché evitare danni all'economia svizzera.

- **Misure concernenti le retribuzioni:** il 16 marzo 2023 il Consiglio federale ha chiarito nell'ordinanza di necessità che il DFF è responsabile delle misure di cui all'articolo 10a LBCR concernenti le retribuzioni. Il 21 marzo 2023 il DFF ha disposto che Credit Suisse sospendesse temporaneamente il pagamento di determinate retribuzioni variabili ai suoi collaboratori⁵⁵. Il 23 maggio 2023 il DFF ha emesso una decisione definitiva nei confronti di Credit Suisse, intimandole di sopprimere tutte le retribuzioni variabili non ancora versate ai tre massimi livelli gerarchici di Credit Suisse o di ridurle del 50 o del 25 per cento⁵⁶. Nel contempo ha ordinato a UBS di impostare il sistema retributivo dei collaboratori che si sarebbero occupati della realizzazione degli attivi coperti dalla garanzia statale in modo da incentivare una realizzazione possibilmente senza perdite.
- **Riduzione del rischio da parte della BNS e della FINMA:** secondo l'articolo 7 dell'ordinanza di necessità del 16 marzo 2023 la FINMA e la BNS provvedono, per quanto possibile, affinché i rischi della Confederazione derivanti dalle garanzie in caso di dissesto per i mutui a sostegno della liquidità vengano ridotti.
- **Accesso a dati e informazioni secondo la LTras:** il Consiglio federale aveva escluso l'accesso ai dati e alle informazioni in virtù della LTras nell'articolo 6 capoverso 3 dell'ordinanza di necessità del 16 marzo 2023, al fine di ridurre al minimo il rischio di compromettere il flusso di informazioni tra le parti interessate. Con la revisione dell'ordinanza del 15 settembre 2023, il Consiglio federale ha stralciato l'esclusione della LTras senza sostituirla.

5.4 Opzioni di intervento scartate il 19 marzo 2023

Dalla fine dell'estate 2022, e in particolare dall'ottobre 2022, lo scambio tra le autorità in seno al CC e all'OD è stato intensificato (v. n. 5.2). In tale contesto, sono state elaborate diverse opzioni di intervento, riassunte di seguito.

Va notato che la BNS e la Confederazione avrebbero dovuto fornire sostegni di liquidità basati sul diritto di necessità per tutte le opzioni elaborate, analogamente alle misure in materia di liquidità effettivamente adottate (v. n. 5.3).

⁵⁵ Comunicato stampa del DFF del 21 marzo 2023 *Il Consiglio federale si pronuncia in merito alle retribuzioni variabili di Credit Suisse.*

⁵⁶ Comunicato stampa del DFF del 23 maggio 2023 *Il DFF ordina provvedimenti per le retribuzioni presso CS e UBS.*

5.4.1 Avvio di una procedura di risanamento

L'opzione di un risanamento costituisce un elemento centrale della regolamentazione TBTF (v. n. 13.1). Se sono soddisfatti i requisiti di cui all'articolo 25 capoverso 1 LBCR, la FINMA può avviare una procedura di risanamento. La condizione secondo l'articolo 28 capoverso 1 LBCR è che vi siano buone prospettive di risanamento della banca o di continuazione di singoli servizi bancari.

Un risanamento prevede misure di ristrutturazione che comprendono un riorientamento della banca e devono quindi essere attuate dalla banca stessa. La relativa pianificazione deve descrivere sin da subito in modo credibile il ripristino della redditività e gli interventi necessari a tal fine, che di norma implicano un ridimensionamento dell'attività operativa sia in termini di volume sia di varietà.

Per poter attuare tali misure di ristrutturazione in tempi brevi sono necessarie misure in materia di fondi propri che comportino un azzeramento del capitale azionario e degli strumenti AT1. Di conseguenza, le obbligazioni soggette a bail-in devono essere convertite integralmente o parzialmente in azioni, cosicché i relativi creditori entrino in possesso del 100 per cento della banca. Le misure in materia di governo d'impresa prevedono la sostituzione del presidente del consiglio di amministrazione con una persona in grado di rafforzare la fiducia in un risanamento a lungo termine. Bisogna altresì istituire una direzione affidabile e capace, nominare un incaricato del risanamento e sospendere i diritti azionari per un certo periodo di tempo⁵⁷.

Nella situazione specifica di metà marzo 2023, le autorità hanno ritenuto che una procedura di risanamento di Credit Suisse presentasse notevoli svantaggi rispetto all'alternativa di un'acquisizione da parte di UBS. Le prospettive di successo di un risanamento erano quindi considerate molto meno certe rispetto alla soluzione attuata. La perdita di fiducia nei confronti di Credit Suisse prima del fine settimana del 18 e 19 marzo 2023 era di entità tale da ritenere fortemente discutibile che un nuovo aumento di capitale e la nomina di un incaricato del risanamento e di un nuovo presidente del consiglio di amministrazione potessero bastare a ripristinare la fiducia necessaria.

In particolare, non era chiaro se il riorientamento della banca previsto dal piano di risanamento avrebbe potuto convincere i mercati e i clienti il lunedì mattina, dopo che la fiducia nell'istituto era stata intaccata per mesi, se non per anni, e tutte le misure annunciate in precedenza non avevano sortito l'effetto sperato. Il riorientamento previsto ai fini del risanamento avrebbe rappresentato essenzialmente un'attuazione coerente della strategia annunciata già nell'estate del 2022, il cui annuncio e la cui attuazione nei mesi precedenti non avevano ottenuto l'auspicata inversione di tendenza. Inoltre, il lunedì mattina la banca si sarebbe trovata in una posizione praticamente invariata a livello di direzione. Il rischio di un'immediata reazione negativa del mercato e la necessità di avviare rapidamente una liquidazione sono stati giudicati rilevanti. Nel caso di un'acquisizione da parte di UBS, che aveva già gestito con successo

⁵⁷ La FINMA descrive il piano di risanamento da essa finalizzato il 19 marzo 2023 nel proprio *Rapporto della FINMA – Insegnamenti tratti (lessons learned) dalla crisi di Credit Suisse*, 19 dicembre 2023, pag. 76 segg.

un riorientamento di questo tipo, l'effetto desiderato di rafforzamento della fiducia era considerato notevolmente più probabile.

L'attuazione di un risanamento di Credit Suisse, e in particolare del relativo bail-in, avrebbe comportato anche rischi giuridici e di attuazione, soprattutto a livello internazionale⁵⁸. Anche in questo caso sarebbero state necessarie ampie misure statali (segnatamente il PLB o la TPO) fondate sul diritto di necessità (v. n. 5.4.3).

Nel complesso, il risanamento di una G-SIB nel marzo 2023, in un momento di grande incertezza sui mercati finanziari, era associato a grandi rischi. Qualora non avesse avuto successo, sarebbe stata avviata la procedura di fallimento per tutto il gruppo e sarebbe scattato il piano d'emergenza.

5.4.2 Fallimento del gruppo finanziario e attivazione del piano d'emergenza svizzero

La regolamentazione TBTF stabilisce che in caso di rischio d'insolvenza di una SIB può essere avviato il fallimento (art. 25 cpv. 1 lett. c LBCR). In tal caso, sarebbe stato dichiarato fallito ogni singolo ente giuridico del gruppo finanziario, ad eccezione di Credit Suisse Svizzera SA, dove vengono svolte le funzioni di rilevanza sistemica. In seguito all'attivazione del piano d'emergenza (cfr. art. 9 cpv. 2 lett. d LBCR), l'unità svizzera avrebbe dovuto essere mantenuta almeno per un periodo di tempo limitato, ad esempio fino a quando non fosse stato trovato un acquirente.

Il fallimento del gruppo che sarebbe derivato dall'attivazione del piano d'emergenza avrebbe portato verosimilmente a una fortissima destabilizzazione dei mercati. Sarebbe stato inoltre molto incerto se la banca svizzera scorporata sarebbe stata in grado di riconquistare la fiducia dei mercati e di sopravvivere in questa situazione. Di conseguenza, questa opzione va considerata sussidiaria a un risanamento del gruppo e da attuare soltanto se un risanamento del gruppo non ha prospettive di successo o è già fallito (*ultima ratio*). Per un'analisi più dettagliata di questa opzione, si veda il numero 13.1.7.

5.4.3 Nazionalizzazione temporanea di Credit Suisse

Il DFF aveva esaminato come alternativa anche una nazionalizzazione temporanea (TPO) dell'intero gruppo Credit Suisse⁵⁹. Questo tipo di intervento non è previsto dalla regolamentazione TBTF svizzera.

In caso di nazionalizzazione, il Consiglio federale avrebbe deciso mediante diritto di necessità che la Confederazione Svizzera sarebbe diventata l'unico azionista di Credit Suisse. Si sarebbe trattato di un intervento statale di portata molto più ampia rispetto al sostegno fornito per l'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS. La Confede-

⁵⁸ Cfr. n. 13.1.4 e FINMA, *Rapporto della FINMA – Insegnamenti tratti (lessons learned) dalla crisi di Credit Suisse*, 19 dicembre 2023, pag. 76 seg.

⁵⁹ A partire dall'autunno del 2022, in seno all'OD è stata discussa anche una partecipazione statale al capitale di Credit Suisse, ipotesi che però è stata respinta.

razione avrebbe assunto la responsabilità della gestione e di tutti i rischi della grande banca con le sue attività globali.

Questa opzione non è stata valutata in prima istanza nell'ambito dei lavori preparatori per ragioni di ordine politico e per le considerazioni sui rischi, viste le conseguenze potenzialmente gravi per i contribuenti. Tuttavia, data la situazione critica del fine settimana del 18 e 19 marzo 2023, è stata presa in considerazione come soluzione anche questa opzione. Per un'analisi più dettagliata, si veda il numero 13.1.10.

5.4.4 Conclusioni

Nel fine settimana del 18 e 19 marzo 2023 l'attenzione si è concentrata su tre opzioni per risolvere i gravi problemi di Credit Suisse: un'acquisizione da parte di UBS, gli scenari di risanamento o di liquidazione in via fallimentare con attivazione del piano d'emergenza previsti dalla regolamentazione TBTF e un'eventuale acquisizione da parte dello Stato. In assenza di misure adottate dalle autorità, all'apertura della borsa, lunedì 20 marzo 2023, Credit Suisse sarebbe stata a rischio d'insolvenza.

Dopo aver valutato attentamente i vantaggi e gli svantaggi, nonché le opportunità e i rischi, il Consiglio federale e le autorità coinvolte sono giunti alla conclusione che, alla luce delle circostanze, l'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS con il sostegno delle autorità fosse il modo migliore per raggiungere gli obiettivi, in particolare per stabilizzare il mercato il più rapidamente possibile e quindi anche per contenere i costi economici e le conseguenze per i contribuenti.

6 Definizione e significato di rilevanza sistemica

In Svizzera la definizione di «rilevanza sistemica» e i criteri per la designazione delle SIB sono stabiliti dagli articoli 7 e 8 LBCR. Secondo l'articolo 7 capoverso 1 LBCR le SIB vengono definite come banche di rilevanza sistemica il cui dissesto danneggerebbe notevolmente l'economia svizzera e il sistema finanziario svizzero. Secondo l'articolo 8 capoverso 2 LBCR la rilevanza sistemica di una banca è stabilita in funzione delle sue dimensioni, della sua interdipendenza con il sistema finanziario e con l'economia, nonché della sostituibilità a breve termine dei servizi da essa forniti.

L'attuale definizione di «rilevanza sistemica» sancita dalla legge corrisponde allo standard internazionale secondo il BCBS⁶⁰. Inoltre, non vi sono nuove conoscenze che mettano fundamentalmente in discussione la definizione utilizzata in Svizzera⁶¹. Il Consiglio federale ritiene pertanto che la definizione di «rilevanza sistemica» resti appropriata.

Tuttavia, la crisi bancaria statunitense del periodo marzo-maggio 2023 ha dimostrato che anche il dissesto delle banche prive di rilevanza sistemica può generare preoccupazioni.

⁶⁰ L'ultima edizione è disponibile nel documento BCBS (2023): *SCO40 – Global Systemically Important Banks, Version effective as of 9 November 2021*.

⁶¹ Cfr. anche breve perizia Brunetti, cap. 1.

pazioni per la stabilità finanziaria. Alla luce di questo contesto si pone la questione di come vada classificata la rilevanza sistemica delle banche.

Le autorità statunitensi non hanno designato nessuna banca priva di rilevanza sistemica come rilevante sotto il profilo sistemico nel contesto della crisi bancaria del 2023. È stata invece richiesta un'eccezione a livello nazionale per i rischi sistemici con l'obiettivo di contenere il rischio di un potenziale peggioramento dello scenario che avrebbe potuto essere innescato da effetti di contagio⁶².

Se più banche che non hanno rilevanza sistemica falliscono tutte insieme o in stretta successione, la portata dell'aggravarsi della crisi può mettere a rischio la stabilità finanziaria, anche se ogni singola banca non è designata di per sé come SIB. Si può quindi distinguere tra la rilevanza sistemica definita *ex ante* di una SIB e la minaccia alla stabilità finanziaria in una crisi specifica di banche prive di rilevanza sistemica.

Il dissesto di una banca diventa economicamente insostenibile solo se l'istituto supera una certa dimensione e interdipendenza con il sistema finanziario e l'economia e, allo stesso tempo, non sussiste la possibilità di sostituire a breve termine i servizi forniti dalla banca. Poiché le banche prive di rilevanza sistemica non soddisfano queste condizioni per definizione, in casi estremi dovrebbero fallire, come altre imprese, senza che questo rappresenti un rischio per l'economia.

La designazione in quanto SIB è accompagnata da ulteriori significative esigenze nell'ambito della regolamentazione TBTF, ad esempio in materia di fondi propri, liquidità e pianificazione d'emergenza (cfr. art. 9 LBCR). La crisi di Credit Suisse ha altresì chiarito che alcuni strumenti aggiuntivi (come il PLB) devono essere a disposizione delle autorità nel caso delle SIB. L'estensione ad altre banche dell'insieme delle ulteriori esigenze prudenziali applicabili alle SIB sarebbe in contrasto con il principio fondamentale della proporzionalità della regolamentazione.

Anche alla domanda se alcuni strumenti TBTF come il PLB debbano essere estesi alle banche che non hanno rilevanza sistemica occorre dare una risposta negativa⁶³: la minaccia alla stabilità finanziaria in una crisi specifica causata da più banche prive di rilevanza sistemica può essere valutata solo caso per caso e non può essere affrontata efficacemente estendendo la regolamentazione TBTF. Gli strumenti TBTF, per esempio il PLB, sono stati così concepiti per le SIB, prevedendo esigenze prudenziali specifiche, e non per le crisi di banche prive di rilevanza sistemica.

La garanzia dei depositi costituisce altresì uno strumento in grado di limitare le ripercussioni di un fallimento sui depositanti, in particolare quando si tratta di banche prive di rilevanza sistemica.

Oltre alle questioni legate alla stabilità finanziaria nazionale e internazionale, in un caso di crisi specifico possono sorgere anche rischi economici regionali. In questo contesto vanno menzionate in particolare le banche cantonali, alcune delle quali detengono una quota di mercato sostanziale nei rispettivi Cantoni. Nel 2021 la somma di bilancio di 14 delle 24 banche cantonali supera il PIL annuale del rispettivo Cantone

⁶² Breve perizia Brunetti, pag. 12.

⁶³ Per quanto concerne le informazioni sulla cerchia delle banche aventi diritto al PLB, cfr. n. 10.3.2.

responsabile. A seconda della situazione del mercato e della struttura della garanzia statale cantonale, i Cantoni si assumono rischi sostanziali.

Il FSB continua a lavorare su temi legati alla rilevanza sistemica. La Svizzera svolgerà un ruolo attivo nella discussione.

7 Esigenze in materia di fondi propri

7.1 Introduzione

Le esigenze in materia di fondi propri definiscono l'ammontare minimo di fondi propri che le banche devono detenere per coprire adeguatamente i rischi di perdite derivanti dalle loro attività. Tali requisiti hanno lo scopo di garantire che una banca non diventi insolvente anche in caso di perdite consistenti. Dal 2012 le SIB sono soggette a esigenze più severe rispetto alle altre banche. Queste ultime si dividono in fondi «going concern» per assorbire le perdite in condizioni di continuità aziendale e fondi supplementari in grado di assorbire le perdite (fondi «gone concern») in caso di liquidazione.

Esistono due tipi di esigenze in materia di fondi propri: quelle orientate al rischio, come requisito in percentuale degli attivi ponderati in funzione del rischio, e quelle come indice massimo di leva finanziaria («leverage ratio», LR). Inoltre, le esigenze si suddividono in fondi propri minimi e cuscinetto di fondi propri supplementare. Se l'ammontare di tale cuscinetto si riduce, la banca deve indicare quali misure saranno adottate per ripristinarlo ed entro quali tempistiche. Le esigenze delle SIB includono anche, sia per il requisito ponderato in funzione del rischio sia per il LR, supplementi progressivi in funzione delle dimensioni e della quota di mercato di una SIB.

Le esigenze devono essere soddisfatte dagli istituti attraverso fondi propri computabili di qualità disomogenea. Della massima qualità sono i CET1, che comprendono, tra gli altri, il capitale sociale versato. Sebbene in un'ottica di bilancio gli strumenti AT1 rappresentino capitale di terzi, sotto il profilo prudenziale sono computati come capitale proprio e a loro volta hanno la funzione di coprire le perdite nella fase di «going concern». Inoltre, le SIB devono fornire fondi in grado di assorbire le perdite in caso di liquidazione (fondi «gone concern», p. es. nella forma di obbligazioni soggette a bail-in). La «total loss absorbing capacity» (TLAC) è la capacità totale di assorbire le perdite e corrisponde alla somma dei fondi «going concern» e «gone concern». Riguarda il capitale proprio e di terzi che verrebbe impiegato in caso di risanamento o liquidazione in via fallimentare di una SIB per assorbire le perdite e per la ricapitalizzazione.

7.2 Situazione iniziale

Le prime esigenze in materia di fondi propri svizzere specifiche per le SIB sono state emanate il 1° marzo 2012 a livello di LBCR e il 1° giugno 2012 a livello di ordinanza del 1° giugno 2012⁶⁴ sui fondi propri (OFoP). Da allora sono state effettuate tre importanti revisioni:

- 1) con la revisione entrata in vigore il 1° luglio 2016 è stato inasprito in particolare il requisito in materia di LR ed è stato introdotto un requisito formalmente separato per i fondi supplementari in grado di assorbire le perdite per le SIB;
- 2) La revisione entrata in vigore il 1° gennaio 2019 ha sancito il passaggio per tutte le banche, a livello di singolo istituto, dalla deduzione delle partecipazioni da consolidare dai fondi propri prudenziali a una ponderazione in funzione del rischio delle partecipazioni⁶⁵ e la definizione di esigenze quantitative relative ai fondi supplementari in grado di assorbire le perdite per le SIB non attive a livello internazionale;
- 3) Infine, a partire dal 1° gennaio 2023 è stato attuato un cambio di sistema nell'OBCR per quanto riguarda i requisiti quantitativi per i fondi propri supplementari in grado di assorbire le perdite per le SIB attive a livello internazionale. Prima la FINMA poteva ridurre le esigenze relative ai fondi supplementari in grado di assorbire le perdite nel caso in cui le SIB fossero state in grado di dimostrare che adottando delle misure sarebbero riuscite molto probabilmente a migliorare la loro capacità di risanamento e liquidazione (sistema degli sconti). Ora invece veniva accordata alla FINMA la possibilità di applicare un supplemento alle esigenze relative ai fondi supplementari in grado di assorbire le perdite in presenza di ostacoli alla capacità di risanamento e liquidazione.

7.2.1 Esigenze in materia di fondi propri poste alle banche TBTF dal 2012 al 2016

Gli articoli 124–135 OFoP introdotti con la revisione del 1° giugno 2012 prevedevano per la prima volta disposizioni particolari per le SIB. Le esigenze ponderate in funzione del rischio, espresse in percentuale degli attivi ponderati in funzione del rischio («risk weighted assets», RWA), si dividevano in requisiti di base, cuscinetto di fondi propri e componente progressiva.

A questi requisiti si sono aggiunti quelli del cosiddetto cuscinetto anticiclico, che si applica a tutte le banche. All'epoca, e inizialmente solo per le SIB, fu introdotto anche un requisito in materia di LR non ponderato⁶⁶.

⁶⁴ RS 952.03

⁶⁵ Entrambe le G-SIB (Credit Suisse e UBS) hanno dovuto ponderare le partecipazioni in funzione del rischio sin dal 2017, in virtù di singole decisioni della FINMA.

⁶⁶ Il 1° gennaio 2018 è stato introdotto un requisito in materia di LR non ponderato anche per le banche prive di rilevanza sistemica.

In termini quantitativi e qualitativi, i requisiti ponderati in funzione del rischio erano costituiti dalla somma di:

- requisito di base: 4,5 per cento degli RWA, da detenere sotto forma di fondi propri di base di qualità primaria⁶⁷;
- cuscinetto di fondi propri: 8,5 per cento degli RWA, di cui almeno il 5,5 per cento da detenere sotto forma di fondi propri di base di qualità primaria e non più del 3 per cento sotto forma di capitale convertibile⁶⁸ con un evento scatenante definito per contratto (cosiddetto «trigger») nel momento in cui i fondi propri di base di qualità primaria fossero scesi al di sotto del 7 per cento delle posizioni ponderate in funzione del rischio; e
- componente progressiva: requisito variabile pari ad almeno l'1 per cento degli RWA, da detenere sotto forma di capitale convertibile con un «trigger» del 5 per cento.

La componente progressiva consisteva in due supplementi distinti, uno per la quota⁶⁹ sul mercato svizzero e uno per le dimensioni complessive del gruppo finanziario, meno un'agevolazione che la FINMA avrebbe stabilito per le misure volte a migliorare la capacità di risanamento e liquidazione globale del gruppo finanziario. L'importo della componente progressiva era pari ad almeno l'1 per cento degli RWA.

I requisiti ponderati in funzione del rischio (4,5 + 8,5 + 1) ammontavano quindi ad almeno il 14 per cento degli RWA, più i requisiti posti dal cuscinetto anticiclico⁷⁰. Il requisito in materia di LR corrispondeva ad almeno il 3,36 per cento dell'esposizione totale⁷¹.

Ben presto è apparso evidente che la precoce introduzione della regolamentazione TBTF da parte della Svizzera si differenziava dallo standard internazionale del BCBS sotto due aspetti:

- il capitale convertibile doveva presentare la qualità AT1 a livello internazionale, mentre originariamente l'OFoP consentiva anche fondi Tier 2⁷²; e

⁶⁷ Anche il requisito posto dal cuscinetto anticiclico deve essere soddisfatto con fondi propri di base di qualità primaria.

⁶⁸ Nella prima regolamentazione svizzera TBTF, il capitale convertibile poteva rappresentare sia i fondi propri complementari (*Tier 2*) sia i fondi propri di base supplementari («Additional Tier 1», AT1) (art. 127 cpv. 3 OFoP «deve adempiere almeno le condizioni applicabili ai fondi propri complementari»).

⁶⁹ Misurata sulla base della maggiore percentuale di depositi a risparmio o di crediti infra-annuali.

⁷⁰ Partendo dal presupposto che la componente progressiva corrisponda al requisito minimo dell'1 % degli RWA.

⁷¹ Allora il requisito in materia di LR era espresso come il 24 per cento dei requisiti ponderati in funzione del rischio (senza cuscinetto anticiclico). Ne risulta un requisito pari ad almeno il 3,36 per cento dell'esposizione totale (24 % x 14 %). L'esposizione totale per il calcolo del LR è costituita dalla somma di posizioni di bilancio, derivati, operazioni di finanziamento in titoli e posizioni fuori bilancio.

⁷² Gli strumenti di capitale AT1 sono strumenti di debito perpetuo con la sola opzione di disdetta da parte della banca (ovvero gli investitori non hanno diritto al rimborso, analogamente a quanto avviene per i fondi propri di base di qualità primaria). Gli strumenti *Tier 2* hanno una durata limitata, che se necessario può essere ulteriormente abbreviata da un'opzione della banca.

- il «trigger» più basso possibile per il capitale convertibile è stato fissato a livello internazionale al 5,125 per cento di CET1, mentre in Svizzera il capitale convertibile con un «trigger» basso richiedeva un tasso di almeno il 5 per cento di CET1.

7.2.2 Esigenze poste alle banche TBTF dal 1° luglio 2016

La revisione delle disposizioni a partire dalla metà del 2016 ha previsto una serie di modifiche. A livello concettuale, è stata introdotta una nuova distinzione tra due esigenze:

- esigenze in materia di fondi propri necessari alla continuazione dell'attività ordinaria della banca (definite a livello internazionale esigenze «going concern»); e
- esigenze in materia di fondi propri supplementari in grado di assorbire le perdite (esigenze «gone concern»).

Per quanto riguarda le esigenze in materia di fondi propri necessari alla continuazione dell'attività ordinaria della banca:

- il requisito in materia di LR è stato fissato al 4,5 per cento;
- la qualità del capitale richiesta è stata aumentata ai fondi propri di base di qualità primaria e agli strumenti AT1 con un «trigger» di almeno il 7 per cento di CET1 (fondi Tier 2 di conseguenza eliminati);
- la somma dei requisiti ponderati in funzione del rischio in relazione ai fondi propri minimi e al cuscinetto di fondi propri è stata fissata al 12,86 per cento degli RWA; e
- la componente progressiva per le G-SIB è stata ricalibrata in modo tale da comportare al momento della calibrazione ulteriori requisiti dell'1,44 per cento per gli RWA e dello 0,5 per cento per il LR per entrambe le G-SIB, per un totale, rispettivamente, del 14,3 per cento per gli RWA e del 5 per cento per il LR.

Le esigenze per i fondi supplementari in grado di assorbire le perdite (esigenze «gone concern») si applicavano soltanto alle G-SIB ed erano sostanzialmente le stesse applicabili ai fondi propri necessari alla continuazione dell'attività ordinaria della banca (esigenze «going concern»).

È stato possibile soddisfare queste esigenze per i fondi propri supplementari in grado di assorbire le perdite tramite obbligazioni soggette a bail-in in conformità con lo standard internazionale del FSB concernente i fondi in grado di assorbire le perdite⁷³. Le esigenze «gone concern» sono state ridotte con i cosiddetti «sconti» per le misure volte a migliorare la capacità di risanamento e liquidazione globale del gruppo finanziario.

⁷³ Comunicato stampa del FSB del 9 novembre 2015 *FSB issues final Total Loss-Absorbing Capacity standard for global systemically important banks*.

In linea teorica, ossia al lordo degli sconti, ciò si traduce in un'esigenza complessiva del 28,6 per cento per gli RWA e del 10 per cento per il LR per entrambe le G-SIB.

Per le SIB, la nuova regolamentazione ha fatto sì che (fatte salve le disposizioni transitorie⁷⁴):

- gli strumenti del capitale convertibile non esistenti a livello internazionale con un «trigger» basso (5 % di CET1) perdessero la computabilità come fondi «going concern»; e
- il capitale convertibile nella qualità di fondi Tier 2 per soddisfare le esigenze in materia di fondi propri necessari alla continuazione dell'attività ordinaria della banca venisse eliminato per le SIB.

7.2.3 Adeguamento della regolamentazione TBTF nel 2018 e 2019

7.2.3.1 Ponderazione del rischio delle partecipazioni nel settore finanziario

Prima della revisione dell'OFoP del 2019, l'articolo 32 OFoP imponeva a tutte le banche di dedurre dai fondi propri di base di qualità primaria le partecipazioni nel settore finanziario detenute e da consolidare a livello di gruppo. L'applicazione di questa norma severa ha rappresentato una sfida importante per Credit Suisse e UBS, che disponevano di valori di partecipazione molto elevati, rispettivamente di 75 e 45 miliardi di franchi. La FINMA aveva quindi accordato delle agevolazioni conformemente all'articolo 125 OFoP, evitando in questo modo la deduzione totale delle partecipazioni. La modifica dell'OFoP entrata in vigore il 1° gennaio 2019 ha invece introdotto per tutte le banche una copertura con fondi propri basata sulla ponderazione del rischio per le partecipazioni da consolidare.

La FINMA ha concesso a entrambe le G-SIB una regolamentazione transitoria di 10 anni, fino al 1° gennaio 2028. La ponderazione del rischio per le partecipazioni svizzere aumenta ogni anno di 5 punti percentuali, passando dal fattore di ponderazione del 200 per cento iniziale al 250 per cento finale. Per le partecipazioni estere, aumenta di 20 punti percentuali all'anno passando dal 200 per cento al 400 per cento finale. Dopo essere aumentata per cinque volte, nel 2023 la ponderazione del rischio era del 225 per cento per le partecipazioni svizzere e del 300 per cento per quelle estere.

Le G-SIB devono comunicare questo meccanismo su base trimestrale nelle cosiddette «regulatory disclosures subsidiaries». In questo modo è possibile calcolare con precisione il fabbisogno di fondi propri supplementari annuale di ciascuna banca. La regolamentazione transitoria ha comportato per Credit Suisse un fabbisogno di fondi propri supplementari annuale di gran lunga superiore a un miliardo di franchi in fondi propri di base di qualità primaria.

⁷⁴ In linea di principio al più tardi fino al 31 dicembre 2019, con scostamenti che dipendono dalla strutturazione concreta dello strumento dei fondi propri.

Con il passaggio al sistema, meno rigoroso, di ponderazione del rischio delle partecipazioni, le agevolazioni previste dall'articolo 125 OFoP sono state stralciate. Fino ad allora, l'articolo 125 prevedeva che la FINMA concedesse alla banca agevolazioni in materia di fondi propri a livello di singolo istituto se l'adempimento delle esigenze (ordinarie) a livello di singolo istituto comportava un adempimento oltremisura delle esigenze a livello di gruppo finanziario. Se l'esigenza fosse stata applicata in modo analogo sia a livello di singolo istituto sia a livello di gruppo, la copertura con fondi propri delle posizioni interne al gruppo avrebbe comportato un adempimento oltremisura dell'esigenza a livello di gruppo⁷⁵. Nel 2011 le G-SIB avevano già sostenuto in seno alla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) che, in assenza di agevolazioni, ossia con un'esigenza complessiva ponderata in funzione del rischio uniforme a livello di singolo istituto e di gruppo (19 %⁷⁶), l'esigenza a livello di gruppo sarebbe stata *de facto* del 26 per cento nel caso di Credit Suisse e del 23 per cento nel caso di UBS⁷⁷. L'articolo 125 OFoP concernente le agevolazioni, introdotto nel 2012 e politicamente voluto, è stato abrogato solo con la modifica della regolamentazione TBTF del 2019.

7.2.3.2 Specificazione delle esigenze «gone concern» per le SIB non attive a livello internazionale

Dal 2019 l'OFoP stabilisce esigenze relative ai fondi supplementari in grado di assorbire le perdite (esigenze «gone concern») anche per le SIB non attive a livello internazionale. Queste rispecchiano le esigenze in materia di fondi propri necessari alla continuazione dell'attività ordinaria della banca (esigenze «going concern») del 40 per cento.

La FINMA ha inoltre definito una capacità di ricapitalizzazione sufficientemente elevata quale criterio per un piano d'emergenza attuabile. All'inizio del 2023 due delle SIB non attive a livello internazionale soddisfacevano questo requisito⁷⁸.

7.2.4 Sostituzione del sistema degli sconti per le G-SIB a partire dal 1° gennaio 2023

Con la revisione dell'OBCR del 1° gennaio 2023, il precedente sistema degli sconti per migliorare la capacità di risanamento e liquidazione delle G-SIB è stato sostituito da un nuovo sistema di incentivazione. Le G-SIB avevano raggiunto il massimo

⁷⁵ A livello di singolo istituto, i crediti interni al gruppo devono essere coperti con fondi propri (e comportano anche un'estensione del bilancio aggregato). A livello consolidato, tali crediti/impegni non sono più applicabili e quindi non devono essere coperti con fondi propri.

⁷⁶ Una copertura con fondi propri ponderata in funzione del rischio pari a un totale del 19 % era stata proposta nel rapporto finale del 30 settembre 2010 della Commissione di esperti incaricata di limitare i rischi economici dovuti alle grandi imprese.

⁷⁷ Schöchli, *26 statt 19 Prozent?*, articolo di NZZ, 12 maggio 2011.

⁷⁸ Comunicato stampa della FINMA del 26 aprile 2023 *La FINMA valuta nuovamente i piani di recovery e di resolution degli istituti di rilevanza sistemica*.

sconto possibile, il che significava che l'effetto incentivante del sistema degli sconti si era esaurito. Il cambio di sistema ha comportato diversi adeguamenti dell'OFoP.

Da un lato, l'esigenza «gone concern», che in precedenza aveva una corrispondenza del 100 per cento con l'esigenza «going concern» meno uno sconto, è stata sostituita da una corrispondenza fissa del 75 per cento con l'esigenza «going concern». La corrispondenza del 75 per cento come soglia minima garantisce che le esigenze in vigore dal 1° gennaio 2022 derivanti dallo standard TLAC⁷⁹ del FSB vengano rispettate.

D'altro lato, nel portafoglio di negoziazione la FINMA può ora richiedere fondi supplementari integrativi in grado di assorbire le perdite se individua ostacoli alla capacità di risanamento e liquidazione, incentivando così le banche a preservare tale capacità. Questo vale a livello di gruppo finanziario e di casa madre. In quanto responsabile delle funzioni di rilevanza sistemica, l'unità svizzera è soggetta alle esigenze della pianificazione d'emergenza.

7.2.5 Esigenze attuali per le SIB

Nel 2022 UBS ha registrato un'esigenza «going concern» pari al 14,3 per cento per gli RWA e al 5 per cento per il LR (escludendo il cuscinetto di capitale anticiclico e i supplementi per il «pilastro 2»)⁸⁰. Tale esigenza include un supplemento in funzione della quota di mercato e uno in funzione della dimensione della banca corrispondente all'esposizione totale, che si basano ancora sulla situazione precedente all'acquisizione, pari rispettivamente allo 0,72 per cento (RWA) e allo 0,25 per cento (LR).

In virtù delle nuove dimensioni di UBS, i supplementi per la quota di mercato⁸¹ sarebbero dell'1,44 per cento (RWA) e dello 0,5 per cento (LR) e, per l'esposizione totale, dell'1,44 per cento (RWA) e dello 0,5 per cento (LR). Complessivamente, ciò si tradurrebbe in un supplemento raddoppiato del 2,88 per cento (RWA) e dell'1 per cento (LR). L'esigenza «going concern» passa dunque al 15,74 per cento per la quota RWA e al 5,5 per cento per il LR. La FINMA ha concesso a UBS un periodo transitorio fino al 2030 per adempiere le esigenze più severe previste dall'OFoP a seguito dell'acquisizione.

Delle tre SIB non attive a livello internazionale, solo il Gruppo Raiffeisen, a causa dei depositi di risparmio, ha dovuto finora rispettare l'obbligo di un supplemento per la quota di mercato. Per il resto, le esigenze di questi tre istituti non differiscono tra loro. In conformità con una disposizione transitoria dell'OFoP (art. 148j lett. e), nel 2023 l'esigenza relativa ai fondi supplementari in grado di assorbire le perdite per le SIB orientate al mercato nazionale ammonta al 3,2 per cento per la quota RWA e all'1,05 per cento per il LR.

Il 29 novembre 2023 il Consiglio federale ha approvato la modifica dell'ordinanza sui fondi propri per l'attuazione degli standard di Basilea III finale, con entrata in vigore

⁷⁹ FSB, *Total Loss-Absorbing Capacity standard for global systemically important banks*, 9 novembre 2015.

⁸⁰ UBS, *UBS-Ergebnis 3. Quartal 2023*, 7 novembre 2023, pag. 42.

⁸¹ Si presume che UBS si collochi nel livello M5 in conformità all'allegato 9 OFoP. Il calcolo esatto della FINMA non è noto al DFF.

il 1° gennaio 2025⁸². L'obiettivo centrale della riforma è quello di imporre una copertura maggiore con fondi propri per le attività più rischiose, mentre una copertura inferiore per le attività meno rischiose. La tabella 3 indica le esigenze in materia di fondi propri per le SIB applicabili a fine 2026.

Tabella 3

Esigenze in materia di fondi propri per le SIB a fine 2026

Banca ¹	Esigenze «going concern»		Esigenze «gone concern»	
	RWA	LR	RWA	LR
UBS	15,74 %	5,5 %	11,81 %	4,125 %
Raiffeisen	13,22 %	4,63 %	5,29 %	1,85 %
ZKB	12,86 %	4,5 %	5,14 %	1,8 %
PostFinance	12,86 %	4,5 %	5,14 %	1,8 %

¹ Le esigenze sono raffigurate senza i supplementi richiesti per il «pilastro 2» e per il cuscinetto anticiclico di capitale. La FINMA ha concesso a UBS un periodo transitorio fino al 2030 per soddisfare le aumentate esigenze conseguenti all'acquisizione di Credit Suisse. Le esigenze «gone concern» delle SIB orientate al mercato nazionale sono raffigurate a fine 2026, senza tenere conto della regolamentazione transitoria.

Fonte: FINMA

7.3 Confronto internazionale

7.3.1 Esigenze in materia di fondi propri per UBS e banche estere analoghe

Le esigenze in materia di fondi propri vengono confrontate di seguito sia sotto il profilo degli RWA sia sotto quello del LR (v. Figura 4 e Figura 5). Le figure confrontano gli standard internazionali (BCBS) e le esigenze per UBS e Credit Suisse prima dell'acquisizione e quelle per UBS dopo l'acquisizione, che ipoteticamente, vale a dire ipotizzando le stesse dimensioni e quote di mercato, si applicheranno a partire dal 2030 dopo la fine del periodo di transizione. Il confronto comprende anche le esigenze nell'UE, nel Regno Unito e negli Stati Uniti, sulla base di banche paragonabili a UBS⁸³ (UE: Deutsche Bank; UK: Barclays; USA: Morgan Stanley). Secondo la classificazione delle G-SIB del FSB, Deutsche Bank e Barclays, come UBS, si trovano nel livello («bucket») 2, mentre Morgan Stanley nel livello 1⁸⁴.

⁸² RU 2024 13

⁸³ Ciò corrisponde alla procedura seguita per i rapporti precedenti, conformemente all'art. 52 LBCR.

⁸⁴ FSB, 2023 *List of Global Systemically Important Banks (G-SIBs)*, 27 novembre 2023.

In merito alle figure si osserva quanto segue.

- La voce «*Capitale totale*» rappresenta le esigenze «going concern». La voce TLAC (o MREL) illustra il totale dei fondi in grado di assorbire le perdite, composto dai fondi «going concern» e «gone concern»;
- Le esigenze si basano sulle cifre pubblicate al 1° trimestre del 2023. Non sono comprese le esigenze relative al cuscinetto anticiclico;
- Lo standard internazionale del BCBS viene mostrato per le banche con un modello di attività comparabile e di dimensioni paragonabili a UBS e Credit Suisse.

Il confronto mostra che le esigenze svizzere «going concern», incluso il cuscinetto («Capitale totale»), per le due G-SIB prima dell'acquisizione erano leggermente inferiori alle corrispondenti esigenze all'estero. Anche la quota da detenere in CET1 è leggermente inferiore. Rispetto a banche estere analoghe, le G-SIB svizzere possono invece utilizzare più strumenti AT1 per soddisfare le esigenze relative al cuscinetto.

Per quanto riguarda le esigenze «gone concern» poste alle G-SIB, la Svizzera adempie lo standard minimo internazionale TLAC. Il confronto mostra che l'UE e il Regno Unito hanno esigenze altrettanto elevate, tenendo conto di quelle relative al cuscinetto, mentre gli Stati Uniti impongono esigenze leggermente inferiori.

Figura 4

Esigenze in materia di fondi propri ponderate in funzione del rischio nel confronto internazionale per le G-SIB svizzere e banche analoghe nell'UE, nel Regno Unito e negli Stati Uniti al 1° marzo 2023

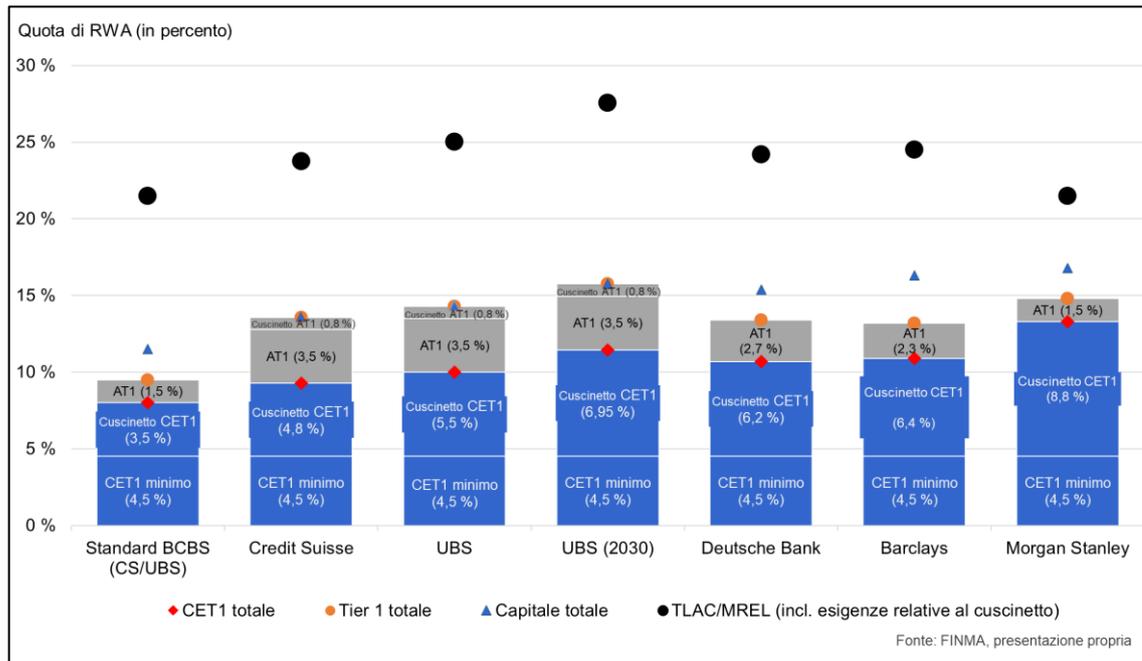
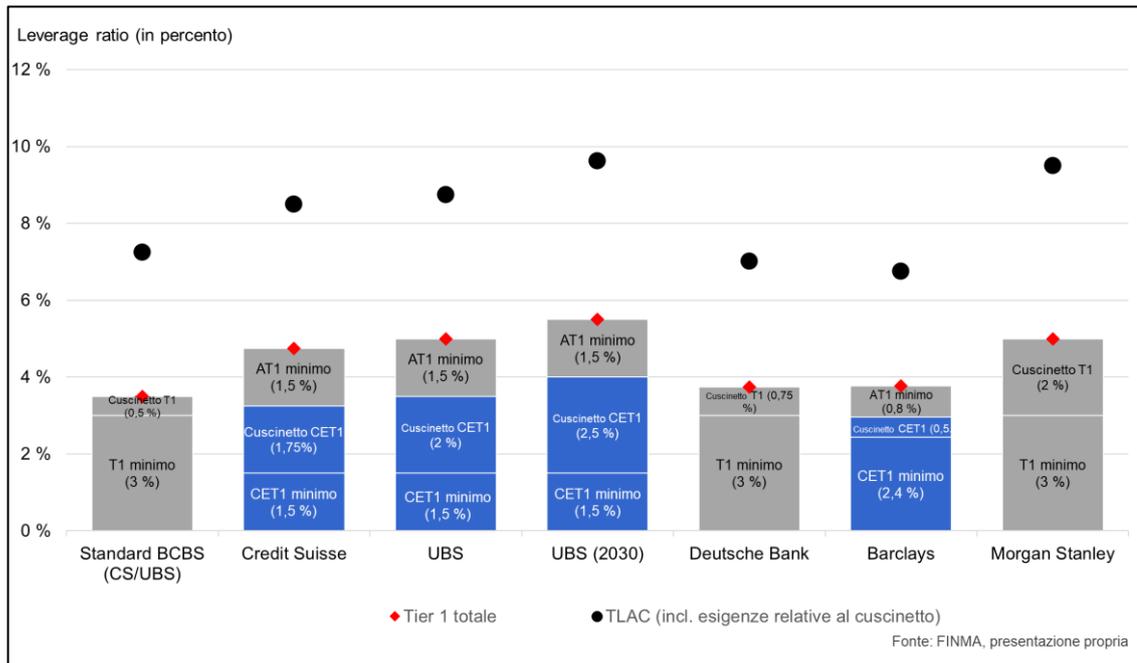


Figura 5

Esigenze relative al «leverage ratio» nel confronto internazionale per le G-SIB svizzere e banche analoghe nell'UE, nel Regno Unito e negli Stati Uniti al 1° marzo 2023



In seguito alla fusione con Credit Suisse e una volta terminato il periodo di transizione concesso fino al 2030 UBS, dato il raddoppiamento dei supplementi per la quota di mercato e per l'esposizione totale, avrà esigenze «going concern» altrettanto elevate e in generale requisiti TLAC significativamente più alti rispetto a quelli di banche estere analoghe.

Al contrario delle esigenze ponderate in funzione del rischio, le esigenze in materia di LR non ponderate in funzione del rischio sono superiori in Svizzera rispetto a quelle applicabili a banche estere analoghe.

7.3.2 Esigenze in materia di fondi propri per le banche madri

7.3.2.1 Classificazione nel contesto internazionale

Rispetto a banche estere analoghe, la banca madre (casa madre) è oggetto di particolare attenzione nelle G-SIB svizzere per due motivi:

- da un lato, la rilevanza delle filiali estere delle due banche madri era e resta elevata rispetto al gruppo nel suo complesso. Una parte significativa dell'attività, dei rischi, dei ricavi e anche del capitale è localizzata nelle filiali negli Stati Uniti e, nel caso di Credit Suisse, nel Regno Unito. Anche altre G-SIB hanno filiali al di fuori della loro giurisdizione di origine, tuttavia, queste ultime sono relativamente più piccole rispetto a quelle dei due istituti svizzeri;
- dall'altro, le stesse banche madri svolgono attività bancarie su larga scala e non si limitano ad essere holding pure. Altre giurisdizioni (p. es. Stati Uniti e Regno Unito) impongono restrizioni a questo proposito (v. le spiegazioni sulle «clean holding» nel n. 14.4.2).

7.3.2.2 Esigenze delle banche madri secondo l'OFoP rispetto allo standard minimo di Basilea

Lo standard minimo di Basilea non prevede requisiti espliciti per le esigenze in materia di fondi propri per le banche madri dei gruppi bancari internazionali. Tuttavia, dai requisiti generali dello standard minimo per il trattamento delle partecipazioni non consolidate è possibile desumere degli approcci. In base a questi, gli investimenti in titoli di partecipazione (CET1, AT1 o capitale bail-in) devono in linea di massima essere dedotti dalla corrispondente componente di capitale della banca madre⁸⁵. Il capitale azionario (CET1) delle filiali, in determinate circostanze, può essere ponderato in funzione del rischio al 250 per cento fino a una soglia del 10 per cento del capitale di base della banca madre⁸⁶.

⁸⁵ BRI, *Basel Framework, Definition of Capital*, CAP 30.30.

⁸⁶ BRI, *Basel Framework, Definition of Capital*, CAP 30.31 segg.

Il FSB prevede una deduzione degli strumenti TLAC interni o un approccio in materia di vigilanza altrettanto rigoroso per le banche madri di gruppi bancari internazionali. Ciò implica, tra l'altro, una deduzione del capitale per le partecipazioni⁸⁷.

I requisiti dello standard minimo di Basilea hanno costituito la base per il regime dei fondi propri delle banche madri in Svizzera. Secondo l'articolo 124 OFoP, le esigenze in materia di fondi propri delle banche madri corrispondono alle esigenze percentuali definite al massimo livello del gruppo finanziario. Il calcolo dei fondi propri necessari per le banche madri si differenzia dalla prospettiva di gruppo soprattutto per il trattamento delle posizioni interne al gruppo. Mentre per le banche madri considerate come singoli istituti sono iscritte a bilancio tutte le partecipazioni e le posizioni (prestiti e impegni) interne al gruppo, queste non sono considerate a livello di gruppo, e di conseguenza nemmeno il relativo capitale proprio. Pertanto, nella prospettiva di gruppo il bilancio risulta più breve, ciò che riduce le basi di calcolo per determinare i fondi propri necessari e quindi le esigenze in materia di fondi propri.

In questo modo, le esigenze combinate poste a livello di singolo istituto superano le esigenze a livello di gruppo, per cui la FINMA ha concesso agevolazioni sulla base dell'allora articolo 125 OFoP (v. n. 7.2.3.1). È stato però necessario concedere tali agevolazioni in modo molto ampio per evitare che le esigenze combinate poste a livello di singolo istituto superassero quelle a livello di gruppo. Prima dell'abrogazione dell'articolo 125 OFoP, ciò ha fatto sì che le agevolazioni valide per Credit Suisse si applicassero di fatto a tutte le partecipazioni.

Come esposto nel numero 7.2.3.1, nel 2018 è stata introdotta una ponderazione in funzione del rischio pura per le partecipazioni, con una fase introduttiva («phase-in») fino al 1° gennaio 2028. La ponderazione in funzione del rischio è dunque salita progressivamente fino al 400 per cento per le partecipazioni estere e al 250 per cento per quelle nazionali. In combinazione con le esigenze particolari poste alle SIB, ciò significa che le due banche madri dovranno sostenere circa il 60 per cento delle loro partecipazioni con fondi propri (dopo la scadenza del periodo di transizione; v. scheda 3).

⁸⁷ FSB, *Guiding Principles on the Internal Total Loss-absorbing Capacity of G-SIBs (Internal TLAC)*, 6 luglio 2017, pag. 13, in particolare il «Principle 10»: «To avoid possible double counting, authorities should consider applying an internal TLAC deduction approach or an equivalently robust supervisory approach».

Scheda 3 Copertura con fondi propri per le filiali

In conformità alle prescrizioni relative ai fondi propri, una banca è tenuta a sostenere la propria attività (e in particolare i relativi attivi) con fondi propri. In questo contesto, l'entità dei fondi propri necessari viene calcolata in considerazione del rischio (i cosiddetti «risk weighted assets», RWA).

Tale principio si applica sia a livello di gruppo (conto di gruppo), sia per ogni singola unità del gruppo dotata di una licenza per esercitare l'attività bancaria (segnatamente la banca madre, definita anche casa madre o società madre, e le filiali sul territorio nazionale e all'estero).

Le strutture di gruppo comportano varie interrelazioni finanziarie tra le unità, nella forma di posizioni interne al gruppo che incidono sulla copertura con fondi propri. Vanno evidenziate in particolare le partecipazioni a livello della banca madre, che rappresentano una fonte importante di fondi propri per le filiali.

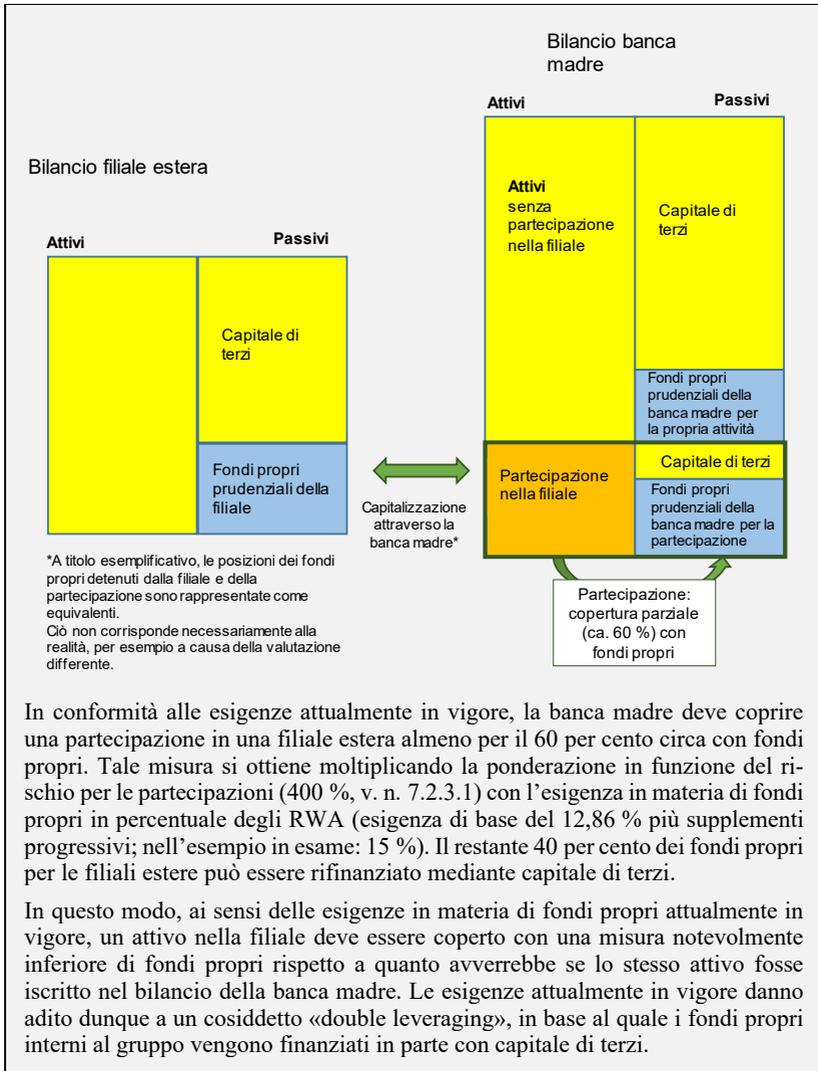
Struttura di gruppo delle G-SIB in Svizzera

Il gruppo bancario attuale di UBS, così come quello che presentava Credit Suisse, è caratterizzato da una struttura che vede al vertice una società del gruppo (holding) (v. fig. 7 e 9, nonché il cap. 14). Subito sotto di essa, in entrambi i casi, vi è la banca madre: un'unità centrale che, da un lato, è votata alla gestione diretta delle attività bancarie, dall'altro, detiene quote di partecipazione nelle varie filiali nazionali ed estere. L'unità svizzera che svolge le funzioni di rilevanza sistemica in Svizzera è una di queste filiali.

Attuale regolamentazione di una copertura parziale con fondi propri

Di seguito viene spiegata, in maniera semplificata, la regolamentazione attualmente in vigore in materia di copertura con fondi propri, prendendo ad esempio un gruppo bancario che, al di sotto della società del gruppo, presenta una banca madre e una filiale estera interamente detenuta da quest'ultima.

La filiale estera deve sostenere la propria attività con fondi propri, e a tal fine sono determinanti le esigenze prudenziali in materia di fondi propri in vigore nel Paese della filiale. Tali fondi propri della filiale provengono sostanzialmente dalla banca madre e sono iscritti all'attivo di quest'ultima come partecipazioni (v. schema seguente).



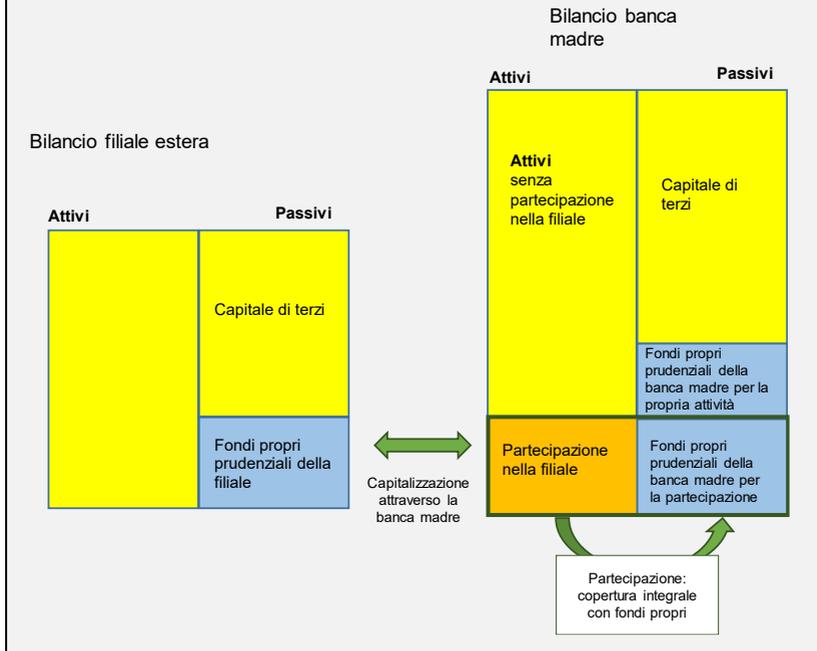
Innalzamento della copertura con fondi propri per le partecipazioni

Un adeguamento della copertura con fondi propri per le partecipazioni, come quella illustrata al numero 7.5.1 e proposta dal Consiglio federale (misura 15), incrementa la capitalizzazione della banca madre e riduce gli incentivi a creare strutture aziendali complesse.

Lo schema seguente mostra l'innalzamento della copertura con fondi propri nell'esempio di una copertura totale, ossia al 100 per cento, delle partecipazioni all'attivo della banca madre.

Una copertura totale come questa può essere garantita da una cosiddetta *deduzione delle partecipazioni*, in base alla quale il valore delle partecipazioni viene dedotto dai fondi propri computabili della banca madre. Al tempo stesso, le partecipazioni non sono più ponderate in funzione del rischio e non vanno dunque a incrementare gli RWA.

In alternativa, si può raggiungere una copertura totale con fondi propri delle partecipazioni alle filiali estere anche incrementando i fattori di ponderazione del rischio per la copertura con fondi propri di tali partecipazioni.



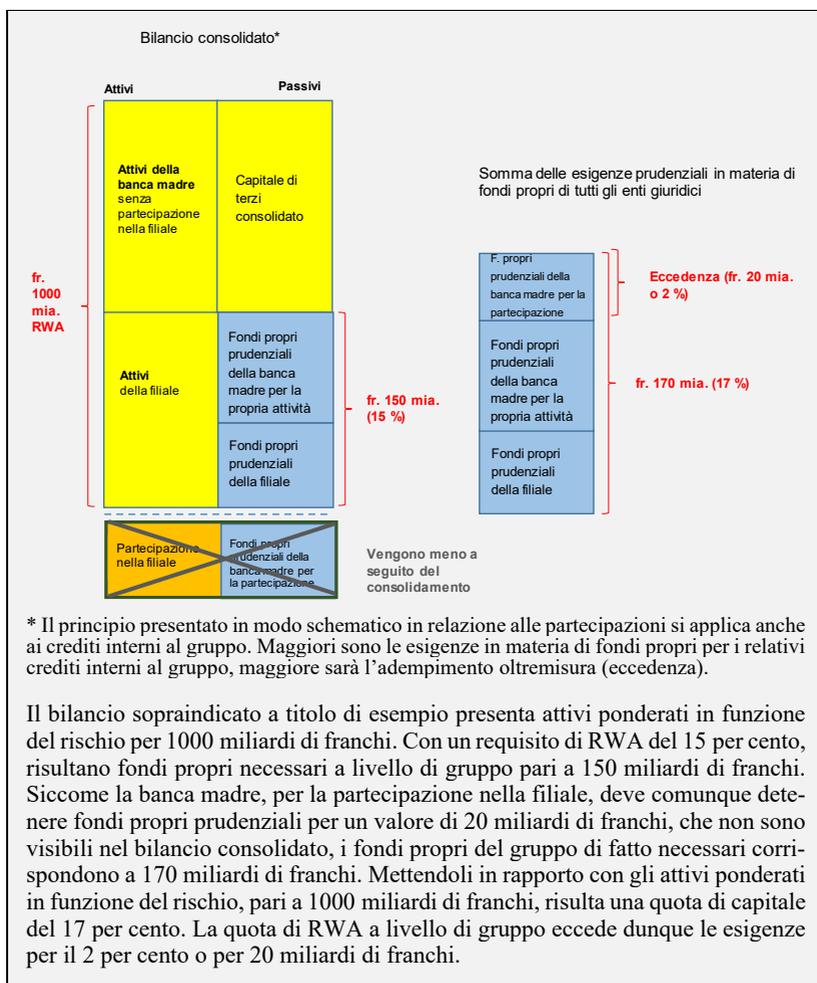
Esigenza in materia di fondi propri a livello di gruppo (livello consolidato) e adempimento oltremisura

Le esigenze in materia di fondi propri per le posizioni interne al gruppo, come le partecipazioni a livello della banca madre, producono un effetto di «adempimento oltremisura» a livello di gruppo. Tale effetto, che in confronto alle esigenze a livello di gruppo provoca quote di capitale dichiarate notevolmente più elevate, è rilevante e cresce di pari passo con l'innalzamento delle esigenze e la complessità delle strutture di gruppo. L'adempimento oltremisura è dunque da ritenersi una conseguenza consapevole della regolamentazione. Tale fenomeno viene spiegato di seguito sulla base dell'esempio sopracitato e con il supporto di cifre fittizie.

Nel calcolare le esigenze in materia di fondi propri del gruppo, vale a dire su base consolidata, vengono uniti gli attivi e i passivi della banca madre e della filiale o delle filiali. A tal proposito i crediti e gli impegni all'interno del gruppo vengono compensati tra loro. In un bilancio consolidato non vengono considerate inoltre le partecipazioni all'attivo della banca madre. Siccome in questo modo si riduce la somma degli attivi, si abbassa di conseguenza anche l'entità dei fondi propri necessari secondo l'OFoP per il gruppo bancario consolidato, rispetto alla somma dei fondi propri necessari alla banca madre e alla filiale.

Nel complesso, dunque, la somma delle esigenze in materia di fondi propri dei singoli enti giuridici è maggiore dell'esigenza in materia di fondi propri valida per il bilancio consolidato del gruppo. Tale fenomeno viene definito «adempimento oltremisura» dell'esigenza in materia di fondi propri per il gruppo.

L'adempimento delle esigenze nelle singole unità del gruppo bancario prima del consolidamento genera automaticamente un adempimento oltremisura dell'esigenza consolidata a livello di gruppo. Tale effetto è fondamentalmente già presente e aumenta con una copertura maggiore o totale delle partecipazioni o in caso di crescita delle dimensioni delle filiali.



7.4 Valutazione

7.4.1 Ripercussioni positive in caso di crisi

7.4.1.1 Livello delle esigenze in materia di fondi propri e requisiti relativi alla qualità del capitale

Le esigenze in materia di fondi propri applicabili alle SIB svizzere sono in linea con gli standard internazionali. Come indicato nelle Figura 4 e Figura 5, le G-SIB svizzere

sono soggette a esigenze addirittura tendenzialmente più elevate rispetto alle G-SIB di altre giurisdizioni. Le esigenze particolari poste alle G-SIB svizzere e i relativi cuscinetti di fondi propri a livello di gruppo hanno aumentato la resilienza di entrambe le grandi banche⁸⁸. Grazie a questi cuscinetti, Credit Suisse, ad esempio, è stata in grado di resistere a diverse battute d'arresto e a perdite considerevoli per un periodo di tempo più lungo. Inoltre, una forte capitalizzazione di UBS costituiva una condizione imprescindibile per l'acquisizione di Credit Suisse.

Allo stesso tempo, lo scopo di Credit Suisse prima e di UBS poi era quello di puntare regolarmente a raggiungere quote CET1 più elevate rispetto al minimo imposto dalla regolamentazione⁸⁹. Ciò tiene conto anche delle aspettative del mercato in merito a un'adeguata capitalizzazione CET1 delle G-SIB. Per soddisfare tali aspettative e i relativi obiettivi CET1, nonostante una serie di risultati trimestrali non incoraggianti, Credit Suisse ha limitato le distribuzioni di dividendi, ha sospeso i riscatti di azioni e nel 2022 ha effettuato un aumento di capitale. Questo doveva contribuire anche al finanziamento del piano di ristrutturazione.

7.4.1.2 Componente progressiva

Sia le esigenze in materia di fondi propri ponderate in funzione del rischio sia quelle non ponderate poste alle SIB includono una componente progressiva, costituita da supplementi per la quota di mercato in Svizzera e per le dimensioni complessive del gruppo finanziario. È probabile che queste componenti abbiano contribuito al fatto che le G-SIB svizzere abbiano ridotto in modo significativo la loro somma di bilancio negli ultimi anni (v. fig. 2). Questo strumento ha quindi fornito il suo contributo all'attenuazione della problematica TBTF.

La componente progressiva ha anche un effetto sostanziale sull'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS. A causa della componente progressiva, si prevede che la fusione delle due G-SIB comporti un aumento del 10 per cento delle esigenze TLAC per UBS (v. Figura 4 e Figura 5), che dovrà soddisfare entro il 2030, al termine del periodo di transizione concesso dalla FINMA.

⁸⁸ Sulla base dei risultati degli stress test, la FINMA ha fissato per Credit Suisse un obiettivo di fondi propri di base più elevato rispetto all'esigenza prudenziale.

⁸⁹ Nel primo trimestre del 2023, UBS ha registrato una quota CET1 del 13,9 %, a fronte di un requisito del 10 % (escluse le esigenze relative al cuscinetto di capitale anticiclico) e ha fissato un obiettivo CET1 del 13 % per il quarto trimestre del 2022. Credit Suisse ha registrato una quota CET1 del 13,8 % nel primo trimestre del 2022, a fronte di un requisito del 10 % (anche in questo caso senza tenere conto delle esigenze relative al cuscinetto di capitale anticiclico ed escludendo il supplemento per il «pilastro 2» dello 0,67 %). Nell'ambito della sua trasformazione strategica, Credit Suisse aveva comunicato di puntare a una quota CET1 pari ad almeno il 13 % per il periodo 2023–2025 e ad almeno il 13,5 % a partire dal 2026 (con un requisito CET1 del 9,3 % in quel momento e una quota CET1 del 12,6 %).

7.4.1.3 Capitale AT1

Con l'azzeramento degli strumenti AT1 di Credit Suisse, previsto dalle disposizioni contrattuali di tali strumenti in caso di sostegno statale, è stato applicato un importante strumento introdotto con la regolamentazione TBTF e anche a livello internazionale nello standard di Basilea III.

L'azzeramento degli strumenti è avvenuto tramite Credit Suisse e ha consentito di raggiungere due importanti obiettivi per i quali questo strumento è stato introdotto nella regolamentazione TBTF. da un lato, anche gli investitori di capitale di rischio privati hanno contribuito alla stabilizzazione di Credit Suisse nell'ambito del sostegno statale a una SIB, dall'altro, la relativa creazione di fondi propri di base di qualità primaria è stata fondamentale per creare il margine di manovra assolutamente necessario per assorbire le continue perdite di Credit Suisse e quindi per attuare le misure volte a garantire la stabilità finanziaria nazionale e internazionale.

7.4.1.4 Capacità di bail-in

Con la capacità di bail-in esistente, il CET1 di Credit Suisse avrebbe potuto essere ulteriormente aumentato mediante un bail-in (parziale) se le autorità avessero ritenuto un risanamento l'opzione più opportuna o se la soluzione di un'acquisizione da parte di UBS non fosse andata a buon fine. Un volume sufficiente di capacità di bail-in («gone concern») è un prerequisito necessario, e tuttavia da solo non sufficiente, per il successo di un risanamento di una SIB.

7.4.1.5 Esigenze in materia di pubblicazione

Le esigenze in materia di pubblicazione degli indicatori di fondi propri hanno generalmente un effetto disciplinare per quanto riguarda la politica di distribuzione, in quanto le banche vogliono dimostrare di avere un cuscinetto superiore ai requisiti prudenziali. Tuttavia, in tempi di crisi l'effetto può anche manifestarsi in senso negativo, sotto forma di maggiori supplementi di rifinanziamento o di una maggiore volatilità dei prezzi, se limita fortemente la prospettiva di utili distribuibili.

7.4.2 Insegnamenti e necessità di intervento tratti dalla crisi

7.4.2.1 Gli indicatori di fondi propri sono rilevazioni «point in time»

Il rispetto degli indicatori di fondi propri prudenziali non garantisce di per sé la fiducia nella banca⁹⁰. In questo contesto, un elemento critico è rappresentato dal fatto che gli indicatori prudenziali riflettono la dotazione di capitale di una banca sulla base delle definizioni prudenziali solo in riferimento a un momento specifico, sono talvolta difficili da interpretare e sono caratterizzati da una visione prospettica limitata.

In quest'ottica, concentrarsi sugli indicatori prudenziali appare riduttivo, in quanto non vengono presi in considerazione elementi previsionali (p. es. capitalizzazione di mercato, premi sui CDS, redditività, stress test, gestione dell'impresa, modello di attività) e le informazioni in essi contenute. Ciò è particolarmente rilevante se tali fattori indicano segnali diversi riguardo alla resilienza di un istituto rispetto agli indicatori prudenziali.

Nel caso di Credit Suisse, la FINMA ha sì richiesto supplementi basati su una visione prospettica del profilo di rischio, che hanno reso le esigenze in materia di fondi propri più stringenti, tuttavia, non esistono regole chiare per i supplementi specifici all'istituto, che entrino in vigore immediatamente e non possano essere ritardate da anni di controversie legali. Ciò è in contrasto con quanto avviene nell'ambito della liquidità, che prevede espressamente supplementi specifici all'istituto a partire dall'ultima revisione dell'OLiQ.

Inoltre, i maggiori rischi di una SIB derivanti da una gestione debole del rischio o da una gestione dell'impresa carente dovrebbero essere coperti da un aumento dei fondi propri in questo quadro.

7.4.2.2 Capitalizzazione delle banche madri come punto debole critico

Per molto tempo, per la calibrazione delle esigenze in materia di fondi propri l'attenzione è stata rivolta al gruppo consolidato, al fine di garantire pari condizioni concorrenziali a livello internazionale (v. n. 7.2.3.1 in merito all'art. 125 OFoP). Sebbene anche il singolo istituto debba soddisfare le esigenze in materia di fondi propri, sono state e continuano a essere previste diverse agevolazioni, in particolare per le banche madri.

⁹⁰ Anche il gruppo di esperti sulla stabilità delle banche del 2023 giunge alla conclusione che, nel caso di Credit Suisse, nonostante gli indicatori prudenziali della banca fossero soddisfacenti, circolavano legittime supposizioni secondo cui la capitalizzazione della banca non fosse così buona come la presentavano le cifre aggregate. *Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse*, 1° settembre 2023, pag. 60.

La normativa prevede come agevolazione, per esempio, che le partecipazioni della banca madre non debbano essere interamente coperte da fondi propri (v. scheda 3)⁹¹. Di conseguenza le banche possono risparmiare fondi propri trasferendo attività alle filiali. Nel concreto, i fondi propri necessari nella filiale possono essere finanziati parzialmente a livello di banca madre con capitale di terzi più conveniente. A causa della complessa struttura verticale del gruppo di entrambe le grandi banche svizzere, tali agevolazioni non sono generalmente al centro dell'attenzione dell'opinione pubblica. Esse risultano anche meno problematiche in tempi non di crisi, perché il gruppo tende a essere visto come un insieme. Tuttavia, in tempi di crisi l'attenzione può spostarsi rapidamente dal gruppo ai singoli istituti e la capitalizzazione di queste unità assumere una maggiore rilevanza. Qualora nella peggiore delle ipotesi la banca madre dovesse assorbire le perdite di una filiale, queste sarebbero coperte solo parzialmente con fondi propri.

In particolare, nel caso di una grande banca globale come Credit Suisse, la complessa struttura del gruppo e le agevolazioni concesse hanno dato luogo a una banca madre debolmente capitalizzata a livello strutturale, che non ha rappresentato una fonte di forza per il gruppo, bensì una debolezza. Una situazione intuita in modo sempre più chiaro dal mercato.

Durante la crisi di Credit Suisse, in cui soprattutto le partecipazioni estere hanno dovuto essere rivalutate e di conseguenza ammortizzate in modo significativo, anche la copertura con fondi propri solo parziale delle partecipazioni estere ha comportato una limitazione critica del margine di manovra strategico. Le cessioni di partecipazioni estere, anche se auspicabili per la stabilizzazione e aventi un effetto liberatorio in caso di crisi, erano impossibili a causa delle conseguenze difficilmente sopportabili per la dotazione di capitale della banca madre. La vendita di settori esteri avrebbe provocato ulteriori riduzioni alle partecipazioni. Siccome tali partecipazioni non erano integralmente coperte con fondi propri nella banca madre, uno scenario di questo tipo avrebbe ben presto portato la banca madre a non detenere il capitale minimo richiesto.

Anche eventuali misure di «ring fencing» da parte delle autorità estere avrebbero sortito lo stesso effetto. Se le autorità estere avessero deciso di scindere le filiali locali dal gruppo e di interromperne l'attività anziché sostenere un risanamento dell'intero gruppo sotto la guida della FINMA, molto probabilmente tali partecipazioni nel bilancio della banca madre sarebbero diventate prive di valore generando una perdita per la banca madre pari all'entità delle partecipazioni. Ma siccome la banca madre

⁹¹ In origine, l'OFoP prevedeva la copertura integrale delle partecipazioni con fondi propri, imponendo la deduzione di queste ultime dal capitale (ex art. 32 lett. j OFoP). Dato che Credit Suisse e UBS disponevano di valori di partecipazione molto elevati, pari rispettivamente a fr. 75 e 45 mia., l'applicazione di questa rigida norma ha rappresentato una notevole sfida. La FINMA aveva quindi accordato delle agevolazioni conformemente all'articolo 125 OFoP, in modo da evitare la deduzione totale delle partecipazioni. Con la revisione del 2018 e l'entrata in vigore della nuova OFoP, il 1° gennaio 2019, si è passati dalla deduzione delle partecipazioni alla loro ponderazione in funzione del rischio (cfr. all. 4, n. 1.6 e 1.7 OFoP). Con «ponderazione in funzione del rischio» si intendeva che le partecipazioni dovevano essere coperte da un numero minore di fondi propri (secondo le stime dell'epoca, circa il 50 % dopo la fine del periodo di transizione). A livello internazionale, il FSB raccomanda una copertura integrale della TLAC interna con la TLAC esterna o con un metodo di deduzione corrispondente (v. n. 7.3.2.2).

sarebbe stata tenuta a detenere fondi propri solo a copertura di una parte delle partecipazioni, ne sarebbe risultata una sostanziale mancanza di capitale per la banca madre. Nell'ambito del fallimento della banca madre (p. es. all'attivazione del piano d'emergenza) i clienti e i creditori di tale banca avrebbero subito perdite notevoli, mentre quelli delle filiali si sarebbero trovati in una situazione migliore.

Strutture di gruppo intricate consentono anche il cosiddetto «double leveraging», che può portare a una cosiddetta ottimizzazione nociva della situazione del capitale. Ad esempio, il capitale di terzi può essere ottenuto all'esterno e trasferito all'interno come capitale proprio. Il «double leverage ratio», che misura questo rapporto, viene incrementato di conseguenza. Sebbene la FINMA sia riuscita a raggiungere un accordo con Credit Suisse per limitare il «double leveraging», non esistono disposizioni chiare a livello di legge o di ordinanza che limitino o vietino tale ottimizzazione.

7.4.2.3 Valutazione prudente e mantenimento del valore delle posizioni di bilancio

La capacità di assorbire le perdite dei fondi propri di base di qualità primaria potrebbe non essere sufficientemente trasparente per gli operatori del mercato, in quanto influenzata dagli standard di valutazione in materia di vigilanza e dai filtri prudenziali. Ciò è rilevante per una serie di averi presenti nei bilanci delle banche, quali partecipazioni, software, attività fiscali differite («deferred tax assets»), averi detenuti fino alla scadenza («held-to-maturity») e altri attivi.

Inoltre, vi sono incertezze riguardo alle posizioni al «fair value» difficili da valutare (quelle che non hanno prezzi di mercato attuali o parametri di valutazione osservabili). Lo standard minimo di Basilea prevede i cosiddetti adeguamenti della valutazione prudente («prudent valuation adjustments», PVA). Gli adeguamenti di valore effettuati da UBS su tali posizioni in seguito all'acquisizione di Credit Suisse dimostrano l'elevato margine discrezionale esercitato dalle banche. UBS, ad esempio, ha apportato correzioni alle posizioni al «fair value» di Credit Suisse durante l'acquisizione, riducendo il CET1 di 2,2 miliardi di franchi. Tali correzioni sono state di gran lunga superiori agli PVA di 271 milioni di franchi che Credit Suisse aveva comunicato alla fine del 2022.

Quando ha acquisito Credit Suisse, UBS ha aumentato gli accantonamenti contabili per i rischi giuridici di 4,5 miliardi di dollari statunitensi e ha ridotto il valore dei software di 2 miliardi di dollari statunitensi. Ha effettuato rettifiche di valore pari a 4,5 miliardi di dollari statunitensi nell'ambito dell'acquisizione anche per gli impegni di credito e le garanzie acquisite da Credit Suisse. In totale, tali adeguamenti di valore hanno ridotto il CET1 al momento dell'acquisizione di 16,8 miliardi di dollari statu-

nitensi. Si tratta per lo più di rettifiche di valore che si sono rese necessarie nel corso della fusione a causa dell'unione di due gruppi bancari⁹².

Nell'UE vigono norme più rigide per il calcolo degli PVA rispetto a quanto avviene in Svizzera. Per questo dal 2014 le grandi banche devono effettuare i calcoli nell'UE secondo il «core approach». In caso di incertezza sul «fair value» di un elemento, gli PVA devono essere calibrati in modo tale da consentire una valutazione prudente con una certezza del 90 per cento. A causa di queste norme più severe, anche le banche europee analoghe hanno PVA relativamente elevati. Per HSBC, Barclays, Deutsche Bank, Société Générale e BNP Paribas, la media di tali adeguamenti alla fine del 2022 era di 1,6 miliardi di dollari statunitensi.

Inoltre, nell'UE vigono regole più severe rispetto alla Svizzera per quanto riguarda la computabilità dei software. Le banche dell'UE, ad esempio, possono riconoscere i software attivati nel bilancio come CET1, ma devono ammortizzarli completamente per il calcolo dei fondi propri entro un massimo di tre anni, indipendentemente dal trattamento contabile. Per le banche svizzere, sono decisivi in questo senso soltanto i principi contabili.

Tali differenze sono particolarmente rilevanti alla luce dell'elevato livello di indebitamento delle banche. Con un LR del 5–6 per cento, anche piccole rettifiche di valore hanno un impatto significativo sulla situazione di capitale di una banca.

7.4.2.4 Ruolo di assorbimento delle perdite dell'AT1 nella fase di «going concern»

Le obbligazioni emesse dalle banche possono essere computate a livello prudenziale come AT1 e quindi soddisfare le esigenze in materia di fondi propri solo in presenza di una serie di rigorose condizioni. In Svizzera, tali prerequisiti sono sanciti dall'OFoP, in stretta conformità con lo standard del BCBS. Affinché un'obbligazione

⁹² Questa cifra comprende già una compensazione pari a USD 5 mia., che la FINMA ha concesso principalmente per le rettifiche di valore legate agli interessi sui crediti. UBS deve azzerare completamente e in modo lineare la suddetta compensazione entro il 30 giugno 2027. Nell'ambito della fusione, UBS ha convertito gli averi e gli impegni iscritti a bilancio da Credit Suisse in base allo standard di presentazione dei conti «United States Generally Accepted Accounting Principles (US GAAP)» negli «International Financial Reporting Standards» (IFRS) utilizzati da UBS. In una concentrazione di imprese, l'acquirente (in conformità al principio IFRS 3 «aggregazioni aziendali») deve rilevare tutti gli averi e gli impegni identificabili acquisiti, comprese le passività potenziali, ai rispettivi «fair value» alla data di acquisizione o alla data di esecuzione. In particolare, ciò ha comportato rettifiche nella valutazione di averi e impegni («fair value adjustments») per USD –14,7 mia., accantonamenti aggiuntivi per potenziali deflussi derivanti da controversie legali nonché da questioni normative o simili pari a USD –4,5 mia., rettifiche di valore su valori patrimoniali immateriali per USD –0,9 mia. e «fair value adjustments» su valori patrimoniali e impegni non finanziari per USD –0,6 mia. A questi si aggiungono gli adeguamenti di valore per un totale di USD –4,1 mia. a seguito del passaggio dallo standard di presentazione dei conti US GAAP agli IFRS. Nel complesso, la fusione ha comportato rettifiche di valore nette del capitale proprio secondo il diritto commerciale pari a USD –24,8 mia. I fondi propri di base di qualità primaria prudenziali sono diminuiti di USD –16,8 mia.

valga come AT1 ai fini prudenziali, oltre a soddisfare numerosi altri requisiti secondo gli articoli 27 e 29 OFoP, è necessario garantire che:

- lo strumento abbia una scadenza illimitata e la banca non crei l’aspettativa di un rimborso (art. 27 cpv. 1 lett. b OFoP); e che
- sia previsto contrattualmente che gli strumenti «write-off» debbano essere ammortati, nel caso di strumenti di conversione, convertiti in azioni, al più tardi al momento della richiesta di un sostegno da parte delle autorità pubbliche o quando la FINMA ordina la conversione al fine di evitare l’insolvibilità della banca.

Tuttavia, come spiega il BCBS nelle sue conclusioni sulle crisi bancarie del 2023⁹³, a livello internazionale si è sviluppata una prassi di mercato in cui le obbligazioni perpetue conformi ai requisiti prudenziali vengono rimborsate e sostituite regolarmente o addirittura alla prima occasione possibile. Tale approccio ha generato false aspettative di mercato che possono rivelarsi fatali in caso di crisi.

Credit Suisse, ad esempio, voleva evitare di inviare un segnale negativo ai mercati non ritirando gli strumenti al più presto e sostituendoli con altri più costosi, anche se le condizioni erano sfavorevoli. Credit Suisse si è inoltre astenuta dal rinviare il pagamento delle cedole per timore di una reazione da parte del mercato, anche se ciò sarebbe stato consentito per contratto, avrebbe contribuito in modo significativo ad allentare la tesa situazione della liquidità durante la fase di stabilizzazione e tale possibilità è disciplinata in modo vincolante nei documenti contrattuali.

Di conseguenza, gli strumenti di capitale AT1 non sono stati in grado di fornire il contributo previsto per stabilizzare la banca in condizioni di continuità aziendale nel corso iniziale della crisi e segnatamente nel 2022. Al contrario, a causa delle aspettative degli operatori di mercato, hanno aumentato la pressione finanziaria sulla banca. Si può presumere che questo problema non sia stato specifico di Credit Suisse, ma che si presenterà anche nelle crisi future e dovrà quindi essere affrontato a livello internazionale (v. in proposito le conclusioni del BCBS).

Gli strumenti AT1 possono prevedere un ammortamento o una conversione in capitale proprio a discrezione dell’emittente se si verifica un evento determinante, come stabilito nelle disposizioni contrattuali degli strumenti AT1 al momento della loro emissione. Credit Suisse aveva deciso di emettere strumenti «write-off», probabilmente tenendo conto delle preferenze del mercato. Nel marzo 2023, tutte le obbligazioni AT1 in essere erano di questa natura. Gli investitori erano consapevoli, o avrebbero dovuto esserlo, che gli strumenti di Credit Suisse prevedevano un ammortamento completo. Le condizioni contrattuali delle obbligazioni AT1 di Credit Suisse facevano più volte riferimento a tale circostanza e ai rischi elevati. Tuttavia, nonostante i significativi premi di rischio riscossi per compensare l’elevato rischio, alcuni degli investitori AT1 sono rimasti sorpresi dal fatto che in determinate circostanze le obbligazioni debbano assorbire le perdite, come stabilito nelle condizioni contrattuali in conformità ai requisiti prudenziali per il capitale AT1.

⁹³ BCBS, *Report on the 2023 banking turmoil*, 5 ottobre 2023.

Un altro aspetto meno evidente nella crisi di Credit Suisse, è la soglia della quota CET1, al di sotto della quale le obbligazioni vengono «automaticamente» ammortate o convertite in base alle disposizioni contrattuali. Secondo l'OFoP, questa soglia, in linea con lo standard del BCBS, deve essere pari ad almeno una quota CET1 del 5,125 per cento. Per le obbligazioni AT1 di Credit Suisse, la soglia per la quota CET1 critica era pari al 5,125 per cento in alcuni casi e al 7 per cento in altri.

Tuttavia, i mercati sembrano richiedere una quota CET1 più elevata e potrebbero revocare la fiducia in una G-SIB già con una quota CET1 significativamente più alta. Il caso di Credit Suisse è in effetti un esempio di come una G-SIB, per mancanza di fiducia, possa correre il rischio di fallire anche con una quota CET1 molto più elevata. In tale contesto, si rende necessaria una revisione critica dei requisiti prudenziali per il capitale AT1 a livello internazionale.

7.5 Possibili misure

7.5.1 **Rafforzamento della copertura con fondi propri per le partecipazioni estere – e quindi per le banche madri – all'interno di un gruppo finanziario**

In riferimento alla capitalizzazione della banca madre (casa madre), il trattamento delle filiali da consolidare a livello di gruppo è di fondamentale importanza. Per rafforzare la banca madre, una possibile misura relativa ai fondi propri consiste nell'adeguare la copertura con fondi propri di tutte le partecipazioni o, nello specifico, di quelle estere.

La variante più rigorosa e di più ampia portata per il rafforzamento della banca madre consisterebbe – come già previsto in passato nel dispositivo TBTF – nella deduzione totale delle partecipazioni dai fondi propri computabili. Un'attuazione coerente di questa variante porterebbe a coprire integralmente le partecipazioni con fondi propri. In alternativa, si potrebbe conseguire un rafforzamento equivalente o parziale della capitalizzazione innalzando il fattore di ponderazione del rischio delle partecipazioni.

Questa misura e, di conseguenza, il rafforzamento della banca madre presenta diversi vantaggi importanti:

- Essa garantisce che il capitale trasferito alle filiali non serva, o serva solo in misura molto inferiore, per coprire contemporaneamente altri rischi a livello della banca madre. Ciò accresce il margine di manovra strategico durante una crisi nella misura in cui, se necessario, le partecipazioni che hanno perso parzialmente valore possono essere alienate senza gravi conseguenze per il capitale della banca madre. L'effetto di questa misura sarebbe significativo soprattutto nel caso delle partecipazioni estere, il che depone a favore di un aumento mirato della copertura con fondi propri di tali partecipazioni. Al tempo stesso, si potrebbero attenuare le ripercussioni sui fondi propri della

banca madre di eventuali misure di «ring fencing»⁹⁴ adottate dalle autorità estere.

- Un innalzamento della copertura con fondi propri delle partecipazioni incentiva le banche con una struttura complessa a ridurre le interdipendenze interne e ad adattare, se necessario, la struttura del gruppo. Adattamenti di questo tipo accrescono ulteriormente le probabilità di successo di un risanamento. Questo effetto auspicato nel dispositivo TBTF risulta particolarmente evidente nel caso di un’attuazione mirata dell’inasprimento in riferimento alle partecipazioni estere. Infatti, se si verifica una crisi, il fatto che tali partecipazioni mantengano il loro valore deve essere messo in dubbio a causa dell’elevata probabilità di «ring fencing» o persino di una liquidazione a opera delle autorità di vigilanza locali. Se tali partecipazioni vengono considerate prive di valore in caso di crisi, la banca madre deve essere in grado di sostenere una perdita pari alle partecipazioni in questione. In caso contrario, nell’ambito del fallimento della banca madre (p. es. in caso di attivazione del piano d’emergenza) i suoi clienti e creditori subirebbero perdite notevoli, mentre quelli delle filiali si troverebbero in una situazione migliore. Si rende pertanto necessaria una deduzione delle partecipazioni estere dai fondi propri computabili o un corrispondente innalzamento del fattore di ponderazione del rischio per tali partecipazioni.
- Come esposto nei numeri 7.2.3.1 e 7.3.2.2, a livello del gruppo finanziario la misura può portare ad adempiere oltremisura le esigenze in una mera prospettiva consolidata del gruppo (v. anche scheda 3). Per questo motivo, in passato sono state concesse delle agevolazioni affinché a livello di gruppo le G-SIB svizzere non dovessero detenere una quantità di fondi propri notevolmente più elevata rispetto ad altre G-SIB. Tale ponderazione degli interessi deve essere effettuata nuovamente tenendo conto delle esperienze tratte dalla crisi di Credit Suisse.
- La misura dovrebbe essere introdotta per tutte le SIB. Di fatto, tuttavia, data la particolare attenzione alle partecipazioni estere, essa ricade in maniera molto mirata sulle SIB fortemente attive all’estero, vale a dire sulle banche madri delle G-SIB. La limitazione alle SIB comporta tuttavia uno svantaggio sul piano della competitività, poiché introduce una disparità di trattamento tra le SIB e le banche senza rilevanza sistemica fortemente attive all’estero.

Si può conseguire una copertura completa con fondi propri deducendo le partecipazioni (estere) dai fondi propri prudenziali o innalzando in modo corrispondente la ponderazione del rischio di tali partecipazioni. Nel caso di quest’ultima variante, si può optare per un innalzamento graduale. Una calibrazione del fattore di ponderazione del rischio finalizzata a ottenere una copertura al 100 per cento delle partecipazioni costituisce una misura della stessa intensità di un cambiamento di sistema verso una

⁹⁴ Si verifica un «ring fencing» quando le autorità di vigilanza estere (p. es. per mancanza di fiducia nella stabilità della banca) impongono esigenze prudenziali più rigide agli enti giuridici della G-SIB domiciliati nel loro Paese o limitano la possibilità di trasferire capitali e liquidità.

deduzione completa. In questo caso occorre verificare in maniera approfondita quale sistema presenta i maggiori vantaggi.

Anche nel contesto internazionale, la Svizzera si impegna a rafforzare la trasparenza riguardo alla dotazione di capitale delle banche madri.

7.5.2 Introduzione di elementi previsionali nei supplementi di fondi propri del «pilastro 2» specifici all'istituto

Un'ulteriore possibile misura consiste nel sancire esplicitamente nelle basi legali la competenza della FINMA di stabilire in maniera sistematica supplementi di fondi propri del «pilastro 2» specifici all'istituto contenenti elementi previsionali. Secondo questo nuovo sistema, la FINMA verifica regolarmente, sulla base di stress test e nel quadro dell'attività di vigilanza corrente, se le esigenze in materia di fondi propri per le SIB previste dall'OFoP sono sufficienti o se sono necessarie esigenze supplementari sotto forma di supplementi di fondi propri del «pilastro 2» specifici all'istituto. Nel farlo, la FINMA considera per esempio:

- fattori specifici all'impresa come il modello di attività, le modalità di gestione, la complessità e la capacità di liquidazione;
- elementi come redditività, stress test, piani strategici e profilo di rischio attuale e futuro (completo di punti deboli o mancanze nella gestione del rischio);
- indicatori basati sul mercato come capitalizzazione di mercato, premi CDS e rating.

Questa misura presenta diversi vantaggi evidenti: introduce un elemento previsionale nel sistema di copertura con fondi propri e aumenta la certezza del diritto per quanto concerne l'attuazione da parte della FINMA. Si tratta di una misura specifica alle banche, orientata ai rischi e attuabile in maniera proporzionale e si colloca nel contesto della regolamentazione e della vigilanza internazionali.

In relazione agli stress test previsionali, la pubblicazione dei risultati rappresenta un aspetto importante ancora da approfondire. Se, in generale, essa ha un effetto disciplinante, la pubblicazione di risultati negativi può tuttavia intensificare la crisi. Nel contesto particolarmente delicato della liquidità, in occasione dell'introduzione delle esigenze TBTF si è rinunciato alla necessità di una pubblicazione dei supplementi delle singole banche proprio sulla base di questa riflessione.

7.5.3 Innalzamento generale dell'esigenza di base («leverage ratio» o quota di RWA)

Un'ulteriore possibile misura consiste in un innalzamento generale e marcato delle esigenze in materia di fondi propri. È stato per esempio proposto in alcuni interventi parlamentari⁹⁵ di aumentare notevolmente le esigenze relative al «leverage ratio» per

⁹⁵ P. es. Mo. 21.3910.

le G-SIB. Un'alternativa sarebbe innalzare l'esigenza di base ponderata in funzione del rischio (fondi propri minimi e cuscinetto di fondi propri).

Il «leverage ratio», insieme alle esigenze in materia di fondi propri ponderate in funzione del rischio, è concepito come semplice unità di misura per limitare l'indebitamento (il cosiddetto «backstop»). Tuttavia, non è pensato come misura sostanzialmente vincolante, in quanto non tiene in considerazione nel dettaglio i rischi assunti dalla banca. Un massiccio innalzamento generale delle sole esigenze relative al «leverage ratio» aggirerebbe il sistema attuale e pertanto dovrebbe essere abbinato a un netto aumento delle esigenze in materia di fondi propri ponderate in funzione del rischio.

Il vantaggio di questa misura consiste nel fatto che ogni aumento delle esigenze in materia di fondi propri per le SIB ne rafforza sostanzialmente la capacità di resistenza. Questo consente di assorbire meglio eventuali perdite e, di conseguenza, riduce le probabilità di fallimento della SIB. Al tempo stesso, diminuiscono le probabilità che si verifichi una crisi finanziaria causata (anche) da una SIB svizzera, che metterebbe a rischio la stabilità del mercato finanziario e avrebbe conseguenze potenzialmente gravi per l'economia.

D'altra parte occorre considerare che le SIB svizzere, ognuna in base al proprio ambito di attività, sono in concorrenza con banche nazionali ed estere. Poiché le esigenze in materia di fondi propri comportano anche costi per le banche, nella configurazione delle esigenze occorre prestare attenzione anche alla proporzionalità. È però difficile valutare in modo esaustivo e preciso le ripercussioni che avrebbe un aumento delle esigenze in materia di fondi propri.

Fondamentalmente, ai costi che ricadono sulle banche interessate e sulla loro clientela si contrappone il vantaggio di una maggiore stabilità finanziaria. Per gli effetti prevalentemente positivi sulla stabilità finanziaria, la perizia⁹⁶ del gruppo guidato dal professor Ammann sostiene che un aumento moderato ma sostanziale delle esigenze sia una soluzione efficace, comprensibile e trasparente. Diversa è l'opinione espressa dal gruppo di esperti sulla stabilità delle banche, secondo cui un aumento delle esigenze non sarebbe necessario.

A sfavore di un innalzamento generale delle esigenze in materia di fondi propri gioca il fatto che, in confronto alle altre possibili misure per aumentare i fondi propri, questa misura rafforza il dispositivo TBTF in modo meno mirato. Considerando le ripercussioni sulla concorrenza e il principio della proporzionalità, un aumento massiccio delle esigenze in materia di fondi propri dovrebbe comprendere anche altre categorie di banche oltre alle SIB. Tuttavia, nel contesto dell'attuazione della versione finale degli standard di Basilea III, le esigenze in materia di fondi propri per l'intero settore bancario svizzero vengono già completamente riviste e formulate considerando maggiormente i rischi. Alla luce di ciò, un'ulteriore rielaborazione generale della regolamentazione sui fondi propri per tutte le banche implementata solo dalla Svizzera non si rende necessaria⁹⁷.

⁹⁶ Ammann et al., *Reformbedarf in der Regulierung von «Too Big to Fail» Banken*, pag. 46.

⁹⁷ Rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche del 2023, *Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse*, 1° settembre 2023, pag. 74.

7.5.4 Innalzamento delle esigenze in materia di fondi propri tramite un aumento della componente progressiva

Come ulteriore misura è possibile aumentare i supplementi progressivi legati alle dimensioni e alla quota di mercato di una SIB, sia in riferimento alla quota RWA, sia al «leverage ratio» (art. 129 cpv. 2 o all. 9 OFoP). Per le SIB e in particolare per le G-SIB, l'aumento della componente progressiva – senza ulteriori adeguamenti della regolamentazione vigente – influisce sia sulle esigenze poste al gruppo finanziario sia su quelle poste a ogni unità del gruppo in Svizzera.

Un rafforzamento della progressione consente di fissare incentivi tali affinché, tendenzialmente, le SIB e in particolare le G-SIB non si ingrandiscano troppo o, in tal caso, non debbano presentare fondi propri in misura sproporzionata. In questo modo è possibile ridurre i rischi per l'economia svizzera. In questo senso, la misura ha un effetto più mirato rispetto a un massiccio innalzamento generale dei fondi propri.

Tuttavia si deve notare che già oggi i supplementi progressivi hanno importanti ripercussioni sulle esigenze in materia di fondi propri. Nel complesso, il contributo di questa misura al rafforzamento del dispositivo TBTF appare meno urgente e meno mirato rispetto a una maggiore copertura con fondi propri delle partecipazioni di una banca madre.

Infine, supplementi progressivi più elevati influiscono anche sulla concorrenza in Svizzera. Le SIB, e in particolare le filiali svizzere delle G-SIB, sono sottoposte anche nel mercato nazionale a esigenze più elevate in termini percentuali rispetto alle altre banche. Il fatto che la filiale svizzera di una G-SIB sia sottoposta a esigenze più severe rispetto a una SIB non attiva a livello internazionale o ad altre banche con orientamento nazionale può essere motivato, ma nel caso di un ulteriore inasprimento dei supplementi progressivi le differenze potrebbero non essere più giustificabili.

7.5.5 Struttura del capitale più semplice e intuitiva

Come ulteriore misura, le esigenze in materia di fondi propri ponderate in funzione del rischio possono essere semplificate in termini generali, per esempio mantenendo solo due componenti: un'esigenza minima (p. es. 10 % della quota CET1) e un unico cuscinetto (almeno 3 % di RWA sotto forma di CET1). Si dovrebbe tuttavia garantire che le esigenze quantitative non calino in confronto a oggi.

Un vantaggio di questa misura è dato dalla facilità di tracciare e verificare l'osservanza di queste esigenze, nonché dalla rappresentazione trasparente della capacità di assorbimento delle perdite. Uno svantaggio sarebbe tuttavia dato dalla rinuncia alla componente progressiva, il che impedirebbe di fissare incentivi tali per cui, tendenzialmente, una SIB non si ingrandisca troppo o, in tal caso, non debba presentare fondi propri in misura sproporzionata. Un ulteriore svantaggio è il discostamento dallo standard internazionale e quindi una più difficile comparabilità delle esigenze. La misura inoltre non rappresenta un rafforzamento mirato del dispositivo TBTF. Infine, si pone anche la questione di un'attuazione adatta e proporzionale per le SIB rispetto alle altre banche.

7.5.6 Valutazione prudente e mantenimento del valore delle posizioni di bilancio

La qualità e la trasparenza dei fondi propri prudenziali possono essere aumentate ricorrendo a regole più severe in ambito di «prudent valuation adjustments» (PVA). Il trattamento prudenziale può essere reso più severo per quanto riguarda attività che durante una crisi non mantengono sufficientemente il loro valore, come software, crediti d'imposta latenti («deferred tax assets») nonché oneri latenti su valori patrimoniali detenuti fino alla scadenza («held to maturity»).

Riguardo a questa misura si deve pertanto verificare se le prescrizioni del BCBS in merito alla valutazione prudente⁹⁸ siano applicate dalle banche svizzere in modo sufficientemente prudente o se a questo proposito la regolamentazione svizzera non necessiti di regole più incisive, come accade per esempio nell'UE.

Questa misura rafforza, da un lato, la trasparenza e quindi la fiducia dei mercati nella dotazione di fondi propri delle banche e in particolare delle SIB. Un ulteriore vantaggio è dato dal fatto che durante le crisi si riducono le sorprese negative dovute alle rivalutazioni. Inoltre, in ambiti mirati i fondi propri vengono aumentati per le banche che, come Credit Suisse, sfruttano in maniera aggressiva il margine di valutazione.

7.5.7 Strumenti AT1

7.5.7.1 Rafforzamento della funzione di copertura dei rischi nel «going concern»

Questa misura si pone l'obiettivo di garantire che gli strumenti AT1 svolgano – come previsto nello standard internazionale e meglio rispetto a quanto avviene oggi – la loro funzione di copertura dei rischi nel «going concern».

A livello internazionale si può raggiungere quest'obiettivo fra l'altro adattando la prassi di vigilanza collettiva. Ammettendo in generale la sostituzione da parte dell'emittente di prestiti AT1 solo in casi eccezionali e non più come norma, laddove necessario si adatterebbero di conseguenza anche le aspettative del mercato. Quindi, anche durante una crisi sarebbe più facile poter rinunciare a un dispendioso rinnovo di questi prestiti, senza che questo si trasformi in un particolare segnale di debolezza.

Inoltre, in futuro anche nella formulazione delle esigenze prudenziali si potranno precisare e inasprire ulteriormente le condizioni alle quali i prestiti sono computabili come capitale AT1. Si può garantire una migliore capacità di assorbimento delle perdite nel «going concern» o in una fase di stabilizzazione per esempio:

- vietando i pagamenti di cedole e i riscatti in seguito a perdite durature, sulla base di chiari criteri (p. es. due trimestri consecutivi); oppure;
- innalzando il «trigger», per esempio a una quota CET1 di almeno il 10 per cento.

⁹⁸ BRI, *Basel Framework, Prudent valuation guide*, CAP 50.

Queste riflessioni devono essere proposte anche in un contesto internazionale, in quanto un simile adattamento andrebbe idealmente attuato a livello globale. Anche il BCBS indica il rafforzamento della funzione di copertura dei rischi dello strumento AT1 come misura fondamentale⁹⁹.

7.5.7.2 Ammettere unicamente strumenti di conversione

Per placare le critiche talvolta espresse riguardo al fatto che nel quadro giuridico odierno, in presenza di determinate condizioni, per i prestiti AT1 «write-off» la gerarchia dei creditori non è quella che ci si attende nella maggior parte delle altre circostanze, si potrebbero adeguare le esigenze prudenziali in modo tale che non vengano più ammessi strumenti AT1 «write-off», ma solo strumenti di conversione. In alternativa, si potrebbe anche adeguare soltanto la prassi della FINMA.

Tuttavia, questa misura non rafforzerebbe la funzione di copertura del rischio degli strumenti AT1 e quindi non fornirebbe un contributo decisivo al rafforzamento del dispositivo TBTF. Si dovrebbero inoltre tenere in considerazione diverse questioni legate all'attuazione, soprattutto per le banche di proprietà dello Stato. Infine, una misura simile sarebbe una soluzione implementata solo dalla Svizzera e si discosterebbe dallo standard BCBS.

7.5.7.3 Sostituzione delle esigenze AT1 con corrispondenti esigenze CET1

Questa misura punta ad aumentare la qualità del capitale necessaria all'adempimento delle esigenze «going concern», mantenendo l'ammontare e la struttura delle esigenze esistenti in materia di fondi propri. In concreto, con questa misura le esigenze «going concern» dovrebbero essere adempiute solo con CET1. Pertanto, gli strumenti AT1 non sarebbero più computabili.

Un vantaggio di questa misura consiste nel rendere le esigenze più semplici e trasparenti. I punti critici menzionati relativi alla capacità degli strumenti AT1 di sopportare le perdite nel «going concern» verrebbero ovviamente meno se tali strumenti venissero aboliti. Grazie a una più elevata qualità del capitale, aumenterebbe anche la fiducia dei fornitori di capitale di terzi (depositanti inclusi) nella banca. Per quanto riguarda i costi del capitale proprio in rapporto al capitale di terzi, secondo la perizia del gruppo guidato dal professor Ammann le differenze sono trascurabili¹⁰⁰.

Tuttavia, una modifica simile porterebbe la Svizzera a discostarsi radicalmente dallo standard internazionale e dalla prassi di altre giurisdizioni, con ripercussioni che ricadrebbero sull'intero settore bancario. Gli indicatori dei fondi propri sarebbero più difficili da comparare e le banche attive a livello internazionale, in particolare, non beneficerebbero più di pari condizioni concorrenziali.

⁹⁹ BCBS, *Report on the 2023 banking turmoil*, ottobre 2023.

¹⁰⁰ Ammann et al., *Reformbedarf in der Regulierung von «Too Big to Fail» Banken*, 19 maggio 2023, pag. 42.

7.5.8 Mantenimento del precedente trattamento fiscale del capitale proprio e di terzi

7.5.8.1 Excursus: trattamento fiscale del capitale proprio e di terzi

Le imprese possono coprire il proprio fabbisogno di finanziamento tramite nuovo capitale proprio proveniente dall'esterno (finanziamento mediante partecipazioni), tramite la capitalizzazione dell'utile (autofinanziamento) oppure tramite capitale di terzi (finanziamento da parte di terzi).

Il modo in cui questi modelli di finanziamento alternativi sono gravati fiscalmente dipende dal tipo di investitore. Per gli investitori esteri e per gli investitori nazionali (come p. es. gli investitori istituzionali) che non sono assoggettati alle imposte quale economia domestica, è rilevante solo l'onere fiscale a livello di impresa. Per contro, per le persone fisiche svizzere non è importante solo l'onere fiscale precedente a livello di impresa, ma anche quello a livello di economia domestica.

La tabella 4 mostra quali imposte a livello di impresa e di economia domestica gravano sui vari modelli di finanziamento.

A livello di impresa il finanziamento di terzi continua a non essere gravato da imposte poiché gli interessi sul capitale di terzi possono essere dedotti come costo dalla base di calcolo dell'imposta sull'utile. Se il finanziamento avviene tramite capitale proprio, invece, la base di calcolo dell'imposta sull'utile non si riduce, pertanto il finanziamento con capitale proprio, se vengono generati utili, è gravato dall'imposta sull'utile. L'imposta sul capitale aumenta ulteriormente tale onere. La tassa d'emissione sul capitale proprio viene prelevata solo sul capitale proprio apportato dall'esterno e grava pertanto solo il finanziamento mediante partecipazioni, mentre è esclusa in caso di autofinanziamento.

Tabella 4

Imposte a livello di impresa e di economia domestica

	Finanziamento mediante capitale proprio		Finanziamento mediante capitale di terzi (finanziamento da parte di terzi)
	Finanziamento mediante partecipazioni	Autofinanziamento	
A livello di impresa	Imposta sull'utile	Imposta sull'utile	
	Imposta sul capitale	Imposta sul capitale	
	Tassa d'emissione sul capitale proprio		
	Imposta preventiva sui dividendi		Imposta preventiva sugli interessi
A livello di economia domestica	Imposta sul reddito gravante gli utili distribuiti	Imposta sull'utile da capitale (in Svizzera generalmente esente da imposta)	Imposta sul reddito gravante gli interessi

Fonte: AFC

A livello di impresa risulta quindi una situazione in cui il finanziamento mediante partecipazioni rappresenta il modello più oneroso, seguito dall'autofinanziamento, mentre il finanziamento da parte di terzi non è pressoché gravato o è addirittura sgravato a livello fiscale.

L'imposta preventiva grava gli investitori svizzeri solo per l'effetto che esplica sugli interessi tra il momento della riscossione e quello del rimborso completo. Il finanziamento mediante partecipazioni è interessato dall'imposta preventiva sui dividendi, mentre il finanziamento da parte di terzi dall'imposta preventiva sugli interessi. Nel caso degli investitori esteri, l'onere dell'imposta preventiva dipende dalle convenzioni per evitare le doppie imposizioni (CDI) stipulate con lo Stato partner. Se non sono presenti CDI, l'imposta preventiva è dovuta per intero (35 %). Per quanto riguarda gli interessi, con le CDI la Svizzera mira a un'imposizione nulla, motivo per cui molte di esse prevedono che l'imposta preventiva sia completamente rimborsabile e non resti alcuna imposta residua. Anche per quanto riguarda i dividendi, nel caso di investimenti diretti in genere non è riscossa alcuna imposta residua (si segnala l'eccezione importante degli Stati Uniti con un'imposta residua del 5 %). Per contro, normalmente le CDI prevedono un'imposta residua sui dividendi da investimenti di portafoglio pari al 15 per cento.

Fondamentalmente, a *livello di economia domestica*, l'imposta sulla sostanza grava i modelli di finanziamento in pari misura. Gli interessi sul capitale di terzi vengono considerati integralmente ai fini dell'imposta sul reddito, che pertanto grava appieno sul finanziamento di terzi. Lo stesso vale per il finanziamento mediante partecipazioni se l'investitore non può beneficiare dell'imposizione parziale degli utili distribuiti. Anche nel caso dell'autofinanziamento si applicano delle imposte a livello di economia domestica, in quanto trattenendo gli utili si incrementa il valore dell'impresa. Nel complesso, in Svizzera gli utili da capitale rimangono esenti da imposte, pertanto l'au-

tofinanziamento a livello di economia domestica è normalmente gravato soltanto dall'imposta sulla sostanza in caso di alienazione di titoli di partecipazione.

Considerando l'onere cumulato a livello di impresa e di economia domestica, l'auto-finanziamento risulta la forma più conveniente di finanziamento grazie all'esenzione fiscale degli utili da capitale. Per gli investitori che beneficiano dell'imposizione parziale degli utili distribuiti (in quanto detengono almeno il 10 % del capitale proprio), nella maggior parte dei casi il finanziamento mediante partecipazioni è il secondo modello di finanziamento più conveniente. Per gli investitori che non beneficiano dell'imposizione parziale, l'ordine è l'opposto, perché il finanziamento da parte di terzi è in genere più conveniente del finanziamento mediante partecipazioni a causa del precedente aggravio dell'imposta sull'utile e della totale imposizione dei dividendi.

La tabella 5 riassume quali modelli di finanziamento sono preferibili per i diversi tipi di investitori in base all'onere fiscale. Il modello di finanziamento più conveniente si trova sempre al primo posto, il meno conveniente al terzo.

Tabella 5

Attrattiva dei modelli di finanziamento in base al tipo di investitore

Tipo di investitore	Investitori esteri; investitori istituzionali nazionali	Persone fisiche nazionali con imposizione parziale	Persone fisiche nazionali senza imposizione parziale
Attrattiva	1. Finanziamento da parte di terzi	1. Autofinanziamento	1. Autofinanziamento
	2. Autofinanziamento	2. Finanziamento mediante partecipazioni*	2. Finanziamento da parte di terzi
	3. Finanziamento mediante partecipazioni	3. Finanziamento da parte di terzi	3. Finanziamento mediante partecipazioni

* Affermazione tendenziale, non necessariamente valida per tutti i Cantoni.

Fonte: AFC

7.5.8.2 Mantenimento della vigente esenzione dall'imposta preventiva

I ricavi provenienti dagli strumenti TBTF (p. es. obbligazioni soggette a bail-in o «write-off») sono attualmente esenti dall'imposta preventiva. Conformemente alle disposizioni del diritto in materia di vigilanza, le SIB devono emettere gli strumenti TBTF da un'unità con sede in Svizzera. Considerato il fabbisogno di risorse rispetto alle dimensioni della piazza finanziaria locale, non è assolutamente possibile collocare tutte le risorse presso investitori nazionali. L'esenzione dall'imposta preventiva serve a garantire che le banche possano emettere gli strumenti TBTF dalla Svizzera a condizioni competitive. Si tratta di un aspetto cruciale, poiché in caso di una insufficiente possibilità di acquisire mezzi finanziari potrebbero risultare ripercussioni negative sulla stabilità finanziaria.

Finora, l'esenzione è stata accordata dal Parlamento di volta in volta per un periodo di tempo limitato (attualmente fino al 2026), poiché era prevista una riforma sostanziale dell'imposta preventiva. In termini di politica economica, una riforma di questo tipo sarebbe stata finalizzata al rafforzamento del mercato dei capitali di terzi. L'intenzione era di esentare tutti gli investitori dall'imposta preventiva sulle obbligazioni. Con l'entrata in vigore di tale riforma, un'ulteriore proroga della validità delle esenzioni dall'imposta preventiva per gli interessi generati da strumenti TBTF non sarebbe stata più necessaria, poiché sarebbero venute a crearsi condizioni quadro competitive per tutti i prestiti, compresi gli strumenti TBTF. Con la votazione popolare del 25 settembre 2022, però, gli elettori hanno respinto la relativa modifica¹⁰¹ della legge federale del 13 ottobre 1965 sull'imposta preventiva (LIP).

È pertanto necessario prorogare l'esenzione a tempo indeterminato, al fine di prevenire ripercussioni negative sulla stabilità finanziaria. Prorogare tale forma di privilegio rispetto alle restanti obbligazioni societarie risponde quindi al pubblico interesse ed è conforme alla Costituzione.

Al fine di evitare che tra il 1° gennaio 2027 e l'entrata in vigore del disegno di legge concernente le misure proposte nel presente rapporto si crei un vuoto legislativo, è inoltre necessario prorogare l'esenzione per la durata di tale periodo.

7.5.9 Conclusioni e combinazione di misure proposta nell'ambito delle esigenze in materia di fondi propri

Si pone innanzitutto la questione di chiarire se, in base all'analisi o ai nuovi risultati riguardo al dispositivo TBTF, sia necessario intervenire nell'ambito delle esigenze in materia di fondi propri. Secondo il Consiglio federale la risposta è affermativa, per diversi motivi. Nonostante molti elementi si siano dimostrati validi e il nodo cruciale della crisi di Credit Suisse, almeno a prima vista, non sia stata la capitalizzazione, da un lato è cambiata la situazione iniziale e dall'altro sono emersi nuovi risultati.

Una ben ponderata combinazione di misure dovrebbe contribuire in modo efficace a prevenire le crisi e – non da ultimo per motivi legati alla competitività – essere adeguatamente integrata nel contesto internazionale. La combinazione di misure nell'ambito delle esigenze in materia di fondi propri presenta inoltre un conflitto riguardo agli obiettivi, in particolare tra i criteri che caratterizzano un buon rapporto costi-benefici, da un lato, e una certa validità generale, ovvero l'efficacia di tale combinazione in diversi scenari (di crisi) e in differenti strutture bancarie, dall'altro. Mentre un aumento generale delle esigenze in materia di fondi propri attraverso l'adeguamento delle esigenze di «leverage ratio» o tramite le esigenze ponderate in funzione del rischio accresce la capacità di resistenza di tutte le banche, sussiste il pericolo che il contributo di una simile misura al rafforzamento del dispositivo TBTF sia poco preciso ed efficiente. Sono dunque da prediligere misure che mirano al rafforzamento e alla trasparenza delle esigenze in materia di fondi propri delle SIB, che creano chiarezza anche in caso di strutture bancarie complesse e offrono un margine di manovra in contesti di crisi.

¹⁰¹ FF 2021 3002

La crisi di Credit Suisse ha evidenziato che una SIB può adempiere le esigenze in materia di fondi propri pur trovandosi davanti a un imminente fallimento. Ciò dipende fra l'altro dal fatto che tali esigenze non hanno carattere previsionale. La combinazione di misure deve introdurre pertanto un elemento previsionale che tenga in considerazione diversi fattori e copra un ampio ventaglio dal punto di vista tematico.

Questa misura si colloca in un contesto internazionale e può essere applicata considerando in modo particolare i rischi e le specificità dei diversi istituti, il che risulta opportuno a fronte delle condizioni eterogenee che presentano le SIB svizzere. In concreto, sulla base di stress test si devono determinare supplementi di fondi propri specifici all'istituto (supplementi del «pilastro 2») per le SIB. Con la pubblicazione dei singoli scenari di stress e dei risultati, questo strumento può incrementare anche la trasparenza sulla capitalizzazione delle banche interessate. Ora questo stress test dovrà essere contemplato dalla legge.

L'analisi ha dimostrato che le banche madri, in particolare, dispongono di fondi propri insufficienti affinché in caso di crisi la banca possa attuare misure di mitigazione efficaci (p. es. la vendita di unità operative, soprattutto di quelle estere). Inoltre, la capitalizzazione della banca madre rappresenta in generale, e in particolare in uno scenario di liquidazione, un punto debole nel dispositivo TBTF. La misura più efficace e mirata per ottenere una maggiore capitalizzazione della banca madre è pertanto un considerevole aumento dei fattori di ponderazione del rischio per le partecipazioni estere all'interno di un gruppo finanziario o, in alternativa, una deduzione per tali partecipazioni. In questo modo, si incentivano inoltre le SIB a ridurre le interdipendenze interne al gruppo e si accrescono le probabilità di successo di un risanamento.

All'interno della combinazione proposta, questa misura rappresenta un elemento centrale e, se applicata rigorosamente, porta a un sostanziale aumento dei fondi propri, in particolare per le G-SIB a livello di gruppo. Finora, nel dispositivo TBTF si è rinunciato a un'applicazione rigorosa di questa misura a causa delle ripercussioni potenzialmente importanti. Nel nuovo contesto in cui è rimasta un'unica G-SIB di dimensioni ancora maggiori rispetto al PIL, una dotazione di fondi propri più cospicua e se possibile sopra la media nel confronto internazionale è tuttavia auspicata e rappresenta altresì un segnale di forza nell'ambito della gestione patrimoniale globale.

Quale ulteriore misura ragionevole e mirata, si deve inoltre verificare e rendere più rigoroso il trattamento degli attivi che durante le crisi non mantengono il loro valore, per migliorare così la qualità della copertura con fondi propri soprattutto in queste situazioni.

Le misure descritte conducono a un sensibile aumento dei fondi propri delle SIB e in particolare dell'unica G-SIB rimasta. A tal riguardo si deve considerare che le esigenze nei confronti di UBS sono già aumentate notevolmente a causa dei supplementi progressivi esistenti. Nel caso di UBS, inoltre, l'attuazione degli standard di Basilea III finale nonché la soppressione di alcune agevolazioni concesse a Credit Suisse («filtri prudenziali») portano a un aumento delle esigenze e quindi dei fondi propri.

Per motivi di proporzionalità, di collocazione nel contesto internazionale, di applicabilità economica e di efficacia poco mirata, si deve quindi rinunciare alle altre misure quantitative esaminate, come un generale incremento delle esigenze di «leverage ratio» o supplementi progressivi più elevati.

In conclusione, sulla base dell'analisi si pone la questione della necessità di eventuali misure nell'ambito degli strumenti AT1. In sintonia con gli sforzi internazionali, occorre innanzitutto rafforzare la funzione di copertura dei rischi nella fase di «going concern», per esempio vietando il pagamento di cedole e i riscatti in seguito a perdite durature, oppure innalzando il «trigger».

Infine, per continuare a garantire la competitività delle emissioni svizzere, occorre prolungare l'esenzione dall'imposta preventiva per gli strumenti TBTF, che scadrà nel 2026 (v. n. 7.5.8.2).

8 Esigenze in materia di liquidità

8.1 Introduzione

Per garantire la stabilità di una SIB, oltre a una dotazione sufficiente di fondi propri e a fondi supplementari in grado di assorbire le perdite, occorrono anche una dotazione sufficiente di liquidità e fonti di liquidità solide.

Con la cosiddetta trasformazione delle scadenze, le banche esercitano una funzione importante dal punto di vista economico, mettendo per esempio a disposizione di economie domestiche e imprese crediti a lungo termine, investendo così in valori patrimoniali relativamente illiquidi. Allo stesso tempo le banche ricevono dai clienti depositi a vista prelevabili a breve termine. Se un numero di depositanti maggiore del previsto ritira i propri depositi a vista per un ammontare complessivo ingente, anche una banca fondamentalmente solvente può trovarsi in difficoltà. Questo accade perché i suoi valori patrimoniali, per esempio sotto forma di crediti concessi, sono vincolati a lungo termine e pertanto non sono disponibili in tempi brevi per il finanziamento dei prelievi dei depositi. Le banche sono quindi vulnerabili di fronte ai rischi legati alla liquidità, in quanto in caso di crisi sarebbero costrette a vendere i propri attivi illiquidi subendo gravi perdite.

Nella vigente regolamentazione in materia di liquidità questa problematica viene affrontata applicando due cosiddette linee di difesa.

Esigenze in materia di liquidità (prima linea di difesa): come tutte le banche, le SIB devono coprire il proprio fabbisogno di liquidità nella prima linea di difesa tramite i propri fondi liquidi e tramite fonti di liquidità reperibili sul mercato. Pertanto, come previsto dalle esigenze minime in materia di liquidità sancite nell'OLiQ, esse devono costituire una riserva di liquidità sufficiente per poter adempiere i propri obblighi di pagamento nei periodi di stress. A tal proposito, rispetto alle altre banche, dal 1° gennaio 2024 le SIB devono detenere cuscinetti di liquidità supplementari disciplinati dalla legge (cosiddette esigenze in materia di liquidità TBTF). Per le SIB, la misura che consiste nel rafforzamento della dotazione di liquidità propria delle banche a titolo di prima linea di difesa è dunque già attuata.

«Lender of last resort» (LoLR, seconda linea di difesa): pur rispettando le citate esigenze in materia di liquidità TBTF, possono verificarsi situazioni in cui i fondi liquidi propri della banca non bastano a coprire il fabbisogno. Quale seconda linea di difesa, in determinate condizioni è possibile mettere a disposizione liquidità ulteriore ricorrendo al sostegno straordinario di liquidità della BNS («emergency liquidity

assistance», ELA). Tale sostegno è però disponibile solo in presenza di garanzie sufficienti (cfr. art. 5 cpv. 2 lett. e in combinato disposto con l'art. 9 cpv. 1 lett. e della legge del 3 ottobre 2003¹⁰² sulla Banca nazionale, LBN). Il concetto non è tuttavia ulteriormente specificato nelle basi legali attualmente in vigore. Spetta alla BNS definire il significato di «garanzie sufficienti».

«**Public liquidity backstop**» (PLB, terza linea di difesa): il progetto di modifica della LBCR del 6 settembre 2023¹⁰³ prevede per il futuro la predisposizione di una terza linea di difesa per le SIB, resasi necessaria perché, nonostante le prime due linee di difesa, non si può escludere che i deflussi di liquidità di una banca sostanzialmente solvente raggiungano un volume tale da superare le garanzie disponibili. Soprattutto l'ulteriore volatilità generata dalla grande rapidità della trasmissione digitale delle informazioni e del «digital banking» creano nuove sfide in questo contesto. Pertanto una SIB, anche nel caso in cui adempia le esigenze prudenziali in materia di fondi propri e sia solvente, potrebbe rischiare il fallimento per problemi di liquidità.

Il PLB persegue l'obiettivo di incrementare fin dall'inizio la fiducia degli operatori del mercato nella proficua continuazione della SIB. Con il PLB si intende inoltre mettere a disposizione, in via temporanea e a determinate condizioni, la liquidità necessaria per permettere un risanamento o la liquidazione mantenendo le funzioni di rilevanza sistemica.

Di seguito queste tre linee di difesa verranno esaminate separatamente, dopo un primo approfondimento delle esigenze in materia di liquidità. Nei capitoli seguenti si affronterà la problematica della configurazione del LoLR e del PLB.

8.2 Situazione iniziale

Traendo insegnamento dalla crisi finanziaria del 2007–2008, la Svizzera ha adeguato le esigenze in materia di liquidità per tutte le banche e introdotto inoltre speciali esigenze in materia di liquidità per le SIB. Il regime di liquidità rivisto è entrato in vigore il 1° gennaio 2013: la Svizzera dopo la crisi finanziaria ha quindi adattato in tempi brevi le prescrizioni sulla liquidità del 1988, introducendo esigenze più severe e maggiormente commisurate ai rischi. Questo è accaduto senza attendere gli sviluppi nel contesto internazionale e ha infine portato all'introduzione per tutte le banche di un indicatore della quota di liquidità («liquidity coverage ratio», LCR) proposto dal BCBS ed entrato in vigore in Svizzera il 1° gennaio 2015.

Oltre alle esigenze applicabili a tutte le banche, per le SIB il regime di liquidità introdotto nel 2013 è stato sostituito da un nuovo principio di regolamentazione entrato in vigore il 1° luglio del 2022.

Nei numeri successivi sono illustrate le esigenze in materia di liquidità che si applicano alle SIB e quelle valide per tutte le banche (LCR, NSFR).

¹⁰² RS 951.11

¹⁰³ FF 2023 2165

8.2.1 Esigenze per le SIB in vigore dal 2013 al 2022

L'elemento chiave del regime di liquidità per le SIB introdotto nel 2013 nell'OLiq era uno scenario di stress che comprendeva una crisi generale dei mercati finanziari e al tempo stesso una perdita di fiducia dei creditori nei confronti della banca. Le relative esigenze in materia di liquidità richiedevano che ogni SIB fosse in grado di coprire i deflussi stimati in tale situazione per uno scenario di 7 giorni e uno di 30. Pertanto le SIB dovevano detenere soprattutto una riserva adeguata di attivi liquidi di prima categoria. Così concepito, il regime anticipava pertanto molti aspetti del requisito LCR, introdotto in seguito per tutte le banche. Tuttavia, in questo caso si presupponeva uno scenario fondamentalmente più conservativo e il cuscinetto di liquidità era definito in modo più ampio.

L'articolo 52 LBCR prevede un esame periodico delle disposizioni per le SIB. Nel rapporto di valutazione del 3 luglio 2019¹⁰⁴ il Consiglio federale ha incaricato il DFF di condurre un'analisi approfondita delle esigenze in materia di liquidità per le SIB. Dall'analisi, eseguita in collaborazione con la FINMA e la BNS, è emerso che le esigenze particolari in materia di liquidità sancite per le SIB nell'OLiq dal 2013 erano insufficienti. Queste, rispetto a un requisito LCR del 100 per cento valido per tutte le banche, non hanno portato sistematicamente a un aumento della riserva di liquidità. Di conseguenza, la maggiore capacità di resistenza delle SIB alle forti oscillazioni di liquidità, richiesta dalla legge sulle banche, non era garantita. In particolare, il fabbisogno di liquidità di una SIB in caso di risanamento o liquidazione non era sufficientemente coperto.

L'OLiq è stata in seguito rielaborata e il 1° luglio 2022 il Consiglio federale ha posto in vigore un nuovo principio di liquidità per le SIB, con un adeguamento delle esigenze in materia di liquidità, che gli istituti interessati sono tenuti a soddisfare integralmente entro la fine del 2024¹⁰⁵. Nel periodo transitorio che va dal 1° luglio 2022 al 31 dicembre 2024 non è possibile scendere al di sotto delle esigenze in materia di liquidità fissate dalla FINMA nell'ambito della vigilanza. Conformemente all'articolo 31c capoverso 3 OLiq, l'efficacia delle nuove disposizioni applicabili alle SIB dovrà essere verificata entro la fine del 2026.

¹⁰⁴ Rapporto del Consiglio federale del 3 luglio 2019 sulle banche di rilevanza sistemica. Valutazione secondo l'articolo 52 della legge sulle banche, FF **2019** 4483.

¹⁰⁵ Tale principio prevede esigenze di base ed esigenze aggiuntive specifiche all'istituto (v. n. seguente). Le esigenze di base devono essere adempiute dal 1° gennaio 2024. Per le esigenze aggiuntive specifiche all'istituto, nel caso in cui sia necessario costituire liquidità vige un periodo di transizione con introduzione graduale fino al 31 dicembre 2024. Le esigenze stabilite dalla FINMA e incrementate caso per caso continueranno ad essere valide fino a tale data, sempre che le esigenze di base non siano superiori.

8.2.2 Adegumento delle esigenze per le SIB in vigore dal 1° luglio 2022

Il principio di regolamentazione adeguato¹⁰⁶ per le SIB si fonda sul requisito LCR, valido per tutte le banche. In particolare, le SIB devono essere equipaggiate per far fronte a eventuali crisi di liquidità di 90 giorni consecutivi (anziché 30). In tal senso si parte dal presupposto di un ulteriore scenario di 60 giorni che si ricollega allo scenario di stress di 30 giorni già sancito a livello normativo nell'ambito del requisito LCR.

Oltre allo scenario di stress di 30 giorni del requisito LCR, la regolamentazione adeguata comprende esigenze di base ed esigenze aggiuntive specifiche all'istituto applicabili alle SIB.

Le esigenze di base coprono rischi che nelle disposizioni valide per tutte le banche non sono considerati a sufficienza. Da un lato, si parte dal presupposto di afflussi più ridotti (e quindi di un prolungamento) di crediti prossimi a scadenza¹⁰⁷. Dall'altro, le SIB devono detenere valori patrimoniali computabili in quantità sufficienti per coprire immediatamente, a partire dal 31° giorno di calendario, il fabbisogno di liquidità dovuto a rischi derivanti da un accumulo di deflusso di fondi (rischi di soglia) nonché da uno scenario di stress per un orizzonte temporale di 90 giorni.

Lo scenario di 60 giorni si fonda sull'idea che la situazione della banca interessata si stabilizzerà gradualmente dopo che la FINMA avrà determinato il rischio d'insolvenza (PONV) il 30° giorno dello scenario di stress e avrà adottato immediatamente le misure successive. Le esigenze in materia di liquidità presuppongono quindi che la SIB interessata superi la crisi e sia in grado, nonostante l'eventuale ridimensionamento o modifica del suo modello operativo, di portare avanti le proprie attività. Nello scenario di 60 giorni ciò si riflette nella diminuzione dei deflussi netti di fondi dal 31° al 90° giorno.

Le esigenze derivanti dall'orizzonte temporale di 90 giorni possono essere soddisfatte, oltre che con le attività liquide di elevata qualità (le cosiddette «High Quality Liquid Assets» o HQLA di cui all'art. 15 OLiQ) computate ai fini dell'adempimento del requisito LCR, anche con altri titoli meno liquidi o non controllati dalla gestione centrale della liquidità. Per questi valori patrimoniali l'OLiQ stabilisce tuttavia una maggiore riduzione del valore.

Oltre all'aumento delle esigenze di base, la FINMA può fissare inoltre supplementi specifici all'istituto. A questo proposito, l'articolo 25 OLiQ riporta un elenco non esaustivo delle situazioni da considerare, menzionando in particolare i rischi derivanti dalle seguenti circostanze:

¹⁰⁶ Le nuove esigenze per le SIB introdotte nell'OLiQ sono entrate in vigore il 1° luglio 2022, ma con obbligo di adempimento a partire dal 1° gennaio 2024 (RU 2022 359). Cfr. il comunicato stampa del Consiglio federale del 3 giugno 2022 Banche di rilevanza sistemica: il Consiglio federale decide modifica dell'ordinanza sulla liquidità.

¹⁰⁷ Questo perché si deve presumere che la banca non perda clienti e quindi continui a mantenere integralmente il proprio portafoglio creditizio e ipotecario nonostante la crisi. Inoltre, una banca non può ridurre considerevolmente il volume dei crediti con poco preavviso senza causare conseguenze negative per l'economia reale.

- fabbisogno di liquidità infragiornaliera;
- margini iniziali («initial margins»);
- requisiti di margine per le operazioni di finanziamento di titoli negoziate fuori borsa e regolate per il tramite di controparti centrali;
- riacquisto di propri strumenti di debito («debt buy-back»);
- finanziamento rilevante di una società del gruppo da parte di filiali;
- ripartizione della liquidità all'interno del gruppo finanziario non proporzionale ai rischi;
- fabbisogno di liquidità per un eventuale risanamento o un'eventuale liquidazione;
- gestione insufficiente del rischio di liquidità.

Nel determinare le esigenze, la FINMA prende in considerazione, tra l'altro, le stime delle banche riguardo alle singole circostanze. Le banche possono richiedere alla FINMA che, per coprire i supplementi, vengano computate ulteriori misure che permettano loro di generare liquidità in caso di crisi. La somma di queste cosiddette riduzioni non può essere superiore alla somma dei supplementi.

Per raggiungere l'obiettivo del cuscinetto di liquidità, le nuove esigenze in materia di liquidità TBTF non devono essere sempre completamente soddisfatte su base giornaliera. A questo scopo si considera infatti una media mobile. In pratica, la media giornaliera del fabbisogno di liquidità derivante dalle esigenze del periodo mobile di tre mesi che termina nella data di riferimento deve essere sempre coperta con la media giornaliera dei valori patrimoniali computabili di quel periodo.

In questo modo è possibile tenere meglio conto delle oscillazioni giornaliere o a breve termine. Su base giornaliera le esigenze in materia di liquidità devono tuttavia essere coperte almeno per l'80 per cento da valori patrimoniali computabili. Per agevolare l'utilizzo del cuscinetto in una situazione di crisi di liquidità, si è rinunciato inoltre alla necessità di pubblicare le esigenze TBTF aggiuntive¹⁰⁸.

Le esigenze di base rivedute devono essere adempiute dal 1° gennaio 2024. Per le esigenze aggiuntive specifiche all'istituto, nel caso in cui sia necessaria la costituzione di liquidità vige un periodo di transizione fino al 31 dicembre 2024. Le esigenze stabilite dalla FINMA e incrementate nel singolo caso continueranno ad essere valide fino a tale data, sempre che non siano inferiori alle esigenze di base. Le esigenze più elevate stabilite dalla FINMA erano state introdotte come soluzione transitoria per rafforzare la liquidità delle SIB e garantiscono fra l'altro che, nel periodo di transizione dal vecchio al nuovo regime in materia di liquidità, gli attivi con alta liquidità detenuti non subiscano riduzioni. Conformemente all'articolo 31c capoverso 3 OLiQ, l'efficacia delle nuove disposizioni applicabili alle SIB dovrà essere verificata entro la fine del 2026.

¹⁰⁸ DFF, *Spiegazioni sulla modifica dell'ordinanza sulla liquidità*, 3 giugno 2022, pag. 7.

8.3 Confronto internazionale

Se messa a confronto con il contesto internazionale, la regolamentazione svizzera per le SIB in materia di liquidità è connotata da esigenze severe. Nessuna delle giurisdizioni leader internazionali, come Regno Unito, Stati Uniti e UE, prevede esigenze di base prestabite a livello normativo a partire dal 30° giorno di calendario di uno scenario di stress di liquidità. Soprattutto nel Regno Unito e nell'UE, l'attenzione si concentra sulle capacità dei modelli di stimare il fabbisogno di liquidità piuttosto che sulla creazione anticipata di un apposito cuscinetto. Per l'eventualità in cui il fabbisogno in fase di risanamento o liquidazione superi la liquidità disponibile delle banche, in queste giurisdizioni sono disponibili i cosiddetti «public liquidity backstop».

Nel Regno Unito esistono vari supplementi nell'ambito del «pilastro 2» per i rischi non coperti dal requisito LCR. Questa componente è quindi paragonabile a quella dei supplementi specifici all'istituto della regolamentazione svizzera. In questo contesto, anche l'autorità di regolamentazione prudenziale del Regno Unito (Prudential Regulation Authority, PRA) considera uno scenario di stress di 90 giorni¹⁰⁹. Come in Svizzera, anche qui l'ammontare dei supplementi non è reso pubblico.

Negli Stati Uniti, le prescrizioni per il «Title I Resolution Plan» richiedono, tra l'altro, che il fabbisogno di liquidità di tutte le unità operative sia modellato su un periodo di risoluzione di almeno 60 giorni dalla dichiarazione di fallimento o dall'adozione di misure di risoluzione da parte delle autorità e che sia detenuto un corrispondente cuscinetto di liquidità¹¹⁰.

Nell'UE, lo scenario di stress utilizzato dalla Banca centrale europea (BCE) in relazione all'orizzonte prolungato si estende a 180 giorni¹¹¹. Come il Regno Unito, anche l'UE non prevede esigenze prudenziali in materia di liquidità definite in modo fisso per la fase di risanamento o liquidazione. Le autorità definiscono eventuali esigenze supplementari nel quadro del processo di vigilanza.

Se si riportano le HQLA detenute a fine 2022 da banche internazionali paragonabili alle G-SIB svizzere con l'esposizione totale (ET)¹¹², si può osservare che le quote di Credit Suisse e UBS erano paragonabili a quelle delle G-SIB (v. tabella 6). In quel momento, tuttavia, le nuove esigenze per le SIB introdotte nell'OLiq non andavano ancora rispettate.

¹⁰⁹ Bank of England Prudential Regulation Authority, *Statement of Policy on Pillar 2 liquidity*, giugno 2019.

¹¹⁰ L'indicatore «resolution liquidity execution need» (RLEN) include la «minimum operating liquidity» e il «peak funding need». L'indicatore RLEN deve essere ricalcolato quotidianamente per ogni giorno del periodo di risoluzione. Non appena la liquidità disponibile non soddisfa più il requisito RLEN, la direzione a livello di holding deve adottare le misure necessarie. Di conseguenza, l'indicatore RLEN contiene anche un cuscinetto relativo alla gestione. Nella pianificazione della risoluzione negli Stati Uniti, le holding intermedie («intermediate holding companies», IHC) statunitensi delle banche estere sono pure tenute a calcolare l'indicatore RLEN, cfr. Federal Reserve System, *Guidance for Resolution Plan Submissions of Certain Foreign-Based Covered Companies*, 9 dicembre 2020.

¹¹¹ ECB Banking Supervision, *Methodological note on ECB Sensitivity analysis of Liquidity Risk – Stress Test 2019*, febbraio 2019.

¹¹² L'esposizione totale corrisponde al denominatore del «leverage ratio» e risulta dalla somma delle posizioni di bilancio e fuori bilancio.

Così, alla fine del 2022, dopo lo stress dell'ottobre precedente, per Credit Suisse il rapporto delle HQLA¹¹³ rispetto all'ET era paragonabile a quello della Morgan Stanley e della Deutsche Bank. Soltanto Barclays, con una quota del 23 per cento, era allo stesso livello di UBS. La quota di Credit Suisse precedente ai deflussi di ottobre, pari al 27 per cento, era notevolmente superiore ai valori di fine 2022 indicati dalle banche ad essa paragonabili.

Tabella 6

**Confronto internazionale delle HQLA in rapporto all'esposizione totale
(giorno di riferimento: 31 dicembre 2022)**

In mia. fr.	CSG	UBS	Deutsche Bank ²	Barclays ^{3,4}	Morgan Stanley ⁵
HQLA	120	223	217	360	223
ET ¹	651	959	1233	1576	1305
HQLA / ET	18 %	23 %	18 %	23 %	17 %

¹ Esposizione totale per il leverage ratio

² Tasso di cambio: EUR/CHF 0.99384

³ Tasso di cambio: GBP/CHF 1.12373

⁴ Ai fini della comparabilità sono stati nuovamente aggiunti gli averi detenuti presso la banca centrale che nel Regno Unito sono esclusi dall'esposizione totale dell'indice di leva finanziaria.

⁵ Tasso di cambio: USD/CHF 0.93253

Fonte: FINMA

8.4 Valutazione

8.4.1 Effetti positivi riscontrati durante la crisi

8.4.1.1 Dotazione di liquidità più elevata rispetto al periodo 2007–2008

Rispetto alla crisi finanziaria del 2007–2008, Credit Suisse dimostrava una dotazione di liquidità notevolmente più elevata. L'aumento della dotazione andava fra l'altro ricondotto alle esigenze in materia di liquidità specifiche alle banche stabilite dalla FINMA, volte a fronteggiare in maniera mirata i rischi di liquidità più elevati di singole banche.

Nel terzo trimestre del 2022, l'indicatore LCR di Credit Suisse a livello di gruppo ammontava al 192 per cento, pari a un valore di 227 miliardi di franchi di HQLA detenute che, in rapporto alla somma di bilancio di 700 miliardi di franchi, corrispondevano al 32 per cento. Questa solida dotazione di liquidità ha permesso di affrontare la prima ondata straordinaria di deflussi del mese di ottobre del 2022. A livello di gruppo, l'indicatore LCR è rimasto a un livello alto, anche rispetto alle concorrenti estere.

Alla fine del mese di dicembre del 2022 l'indicatore LCR ammontava al 140 per cento, pari a un valore di 120 miliardi di franchi di HQLA detenute che, in rapporto

¹¹³ Per la Svizzera, le HQLA si basano sulla media giornaliera ponderata nell'arco di 3 mesi.

alla somma di bilancio di 531 miliardi di franchi, corrispondevano a oltre il 20 per cento della somma di bilancio.

Un confronto storico diretto con la situazione relativa alla liquidità di Credit Suisse nel 2007 risulta tuttavia difficile perché allora non esisteva ancora una definizione analoga delle HQLA. È comunque possibile fare il seguente confronto approssimativo: stando al rapporto annuale sulla gestione, nel 2007 in presenza di una somma di bilancio di 1360 miliardi di franchi, oltre a mezzi liquidi pari a 38 miliardi di franchi erano disponibili anche valori patrimoniali liquidi accettati dalle banche centrali per un ammontare di 60 miliardi di franchi¹¹⁴. La somma di queste cifre corrispondeva a mezzi liquidi pari al 7 per cento della somma di bilancio. Nel rapporto annuale sulla gestione del 2007 Credit Suisse aveva quindi constatato che il volume dei mezzi liquidi era molto al di sopra delle esigenze prudenziali.

Nel complesso si può quindi affermare che, dal punto di vista della liquidità, nel 2022 – prima che venissero prelevati i primi depositi – grazie anche alle misure supplementari della FINMA la capacità di resistenza di Credit Suisse, con una dotazione di attivi liquidi corrispondente a più del quadruplo della somma di bilancio, era notevolmente più alta rispetto al 2007.

In termini economici, una dotazione più elevata di liquidità porta a un rafforzamento della stabilità del mercato finanziario. La fiducia degli investitori nella piazza economica svizzera dovrebbe di conseguenza aumentare e contribuire alla creazione di valore aggiunto e posti di lavoro grazie alle conseguenze positive sull'afflusso di capitale e di competenze.

8.4.1.2 Scenari più realistici nelle prescrizioni TBTF in materia di liquidità

Le componenti TBTF già previste a livello prudenziale nell'OLiQ coprono alcuni rischi fondamentali che si sono manifestati nel caso Credit Suisse. Per esempio, è emerso chiaramente che una crisi di liquidità può durare molto più di 30 giorni o che il fabbisogno di liquidità infragiornaliero può essere soggetto a oscillazioni molto elevate. In particolare l'accresciuto fabbisogno di un margine si è manifestato anche durante la crisi legata alla pandemia di COVID-19. Il fatto che le nuove prescrizioni in materia di liquidità ammettano esigenze aggiuntive specifiche all'istituto permette alla FINMA di far confluire nella calibrazione di queste esigenze gli insegnamenti tratti dalla crisi attuale.

8.4.1.3 Obblighi di reporting più severi

Per poter valutare adeguatamente la situazione di liquidità di una banca, per la FINMA è essenziale disporre di informazioni attuali per quanto riguarda sia le HQLA detenute sia i possibili deflussi. A questo riguardo l'articolo 28 OLiQ prevede che le SIB presentino mensilmente la loro situazione relativa alla liquidità e che inoltrino le corri-

¹¹⁴ Credit Suisse Group SA, *Annual Report 2007*, pagg. 99 e 178.

spondenti informazioni entro 15 giorni di calendario dall'ultimo giorno del mese. L'articolo 17b capoverso 5 OLiQ prevede inoltre che la FINMA possa esigere dalle banche che non raggiungono il grado di adempimento richiesto di fornire nel corso del mese informazioni a scadenze ravvicinate riguardanti il requisito LCR. Essa può inoltre richiedere ulteriori informazioni inerenti alla liquidità, adeguate alla durata e all'entità del mancato raggiungimento del requisito LCR. Affinché i cuscinetti di liquidità costituiti possano essere impiegati in caso di crisi, l'articolo 26 OLiQ ammette in circostanze straordinarie il mancato adempimento delle esigenze particolari in materia di liquidità TBTF per le SIB.

La possibilità di aumentare la frequenza delle notifiche implica che le banche debbano sostanzialmente disporre sempre di sistemi che consentano di rilevare tempestivamente le informazioni. Nel caso delle G-SIB, informazioni aggiornate quotidianamente devono essere disponibili in ogni momento, con un ritardo minimo; tali informazioni devono inoltre essere interpretabili anche dalle autorità di regolamentazione estere. A tal fine la FINMA ha predisposto un reporting uniforme congiuntamente a importanti autorità di vigilanza estere per le G-SIB (il cosiddetto «liquidity crisis template»), che può essere attivato nel caso di una situazione difficile, anche prima del mancato adempimento delle esigenze prudenziali. Questo reporting era già stato introdotto prima della crisi di Credit Suisse e in quell'occasione si è rivelato estremamente utile.

8.4.1.4 Esigenze di pubblicazione per i supplementi di liquidità TBTF

È di fondamentale importanza che i cuscinetti di liquidità costituiti dalle banche in tempi di congiuntura favorevole possano essere utilizzati per superare una crisi senza provocare un effetto stigmatizzante. È quanto ha confermato anche il caso di Credit Suisse. Allo scopo di favorire l'utilizzo dei cuscinetti di liquidità durante una crisi è pertanto ragionevole mantenere la regolamentazione attuale che rinuncia alla pubblicazione delle esigenze derivanti dai supplementi TBTF.

8.4.2 Insegnamenti e necessità di intervento tratti dalla crisi

8.4.2.1 Incremento insufficiente della dotazione di liquidità

L'incremento della dotazione di liquidità di Credit Suisse si è rivelato insufficiente per impedire l'estesa perdita di fiducia e infine l'incombente rischio di insolvenza. Inoltre, le controparti hanno ridotto i propri limiti, mentre gli uffici di pagamento e clearing esigevano un'ampia riserva di liquidità.

Risultano particolarmente rilevanti quattro constatazioni:

- in primo luogo, in caso di grave crisi di fiducia, il fabbisogno di liquidità necessario con le attuali strutture delle fonti di finanziamento si è rivelato maggiore di quanto non si supponesse in precedenza;

- in secondo luogo, le difficoltà non sempre erano causate dai titoli HQLA, bensì anche dalla dotazione di contante e di averi presso la banca centrale;
- in terzo luogo, non sono state avviate automaticamente misure tempestive poiché la regolamentazione in materia di liquidità non prevede valori soglia che, se non rispettati, portano obbligatoriamente a un intervento;
- in quarto luogo, i lavori preparatori per l’ottenimento di liquidità in situazioni d’emergenza tramite adeguate garanzie riconosciute dalle banche centrali non sono stati sufficienti (v. n. 9.4.2).

Una parte di queste considerazioni è già confluita nella nuova configurazione delle esigenze in materia di liquidità per le SIB, che sono state notevolmente inasprite e che devono essere soddisfatte integralmente entro il 31 dicembre 2024¹¹⁵. Inoltre, a fronte delle conoscenze acquisite a livello mondiale, si rende necessaria un’ulteriore verifica e un eventuale rafforzamento della dotazione di liquidità per le banche¹¹⁶. Per garantire condizioni di concorrenza eque, a tal fine si devono considerare gli sforzi di regolamentazione intrapresi a tal proposito a livello internazionale.

La perizia del gruppo guidato dal professor Ammann giunge invece alla conclusione che sarebbe sbagliato innalzare ulteriormente le esigenze in materia di liquidità per le SIB¹¹⁷. Dotare la banca di liquidità che la aiuterebbe a sopravvivere a una corsa agli sportelli da parte dei depositanti non sarebbe sostenibile dal punto di vista economico-aziendale né ragionevole in termini di economia pubblica perché i costi opportunità sarebbero troppo alti per la banca e la capacità di concedere crediti ne risulterebbe fortemente ridotta. Nella perizia del gruppo guidato dal professor Ammann si sostiene quindi che un fabbisogno estremo di liquidità dovrebbe essere contrastato con altri mezzi oppure coperto da un «lender of last resort»¹¹⁸.

8.4.2.2 Ottenimento di liquidità per le situazioni d’emergenza e misure secondo il «contingency funding plan»

Per quanto riguarda la liquidità per le situazioni d’emergenza, la crisi di Credit Suisse ha dimostrato che la messa a disposizione di garanzie per l’ottenimento di liquidità per le situazioni d’emergenza dalle banche centrali o l’accesso della banca a questa liquidità non erano stati sufficientemente preparati (v. anche le considerazioni sul «lender of last resort»). La fase di preparazione all’utilizzo delle linee di liquidità

¹¹⁵ Conformemente all’articolo 31c capoverso 3 OLiQ, l’efficacia delle nuove disposizioni applicabili alle SIB dovrà essere verificata entro la fine del 2026.

¹¹⁶ Cfr. anche il rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche del 2023, *Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse*, 1° settembre 2023, pag. 32 seg.

¹¹⁷ Ammann et al., *Reformbedarf in der Regulierung von «Too Big to Fail» Banken*, 19 maggio 2023, pag. 40. Argomentazioni critiche riguardo a un incremento delle esigenze in materia di liquidità sono espresse anche dal Group of Thirty (G30), *Bank Failures and Contagion: Lender of Last Resort, Liquidity, and Risk Management*, 9 gennaio 2024, pag. 2.

¹¹⁸ Cfr. anche Group of Thirty (G30), *Bank Failures and Contagion: Lender of Last Resort, Liquidity, and Risk Management*, 9 gennaio 2024, pag. 2.

offerte dalla BNS e dalle banche centrali estere rappresenta un passaggio da non trascurare.

Anche le misure che generano liquidità derivanti dai «contingency funding plan» (CFP) non sono bastate a ricreare in quantità sufficienti i cuscinetti di liquidità dopo i forti deflussi dell'autunno 2022. Così Credit Suisse non ha avuto la possibilità di generare liquidità perché determinate misure previste non erano attuabili (ottenimento di nuovi depositi), hanno avuto un'efficacia limitata (emissione di titoli di debito), hanno sortito risultati solo con un certo ritardo oppure sono state messe in atto dalla banca solo con riluttanza per tutelare il «business franchise» (riduzione del fabbisogno di finanziamento, in particolare disdetta di mutui garantiti e quindi riduzione degli attivi in bilancio).

8.4.2.3 Disponibilità e trasferibilità della liquidità all'interno del gruppo

Come per i fondi propri, nel caso di Credit Suisse le esigenze in materia di liquidità seguivano un approccio focalizzato sulla tesoreria centrale in riferimento al gruppo finanziario. L'unità più importante era quindi la casa madre (la cosiddetta banca madre), che amministrava la liquidità e la distribuiva all'interno del gruppo. Dalla crisi è emerso che a livello della banca madre erano necessari ampi cuscinetti ed erano presenti poche garanzie. Questa situazione critica è stata in parte rafforzata anche da misure precauzionali attuate dalla banca sotto forma di cuscinetti aggiuntivi per la gestione nonché di liquidità vincolata localmente («trapped liquidity»). Ciò ha fatto anche sì che a livello di banca madre l'indicatore LCR non potesse più scendere al di sotto del 100 per cento in caso di stress idiosincratico.

Alcune unità necessitavano inoltre di un'elevata riserva di liquidità per scopi operativi, un fabbisogno che in parte è stato in effetti coperto tramite la liquidità infragiornaliera secondo i modelli interni della banca, ma che a causa della liquidità richiesta dalle rispettive autorità di regolamentazione nelle unità estere talvolta risultava sensibilmente più elevato. In questo contesto si deve mettere in discussione l'ipotesi attualmente prevista nel quadro di Basilea e alla base dell'implementazione svizzera secondo cui solo la liquidità detenuta in virtù delle esigenze locali e che supera i deflussi risultanti dallo scenario deve essere esclusa dall'indicatore LCR di gruppo in quanto vincolata a livello locale. Se la crisi non colpisce tutte le unità nella stessa misura, questo approccio fa sì che alcune unità conservino liquidità che può essere computata nel gruppo a fini prudenziali, ma che non è disponibile laddove sarebbe utile per coprire i deflussi e che non può nemmeno essere trasferita facilmente all'interno del gruppo come sarebbe necessario in caso di bisogno. Oltre alle esigenze locali, in questo contesto possono svolgere un ruolo importante anche i limiti interni al gruppo.

8.4.2.4 Utilizzo di cuscinetti di liquidità e stigmatizzazione

L'eventualità che l'indicatore LCR scendesse al di sotto del 100 per cento era legata al timore della stigmatizzazione. Durante la crisi, Credit Suisse riteneva che l'indica-

tore LCR non dovesse scendere al di sotto del 100 per cento, perché un valore inferiore avrebbe potuto lanciare sul mercato ulteriori segnali negativi (stigmatizzazione).

Poiché l'indicatore LCR è stato sviluppato sostanzialmente per i casi di crisi, il fatto che il requisito LCR non possa essere disatteso per rispondere ad aspettative di mercato, reali o ipotizzate, e quindi non possa esercitare la sua funzione di cuscinetto, può risultare problematico.

8.4.2.5 Funzione degli indicatori LCR e NSFR

Infine si deve osservare che, come nell'ambito dei fondi propri, gli indicatori prudenziali di liquidità e l'elevata riserva di liquidità, in quanto rilevazioni legate a momenti determinati («point in time»), non sono riusciti a creare la fiducia necessaria nei clienti. Il rispetto delle prescrizioni in materia di liquidità non ha potuto impedire o fermare la corsa agli sportelli.

In questo contesto, la NSFR, in particolare, non ha esplicato la funzione prevista di indicatore di preavviso o di indice di quote di finanziamento sufficientemente stabili. Una causa potrebbe essere individuata in particolare nella focalizzazione sul finanziamento a breve termine mediante il mercato dei capitali come fonte di rischio primaria nella configurazione dell'indicatore NSFR. Mentre questa forma di finanziamento è considerata instabile nell'ambito della NSFR, il rischio di un ritiro dei depositi non è sufficientemente rilevato in questo indicatore a causa di ipotesi che conferiscono una stabilità troppo elevata ai depositi della clientela.

8.4.2.6 Tassi di deflusso insufficienti nel requisito LCR

Nel requisito LCR i tassi di deflusso di singoli depositi (in particolare di quelli di grande volume) sono molto inferiori rispetto ai valori osservati. Inoltre, una grossa quota di depositi della clientela presso Credit Suisse era detenuta a vista o con brevi termini di disdetta, il che ha reso possibile ritirare i depositi in maniera relativamente veloce. In realtà diversi fattori di rischio come il fabbisogno infragiornaliero o anche il fabbisogno di liquidità per il risanamento o la liquidazione sono esplicitamente previsti nelle nuove esigenze TBTF. Tuttavia, vi erano altri aspetti che hanno portato a un aumento del fabbisogno di liquidità. In particolare, è emerso che la digitalizzazione tramite i media sociali e l'applicazione di nuove tecnologie ai servizi bancari possono accelerare la corsa agli sportelli e potenziare l'effetto gregge, con il rischio di destabilizzare ulteriormente una banca che si trova già in difficoltà.

8.4.2.7 Considerazione insufficiente delle esigenze in materia di valuta estera

Per quanto riguarda le esigenze in materia di valuta estera, il requisito LCR svizzero finora era concentrato fortemente sulla veduta d'insieme aggregata di tutte le valute

espressa in franchi. Nelle valute estere rilevanti il requisito LCR non è correlato a un livello di esigenze esplicito.

La crisi di Credit Suisse ha mostrato che, a causa del più elevato fabbisogno di liquidità in dollari statunitensi, la BNS ha dovuto mettere a disposizione delle banche liquidità in questa valuta a più riprese. Si deduce quindi che la quota di impegni in dollari statunitensi, rapportata agli impegni complessivi di una banca, può aver costituito per esempio nel caso di Credit Suisse una quota importante, che avrebbe dovuto essere monitorata prevedendo per il requisito LCR uno specifico limite inferiore in dollari statunitensi.

8.4.2.8 Messa a disposizione di informazioni

Nel quadro della gestione di una crisi, le incertezze sulla qualità dei dati e i ritardi nella predisposizione degli stessi rappresentano importanti ostacoli, che andrebbero evitati. Soprattutto alcuni dati specifici sulla gestione della crisi che devono essere forniti alle autorità nell'ambito dei reporting giornalieri sulla liquidità (p. es. riguardo ai deflussi infragiornalieri di depositi o sulla situazione prevista della liquidità per le settimane successive) devono presentare una qualità affidabile (v. n. 12.1.2). Di conseguenza, in questo ambito le esigenze prudenziali si potrebbero inasprire.

8.5 Possibili misure

I numeri seguenti indicano le possibili misure da adottare nell'ambito della liquidità, che vengono valutate ponderandone i vantaggi e gli svantaggi. Vista la loro interdipendenza, le misure vengono analizzate anche nella loro totalità insieme a quelle dei capitoli seguenti dedicati al «lender of last resort» e al «public liquidity backstop». Infine, al numero 10.4.2 si espongono le conclusioni riguardanti le tre linee di difesa nell'ambito della liquidità, proponendo una combinazione di misure concrete.

8.5.1 Verifica delle esigenze in materia di liquidità sul piano internazionale

L'OLiQ nella versione modificata di recente tiene già conto della fondamentale necessità di intervento riguardo alle esigenze particolari in materia di liquidità per le SIB e comporta un notevole inasprimento di tali esigenze, che sono particolarmente elevate nel confronto internazionale. Per i rischi di liquidità non considerati o considerati in misura insufficiente dal requisito LCR o dalle esigenze di base, la revisione dell'OLiQ ha inoltre introdotto la facoltà della FINMA di emanare per le SIB supplementi specifici all'istituto. Conformemente all'articolo 31c capoverso 3 OLiQ, l'efficacia delle nuove disposizioni applicabili alle SIB dovrà essere verificata entro la fine del 2026.

È necessario procedere sul piano internazionale a una verifica e a un ulteriore rafforzamento delle esigenze in materia di liquidità in relazione ai requisiti LCR e NSFR applicabili a tutte le banche. Essendo parametri di riferimento validi per tutte le ban-

che, gli indicatori LCR e NSFR fanno parte degli standard internazionali della regolamentazione in materia di liquidità. Calcolare questi indicatori in maniera uniforme è importante per il confronto a livello internazionale e per garantire un contesto paragonabile, nell'ottica di creare condizioni di concorrenza eque. Se, in uno specifico scenario di crisi, gli indicatori LCR e NSFR di una banca scendono al di sotto del valore minimo del 100 per cento stabilito a livello internazionale, il mercato reagisce immediatamente in modo negativo. In situazioni come questa in genere le decisioni dei mercati, nella frenesia del momento, non tengono in considerazione la severità delle esigenze richieste a livello nazionale per raggiungere il valore minimo. Pertanto, esigenze nazionali severe possono generare per le banche condizioni inique sul piano della concorrenza.

Le opzioni di intervento in merito ai requisiti LCR e NSFR devono quindi essere considerate nel contesto di un adeguamento degli standard internazionali concordato a livello globale. In seguito agli eventi del mese di marzo del 2023, anche il BCBS ritiene opportuna una revisione della concezione e dell'operazionalizzazione delle esigenze in materia di liquidità previste dagli standard internazionali¹¹⁹.

Concretamente, nel contesto dei lavori sugli standard internazionali la Svizzera deve adoperarsi per una revisione critica delle esigenze in materia di liquidità negli ambiti indicati di seguito:

- **Verifica dei fattori di deflusso nel requisito LCR:** nell'ambito del requisito LCR è risultato evidente che i tassi di deflusso di singole categorie di depositi, in particolare di quelli di grande volume, sono stati superati. Altre categorie hanno tuttavia registrato deflussi inferiori rispetto a quanto previsto dalla regolamentazione. Si possono dunque ipotizzare adeguamenti per singole categorie, per esempio un innalzamento per i depositi di grande volume. Un aumento dei fattori di deflusso nel requisito LCR per le fonti di finanziamento a breve termine incentiverebbe inoltre le banche ad offrire ai clienti tassi di interesse adeguati affinché optino per depositi di risparmio o a termine di lunga durata piuttosto che per depositi a vista.
- **Utilizzo dei cuscinetti di liquidità:** la crisi di Credit Suisse ha mostrato che l'accettazione di un valore inferiore al 100 per cento per il requisito LCR non era realistico a causa della stigmatizzazione che ne sarebbe conseguita. Pertanto, la funzione di cuscinetto di questo indicatore non poteva esplicitarsi. La liquidità costituita conformemente al requisito LCR dovrebbe però poter essere utilizzata in modo flessibile in situazioni di crisi per poter assorbire le oscillazioni di liquidità e adempiere gli obblighi di pagamento anche in situazioni straordinariamente gravose. A tal fine sarebbe per esempio possibile adattare lo standard LCR internazionale in modo da suddividere il requisito LCR del 100 per cento in un cuscinetto che possa essere esplicitamente inferiore a tale soglia e in un requisito minimo da rispettare in qualunque momento.
- **Esigenza minima riguardo alla quota di contante e degli averi presso la banca centrale nell'ambito del requisito LCR:** soprattutto quando un'unità

¹¹⁹ BCBS, *Report on the 2023 banking turmoil*, ottobre 2023, pag. 24 seg.

estera di una banca non ha accesso alle linee di liquidità della corrispondente banca centrale, in caso di fabbisogno la capacità di liquidazione dei valori patrimoniali può risultare limitata. Nell'ambito del requisito LCR, un'esigenza minima concernente le HQLA rispetto alla quota di contante e di averi presso la banca centrale può avere come effetto una riduzione del rischio. Il presupposto è che l'unità interessata possieda un conto presso la rispettiva banca centrale.

La crisi di Credit Suisse del marzo 2023 ha inoltre evidenziato che gli uffici di pagamento e clearing esteri, in particolare, esigevano un'ampia riserva di liquidità. Introdurre una misura efficace in tale ambito a livello nazionale risulta difficile, dato che molte attività operative sono svolte da uffici di pagamento e clearing esteri, e richiederebbe dunque un coordinamento internazionale.

- **Requisito LCR in valute estere rilevanti:** secondo l'articolo 17a capoverso 4 OLiQ, in singoli casi giustificati la FINMA può fissare limiti minimi relativi al grado di adempimento del requisito LCR in valute estere rilevanti. Dalla crisi di Credit Suisse è tuttavia emerso che, al di là dell'articolo 17a capoverso 4 OLiQ, va considerata la possibilità di fissare tale limite a livello normativo. Per il requisito LCR in valute estere rilevanti, in particolare per il dollaro statunitense in quanto valuta fondamentale di rifinanziamento, si può introdurre un limite minimo vincolante al fine di ridurre gli squilibri tra valute estere.
- **Trattamento delle esigenze in materia di liquidità in unità estere:** l'esigenza attuale riguardo al vincolo locale («trapping»), secondo cui solo la liquidità detenuta in virtù delle esigenze locali e che supera i deflussi risultanti dallo scenario deve essere considerata vincolata a livello locale, parte dal presupposto che la situazione di stress si manifesti in tutte le unità in modo analogo. Questo approccio deve essere messo in discussione. Nei casi in cui la liquidità non sia integralmente trasferibile all'interno del gruppo finanziario si dovrebbe prevedere un'esclusione più rigida (ed eventualmente persino totale) della liquidità detenuta localmente a livello di gruppo. Questo a sua volta potrebbe far sì che la liquidità dell'unità in questione (o la dotazione di liquidità dell'unità non computabile proporzionalmente in relazione all'esigenza di gruppo) debba essere detenuta due volte in casi estremi: una a livello di unità e una a livello di gruppo.
- **Valori soglia per fonti di finanziamento a breve termine nel requisito LCR:** per rendere la struttura di finanziamento più stabile e ridurre l'eventualità di una corsa agli sportelli, si potrebbero imporre alle banche prescrizioni dirette (limiti) sull'ammontare massimo dei finanziamenti a breve termine o sui limiti applicabili al prelievo dei depositi. Questo comporterebbe però un'ingerenza eccessiva nelle possibilità della clientela di accedere ai propri averi e nel modello di attività delle banche stesse. La regolamentazione non deve vincolare i depositanti a una banca, esponendoli così a un rischio di cui non vogliono farsi carico. Inoltre, se venissero introdotti limiti per il prelievo dei depositi, durante una crisi i clienti potrebbero diventare ancora più diffidenti nei confronti della banca a causa della somma limitata di depositi ritira-

bili e potrebbero decidere di anticipare il ritiro, intensificando ulteriormente la crisi. La banca, mediante la configurazione di prodotti come i depositi a risparmio, ha la possibilità di controllare la scadenza delle proprie passività. Invece di intervenire direttamente sulle possibilità di configurazione riguardanti i prodotti imponendo dei limiti, si potrebbe emanare una regolamentazione adeguata che favorisca i comportamenti desiderati mediante incentivi mirati. Per esempio, nel requisito LCR le fonti di finanziamento con una scadenza superiore a 30 giorni vengono già oggi trattate in modo privilegiato. Con le esigenze particolari in materia di liquidità, le SIB sono state ulteriormente incentivate a optare per un finanziamento a lungo termine e la scadenza è stata prorogata a oltre 90 giorni. Il requisito NSFR è inteso inoltre a garantire il finanziamento stabile di una banca per un orizzonte temporale di un anno. Le banche reagiscono a tali incentivi prudenziali mediante offerte di prodotti specifiche (p. es. per i conti di risparmio e i conti a termine).

In questo contesto, si può prendere in considerazione l'introduzione di una variante meno rigida quale misura per limitare il finanziamento instabile. Nell'ambito del requisito LCR si potrebbero stabilire valori soglia per singole fonti di finanziamento a breve termine che le banche possono superare, portando tuttavia in tal caso a un aumento dei relativi fattori di deflusso. In questo modo le banche potrebbero mantenere una certa flessibilità nella scelta del finanziamento, ma sarebbero incentivate a provvedere a una base di finanziamento più diversificata e dunque più stabile.

- **Esigenza di una dotazione minima di attivi non HQLA trasferibili alle banche centrali:** in una crisi, l'indicatore LCR dichiarato può essere migliorato in modo significativo solo con la liquidazione di attivi non HQLA. A tal fine si potrebbe introdurre l'obbligo per le banche di detenere un volume minimo di garanzie giuridicamente e tecnicamente trasferibili per ottenere la concessione di ELA.
- **Definizione di un'esigenza relativa al rapporto tra HQLA e la somma di bilancio o la «leverage exposure»:** come per il «leverage ratio», anche nell'ambito della liquidità è possibile introdurre un parametro che dipenda meno dalle ipotesi di deflusso e sia meno manipolabile. Tale indicatore potrebbe indicare il rapporto tra HQLA e la somma di bilancio o la «leverage exposure».
- **Rafforzamento della stabilità della struttura di finanziamento (fattori ASF nel requisito NSFR):** nel caso di Credit Suisse, il requisito NSFR non è stato in grado di garantire in misura sufficiente una struttura di finanziamento stabile né di indicare problemi all'interno della stessa. La sua parametrizzazione si concentra troppo sui possibili problemi del «wholesale funding», mentre prende troppo poco in considerazione il fatto che anche i depositi della clientela non presentano sempre un carattere stabile. Soprattutto nel quadro dei depositi di grande volume, per incentivare un prolungamento dei termini e depositi stabili si potrebbero adeguare i fattori «available stable funding» (ASF) per i depositi della clientela.

- **Supplementi specifici all’istituto nel requisito NSFR:** con la revisione delle esigenze in materia di liquidità per le SIB entrate in vigore il 1° luglio 2022, la FINMA ha la possibilità di stabilire supplementi specifici all’istituto per i rischi di liquidità che non sono coperti o non sono coperti a sufficienza tramite il requisito LCR e le esigenze di base. Nell’ambito del requisito NSFR non esiste una simile possibilità di intervento per la FINMA. Tale possibilità può quindi essere contemplata in caso di rischi legati alla struttura di finanziamento (p. es. in caso di diversificazione insufficiente del finanziamento).

8.5.2 Agevolare la diversificazione delle fonti di finanziamento

Per agevolare la diversificazione delle fonti di finanziamento, alla luce della vigente legge sulle obbligazioni fondiari (LOF) si può considerare l’introduzione di una legge generale sui titoli di credito coperti (i cosiddetti «covered bond»). Nel farlo occorre tenere presente che una legge di questo tipo, pur facilitando le banche interessate nella diversificazione delle loro fonti di finanziamento, non deve al tempo stesso esporre lo Stato e i contribuenti a nuovi o ulteriori rischi. A tal proposito andrebbero esaminate in particolare le interdipendenze tra gli strumenti dei titoli di credito coperti e le misure nell’ambito del LoLR, nonché il previsto PLB.

La LOF prevede come garanzie soltanto le ipoteche. Una legge sui «covered bond» permetterebbe di tener conto del fatto che, al di là delle ipoteche, è possibile ammettere anche altri valori patrimoniali nello stock di copertura, per esempio i crediti concessi alle imprese. Emettendo «covered bond», le banche potrebbero utilizzare un’ulteriore forma di finanziamento a lungo termine e in una situazione di crisi ridurre la propria dipendenza dai depositi e dall’aiuto della BNS e della Confederazione. Si pongono tuttavia questioni relative alla demarcazione rispetto alla LOF esistente. Con l’introduzione di una legge sui «covered bond», questi titoli otterrebbero inoltre lo status di HQLA, per cui nella cerchia dei potenziali acquirenti diventerebbero interessanti per le banche ai fini dell’adempimento delle esigenze in materia di liquidità. Questo può generare ulteriori interdipendenze tra banche.

8.5.3 Messa a disposizione di informazioni

Dati attuali e di qualità affidabile costituiscono una condizione essenziale affinché le autorità possano riconoscere e gestire tempestivamente una crisi di liquidità. Nonostante l’articolo 7 OLiq lo richieda già implicitamente, un disciplinamento esplicito delle capacità necessarie per l’elaborazione dei dati e la relativa messa a disposizione garantirebbe maggiore chiarezza e sicurezza. Allo stesso modo, si potrebbero migliorare ulteriormente anche le possibilità per le banche di simulare tempestivamente scenari in evoluzione.

8.5.4 Conclusioni e combinazione di misure proposta per le tre linee di difesa nell'ambito della liquidità

Le relative considerazioni si trovano nel numero 10.4.2.

9 «Lender of last resort»

9.1 Situazione iniziale

9.1.1 Definizione di «prestatore di ultima istanza»

La BNS ha, fra gli altri, il compito di approvvigionare con liquidità il mercato monetario del franco svizzero (art. 5 cpv. 2 lett. a LBN) e di contribuire alla stabilità del sistema finanziario (art. 5 cpv. 2 lett. e LBN). In virtù di questi mandati, in una crisi essa assume il ruolo di prestatrice di ultima istanza («lender of last resort», LoLR)¹²⁰. Il ricorso al LoLR rappresenta la seconda linea di difesa per coprire il fabbisogno di liquidità quando in una crisi i mezzi liquidi propri della banca non bastano.

Il termine LoLR indica la funzione delle banche centrali di mantenere stabile il sistema finanziario attraverso sostegni alla liquidità. Se le banche non sono più in grado di rifinanziarsi tramite il mercato, allora le banche centrali, nel quadro della propria funzione di LoLR e in presenza di determinate circostanze, possono mettere a disposizione liquidità a fronte di garanzie. In Svizzera, uno strumento centrale del sostegno straordinario in questo ambito è la cosiddetta «emergency liquidity assistance» (ELA).

Il concetto di LoLR può però anche essere ampliato e la funzione di LoLR può non limitarsi all'assegnazione di ELA¹²¹. Tale funzione può comprendere l'impiego opportuno di una più ampia gamma di linee di liquidità di una banca centrale, incluse quelle ordinarie. In Svizzera sono disponibili a tale scopo lo schema di rifinanziamento straordinario e lo schema infragiornaliero. Nel presente rapporto il termine LoLR indica la funzione di concedere un sostegno per il superamento di carenze di liquidità durante una crisi, indipendentemente dal fatto che tale sostegno sia concesso nel quadro delle linee di liquidità ordinarie o straordinarie.

È indiscusso il fatto che una banca centrale nel suo ruolo di prestatrice di ultima istanza debba entrare in gioco solo in via sussidiaria, quando viene meno il finanziamento da parte del mercato. Sono invece da distinguere da questo ruolo le operazioni di politica monetaria, che vengono svolte regolarmente.

¹²⁰ Riguardo al concetto di LoLR cfr. anche il dossier tematico sul sito web della BNS, *Il ruolo della BNS in veste di prestatrice di ultima istanza*.

¹²¹ Perizia Tucker, pag. 30, nota a piè di pag. 27.

9.1.2 Misure ordinarie della BNS a sostegno della liquidità¹²²

9.1.2.1 Schema di rifinanziamento straordinario

Nel quadro delle linee di liquidità ordinarie, la BNS mette a disposizione delle banche uno schema di rifinanziamento straordinario per superare carenze temporanee di liquidità inaspettate. Si verificano carenze di liquidità in particolare quando non si ottengono i pagamenti attesi e non è possibile procurarsi tempestivamente i fondi necessari nel mercato interbancario. La banca può ricorrere allo schema di rifinanziamento straordinario mediante operazioni pronti contro termine a tasso speciale fino al giorno lavorativo bancario seguente («overnight»). Per poter concludere un'operazione pronti contro termine a tasso speciale è necessaria la concessione di una linea di credito da parte della BNS e la copertura costante di tale limite per almeno il 110 per cento con il deposito di titoli stanziabili per operazioni pronti contro termine con la BNS. Tali titoli sono costituiti da attività liquide di elevata qualità (HQLA)¹²³. Il limite determina l'ammontare massimo di liquidità che una banca può prelevare.

9.1.2.2 Schema infragiornaliero

Nell'ambito dello schema infragiornaliero, la BNS mette a disposizione delle banche liquidità mediante operazioni pronti contro termine nel corso della giornata, senza addebito di interessi, allo scopo di facilitare il regolamento dei pagamenti e delle transazioni in valuta. La liquidità infragiornaliera deve essere garantita per almeno il 110 per cento dal deposito di titoli stanziabili nelle operazioni con la BNS e l'importo prelevato deve essere restituito entro la fine dello stesso giorno lavorativo bancario.

9.1.3 Misure straordinarie a sostegno della liquidità: ELA della BNS

9.1.3.1 Scopo e configurazione

Quando la dotazione propria della banca di mezzi liquidi non è sufficiente e le banche nazionali non sono più in grado di rifinanziarsi sul mercato, la BNS può mettere a loro disposizione liquidità sotto forma di ELA. Questa misura è necessaria perché non è realistico né economicamente ragionevole che le banche debbano detenere una dotazione di liquidità tale da poter superare per esempio una corsa agli sportelli di qualsivoglia entità senza ricevere aiuto dall'esterno¹²⁴. Quindi, se da un lato è prioritaria l'autosufficienza delle banche, dall'altro, anche la funzione di LoLR della banca centrale è ragionevole e necessaria da un punto di vista economico.

¹²² BNS, *Direttive della Banca nazionale svizzera sugli strumenti di politica monetaria del 25 marzo 2004* (stato 5 maggio 2023), n. 2.2.

¹²³ Per maggiori dettagli, v. n. 9.2.5.

¹²⁴ Cfr. anche Ammann et al., *Reformbedarf in der Regulierung von «Too Big to Fail» Banken*, 19 mag. 2023, pag. 24 e Group of Thirty (G30), *Bank Failures and Contagion: Lender of Last Resort, Liquidity, and Risk Management*, 9 gennaio 2024, pag. 2.

Occorre distinguere l'ELA dalle linee di liquidità ordinarie della BNS, che sono garantite tramite HQLA. Queste linee di liquidità servono al buon funzionamento dei sistemi di pagamento senza numerario (art. 5 cpv. 2 lett. c LBN) e permettono alle banche di aumentare il volume di contanti e quindi adempiere i propri obblighi di pagamento in qualsiasi momento, il che può rivelarsi molto utile anche durante una crisi.

In caso di crisi grave il vantaggio delle misure a sostegno della liquidità in cambio di HQLA – cioè attivi comunque connotati da un'alta liquidità – è in genere tuttavia limitato e non migliora per esempio gli indicatori di liquidità da soddisfare¹²⁵. Oltre alle linee di liquidità ordinarie garantite con HQLA, lo scopo dell'ELA consiste nel fatto che, in caso di crisi, la BNS possa concedere liquidità a una banca in cambio di altre garanzie, in particolare garanzie meno liquide e negoziabili. Bisogna infatti evitare che banche solventi diventino insolventi solo perché i loro attivi illiquidi non possono essere realizzati per tempo o possono essere realizzati solo a costi elevati.

La LBN statuisce il principio delle garanzie sufficienti a copertura dei mutui (art. 9 cpv. 1 lett. e LBN). Il concetto giuridico di «garanzie sufficienti» non è precisato dalla legge e, secondo il pertinente messaggio¹²⁶, accorda volutamente alla BNS un «grande margine di apprezzamento».

La concessione di ELA viene chiarita nelle direttive della BNS sugli strumenti di politica monetaria¹²⁷. Secondo tali direttive, la concessione di ELA presuppone l'adempimento delle condizioni seguenti:

- la banca o il gruppo bancario richiedente deve essere rilevante per la stabilità del sistema finanziario. Questa condizione non fa riferimento alla definizione legale delle SIB secondo l'articolo 7 LBCR. Pertanto, la BNS può concedere ELA anche a banche che non hanno rilevanza sistemica;
- la banca richiedente deve essere solvente¹²⁸;
- il sostegno alla liquidità erogato deve essere interamente coperto in ogni momento da garanzie sufficienti¹²⁹.

La BNS può così impiegare lo strumento ELA per contribuire alla stabilità e alla stabilizzazione della piazza finanziaria. La BNS non possiede tuttavia la facoltà di impartire istruzioni, ovvero non può ordinare a una banca di predisporre o percepire un ELA. Anche se ha predisposto le relative garanzie, la banca in caso di crisi non ha automaticamente diritto a un sostegno alla liquidità da parte della BNS. La BNS

¹²⁵ Il vantaggio limitato rappresentato dai sostegni alla liquidità in cambio di HQLA è dato dal fatto che in genere le HQLA possono essere monetizzate dalla banca stessa direttamente sul mercato. Si possono ipotizzare tuttavia anche scenari in cui la banca perda l'accesso al mercato e dunque tali HQLA possano essere utilizzate per ottenere liquidità dalla banca centrale.

¹²⁶ Messaggio del 26 giugno 2022 concernente la revisione della legge sulla Banca nazionale, FF 2002 5413, in particolare 5515.

¹²⁷ BNS, *Direttive della Banca nazionale svizzera sugli strumenti di politica monetaria del 25 marzo 2004* (stato 5 mag. 2023), cap. 6.

¹²⁸ La condizione di solvibilità può anche essere sostituita da un piano di liquidazione affidabile che ristabilisca la solvibilità della banca.

¹²⁹ Art. 9 cpv. 1 lett. e LBN.

decide riguardo alle eventuali richieste caso per caso in base al suo potere d'apprezzamento.

9.1.3.2 Gamma delle garanzie ELA

Rispetto alle linee di liquidità ordinarie, nell'ambito dell'assegnazione di ELA la BNS accetta una gamma di garanzie più ampia, in particolare quelle non considerate HQLA e che quindi non sono di elevata qualità oppure sono illiquide¹³⁰.

In considerazione del loro volume elevato, della costanza del loro valore e della standardizzazione, le ipoteche sugli immobili situati in Svizzera costituiscono una componente importante delle garanzie ELA. Nel quadro della concessione di ELA, la BNS accetta garanzie ipotecarie di economie domestiche private e di imprese con valori d'anticipo («loan to value») fino al 100 per cento. Conformemente al principio di una seconda linea di difesa, la gamma delle ipoteche accettate è notevolmente più ampia rispetto a quella delle obbligazioni fondiari che possono essere impiegate per il rinfianziamento sul mercato. La BNS accetta infatti per esempio anche ipoteche commerciali (banche che emettono obbligazioni fondiari: solo ipoteche su abitazioni) e beni immobili fino a un valore d'anticipo del 100 per cento (banche di obbligazioni fondiari: fino all'80 %) ¹³¹. Le ipoteche costituiscono circa l'85 per cento del volume dei crediti nazionali ¹³².

Come garanzie per la concessione di ELA, oltre alle ipoteche vengono accettati anche altri titoli che vanno al di là dei titoli HQLA. La BNS accetta in particolare azioni, cartolarizzazioni (p. es. «mortgage backed securities» e «asset backed securities») nonché prestiti con bassa valutazione o in altre valute. Si devono inoltre considerare aspetti operativi quali la trasferibilità alla BNS. Con l'integrazione dei depositari esteri a opera della BNS, si possono impiegare per la concessione di ELA anche titoli contabilizzati all'estero.

I crediti nazionali che non sono garantiti da ipoteche (p. es. crediti su conto corrente concessi a imprese, crediti di investimento ecc.) non possono invece essere utilizzati direttamente come garanzie, ma devono essere prima cartolarizzati.

Come garanzie per accordare ELA la BNS accetta inoltre crediti esteri cartolarizzati ¹³³, mentre non accetta alcuna assunzione diretta (non cartolarizzata) di crediti esteri, questo a causa del rischio di «ring fencing» ¹³⁴ in caso di dissesto di una banca

¹³⁰ BNS, *Il ruolo della BNS in veste di prestatrice di ultima istanza*, domanda 4 «Come determina la BNS le garanzie collaterali ammissibili per il sostegno straordinario di liquidità?»

¹³¹ Banca di obbligazioni fondiari, *Pfandbriefbank Pool*, pubblicazione semestrale, 31 gennaio 2023, grafici 4.3 e 4.6.

¹³² BNS, *Considerazioni introduttive della Direzione generale*, conferenza stampa, 21 settembre 2023, pag. 5.

¹³³ Per crediti esteri si intendono crediti con clienti esteri o con fori esteri oppure crediti contabilizzati all'estero.

¹³⁴ Nel presente rapporto, con il termine «ring fencing» ci si riferisce a requisiti prudenziali più severi e/o limitazioni ai deflussi di fondi imposti da autorità estere alla filiale o alla succursale di una banca svizzera.

nonché dei rischi giuridici e riguardanti la realizzazione, non prevedibili e dipendenti dalla situazione locale.

Al fine di considerare i rischi legati alle fluttuazioni di valore, per tutte le categorie di garanzie si applicano deduzioni quali cuscinetti di garanzia (esempio ipotetico: un credito ipotecario di 100 consente la concessione di ELA del valore di 80, per cui la deduzione per il rischio di fluttuazioni di valore, il cosiddetto scarto di garanzia, ammonta a 20). Queste deduzioni dipendono dalla rispettiva garanzia e vengono analizzate e stabilite separatamente dalla BNS per ogni categoria. Per esempio, lo scarto di garanzia per un portafoglio di ipoteche ben diversificato ammonta a un valore compreso tra il 10 e il 15 per cento. Queste deduzioni si riferiscono ai crediti ipotecari al netto dei depositi non privilegiati dei rispettivi clienti ipotecari. Tale sottrazione è dovuta al fatto che, in caso di dissesto della banca, i clienti ipotecari che detengono depositi non privilegiati possono richiedere alla BNS una compensazione con il debito ipotecario¹³⁵.

9.1.3.3 Operazioni preparatorie per la concessione di ELA

In coerenza con la natura emergenziale dello strumento e nell'intento di attenuare la problematica del «moral hazard», al contrario delle linee di liquidità ordinarie il dispositivo ELA non può semplicemente essere percepito, ma deve essere richiesto dalla banca e approvato dalla Direzione generale della BNS, che decide nei limiti del proprio potere d'apprezzamento. Una delle condizioni affinché la BNS conceda ELA richiede che la banca sia solvente e solida o che siano state introdotte misure che ristabiliscano questi aspetti. Per la valutazione della solvibilità nel quadro di una richiesta, la BNS necessita di un'apposita conferma della FINMA.

I processi ELA sono stabiliti in un memorandum d'intesa (MoU¹³⁶) e vengono regolarmente testati con tutte le SIB. Finora sono stati stipulati MoU di questo tipo con tutte le cinque (ora quattro) SIB. I test comprendono la fornitura delle garanzie (titoli, ipoteche), la loro gestione (p. es. sostituzioni) nonché l'erogazione di liquidità (in franchi e valuta estera). Per poter ottenere risultati realistici, i test sono svolti in modo produttivo, ovvero le garanzie vengono effettivamente fornite alla BNS e si impiega la documentazione legale prevista. Con questi test la BNS si accerta che in caso di necessità l'ottenimento di ELA, complesso dal punto di vista operativo e per il quale il tempo rappresenta un fattore critico, avvenga come previsto.

I preparativi necessari da parte di una banca al fine di rendere trasferibili le garanzie sono di natura sia legale sia operativa:

¹³⁵ Si considerano depositi privilegiati gli averi presso gli uffici svizzeri ed esteri di banche e società di intermediazione mobiliare svizzera, fino a un massimo di 100 000 franchi per ogni creditore.

¹³⁶ I MoU in questione sono stipulati fra la BNS e le banche e non sono accessibili al pubblico.

- nel quadro dei preparativi legali, riguardo alle ipoteche la banca deve per esempio garantire che i contratti con i clienti ammettano una cessione dell'ipoteca a terzi e che le relative cartelle ipotecarie possano essere trasferite a terzi;
- nel quadro dei preparativi operativi, la banca deve disporre per esempio di sistemi IT in grado di selezionare le ipoteche previste per l'ottenimento di ELA e di garantire che non si possano utilizzare più volte le stesse ipoteche a copertura di diverse operazioni.

Per quanto riguarda i titoli, si devono creare e testare appositi canali di trasferimento.

Questi preparativi possono comportare costi notevoli per la banca e richiedono tempo, per esempio nel caso in cui si debba adattare un alto numero di contratti con i clienti o se la banca deve cartolarizzare crediti concessi per rendere queste garanzie trasferibili. Di conseguenza, queste operazioni preparatorie non possono essere svolte in tempi brevi – in una situazione di crisi imminente – bensì devono essere pianificate e predisposte nel lungo termine.

9.2 Confronto internazionale

9.2.1 Inquadramento dello strumento ELA

I termini «emergency lending» ed «emergency liquidity assistance» non hanno in tutte le giurisdizioni lo stesso significato che assumono in Svizzera. Per esempio, in alcuni Paesi esteri nella decisione sulla concessione di liquidità straordinaria da parte della banca centrale è coinvolto anche il Ministero delle finanze, che può anche assumersi i rischi di perdita. Come detto in precedenza, all'estero la funzione di LoLR può essere in parte svolta anche nell'ambito delle linee di liquidità ordinarie.

Fondamentalmente, riguardo alla configurazione dello strumento ELA nella zona Euro, nel Regno Unito, negli Stati Uniti e in Canada si può osservare quanto segue:

- nella zona Euro il termine «emergency liquidity assistance» indica la concessione di liquidità a opera della banca centrale al di fuori delle linee di liquidità ordinarie e se sono soddisfatte le condizioni della solvibilità e della copertura sufficiente¹³⁷;
- nel Regno Unito, il concetto di «emergency liquidity assistance» può presentare anche una componente fiscale. Su istruzione e incarico del Ministero delle finanze e dietro una corrispondente assunzione del rischio da parte dello Stato, sono ammessi scostamenti dai principi di solvibilità e copertura sufficiente¹³⁸;

¹³⁷ Inoltre la concessione è a carico della banca centrale nazionale e non dell'Eurosistema. L'assegnazione è sottoposta comunque al controllo della BCE, in particolare riguardo a eventuali conseguenze in ambito di politica monetaria, cfr. BCE, *Emergency liquidity assistance (ELA) and monetary policy*.

¹³⁸ Bank of England, *Memorandum of understanding on resolution planning and financial crisis management*, pag. 7, n. 39, ottobre 2017: «Where the Chancellor directs the Bank to conduct a support operation, either to the financial system as a whole or to one or more individual firms, the Bank will act as the Treasury's agent. The Bank will set up a Special Purpose Vehicle (SPV), separate from the Bank's balance sheet, to effect the support operation. The Bank and the Vehicle will be indemnified by the Treasury».

- negli Stati Uniti le condizioni per l'«emergency lending» (in virtù del «Federal Reserve Act», sez. 13 par. 3) sono la solvibilità e la garanzia sufficiente; la linea di liquidità deve inoltre essere disponibile per un'ampia cerchia di partecipanti («broad based eligibility»). Nel marzo 2023, nel quadro dell'«emergency lending», è stato introdotto il «bank term funding program». In tale contesto la banca centrale statunitense (Federal Reserve, Fed) è stata risarcita con un «backstop» del Ministero delle finanze (US Treasury) per aver rinunciato alla deduzione per il rischio di fluttuazioni di valore sulle garanzie che erano state accettate nel programma¹³⁹. Sono escluse linee di liquidità rivolte a un solo istituto specifico, l'assegnazione a istituti insolventi o l'assegnazione in assenza di una copertura sufficiente;
- in Canada, se sono soddisfatte le condizioni della solvibilità e della copertura sufficiente, la concessione di ELA ha la funzione di supportare l'eliminazione di un problema di liquidità duraturo di una banca; inoltre, rispetto alle linee di liquidità ordinarie, l'ELA permette la messa a disposizione di crediti più consistenti e a più lungo termine. Il sostegno può anche essere impiegato in una crisi bancaria sia nella fase di stabilizzazione sia in caso di risanamento o liquidazione con mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica¹⁴⁰.

9.2.2 Cerchia degli istituti finanziari aventi diritto alla percezione di ELA

Come la BNS, anche le banche centrali estere concedono sostegni alla liquidità solo alle banche o unità bancarie che sottostanno alla vigilanza nella rispettiva giurisdizione¹⁴¹. Negli Stati Uniti la Fed, con il consenso del Ministero delle finanze, può fornire anche sostegno alla liquidità agli istituti non bancari nel quadro dell'«emergency lending» («Federal Reserve Act», sez. 13 par. 3).

9.2.3 Condizione della solvibilità

Per le banche centrali, nel quadro della concessione del sostegno straordinario alla liquidità, percepito al di fuori delle linee di liquidità ordinarie, la solvibilità di una banca è una condizione standard¹⁴². Come la BNS, anche la BCE e la Bank of Canada prevedono che la condizione della solvibilità possa essere sostituita da un piano di risanamento che ristabilisca la solvibilità. Negli Stati Uniti, invece, le possibilità della Fed di finanziare banche deboli dal punto di vista finanziario sono limitate; pertanto

¹³⁹ Comunicato stampa del *Board of Governors of the Federal Reserve System* del 12 marzo 2023 *Federal Reserve Board announces it will make available additional funding to eligible depository institutions to help assure banks have the ability to meet the needs of all their depositors*.

¹⁴⁰ Bank of Canada, *Emergency Lending Assistance*.

¹⁴¹ CGFS, *Designing frameworks for central bank liquidity assistance: addressing new challenges*, CGFS Papers n. 58, aprile 2017, cap. 4.

¹⁴² CGFS, *Designing frameworks for central bank liquidity assistance: addressing new challenges*, CGFS Papers n. 58, aprile 2017, cap. 5 e 6.

è possibile per esempio che banche solventi ma finanziariamente deboli possano perdere l'accesso a certe linee di liquidità ordinarie. Negli Stati Uniti, alla garanzia dei depositi da parte dell'agenzia indipendente «Federal deposit insurance corporation» (FDIC) viene invece attribuito un ruolo più decisivo, nella misura in cui la FDIC rileva le banche in difficoltà e mette temporaneamente a disposizione i mezzi necessari.

9.2.4 Garanzie

La condizione secondo cui il sostegno alla liquidità debba essere concesso dalle banche centrali solo in cambio di garanzie corrisponde al principio centrale e riconosciuto a livello internazionale riguardante la funzione di LoLR, seppure in singoli regimi queste garanzie possano essere integrate o sostituite anche da garanzie statali a copertura delle perdite della banca centrale¹⁴³. Diverse banche centrali estere dispongono di linee di liquidità ordinarie in base alle quali le banche, in caso di difficoltà, possono ottenere liquidità in cambio di un'ampia gamma di garanzie. Con un interesse al di sopra del tasso di mercato, il prezzo è in genere concepito in modo che, in circostanze normali, per la banca non sia interessante ottenere liquidità tramite questa linea di liquidità. In questo modo si creano incentivi a rifinanziarsi sul mercato in tempi normali (mitigazione del «moral hazard»).

9.2.5 Confronto internazionale delle linee di liquidità

Un confronto dei diversi sistemi di LoLR e delle relative capacità risulta difficile in quanto tali sistemi prevedono la possibilità di erogare sostegni alla liquidità durante una crisi sia per mezzo di linee di liquidità ordinarie sia per mezzo di ELA che vanno al di là di queste. L'elemento di più facile comparazione è dato dalle linee di liquidità ordinarie, sulle quali in genere sono disponibili al pubblico informazioni di buona qualità.

Nel quadro delle linee di liquidità ordinarie, confrontando i crediti e i titoli accettati dallo schema di rifinanziamento straordinario della BNS («liquidity-shortage financing facility», LSFF) con quelli di Eurosystem, Bank of England, Fed e Bank of Canada, emerge che alle banche centrali estere menzionate può essere trasferita una gamma di garanzie più estesa (v. Tabella 7). Nell'ambito dell'LSFF, per esempio, non sono trasferibili le ipoteche ma solo i titoli HQLA, mentre la gamma di garanzie trasferibili alle banche centrali estere si estende ai crediti e ai titoli che non sono considerati HQLA. Pertanto, rispetto agli istituti svizzeri, le banche estere hanno maggiori possibilità di ottenere liquidità tramite le linee di liquidità ordinarie. Nel quadro delle linee di liquidità ordinarie, i crediti esteri¹⁴⁴ e le azioni estere sono esclusi da tutte le banche centrali considerate.

¹⁴³ CGFS, *Designing frameworks for central bank liquidity assistance: addressing new challenges*, CGFS Papers n. 58, aprile 2017, cap. 5 e 6.

¹⁴⁴ Per crediti esteri si intendono crediti nei confronti di un cliente o di un foro estero oppure crediti contabilizzati all'estero.

Tabella 7

Confronto internazionale delle garanzie accettate; stato dicembre 2023

		BNS		Eurosistema	Bank of England	Federal Reserve	Bank of Canada	Eurosistema, Bank of England, Federal Reserve ⁹ Linee di liquidità straordinarie
		Linee di liquidità ordinarie	Linee di liquidità straordinarie	Linee di liquidità ordinarie			Linee di liquidità ordinarie e straordinarie ⁷	
		SRS	ELA	«Marginal lending facility»	«Discount window»	«Discount window»	«Standing repo facility» / ELA ⁷	
Crediti	Ipoteche concesse a economie domestiche	No	Sì	No ²	Sì	Sì	Soltanto nel caso di ELA ⁸	Nessuna informazione disponibile ⁹
	Imprese	No	Se coperti da un'ipoteca, altri crediti se cartolarizzati	Sì	Sì	Sì	Sì	
	Altri crediti concessi a economie domestiche	No	Se cartolarizzati	No ²	Sì	Sì	Sì	
	Crediti esteri	No	Se cartolarizzati	No ³	Se cartolarizzati	No ⁶	No ³	
Titoli	Azioni	No	Sì	No	No ⁵	No	No	
	Obbligazioni di Stato	Sì ¹	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	
	Obbligazioni di imprese	Sì ¹	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	
	Cartolarizzazioni	Sì ¹	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	
	Esigenze estere e concernenti le valute	Emittenti provenienti da CH, UE, SEE, UK	Tutte le valute importanti sono accettate; per i titoli esteri, l'esecuzione è possibile tramite agenti depositari esteri	Regolamento nell'Eurozona, titoli denominati in euro ⁴	Generalmente soltanto titoli provenienti da UK, USA, SEE	Prescrizioni più severe se non in USD (p. es. nessun ABS)	Soltanto in CAD e USD	

¹ HQLA.² Eccezioni in caso di «additional credit claim» (ACC): dal 2011 le banche centrali nazionali possono accettare altri crediti come misura temporanea («temporary framework»). La verifica della misura è prevista per il 2024. Le banche centrali nazionali che accettano ipoteche rappresentano delle eccezioni.³ Eventualmente possibile in forma cartolarizzata⁴ Estensione temporanea («temporary framework») a USD, GBP, JPY⁵ Sono state introdotte misure tecniche per i casi in cui sia necessario ricorrervi.⁶ Possibile in determinate circostanze e per singoli casi.⁷ Questa colonna riguarda sia la linea di liquidità ordinaria «standing repo facility» che lo strumento straordinario ELA. La differenza tra questi strumenti consiste soltanto nella computabilità delle ipoteche come garanzie. La Bank of Canada accetta infatti le ipoteche soltanto nell'ambito del dispositivo ELA, come indicato nella nota 8.⁸ Le ipoteche vengono accettate come garanzie solo nell'ambito del dispositivo ELA e solo se non sono disponibili altre garanzie.⁹ Le garanzie accettate dalla Federal Reserve nel quadro delle linee di liquidità straordinarie vengono stabilite caso per caso e non possono essere rappresentate con validità generale.

Fonte: elaborazione propria basata sulle informazioni pubblicate dalle banche centrali

Il confronto della gamma delle garanzie accettate all'estero nel quadro delle linee di liquidità ordinarie con i valori patrimoniali accettati dalla BNS nell'ambito della linea di liquidità straordinaria ELA risulta difficile. Da un lato, nel quadro del dispositivo svizzero ELA sono per esempio ammesse le azioni e, inoltre, le esigenze relative alla sede dell'emittente e alla valuta di un titolo sono in genere meno severe. Dall'altro però, al contrario delle banche centrali estere, la BNS accetta crediti non ipotecari concessi a imprese ed economie domestiche solo in forma cartolarizzata.

Ancora più complesso risulta il confronto delle linee di liquidità straordinarie, in fin dei conti più significativo. Per mancanza di informazioni disponibili al pubblico non sono noti i dettagli sugli strumenti ELA esistenti nell'UE, nel Regno Unito e negli Stati Uniti. Pertanto non è possibile effettuare un confronto globale del volume di liquidità concessa tramite ELA, e tantomeno degli scarti di garanzia applicati dalle banche centrali.

9.3 Valutazione

9.3.1 Attuazione operativa dello strumento ELA e fabbisogno di valute estere

Lo strumento ELA, che era stato sviluppato sulla base della LBN completamente riveduta nel 2003, è stato applicato per la prima volta in Svizzera nel quadro della crisi di Credit Suisse (per una descrizione dettagliata della crisi v. cap. 5). In questo contesto è emerso che i processi di conferimento di liquidità tramite ELA (nonché ELA+ e PLB) erano, come previsto, complessi ma funzionavano perfettamente, soprattutto perché la BNS li aveva già prefigurati e testati regolarmente con le banche, creando inoltre canali per l'acquisizione di valute estere¹⁴⁵.

La BNS ha concesso in quell'occasione una quota elevata del sostegno alla liquidità in valute estere: una scelta necessaria, dovuta al fatto che Credit Suisse aveva perso l'accesso ai mercati swap delle valute estere. Il fabbisogno di valute estere ha così potuto essere soddisfatto.

9.3.2 Entità del potenziale di liquidità ottenibile tramite il LoLR

A fronte degli enormi deflussi subiti da Credit Suisse e dell'ampia riserva di liquidità richiesta dagli uffici di pagamento e di clearing nel mese di marzo del 2023, lo schema di rifinanziamento straordinario e lo strumento ELA non si sono rivelati sufficienti per integrare i fondi liquidi propri della banca. Per colmare la lacuna si è dovuto ricorrere a ELA+ e all'attivazione di un PLB in virtù del diritto di necessità. Oltre allo schema di rifinanziamento straordinario già esistente e al dispositivo ELA, lo stru-

¹⁴⁵ La BNS può emettere franchi svizzeri, ma nessuna valuta estera. Se non dispone di valuta estera sufficiente nelle proprie riserve deve cercare di acquisirla sul mercato o presso le rispettive banche centrali.

mento ELA+, creato in virtù del diritto di necessità e solo temporaneo, è stato decisivo per garantire la liquidità di Credit Suisse sino al fine settimana del 18 e 19 marzo 2023 e permettere così l'attuazione di una soluzione che garantisca la stabilità finanziaria.

Per evitare il ricorso al diritto di necessità sarebbero stati necessari un'autosufficienza più solida, un finanziamento più stabile e un maggior potenziale di approvvigionamento di liquidità tramite il LoLR nonché il previsto disciplinamento a livello legislativo del PLB (v. cap. 10). Fra l'altro, le garanzie predisposte dal punto di vista operativo da Credit Suisse per l'ottenimento di ELA nell'ambito del dispositivo in vigore non erano sufficienti. Così non è stato possibile trasferire alla BNS l'intero volume computabile delle ipoteche delle filiali svizzere. Allo stesso modo, non si è potuto utilizzare un ampio volume di crediti «lombard»¹⁴⁶ provenienti dalla banca madre, poiché non erano state eseguite le cartolarizzazioni richieste dalla BNS.

Inoltre, come già detto, la BNS non dispone della facoltà di impartire istruzioni a una banca affinché effettui a livello operativo i lavori preparatori necessari ai fini della concessione di ELA.

Non è nemmeno stato possibile ricorrere all'elevato volume di attivi esteri per ottenere maggior liquidità tramite le linee di liquidità delle banche centrali estere. In seguito alle turbolenze avvenute nel mese di marzo del 2023, le autorità statunitensi hanno incoraggiato le banche a tenere maggiormente conto della «discount window» nei «contingency funding plan»¹⁴⁷.

Nella valutazione occorre tuttavia anche osservare che il fabbisogno di liquidità di Credit Suisse era superiore a qualsiasi valore empirico rilevato in precedenza. La figura 6 confronta l'aiuto fornito a Credit Suisse con altri casi di sostegno alla liquidità concesso dalle banche centrali, indicando il rapporto tra l'aiuto e la somma di bilancio¹⁴⁸. In media, per queste banche, il sostegno richiesto ammonta a circa il 6 per cento della somma di bilancio, con un valore massimo poco inferiore al 15 per cento. In molti casi (in particolare per Hypo Real Estate, Fortis, RBS e HBOS nonché per il «Commercial Paper Funding Facility» della Fed), il sostegno alla liquidità concesso

¹⁴⁶ Nel suo rapporto annuale del 2021, Credit Suisse Group ha dichiarato un volume di circa fr. 50 mia. di crediti «lombard» (ovvero crediti concessi a privati e garantiti da titoli). Altri crediti garantiti da titoli sono stati concessi a imprese. Cfr. Credit Suisse Group SA, *Annual Report 2021*.

¹⁴⁷ Federal Reserve System, *Addendum to the Interagency Policy Statement on Funding and Liquidity Risk Management: Importance of Contingency Funding Plans*, 28 luglio 2023.

¹⁴⁸ La figura si basa su calcoli propri relativi a riscossioni di liquidità rese pubbliche e menzionate nelle fonti seguenti: Federal Reserve (<https://www.federalreserve.gov/newsevents/reform-transaction-data.htm>), Bloomberg (<https://www.bloomberg.com/news/articles/2011-08-21/wall-street-aristocracy-got-1-2-trillion-in-fed-s-secret-loans>), BNS (Rapporto sulla stabilità finanziaria 2023 e comunicato stampa dell'8 novembre 2013 consultabili alla pagina https://www.snb.ch/en/publications/communication/press-releases/2013/pre_20131108), Ian Plenderleith (<https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/news/2012/november/the-provision-of-emergency-liquidity-assistance-in-2008-9>), Bruegel (<https://www.bruegel.org/blog-post/emergency-liquidity-assistance-new-lease-life-or-kiss-death>), National Bank of Belgium (<https://www.nbb.be/doc/ts/publications/nbbreport/archives/nbb2008art2.pdf>). In generale, è stata applicata una definizione ampia di sostegno alla liquidità: se i relativi dati per i singoli istituti bancari sono disponibili, sono p. es. computate le operazioni avvenute sul mercato tramite aste durante la crisi finanziaria globale.

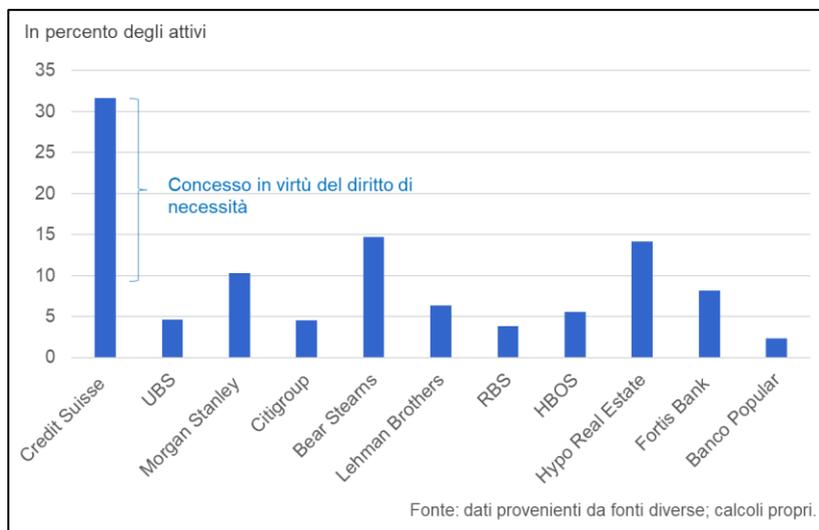
dalla banca centrale era garantito in parte o in toto da garanzie statali. Nei casi di Lehman Brothers (6 % del bilancio)¹⁴⁹ e Banco Popular (2 % del bilancio), la mancanza di garanzie trasferibili alla banca centrale è stata considerata uno dei motivi del loro susseguente fallimento.

Nell'ambito degli strumenti LSFF ed ELA, Credit Suisse ha percepito un totale di 48 miliardi di franchi, pari al 9 per cento della sua somma di bilancio. Se si considerano anche i prestiti concessi in virtù del diritto di necessità nel quadro dello strumento ELA+ e del PLB, risulta che la BNS ha concesso alla banca 168 miliardi di franchi, pari al 32 per cento della somma di bilancio. Oltre due terzi del sostegno alla liquidità ricevuto sono quindi stati concessi grazie a strumenti creati in base al diritto di necessità.

Dal confronto emerge chiaramente che il fabbisogno di liquidità di Credit Suisse era straordinariamente elevato rispetto a quanto rilevato in passato in casi simili. L'ulteriore volatilità generata dalla grande rapidità della trasmissione digitale delle informazioni e del «digital banking» potrebbe tendenzialmente aumentare l'entità degli eventuali deflussi di liquidità. In futuro, il dispositivo del LoLR – insieme alla prima e alla terza linea di difesa – dovrà quindi considerare anche simili scenari estremi.

Figura 6

Sostegno alla liquidità concesso dalle banche centrali



¹⁴⁹ Relazione di Bernanke, *Reflections on a Year of Crisis*, 21 agosto 2009: «Concerted government attempts to find a buyer for the company or to develop an industry solution proved unavailing, and the company's available collateral fell well short of the amount needed to secure a Federal Reserve loan of sufficient size to meet its funding needs».

9.3.3 Utilizzo di ELA ed effetto della stigmatizzazione

Sia la BNS (tramite il bilancio mensile, il rapporto trimestrale e quello annuale) sia la banca sostenuta (con rapporti periodici, pubblicazioni ad hoc di informazioni con incidenza sui prezzi conformemente alla legislazione sulle borse) pubblicano informazioni che dichiarano apertamente la fruizione di liquidità tramite ELA o che quanto meno forniscono chiari indizi al riguardo. Inoltre flussi di grande entità possono eventualmente attirare l'attenzione di operatori del mercato tramite altri canali di informazione. I deflussi significativi (p. es. di depositi) sono visibili anche nel quadro del rendiconto periodico della banca, quand'anche l'ottenimento di ELA non sia stato rivelato. A prescindere dalle prescrizioni legali e da quelle della legislazione sulle borse, sussiste pur sempre il pericolo di una fuga di informazioni. Pertanto, l'ottenimento di ELA può essere celato al massimo per un periodo di tempo molto limitato.

A seconda della situazione, la divulgazione della concessione di ELA da parte di una banca centrale può accrescere o far diminuire la fiducia in una banca:¹⁵⁰

- l'effetto generato può essere negativo quando una singola banca riscuote una grossa somma e non vengono prese altre misure accompagnatorie volte al suo rafforzamento, oppure quando le misure intraprese vengono considerate insufficienti dal mercato e dai depositanti. In questo caso la concessione di ELA potrebbe essere percepita dal mercato e dai depositanti come una debolezza e quindi causare un ulteriore aumento dei deflussi e, di conseguenza, un peggioramento della crisi della banca;
- si deve invece presupporre un effetto positivo quando la concessione di ELA avviene come reazione a un problema a livello di sistema oppure viene inserita in un pacchetto di misure percepito come convincente dal mercato e dai depositanti e considerato in grado di migliorare la situazione della singola banca e di ricostituire la fiducia nella stessa.

Temendo che una concessione di liquidità possa essere resa nota sul mercato in un momento poco adatto o possa essere interpretata come una debolezza dal mercato stesso e dai depositanti, le banche esitano a richiedere ELA per evitare il fenomeno della stigmatizzazione. Anche nel caso di Credit Suisse si è osservata una titubanza di questo tipo. Anziché richiedere ELA, le banche tendono a realizzare attivi sul mercato in un momento sfavorevole subendo così perdite («fire sales») o a prorogare misure di stabilizzazione che richiedono un volume di liquidità considerevole.

Il problema della stigmatizzazione non è rilevante solo riguardo ad ELA svizzeri, ma si presenta anche nel caso di linee di liquidità concesse dalle banche centrali estere. Un sondaggio del Bank Policy Institute sostenuto dalle banche statunitensi giunge alla conclusione che tale problema si manifesta anche per gli aiuti erogati nell'ambito della «Fed discount window»¹⁵¹. L'ex presidente della Federal Reserve condivide questa valutazione¹⁵². Uno studio dell'Independent Evaluation Office della Bank of England

¹⁵⁰ Cfr. anche CGFS, *Designing frameworks for central bank liquidity assistance: addressing new challenges*, CGFS Papers n. 58, aprile 2017, cap. 8.

¹⁵¹ Nelson e Waxman, *Bank Treasurers' Views on Liquidity Requirements and the Discount Window*, Bank Policy Institute, 12 ottobre 2021.

¹⁵² Relazione di Bernanke, *Liquidity provision by the Federal Reserve*, 13 maggio 2008.

constata che l'ottenimento di una «discount window» da parte delle banche viene considerato una misura paragonabile allo strumento ELA¹⁵³.

Il fenomeno della stigmatizzazione si è manifestato in relazione agli aiuti ottenuti nel quadro di una «discount window». Dalla sua creazione nel 2008, non sono mai stati concessi aiuti tramite la «discount window» della Bank of England¹⁵⁴. Per quanto riguarda la Fed, l'importo massimo concesso tramite la «discount window» durante la crisi finanziaria globale negli Stati Uniti è stato di circa 100 miliardi di dollari statunitensi (meno dell'1 % di tutti gli attivi bancari statunitensi). Un quadro simile si delinea per la «marginal lending facility» della BCE¹⁵⁵.

Per far fronte alla tematica della stigmatizzazione, nel 2004 la Fed ha inasprito le esigenze in materia di solidità per l'ottenimento di liquidità tramite la «discount window» («primary credits»), con l'intenzione di segnalare che il sostegno alla liquidità è concesso solo alle banche solide e quindi ridurre la stigmatizzazione. Alcuni studi della Federal Reserve Bank di New York giungono tuttavia alla conclusione che la stigmatizzazione nei confronti della «discount window» continua a esistere¹⁵⁶ e che probabilmente rappresenta in generale un problema nel quadro di linee di liquidità bilaterali, anche laddove si tratta di linee di liquidità ordinarie¹⁵⁷.

9.3.4 Sfide per le G-SIB

Rispetto alle SIB non attive a livello internazionale, l'assegnazione di ELA comporta sfide ulteriori per le G-SIB. Esse dispongono infatti di strutture complesse e unità estere rilevanti. Le garanzie accettate dalla BNS per usufruire di liquidità generalmente sono distribuite in modo asimmetrico all'interno del gruppo di una G-SIB¹⁵⁸: la maggior parte delle garanzie trasferibili alla BNS si trovano nelle filiali svizzere. Le case madri hanno sì accesso al dispositivo ELA della BNS, ma attualmente dispongono di garanzie idonee solo in misura molto limitata rispetto al fabbisogno potenziale. Nel caso di una crisi può però sorgere un fabbisogno di liquidità particolarmente elevato a livello della banca madre, com'è avvenuto per Credit Suisse.

¹⁵³ Bank of England Independent Evaluation Office, *Evaluation of the BoE's approach to providing sterling liquidity*, gennaio 2018, pag. 12 (punto 2.2): «Our external outreach exercise suggested that firms view it as akin to emergency liquidity assistance, to be used reluctantly in the event of a very severe stress – and possibly only after damaging actions have been taken [...]».

¹⁵⁴ Bank of England Database, consultabile all'indirizzo: <https://www.bankofengland.co.uk>.

¹⁵⁵ European Central Bank (statistical data warehouse), consultabile all'indirizzo: <https://sdw.ecb.europa.eu/>.

¹⁵⁶ Armantier et al., *History of Discount Window Stigma*, Liberty Street Economics, 10 agosto 2015.

¹⁵⁷ Lee e Sarkar, *Is there Discount Window Stigma in the United Kingdom?*, Liberty Street Economics, 12 settembre 2016: «[We] conclude that bilateral lending by central banks may tend to become stigmatized to some extent, no matter how the lending facility is structured».

¹⁵⁸ Cfr. anche il rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche del 2023, *Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse*, 1° settembre 2023, pag. 40 segg.

Questa situazione iniziale può portare a sfide riguardo a due circostanze che si sono verificate in maniera esemplare anche nel caso di Credit Suisse, ovvero a) trasferimenti di garanzie e liquidità all'interno del gruppo e b) attivi contabilizzati all'estero:

- il trasferimento di garanzie o liquidità all'interno del gruppo comporta delle sfide: le controparti della BNS sono le unità svizzere di una G-SIB, quindi la banca madre e la filiale svizzera. Fino a questo momento la banca madre dispone però solo in misura molto limitata di garanzie utilizzabili. A loro volta, le garanzie presenti presso la filiale possono essere trasferite solo in parte alla banca madre e da lì ad altre unità del gruppo, tra l'altro a causa delle prescrizioni dettate dal piano d'emergenza (tutela delle funzioni di rilevanza sistemica in Svizzera). Inoltre, anche la direzione può disporre ulteriori restrizioni, per esempio al fine di ridurre l'esposizione al rischio per la filiale svizzera;
- mentre i titoli che si trovano all'estero possono essere forniti anche tramite depositari esteri, i crediti nazionali non ipotecari (un mix eterogeneo di crediti di «wealth management», crediti in conto corrente a imprese e crediti di investimento) e i crediti esteri non possono essere utilizzati direttamente come garanzie in Svizzera. La BNS li accetta solo in forma cartolarizzata, il che comporta che la banca deve predisporre a tal fine apposite strutture. Un'altra possibilità per risolvere il problema consiste nell'accesso a linee di liquidità estere.

9.3.5 Interdipendenze con la prima e la terza linea di difesa

Per quanto riguarda la garanzia di liquidità tramite il LoLR nel quadro della seconda linea di difesa, si pongono le questioni della delimitazione e dei possibili effetti di incentivazione sia rispetto alla prima che alla terza linea di difesa.

Rispetto alla prima linea di difesa, cioè la copertura attraverso mezzi propri della banca, sussiste il pericolo che le banche si affidino troppo al LoLR, trascurando così la gestione della propria liquidità. Tale rischio viene attenuato fondamentalmente applicando esigenze prudenziali alla liquidità propria della banca (regolamentazione della liquidità) e attraverso una compensazione per l'uso di ELA superiore ai costi di mercato. La prassi ha dimostrato che anche la stigmatizzazione rappresenta un fattore inibitorio importante nel quadro del ricorso al dispositivo ELA.

Sussiste inoltre il pericolo che il trasferimento di garanzie alla BNS e alle banche centrali estere, necessario per incrementare il volume di garanzie computabile per l'uso di ELA, non venga preparato a sufficienza in termini giuridici (p. es. contratti con i clienti) e operativi (p. es. sistemi IT). Finora le banche hanno dato in genere troppo poco peso al vantaggio potenziale in caso di crisi rappresentato da tali operazioni preparatorie, non volendo sostenerne i costi. In questo modo la banca si risparmia costi notevoli in tempi tranquilli, ma in periodi di crisi la mancata preparazione può rendere necessario un intervento statale più vigoroso. Bisogna sottolineare che finora le banche, escluso il vantaggio potenziale in una crisi, non avevano alcun tipo di incentivazione economica a mettere in atto costosi lavori preparatori.

Simili incentivi a incrementare il volume di garanzie accettate ai fini dell'ELA sono stati ora introdotti con le esigenze rivedute in materia di liquidità per le SIB, da adempiere integralmente entro la fine del 2024, prevedendo che per soddisfare tali esigenze è computabile un determinato ammontare dei crediti ipotecari predisposti per l'ELA (cfr. art. 20a cpv. 3 OLiQ). Anche il progetto sul PLB prevede un ulteriore meccanismo di incentivazione, in base al quale maggiore è l'entità delle garanzie predisposte per l'ELA, minore sarà l'importo forfettario *ex ante* che le SIB dovranno versare (cfr. art. 32c cpv. 4 D-LBCR¹⁵⁹). Si può partire dal presupposto che tali incentivi siano assolutamente efficaci.

L'introduzione di un PLB genera inoltre interdipendenze anche tra la seconda e la terza linea di difesa. Il fabbisogno di liquidità in una crisi dipende sostanzialmente dal volume e dalla struttura delle passività della SIB interessata e dall'entità della perdita di fiducia. Pertanto anche nel caso di Credit Suisse il fabbisogno totale è stato individuato mediante un'analisi delle passività: il potenziale fabbisogno massimo è stato calcolato sulla base della somma degli impegni che sarebbero potuti defluire nel breve termine, con l'aggiunta di una riserva di sicurezza. Per poter calcolare l'ammontare del PLB da concedere, a tale valore è stato poi sottratto l'importo potenziale di ELA (e di ELA+, nel caso del pacchetto di misure di Credit Suisse).

La nuova configurazione risultante dall'introduzione dello strumento PLB implica inoltre che il volume di ELA incida fortemente su come il sostegno alla liquidità complessivamente necessario viene suddiviso tra ELA e PLB, senza che il Consiglio federale o la Delfin, responsabili della decisione in merito alla concessione delle garanzie necessarie per il PLB, abbiano alcuna influenza al riguardo.

Per contro si deve osservare che con una maggiore capacità ai fini della concessione di ELA non solo diminuisce l'entità del PLB eventualmente necessario in caso di risanamento, ma nel quadro di un risanamento verrebbero utilizzati più attivi per la concessione di ELA e quindi in caso di fallimento la sostanza disponibile per coprire i crediti legati alla concessione di un PLB sarebbe inferiore.

Tuttavia, dal punto di vista del Consiglio federale, la suddivisione di un potenziale sostegno alla liquidità tra la seconda e la terza linea di difesa non è un gioco a somma zero. Vi sono chiari vantaggi nell'optare per una seconda linea di difesa più solida – che comporta quindi un fabbisogno minore per la terza. Da un lato, in una situazione di crisi l'attuazione dello strumento ELA è preferibile in termini operativi, anche perché si devono coinvolgere meno attori. Ma, soprattutto dal punto di vista dello Stato, è preferibile concedere liquidità dietro garanzia, prima di fornire garanzie.

Infine, un ampliamento del potenziale ai fini del LoLR può aumentare complessivamente anche quello per la concessione di liquidità della seconda e della terza linea di difesa, poiché vengono predisposte più garanzie da fornire alla BNS – che quindi in caso di crisi possono essere a disposizione delle autorità svizzere senza essere già state riservate da altri creditori¹⁶⁰.

¹⁵⁹ FF 2023 2166

¹⁶⁰ Anche Tucker sottolinea questo punto, sostenendo inoltre che la delimitazione tra la seconda e la terza linea di difesa, data la sua importanza, dovrebbe essere chiarita dal legislatore. Perizia Tucker, pag. 93.

9.3.6 ELA per banche senza rilevanza sistemica¹⁶¹

Dalle crisi che nel mese di marzo del 2023 negli Stati Uniti hanno interessato la Silicon Valley Bank, la Signature Bank e la First Republic Bank è emerso che, in determinate circostanze, banche di dimensioni e con modelli di attività diversi possono ritrovarsi in situazioni in cui necessitano rapidamente di molta liquidità e sono in grado di destabilizzare il sistema finanziario. Alla luce di queste considerazioni, potrebbero verificarsi anche in Svizzera casi in cui un dispositivo ELA per banche che non hanno rilevanza sistemica potrebbe contribuire alla stabilità finanziaria¹⁶².

Le basi legali attuali non limitano la cerchia di banche che fundamentalmente possono ricevere ELA. La LBN consente alla BNS di effettuare operazioni di credito «con banche e altri operatori del mercato finanziario». Mentre il dispositivo ELA finora è stato predisposto per le SIB, in futuro la BNS grazie alla messa in atto di un'apposita iniziativa potrà concedere, se necessario, liquidità a tutte le banche a fronte di garanzie ipotecarie¹⁶³. L'iniziativa è stata avviata nel 2019 e l'attuazione è iniziata lo scorso anno con un progetto pilota. Alla fine del 2023 la BNS ha informato tutte le banche in merito al progetto.

Mentre le ipoteche delle banche attive nell'ambito delle operazioni di credito in Svizzera rappresentano una posizione di bilancio non liquida assai significativa (l'85 % di tutti i crediti nazionali è costituito da ipoteche¹⁶⁴), le banche che in rapporto al volume di bilancio non esercitano un'attività ipotecaria rilevante o non la esercitano affatto (p. es. banche che gestiscono patrimoni) non possono usufruire di questo programma o possono farlo solo in misura molto ridotta.

Prima di poter far capo a questi nuovi processi, la banca deve mettere in conto un periodo di uno o due anni. Nel periodo di preparazione, le banche che vi partecipano devono soprattutto apportare modifiche ai processi interni, inserire clausole di trasferimento nei contratti con i clienti e cambiare i creditori nelle proprie cartelle ipotecarie registrali. Non è fattibile attuare i preparativi nel breve termine soltanto al momento del bisogno. Oltre a dare un contributo alla stabilità finanziaria, l'iniziativa dovrebbe incrementare anche l'efficienza dell'attività bancaria grazie all'ulteriore digitalizzazione della rete ipotecaria.

Più sono le banche che predispongono queste misure preparatorie in vista dell'ottenimento di liquidità, maggiore è il margine di intervento della BNS in caso di necessità. Nella fase di sviluppo e prima della crisi di Credit Suisse, varie banche hanno rifiutato di partecipare al progetto pilota, facendo riferimento tra l'altro ai costi e alla propria solidità, da esse giudicata elevata.

¹⁶¹ Perizia Tucker, pag. 92, raccomandazione 2.

¹⁶² FMI, *Financial Stability Assessment Program Switzerland 2019*, 26 giugno 2019, paragrafo 70: «*The SNB should issue policies and procedures supporting its authority to provide ELA to any bank that is considered systemic and viable under certain circumstances*».

¹⁶³ BNS, *Considerazioni introduttive della Direzione generale*, conferenza stampa, 21 settembre 2023, pag. 4.

¹⁶⁴ BNS, *Considerazioni introduttive della Direzione generale*, conferenza stampa, 21 settembre 2023, pag. 5.

9.4 Possibili misure

I numeri seguenti illustrano le possibili misure nell'ambito del «lender of last resort». Considerate le interdipendenze che le caratterizzano, le misure vengono analizzate anche nella loro totalità insieme alle misure proposte nel capitolo precedente sulla liquidità e in quello seguente sul «public liquidity backstop». Nel numero 10.4.2 si riassumeranno quindi le riflessioni sulle tre linee di difesa nell'ambito della liquidità e si proporrà una combinazione di misure concrete.

9.4.1 Estensione del potenziale di approvvigionamento di liquidità tramite il LoLR

Una possibile misura consiste nell'estendere notevolmente il potenziale di approvvigionamento di liquidità tramite la BNS in veste di prestatrice di ultima istanza (LoLR). Tenendo conto di questo obiettivo, nel quadro dell'attuazione del postulato 23.3445 Esame degli strumenti della BNS, e in considerazione del mandato costituzionale della BNS, si dovrebbero esaminare ed eventualmente adeguare le attuali condizioni quadro normative del LoLR. Il mandato della BNS di rifornire il mercato monetario del franco svizzero di liquidità e di contribuire alla stabilità finanziaria deve essere conciliato con i suoi compiti di tutela della stabilità dei prezzi.

Mentre la necessità di adeguamento deve essere chiarita senza preconcetti, le riflessioni dovrebbero orientarsi ad alcuni principi importanti:

- la concessione di liquidità nel quadro del LoLR avviene a fronte di garanzie;
- la funzione del LoLR deve considerare l'impiego di linee di liquidità sia ordinarie sia straordinarie;
- l'approvvigionamento di liquidità tramite il LoLR deve essere possibilmente stimabile per i mercati, per altre autorità coinvolte nella vigilanza o in un eventuale risanamento e per le banche interessate;
- deve risultare un buon rapporto costi-benefici per le banche e per la BNS.

Nel quadro di tali misure e in base alle nuove interdipendenze fra le linee di liquidità del LoLR e la pianificata introduzione di un PLB (il PLB diventa un'opzione concreta nel momento in cui si esauriscono le linee di liquidità del LoLR), occorre rivalutare cosa si debba intendere con il concetto di «garanzie sufficienti» di cui all'articolo 9 capoverso 1 lettera e LBN e se tale concetto non debba eventualmente essere concretizzato (non da ultimo nel caso in cui vi si debbano associare anche concreti obblighi giuridici, v. n. 9.4.2). Appare tuttavia indiscusso il fatto che il concetto di «garanzie sufficienti» nel caso di un sostegno di liquidità straordinario assume un altro significato rispetto alle operazioni di politica monetaria ordinaria¹⁶⁵.

¹⁶⁵ BNS, *Gutachten der SNB zur notenbankrechtlichen Zulässigkeit der Beteiligung der Schweizerischen Nationalbank am Massnahmenpaket zur Stärkung des Finanzsystems*, 13 ottobre 2008, pag. 5.

L'obiettivo è quello di garantire tempestivamente il fabbisogno di liquidità nel modo più efficace ed efficiente in caso di crisi imminente, anche dietro garanzie che sono meno negoziabili e meno liquide. A tal fine esistono varie linee di liquidità tramite cui le banche possono ricevere liquidità dal LoLR a fronte di un'ampia gamma di garanzie.

Secondo Tucker, l'approvvigionamento di liquidità mediante il LoLR dovrebbe avvenire innanzitutto tramite le linee di liquidità ordinarie che consentono anche il ricorso a garanzie meno liquide¹⁶⁶. Uno strumento di questo tipo potrebbe essere creato introducendo nuove linee di liquidità e adattando¹⁶⁷ quelle attuali. Di conseguenza, il ricorso all'ELA vero e proprio sarebbe necessario solo in via sussidiaria. L'ottenimento di liquidità tramite le linee di liquidità ordinarie avviene in genere secondo il principio «no-questions-asked» e quindi non è legato, per esempio, a condizioni relative a misure accompagnatorie.

È necessario esaminare con attenzione i vantaggi e gli svantaggi correlati a un'estensione del potenziale di approvvigionamento di liquidità tramite il LoLR. Creando un panorama più ampio di opzioni di accesso alla liquidità mediante le linee di liquidità della BNS si potrebbe in parte contrastare il problema della stigmatizzazione, pur senza eliminarlo del tutto. La suddetta estensione potrebbe inoltre incentivare ulteriormente le banche a predisporre garanzie. L'utilizzo tempestivo ed esteso di garanzie da parte della banca nell'ambito delle linee di liquidità della BNS comporta tuttavia anche svantaggi. Vanno considerati in particolare eventuali incentivi inappropriati («moral hazard»), poiché in caso di elevati deflussi di liquidità determinati da comportamenti rischiosi o da decisioni sbagliate da parte della banca, la possibilità di ricorrere alle linee di liquidità della BNS potrebbe rappresentare una sorta di assicurazione. Pertanto, in un dispositivo di questo tipo è altresì importante chiarire le delimitazioni e assicurare che anche in una grave crisi con possibili misure di risanamento siano disponibili, oltre ai mezzi propri delle banche, sufficienti garanzie accettate dalle banche centrali. L'obiettivo deve essere quello di ricorrere al PLB il meno possibile.

Nel contesto del rafforzamento del potenziale di approvvigionamento di liquidità tramite il LoLR si deve far sì che le banche si preparino in anticipo, sia dal punto di vista giuridico che operativo, alla richiesta di linee di liquidità potenzialmente ampie (v. n. 9.4.2).

Inoltre, si devono considerare anche eventuali adattamenti delle responsabilità e competenze in ambito di stabilità finanziaria che potrebbero risultare dall'analisi operata dalla CPI. La formulazione dei compiti nel quadro del LoLR ha ripercussioni su altre autorità ed esistono rapporti di interdipendenza tra le autorità coinvolte in una crisi^{168, 169}.

¹⁶⁶ Perizia Tucker, pagg. 70 e 93.

¹⁶⁷ Cfr. anche il rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche del 2023, *Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse*, 1° settembre 2023, pag. 36 e segg. e pag. 45 seg.

¹⁶⁸ Perizia Tucker, pag. 55

¹⁶⁹ Cfr. anche il cap. 17.

9.4.2 **Obbligo delle banche di attuare misure preparatorie per l'utilizzo delle linee di liquidità**¹⁷⁰

Affinché in caso di emergenza l'approvvigionamento di liquidità possa avvenire rapidamente, è imprescindibile che le banche eseguano tutti i lavori preparatori giuridici e operativi (p. es. ai fini dell'ordinazione di garanzie). Le banche devono predisporre in anticipo a livello operativo i processi per il ricorso alle linee di liquidità, testarli regolarmente e intraprendere i passi necessari affinché gli attivi della banca siano configurati in modo da poter essere accettati dalla BNS come garanzia sufficiente. Il volume di liquidità potenzialmente ottenibile può essere notevolmente incrementato grazie ad adeguate operazioni preparatorie.

Una misura per il rafforzamento e il migliore sfruttamento del potenziale di approvvigionamento di liquidità tramite il LoLR consiste quindi nell'introduzione, almeno per le SIB, di obblighi prudenziali per queste misure preparatorie¹⁷¹. Il gruppo di esperti sulla stabilità delle banche sostiene che si dovrebbero elaborare norme prudenziali che permettano alla FINMA di dare istruzioni alle SIB riguardo alla predisposizione – nella sede più adatta all'interno del gruppo – di sufficienti garanzie trasferibili e non gravate presso la BNS e le banche centrali estere per poter garantire l'accesso a fondi liquidi supplementari in caso di necessità¹⁷².

Nel quadro di questi obblighi, per le SIB si potrebbe per esempio prescrivere un volume minimo di garanzie da predisporre, calibrato sugli impegni a breve termine al netto delle HQLA detenute oltre la soglia dell'esigenza di liquidità prudenziale.

La predisposizione di sostegni alla liquidità comporta dei costi per le banche, che in determinate circostanze possono essere molto elevati. Le prescrizioni per le banche devono avere un rapporto costi-benefici ragionevole e questo aspetto dovrebbe essere preso in considerazione nell'attuazione di nuovi obblighi. I costi possono inoltre essere influenzati dalla configurazione delle condizioni quadro¹⁷³. Nei Cantoni si possono per esempio ridurre i costi per la predisposizione di ipoteche ai fini del dispositivo ELA grazie a condizioni quadro che agevolino il coordinamento di modifiche di massa riguardanti i creditori delle cartelle ipotecarie registrate e la conversione di cartelle ipotecarie dalla forma documentale a quella registrata.

Nell'introdurre obblighi per i lavori preparatori si devono considerare i modelli di attività eterogenei delle banche: per esempio, non tutte le banche operano nel settore ipotecario nazionale. Introducendo obblighi prudenziali si deve altresì migliorare la possibilità di stimare le condizioni quadro relative a una linea di liquidità e al suo possibile ottenimento, per esempio nel quadro delle linee di liquidità ordinarie.

¹⁷⁰ Cfr. in merito a questa misura possibile la perizia Ammann et al., n. 4.4.2. e la perizia Tucker, pag. 94, raccomandazione 5.

¹⁷¹ Cfr. anche Group of Thirty (G30), *Bank Failures and Contagion: Lender of Last Resort, Liquidity, and Risk Management*, 9 gennaio 2024, pag. 10.

¹⁷² Rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche, *Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse*, 1° settembre 2023, pag. 45 seg.

¹⁷³ Nella perizia di Ammann et al. si contempla la creazione di esigenze istituzionali e tecniche per far sì che una porzione più ampia di garanzie di alto valore ma illiquide sia disponibile ai fini dell'acquisizione di liquidità. Cfr. Ammann et al., *Reformbedarf in der Regulierung von «Too Big to Fail» Banken*, 19 maggio 2023, pag. 40.

Si deve osservare infine che il livello di garanzia dipende anche dalla possibilità di un «netting» di posizioni di attivi o passivi relative ai clienti. Inoltre, gli attivi possono essere costituiti in pegno solo una volta. Per esempio, la prescrizione di un volume minimo di garanzie ai fini del dispositivo ELA potrebbe entrare in conflitto con le condizioni riguardanti la garanzia dei depositi. La legge sulle banche prevede che il 125 per cento dei depositi privilegiati sia coperto da attivi situati in Svizzera. Le garanzie che servono per la copertura di questa esigenza non possono essere utilizzate contemporaneamente per ottenere linee di liquidità.

9.4.3 Ampliamento dell'accesso alle linee di liquidità offerte dalle banche centrali estere

Una parte importante degli attivi del gruppo UBS si trova all'estero. Anziché preparare questi attivi per il trasferimento alla BNS (p. es. quali crediti in forma cartolarizzata), è possibile depositarli anche presso banche centrali estere, secondo quanto stabilito dalle direttive delle stesse.

Per incentivare la preparazione dell'accesso al sostegno alla liquidità da parte delle banche centrali estere, in presenza di determinate condizioni le garanzie per l'eventuale ottenimento di liquidità da parte delle banche centrali estere dovrebbero poter essere conteggiate almeno parzialmente in un nuovo volume minimo di garanzie ai fini del dispositivo ELA.

L'ampliamento dell'accesso potrebbe far aumentare il volume complessivo di aiuti alla liquidità. Inoltre, l'apporto diretto di liquidità all'estero incrementerebbe la flessibilità durante le crisi e permetterebbe di affrontare in maniera mirata il problema della scarsa trasferibilità della liquidità tra diversi enti giuridici in seno al gruppo («aprovvisionamento in loco» delle unità operative). Infine, la liquidità potrebbe essere ottenuta direttamente nella rispettiva valuta estera.

9.4.4 Riduzione del problema della stigmatizzazione

La problematica della stigmatizzazione correlata al ricorso al dispositivo ELA e in generale ai sostegni alla liquidità in fase di crisi, esposta al numero 9.3.3, rappresenta una sfida importante per tutte le banche centrali ed è fondamentalmente un fenomeno inevitabile. Tuttavia si possono ipotizzare misure che abbiano quanto meno l'obiettivo di attenuarla in parte. Ciò potrebbe rivelarsi utile soprattutto in casi meno gravi rispetto alla crisi in termini di fiducia vissuta da Credit Suisse.

Il gruppo di esperti sulla stabilità delle banche sostiene che una banca centrale dovrebbe mettere a disposizione liquidità aggiuntiva su base continua seguendo l'esempio della Bank of England e che dovrebbe rendere queste operazioni quanto più possibile di uso corrente¹⁷⁴. L'obiettivo è quindi evitare che il mercato classifichi l'utilizzo di una linea di liquidità come un'operazione straordinaria.

¹⁷⁴ Rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche del 2023, *Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse*, 1° settembre 2023, pag. 39 seg.

Un eventuale ottenimento di liquidità mediante linee di liquidità ordinarie potrebbe dunque contribuire a ridurre l'effetto di stigmatizzazione. Come menzionato più sopra, in linea di principio le operazioni dovrebbe essere rese quanto più possibile di uso corrente. Questo vale però soltanto se il problema di liquidità non si basa su motivi fondamentali di natura strategica per l'attività o l'organizzazione e può essere risolto tramite sostegni alla liquidità. In caso di problemi di carattere fondamentale si rendono obbligatorie misure accompagnatorie, da attuare d'intesa con altre autorità. Come mostra l'esperienza di Stati esteri di cui si è detto sopra, anche le linee di liquidità «discount window» vengono per esempio utilizzate con estrema prudenza e sono associate a una stigmatizzazione.

I rischi legati alla pubblicazione del sostegno alla liquidità devono essere presi sul serio. Una possibile misura in questo senso consiste nell'adattare gli obblighi di pubblicazione. Tucker propone per esempio che l'ottenimento di ELA sia reso pubblico solo se non si prevedono conseguenze negative per la banca interessata¹⁷⁵, creando così una finestra temporale di durata maggiore per gestire la causa dei deflussi di liquidità.

Affinché l'ottenimento di ELA possa essere considerato più a lungo quale informazione confidenziale è necessaria un'adeguata base giuridica in Svizzera, sia per la BNS sia per le banche (per la rendicontazione periodica e la pubblicazione ad hoc), nonché adeguamenti a livello internazionale. Nell'adattare gli obblighi di pubblicazione si devono ponderare i vantaggi di tale regolamentazione e il requisito della trasparenza del mercato nei confronti degli investitori. Si deve considerare anche l'obbligo di rendiconto della BNS, che potrebbe comunque essere garantito anche con una rendicontazione differita¹⁷⁶.

9.4.5 Maggiore trasferibilità del sostegno alla liquidità all'interno di un gruppo bancario

Anche se le case madri di una G-SIB possono rafforzare il proprio potenziale ai fini del ricorso al dispositivo ELA, ciò non permette di correggere del tutto le asimmetrie esistenti all'interno di una G-SIB. Un trasferimento di liquidità all'interno del gruppo può compensare in una qualche misura questi squilibri, per quanto, come esposto al numero 9.3.4, nella prassi esistano dei limiti.

Una possibile misura per aumentare la trasferibilità consiste in particolare nella predisposizione di transazioni garantite tra gli enti giuridici. Determinate garanzie si prestano a coprire transazioni interne ma non sono adatte per quelle esterne (p. es. a causa di asimmetrie del flusso di informazioni in caso di garanzie complesse, di questioni legate alla protezione dei dati o al segreto bancario). Questa misura aumenta la flessibilità in situazioni di crisi. Allo stesso tempo, garantendo le transazioni interne, il rischio per le controparti interne al gruppo rimane limitato.

¹⁷⁵ Perizia Tucker, pag. 74.

¹⁷⁶ Nell'eventualità di una modifica delle disposizioni sulla rendicontazione della BNS, bisognerebbe tener conto in particolare del fatto che il consuntivo annuale costituisce segnatamente la base per il calcolo della distribuzione dell'utile ai Cantoni e per la delibera della distribuzione dei dividendi da parte dell'assemblea generale degli azionisti.

9.4.6 Conclusioni e combinazione di misure proposta per le tre linee di difesa nell'ambito della liquidità

Le relative considerazioni si trovano nel numero 10.4.2.

10 «Public liquidity backstop»

10.1 Situazione iniziale

La Svizzera non dispone di un PLB disciplinato in modo esplicito a livello legislativo. Il PLB introdotto in virtù del diritto di necessità nel quadro della crisi di Credit Suisse sulla base dell'articolo 184 capoverso 3 e dell'articolo 185 capoverso 3 della Costituzione (Cost.)¹⁷⁷ ha dimostrato positivamente come questo strumento possa aiutare una banca a guadagnare fiducia in caso di crisi di liquidità. Il PLB è previsto nel relativo standard internazionale¹⁷⁸ e costituisce la terza linea di difesa, che entra in gioco dopo l'impiego della liquidità propria della banca (prima linea di difesa) e dell'approvvigionamento di liquidità tramite il LoLR (seconda linea di difesa). Nonostante le prime due linee di difesa, non si può escludere che i deflussi di liquidità di una banca sostanzialmente solvente superino le garanzie disponibili. Va sottolineato che la rapidità dei deflussi, notevolmente incrementata dalle realtà digitali, accresce la possibilità che questo accada. Il PLB serve a rafforzare *ex ante* la fiducia degli operatori del mercato nella proficua continuazione di una SIB. Il PLB consente inoltre di mettere a disposizione, in via temporanea e a determinate condizioni, la liquidità necessaria per permettere il risanamento o la liquidazione in via fallimentare mantenendo le funzioni di rilevanza sistemica.

Il 6 settembre 2023 il Consiglio federale ha adottato un messaggio sull'introduzione di una garanzia di liquidità statale per le SIB (PLB) e il completamento dell'attuale regolamentazione TBTF svizzera conformemente alle raccomandazioni internazionali¹⁷⁹. Al momento della pubblicazione del presente rapporto, il corrispondente disegno di legge è discusso nelle Camere federali.

Con il PLB, la BNS può garantire in via sussidiaria a una SIB che affronta una crisi mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia della Confederazione in caso di dissesto (terza linea di difesa), dopo che la dotazione di fondi liquidi propri della banca e le sue possibilità di rifinanziamento sul mercato (prima linea di difesa) nonché la possibilità di ottenere altre forme di sostegno alla liquidità da parte della BNS (seconda linea di difesa) sono state esaurite. Oltre al principio della sussidiarietà, la concessione di un PLB è subordinata ad altre condizioni: l'avvio di una procedura di risanamento, la solvibilità della banca, l'interesse pubblico e la proporzionalità dell'intervento statale.

¹⁷⁷ RS 101

¹⁷⁸ FSB, *Guiding Principles on the temporary funding needed to support the orderly resolution of a global systemically important bank (GSIB)*, 18 agosto 2016.

¹⁷⁹ FF 2023 2165

Non sussiste alcun diritto alla concessione di un PLB. Poiché la liquidità necessaria dipende in modo determinante dalla SIB interessata, dallo scenario di crisi e da altre misure da adottare, la decisione in merito alla concessione viene presa caso per caso. Lo stesso accade per la definizione dell'ammontare necessario della garanzia in caso di dissesto. Ai fini della concessione di una garanzia in caso di dissesto, il Consiglio federale sottopone alla DelFin il credito d'impegno necessario tramite procedura d'urgenza.

Il rischio per la Confederazione deve essere attenuato in diversi modi:

- *importo forfettario ex ante*: per compensare il rischio assunto dalla Confederazione rappresentato dalla possibilità di dover concedere alla BNS garanzie in caso di dissesto, è previsto il versamento da parte delle SIB di un importo forfettario *ex ante*, che confluirà nel bilancio generale della Confederazione. Questo dovrebbe servire al contempo a smorzare le distorsioni della concorrenza tra SIB e banche prive di rilevanza sistemica. L'importo forfettario *ex ante* è dovuto annualmente, a prescindere dal fatto che venga concesso un mutuo a sostegno della liquidità coperto da una garanzia della Confederazione in caso di dissesto;
- *privilegio nel fallimento*: per ridurre il rischio di perdita per la Confederazione in caso di attivazione dello strumento PLB, è previsto un privilegio nel fallimento per i crediti della BNS derivanti dai mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia della Confederazione;
- *premi, interessi e costi per prestazioni di terzi*: alla Confederazione deve essere accordato un premio per la messa a disposizione di una garanzia in caso di dissesto, mentre alla Confederazione e alla BNS deve essere attribuito un premio a copertura del rischio sui mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto effettivamente utilizzati. Inoltre, la BNS avrà il diritto di riscuotere interessi per compensare i costi sostenuti per la concessione del mutuo. L'ammontare dei premi viene deciso in base al singolo caso. Eventuali costi per prestazioni di terzi vengono addebitati direttamente alla SIB.

Per ridurre gli incentivi inappropriati derivanti dalla concessione di mutui a sostegno della liquidità da parte della BNS, la SIB, per la durata del ricorso a mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto, deve non solo pagare i summenzionati premi e interessi adeguati, ma pure rispettare una serie di condizioni, in particolare:

- il divieto di versare dividendi e il divieto di concedere e rimborsare mutui ai proprietari della società madre del gruppo nonché di restituire apporti di capitale; nonché
- il divieto di compiere atti che possano ritardare o compromettere il rimborso dei mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto.

La violazione di queste condizioni comporta conseguenze penali.

Non da ultimo, l'incentivo ad adottare comportamenti indesiderati viene ridotto dal rafforzamento delle misure concernenti le retribuzioni. In futuro la possibilità di richiedere la restituzione di retribuzioni variabili già versate deve essere prevista in modo esplicito. La FINMA può inoltre disporre ampie misure nei confronti di organi (p. es. sostituzione del consiglio di amministrazione e della direzione).

Il solo fatto che esista la possibilità di ottenere un PLB può avere effetti preventivi sul mercato e, all'occorrenza, evitare che le banche siano prese d'assalto dai depositanti. La creazione di questo strumento può generare fiducia negli investitori e nella clientela e contribuire a far sì che anche durante una crisi questi mantengano o avviino relazioni commerciali con la banca interessata. Allo stesso tempo, nel caso di una G-SIB ciò accresce la fiducia delle autorità di vigilanza estere riguardo alla sua capacità di risanamento. Si riduce così il rischio che autorità estere impongano esigenze prudenziali più rigide agli enti giuridici della G-SIB domiciliati nel loro Paese o limitino la possibilità di trasferire capitali e liquidità (il cosiddetto «ring fencing»). Grazie alla sua semplice esistenza, un PLB regolato esplicitamente può quindi contribuire a evitare di doversi fare effettivamente ricorso.

Il progetto del Consiglio federale del 6 settembre 2023 comprende anche disposizioni che vanno al di là dell'introduzione del concetto di PLB conformemente ai parametri di riferimento stabiliti dal Consiglio federale l'11 marzo 2022. Tali disposizioni riguardano la possibilità di concessione di mutui supplementari della BNS a sostegno della liquidità (ELA+). Questi mutui sono serviti per superare la fase critica fino alla concessione dei mutui a sostegno della liquidità con garanzia della Confederazione in caso di dissesto (PLB). La concessione di ELA+ è possibile fino al 31 dicembre 2027.

10.2 Confronto internazionale

10.2.1 FSB

Nel documento sugli elementi chiave («key attributes»¹⁸⁰), il FSB stabilisce i principi fondamentali per una risoluzione efficace delle banche, il cui obiettivo prioritario è quello di consentire la risoluzione – che nel contesto svizzero corrisponde al risanamento o alla liquidazione in via fallimentare – delle banche senza esporre i contribuenti a perdite. Nello stesso documento sono stabiliti anche i principi riguardanti l'approvvigionamento di liquidità applicabili alle G-SIB nella fase di risoluzione¹⁸¹. Il FSB ha specificato i principi riguardanti l'approvvigionamento di liquidità nel documento sui «guiding principles»¹⁸², dove ha pure introdotto il concetto di PLB.

Ai sensi dei «guiding principles», il fabbisogno di liquidità nel contesto di una risoluzione deve essere coperto in prima istanza da fonti di liquidità private. Le autorità mettono a disposizione liquidità solo dopo l'adempimento di determinate condizioni e nella misura strettamente necessaria al fine di ridurre il rischio di creare incentivi inappropriati («moral hazard»). Secondo i «guiding principles» si deve dunque ricorrere al PLB nei casi in cui sia necessario e appropriato al fine di attuare la strategia di risoluzione e rafforzare di conseguenza la stabilità finanziaria. Tale strumento è volto a promuovere la fiducia del mercato e a indurre le controparti private a continuare a fornire liquidità alla banca durante la risoluzione. Il PLB deve inoltre essere ritenuto

¹⁸⁰ FSB, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, 15 ottobre 2014.

¹⁸¹ FSB, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, 15 ottobre 2014, n. 6.

¹⁸² FSB, *Guiding Principles on the temporary funding needed to support the orderly resolution of a global systemically important bank (GSIB)*, 18 agosto 2016.

credibile riguardo alla sua capacità di coprire il previsto fabbisogno di liquidità della banca in fase di risoluzione e di consentire l'attuazione della strategia di risoluzione privilegiata dall'autorità di risoluzione competente nonché riguardo alla sua portata, che deve permettere la risoluzione di più G-SIB contemporaneamente. La liquidità deve essere messa a disposizione non più a lungo di quanto sia necessario per mantenere le funzioni cruciali di rilevanza sistemica nel corso di una risoluzione ordinata, ma comunque per il tempo che serve alla banca per accedere nuovamente a fonti di liquidità private.

La possibilità di ricorrere a un PLB è correlata al rischio di incentivi inappropriati: può infatti indurre una banca a contare sull'approvvigionamento di liquidità attraverso il PLB in caso di risoluzione, tralasciando di conseguenza misure di potenziamento della liquidità di carattere preventivo. Il rischio di «moral hazard» va ridotto al minimo, per esempio assegnando allo strumento del PLB il carattere di sussidiarietà e prevedendo prescrizioni sufficientemente rigide in materia di liquidità. Il fabbisogno di liquidità della banca deve essere coperto in prima istanza da fonti di liquidità private, perciò è opportuno introdurre incentivi finanziari che inducano a rinunciare rapidamente al ricorso al PLB. Si deve inoltre evitare che l'ente pubblico subisca perdite a seguito della concessione di un PLB. Pertanto devono essere previsti meccanismi *ex ante* o *ex post* per compensare eventuali perdite.

L'autorità di risoluzione istituisce per le G-SIB della propria giurisdizione un piano di liquidità che sia parte integrante del piano di risoluzione, che stimi il fabbisogno di liquidità in caso di risoluzione e identifichi le possibili fonti di liquidità. In questo contesto la disponibilità di un PLB rappresenta, insieme al finanziamento mediante il mercato privato e l'ulteriore accesso a linee di liquidità delle banche centrali, un elemento cruciale per garantire una liquidità sufficiente.

10.2.2 UE

Il Comitato di risoluzione unico (Single Resolution Board, SRB) è l'autorità di risoluzione centrale all'interno dell'unione bancaria dell'UE. Insieme alle autorità di risoluzione nazionali, costituisce il meccanismo di risoluzione unico («single resolution mechanism», SRM), di cui fa parte un fondo di risoluzione unico («single resolution fund», SRF) a cui possono accedere tutte le banche dell'unione bancaria dell'UE per sostegni speciali alla liquidità in caso di risoluzione. Il SRF serve a garantire un'applicazione effettiva delle misure di risoluzione e può essere impiegato sia per misure di sostegno alla liquidità sia per misure di capitalizzazione (concessione di crediti o acquisto di attivi).

Il SRF è finanziato mediante contributi *ex ante* delle banche dei 21 Stati membri dell'unione bancaria ed è stato costituito dal 2016 al 2023¹⁸³. Alla fine del 2023 tutti gli Stati membri dell'unione bancaria avevano raggiunto il valore-obiettivo di almeno l'uno per cento dei depositi garantiti degli istituti di credito. Il SRB mette a disposizione il sostegno alla liquidità sostanzialmente in cambio di garanzie. All'interno

¹⁸³ Cfr. le indicazioni relative al SRF sul sito web del SRB, consultabili all'indirizzo: <https://www.srb.europa.eu/en/single-resolution-fund>.

dell'unione bancaria, il meccanismo europeo di stabilità (MES) esercita il ruolo di «common backstop». Il MES può essere applicato qualora le risorse del SRF non siano sufficienti per l'attuazione delle misure di risoluzione. Attualmente il MES sta quasi raddoppiando il volume del SRF.

10.2.3 Regno Unito

Nel Regno Unito, il «resolution liquidity framework» offre alla Bank of England (BoE) la possibilità, se necessario, di assicurare liquidità alle banche che si trovano in una procedura di risoluzione diretta dalla BoE. In questo caso si tratta di un PLB sotto forma di sostegno alla liquidità da parte della banca centrale. La sua attivazione deve essere precedentemente approvata dal Ministero delle finanze (HM Treasury). Il sostegno alla liquidità previsto nell'ambito del «resolution liquidity framework» prevede fondamentalmente il deposito di garanzie. In base all'entità presumibile del sostegno alla liquidità, la BoE richiede inoltre al HM Treasury una dichiarazione di indennizzo («indemnity») che le consente di fornire a una banca in fase di risoluzione tutta la liquidità di cui ha bisogno e per tutto il periodo necessario. È il settore a farsi carico di eventuali perdite derivanti dal sostegno alla liquidità.

10.2.4 Stati Uniti

Negli Stati Uniti, nel caso di grandi istituti finanziari complessi, l'approvvigionamento di liquidità di una banca transitoria (cosiddetta «bridge bank») istituita in base alla strategia dell'autorità di risoluzione (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC) può avvenire tramite un «orderly resolution fund» (OLF). L'OLF è un fondo integrato nel Dipartimento del tesoro degli Stati Uniti (US Treasury) al quale la FDIC può attingere per farsi prestare la liquidità necessaria alla risoluzione. Tecnicamente la FDIC concede una garanzia nei confronti di un fornitore di liquidità privato (con la promessa di una garanzia coperta dalla possibilità di accedere all'OLF) oppure emette obbligazioni (coperte dai valori patrimoniali della banca transitoria da essa istituita) che vengono acquistate dal US Treasury. I fondi dell'OLF sono limitati: nei primi 30 giorni costituiscono al massimo il 10 per cento degli attivi consolidati e in seguito fino al 90 per cento, nel caso in cui il ministro delle finanze e le autorità di risoluzione abbiano concordato un piano di rimborso che prevede un periodo massimo di 60 mesi. La FDIC può beneficiare dei fondi dell'OLF soltanto osservando condizioni molto rigide. Il fondo non è prefinanziato, pertanto non costituisce un fondo *ex ante*. Nella gerarchia dei crediti, i crediti derivanti dall'OLF sono collocati in un rango privilegiato rispetto a quelli dei creditori privati. I fondi ottenuti dall'OLF devono essere integralmente rimborsati con i ricavi derivanti dalla vendita degli attivi della banca transitoria. In caso di perdite, determinate imprese finanziarie possono essere chiamate a procedere a un rimborso durante un periodo di cinque anni.

10.3 Valutazione

10.3.1 Necessità del disciplinamento a livello legislativo del PLB

Il caso di Credit Suisse ha mostrato che gli attuali strumenti della prima e seconda linea di difesa non sono stati sufficienti a coprire il deflusso di liquidità. Grazie alla possibilità creata in virtù del diritto di necessità di ricorrere ai mutui supplementari della BNS a sostegno della liquidità (ELA+) e ai mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia della Confederazione in caso di dissesto (PLB) è stato possibile garantire che Credit Suisse non diventasse illiquida. I mutui a sostegno della liquidità hanno fatto guadagnare tempo prezioso e hanno garantito la continuazione regolare dell'attività di Credit Suisse fino alla definitiva acquisizione da parte di UBS, evitando di mettere a repentaglio le sue funzioni di rilevanza sistemica. Dopo l'acquisizione di Credit Suisse a opera di UBS, l'11 agosto 2023 sono stati rescissi definitivamente sia il contratto sulla garanzia della Confederazione a copertura delle perdite sia il contratto con la BNS sui mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia statale. La Confederazione non ha così dovuto assumersi alcuna perdita e grazie alle garanzie offerte ha realizzato introiti pari a circa 200 milioni di franchi.

Nel caso di Credit Suisse, il PLB ha permesso di evitare notevoli danni all'economia e al sistema finanziario svizzeri. L'utilità di questo strumento è pertanto stata dimostrata ed evidenzia la necessità del suo disciplinamento a livello legislativo. Anche il rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche¹⁸⁴ e la perizia di Tucker¹⁸⁵ sottolineano l'importanza di un PLB previsto esplicitamente.

Nel caso in cui il Parlamento respingesse il disegno di legge sul PLB adottato dal Consiglio federale, il gruppo di esperti sulla stabilità delle banche consiglia l'introduzione di un cosiddetto «central bank liquidity backstop» (CBLB)¹⁸⁶, che consiste in mutui della BNS a sostegno della liquidità senza garanzie da parte della banca e senza garanzia della Confederazione in caso di dissesto. Vista la mancanza di garanzie fornite dalla banca, il rischio per la BNS di subire perdite non sarebbe quindi coperto. Il gruppo di esperti sulla stabilità delle banche reputa minima la differenza tra il CBLB e il PLB in termini economici, poiché entrambi gli strumenti prevedono la concessione di crediti della BNS senza richiedere garanzie alla banca. Mentre nel contesto del PLB la BNS riceve una garanzia della Confederazione in caso di dissesto, nel quadro del CBLB questa non è prevista. Tuttavia in entrambi i casi il rischio economico sarebbe assunto dallo Stato, ovvero dalla Confederazione o dalla BNS, e questo rende i due strumenti paragonabili da un punto di vista economico.

In termini di ordine politico esistono però differenze rilevanti tra il PLB e il CBLB. Mentre nel caso del PLB il Parlamento mantiene la sovranità in materia di preventivo e può assumere una funzione di controllo, il CBLB si sottrae a tale controllo del Parlamento in virtù dell'indipendenza costituzionale della BNS. Conferendo liquidità

¹⁸⁴ Rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche del 2023, *Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse*, 1° settembre 2023, pag. 43 segg. e 72 seg.

¹⁸⁵ Perizia Tucker, pag. 71.

¹⁸⁶ Rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche del 2023, *Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse*, 1° settembre 2023, pag. 43 seg.

senza garanzie, la BNS correrebbe inoltre rischi finanziari e il confine tra il sostegno alla liquidità e il sostegno alla solvibilità verrebbe meno. In situazioni di crisi, l'indipendenza della BNS e la sua politica monetaria verrebbero intaccate e, in caso di perdite, la sua credibilità e le sue opzioni di intervento sarebbero minacciate. Per questo motivo, non si raccomanda di perseguire un approccio che preveda il CBLB. Il gruppo di esperti sulla stabilità delle banche considera il CBLB una variante praticabile, ma preferisce tuttavia parimenti il PLB.

10.3.2 Cerchia delle banche aventi diritto al PLB

Dalle crisi che negli Stati Uniti hanno interessato la Silicon Valley Bank, la Signature Bank e la First Republic Bank nella primavera del 2023 è emerso che, in determinate circostanze, anche il dissesto di banche che non hanno rilevanza sistemica può mettere a rischio la stabilità finanziaria. Sulla base di queste considerazioni si pone la questione riguardo alla possibilità che anche in Svizzera si verifichino situazioni in cui un PLB esteso alle banche che non hanno rilevanza sistemica possa contribuire alla stabilità finanziaria e quindi all'opportunità di prevedere tale estensione.

Nel disegno di legge del 6 settembre 2023 il Consiglio federale propone l'introduzione di un PLB per le SIB. La limitazione alle sole SIB è motivata dal fatto che il dissesto di queste banche può causare considerevoli squilibri nel sistema finanziario e danni consistenti all'economia (v. n. 2.2). Il Consiglio federale non raccomanda di estendere il PLB alle banche che non hanno rilevanza sistemica e dunque nemmeno di ampliare la definizione del termine «rilevanza sistemica»¹⁸⁷. Sono certo ipotizzabili situazioni in cui una simile estensione potrebbe contribuire alla stabilità finanziaria. In Svizzera, una situazione del genere potrebbe per esempio verificarsi nel caso in cui diverse banche che non hanno rilevanza sistemica si trovassero contemporaneamente in una situazione d'emergenza, causando effetti cumulati di notevole entità. Riguardo all'introduzione di un PLB per le SIB occorre tuttavia presupporre vantaggi minori e al tempo stesso costi elevati:

- diversamente da quanto accade con le SIB, i rischi per la stabilità finanziaria che possono comportare le banche che non hanno rilevanza sistemica sono modesti; questo è dovuto alle loro dimensioni più contenute e alle minori interconnessioni con il sistema finanziario nonché alla maggiore sostituibilità delle prestazioni fornite;
- a livello prudenziale, in Svizzera la stabilità di tutte le banche è già supportata dalla regolamentazione di Basilea III che, diversamente dall'applicazione in ambito internazionale, si riferisce all'intero settore bancario. L'attuazione degli standard di Basilea III finale è stata approvata dal Consiglio federale il 29 novembre 2023¹⁸⁸. Il fulcro dell'attuazione sul territorio nazionale prevede che nelle attività bancarie i settori esposti a rischi debbano essere dotati di maggiori fondi propri. Questo riduce la vulnerabilità di tutte le banche in situazioni di crisi e, nel caso in cui si verifichi una crisi, anche l'entità potenziale

¹⁸⁷ Cfr. la perizia breve Brunetti, che giunge a una conclusione analoga.

¹⁸⁸ RU 2024 13

di un danno al sistema finanziario e all'economia. Inoltre, con la vigilanza effettuata dalla FINMA in funzione dei rischi si tiene conto della diversità dei modelli di attività, delle dimensioni e dei rischi dei singoli istituti;

- al fine di valutare i vantaggi di un'estensione del PLB, riveste un ruolo importante anche il potenziale di approvvigionamento di liquidità tramite la BNS in quanto LoLR. Nel mese di settembre del 2023 la BNS ha annunciato di voler ampliare le proprie possibilità di fornire liquidità al settore bancario¹⁸⁹. In futuro, se necessario, essa potrà concedere liquidità a tutte le banche a fronte di garanzie ipotecarie. Così anche senza PLB le banche che non hanno rilevanza sistemica in futuro avranno la possibilità di migliorare la loro garanzia di liquidità in caso di crisi;
- per le banche, la possibilità di ricorrere a un PLB è correlata a costi aggiuntivi. Al fine di indennizzare il rischio assunto dalla Confederazione per l'eventuale concessione di un PLB, anche le banche che non hanno rilevanza sistemica dovrebbero versare un importo forfettario a titolo di compensazione. Inoltre, il PLB proposto dal Consiglio federale è concepito come parte del dispositivo TBTF. Di conseguenza, tutte le banche aventi diritto di richiedere il PLB devono soddisfare esigenze prudenziali più elevate in materia di fondi propri, liquidità e capacità di liquidazione. Un'estensione di queste esigenze a banche che non hanno rilevanza sistemica sarebbe necessaria per ridurre il rischio assunto dalla Confederazione, ma lederebbe il principio della proporzionalità nella regolamentazione;
- per porre rimedio alle distorsioni della concorrenza tra le SIB che hanno accesso al PLB e le altre banche, non si deve ricorrere a un'estensione del PLB, bensì ad adeguati importi forfettari *ex ante* previsti per le SIB (v. n. 10.3.4)¹⁹⁰.

Nel complesso, il Consiglio federale reputa un'estensione del PLB alle banche che non hanno rilevanza sistemica come non opportuna. Si dovrebbe prendere in considerazione una garanzia statale della liquidità solo se tale opzione fosse richiesta dal pubblico interesse e dalla stabilità del mercato finanziario. Il Consiglio federale dubita fortemente che sussista un pubblico interesse sufficiente per giustificare in maniera oggettiva un'estensione (anche limitata) del PLB. Questa condizione sarebbe strettamente necessaria per legittimare la conseguente violazione del principio dell'uguaglianza giuridica (art. 8 Cost.) e della libertà economica (art. 27 in combinato disposto con l'art. 94 Cost.). Come esposto nel messaggio sul PLB, la prevista restrizione al criterio della rilevanza sistemica è oggettivamente giustificata¹⁹¹.

10.3.3 Il risanamento come condizione

Secondo l'articolo 4 dell'ordinanza di necessità del 16 marzo 2023, i mutui a sostegno della liquidità con garanzia della Confederazione in caso di dissesto dovevano essere «adeguati e necessari per la continuazione dell'attività del mutuatario». In questo

¹⁸⁹ BNS, *Considerazioni introduttive*, conferenza stampa, 21 settembre 2023.

¹⁹⁰ Perizia breve Brunetti, cap. 1.

¹⁹¹ FF 2023 2165, pag. 79 segg.

modo i mutui potevano essere garantiti al di fuori di un risanamento. Al contrario, l'articolo 32a del disegno di legge sulle banche del 6 settembre 2023 prevede che, come condizione al fine del conferimento di questi mutui, la FINMA deve aver avviato una procedura di risanamento o l'avvio di tale procedura deve essere imminente. In futuro, stando al disegno di legge del 6 settembre 2023, in un eventuale caso simile una procedura come quella attuata nel mese di marzo del 2023 non sarebbe più possibile. La limitazione alla necessità di un risanamento è opportuna perché, da un lato, questa condizione corrisponde allo standard internazionale e ai parametri di riferimento concernenti il PLB approvati dal Consiglio federale nel mese di marzo del 2022. Dall'altro, le misure di sostegno statale possono essere gestite e monitorate meglio nel quadro di un risanamento.

10.3.4 Distorsioni della concorrenza

Alcuni studi dimostrano che in tutto il mondo le SIB beneficiano di una garanzia statale implicita in virtù del loro statuto TBTF¹⁹². Poiché si dà per assodato che in caso di crisi le SIB possano contare sul sostegno dello Stato, esse ottengono per esempio un rating migliore e agevolazioni che riducono i costi del capitale di terzi. Sussistono grosse discrepanze nella stima dell'ammontare di questa cosiddetta sovvenzione TBTF. Per esempio, uno studio del Fondo monetario internazionale (FMI) giunge alla conclusione che il valore della garanzia statale implicita a favore delle G-SIB in Svizzera, a seconda del metodo di stima utilizzato, ammonta a un valore compreso tra 5 e 18 miliardi di franchi all'anno (approccio basato sul rating) o fino a 45 miliardi di franchi all'anno («contingent claims analysis approach») ¹⁹³. Il valore della sovvenzione TBTF oscilla nel corso del tempo, raggiungendo il suo massimo nei periodi di grande incertezza, poiché è in questi momenti che la necessità di un sostegno statale diventa più probabile. Esistono però anche studi che giungono a valori inferiori. Per esempio, un'analisi del Boston Consulting Group ha stimato il valore aggregato di entrambe le grandi banche svizzere nel 2010 tra i 2,3 e i 3,4 miliardi di franchi all'anno¹⁹⁴. Da questi studi emerge che non è possibile calcolare in modo preciso la sovvenzione TBTF derivante da una garanzia statale implicita.

Per compensare i possibili vantaggi derivanti da una garanzia statale implicita e per ridurre i rischi nell'ottica di una maggiore stabilità finanziaria, rispetto alle banche prive di rilevanza sistemica le SIB devono soddisfare esigenze prudenziali più severe in termini di liquidità, fondi propri e capacità di liquidazione. Mediante il disciplinamento esplicito del PLB a livello legislativo, il valore della sovvenzione TBTF può

¹⁹² Cfr. p. es. i seguenti studi: Allenspach, Reichmann e Rodriguez-Martin, *Are banks still «too big to fail»? – A market perspective*, SNB Working Papers n. 18, ottobre 2021; FMI, *Moving from Liquidity- to Growth-Driven Markets*, Global Financial Stability Report, aprile 2014, pagg. 101–132.

¹⁹³ FMI, *Moving from Liquidity- to Growth-Driven Markets*, Global Financial Stability Report, aprile 2014, pagg. 114 e 118.

¹⁹⁴ Boston Consulting Group, *«Too big to fail»: Value of Implicit Government Guarantee in Europe*, studio citato nel messaggio del 20 aprile 2011 concernente la modifica della legge sulle banche (rafforzamento della stabilità nel settore finanziario; *too big to fail*), FF 2011 4211, pag. 4281.

aumentare ulteriormente, il che può sviluppare un effetto di distorsione della concorrenza a favore delle SIB già prima del ricorso a un PLB. Dagli studi sopra citati si può desumere che non è possibile quantificare con esattezza la distorsione della concorrenza derivante da un PLB.

Nel disegno di legge del 6 settembre 2023, il Consiglio federale ha previsto un importo forfettario *ex ante* a titolo di compensazione, che dovrebbe considerare il rischio di perdite assunto dalla Confederazione per la concessione della garanzia in caso di dissesto utilizzando un valore medio a lungo termine, nonché compensare il vantaggio concorrenziale derivante dall'introduzione di una garanzia statale di liquidità per le SIB. L'importo forfettario di compensazione è stato concepito in funzione dei rischi per tenere conto dei diversi modelli di attività delle SIB e in particolare anche della liquidità detenuta di volta in volta. Nel 2022 i costi complessivi di questo importo forfettario di compensazione sostenuti da tutte le SIB sarebbero oscillati approssimativamente tra i 70 e i 210 milioni di franchi¹⁹⁵. Escludendo la perdita straordinaria subita da Credit Suisse nel 2022, ciò corrisponde a un valore compreso tra lo 0,6 e l'1,8 per cento della somma di tutti gli utili del gruppo realizzati nel 2022 dalla totalità delle SIB prima della deduzione delle imposte¹⁹⁶.

Un indennizzo completo a titolo di compensazione della garanzia statale implicita risultante dagli studi internazionali citati sopra con l'importo forfettario di compensazione non è opportuno. Da un lato, perché non è assolutamente pensabile scaricare su sole quattro SIB gli importi di cui sopra, che ammontano ad alcuni miliardi, senza provocare effetti negativi considerevoli sull'economia. Dall'altro, perché l'introduzione di un importo forfettario di compensazione non deve trasformarsi in uno svantaggio concorrenziale. Rispetto alle banche che non hanno rilevanza sistemica, le SIB devono per esempio già soddisfare esigenze prudenziali più elevate e, in caso di effettivo ricorso a un PLB, devono versare premi e interessi aggiuntivi. Non da ultimo, le SIB non hanno alcun diritto alla concessione di un PLB.

Il problema del valore della garanzia statale implicita che porta alla distorsione della concorrenza deve essere affrontato primariamente mediante un quadro normativo adeguato. Oltre all'importo forfettario di compensazione, è pertanto di fondamentale importanza che gli sforzi normativi garantiscano la capacità di resistenza delle SIB nonché misure di risoluzione adatte al fine di evitare possibilmente il ricorso al denaro

¹⁹⁵ Il valore inferiore dell'intervallo di costi risulta applicando l'aliquota di calcolo dello 0,005 % alla base di calcolo definita nell'articolo 32c D-LBCR; il valore superiore si basa su un'aliquota di calcolo dello 0,015 %.

¹⁹⁶ Come parametro di riferimento è interessante il caso della ZKB, sia perché è una SIB, sia perché dispone di una garanzia statale. Nel periodo dal 2017 al 2022 la ZKB ha versato al Cantone di Zurigo circa il 2,7 % all'anno dei propri utili (in media fr. 24 mio. all'anno) per la sua garanzia statale. Per i motivi seguenti, appare pertanto opportuno e logico che l'importo forfettario dovuto per la possibilità di ottenere un PLB sia inferiore all'indennizzo richiesto a titolo di compensazione per le garanzie statali rilasciate dai Cantoni: diversamente dalle banche cantonali con garanzie statali, per le SIB non dovrebbe sussistere alcun diritto alla concessione di un PLB. In caso di effettivo ricorso a un PLB, le SIB devono inoltre versare premi e interessi aggiuntivi. Inoltre, diversamente da una garanzia cantonale, il PLB non copre necessariamente tutti i depositi della clientela della banca interessata. A questo si aggiunge che le SIB, rispetto alle altre banche (cantonali), devono già soddisfare esigenze prudenziali più severe in termini di liquidità, fondi propri e capacità di liquidazione.

dei contribuenti nel caso di una crisi bancaria (v. anche il n. 13.4.4). Uno studio del FMI indica che misure prudenziali preventive risultano adeguate per diminuire il valore di una sovvenzione statale alle SIB¹⁹⁷.

A causa della scarsa base di dati disponibili al pubblico, non è possibile elaborare un confronto affidabile in termini quantitativi con gli indennizzi a titolo di compensazione imposti nelle giurisdizioni estere. A ogni modo, anche un confronto completo andrebbe considerato con cautela, poiché le specifiche configurazioni nazionali degli indennizzi dovrebbero essere analizzate collocandole nel contesto dei principi di imposizione bancaria dei vari Stati (cfr. il «bank levy» configurato come imposta nel Regno Unito)¹⁹⁸.

10.3.5 **Compensazione: importo forfettario *ex ante* vs. indennizzo *ex-post***

Secondo lo standard internazionale, si deve evitare che l'ente pubblico subisca perdite a seguito della concessione di un PLB. Pertanto la configurazione di garanzie statali della liquidità deve prevedere meccanismi *ex ante* o *ex post* per compensare eventuali perdite¹⁹⁹. Mentre con un meccanismo *ex ante* l'importo forfettario di compensazione deve essere corrisposto dalla banca interessata indipendentemente dal verificarsi di una crisi, nel caso di indennizzo *ex post* la compensazione è dovuta solo se al termine di una procedura di fallimento nei confronti della banca interessata risulta una perdita a carico dello Stato. L'indennizzo *ex post* verrebbe in tal caso versato dalle banche rimanenti e non dalla banca che ha causato la perdita, in quanto essa verrebbe liquidata nell'ambito del fallimento.

L'importo forfettario *ex ante* tiene conto della disponibilità di principio della Confederazione di mettere a disposizione della SIB, se si trova in una situazione di crisi e sono soddisfatte le condizioni previste dalla legge, una garanzia in caso di dissesto per i mutui a sostegno della liquidità erogati dalla BNS e di assumersi in parte il rischio di eventuali perdite al fine di garantire la stabilità finanziaria. Questa disponibilità di fondo della Confederazione esplica i suoi effetti già prima di un effettivo caso di crisi e assume di conseguenza valore per tutte le SIB. Si può infatti partire dal presupposto che grazie ad essa aumenti la fiducia dei clienti e degli investitori nella banca, in modo tale che questi siano disposti anche in caso di crisi a mantenere o avviare relazioni commerciali con la banca interessata. Un ulteriore vantaggio consiste nella possibilità di evitare che le banche siano prese d'assalto dai depositanti. È presumibile che una SIB, in virtù dell'esistenza dello strumento PLB e dell'effetto positivo che questo esercita sulla fiducia, possa godere sul mercato di una riduzione dei propri costi per il capitale di terzi. Questi aspetti portano a una distorsione della concorrenza a favore delle SIB. Appare pertanto giustificato che detta distorsione della concorrenza venga compensata dalle SIB con un importo forfettario corrispondente a favore del bilancio

¹⁹⁷ FMI, *Moving from Liquidity- to Growth-Driven Markets*, Global Financial Stability Report, aprile 2014, pag. 125.

¹⁹⁸ HM Treasury, *Bank levy – changes to the scope and administration*, sito web.

¹⁹⁹ FSB, *Guiding Principles on the temporary funding needed to support the orderly resolution of a global systemically important bank (GSIB)*, 18 agosto 2016, n. 4.

generale della Confederazione, indipendentemente dall'effettiva concessione di un mutuo a sostegno della liquidità coperto da una garanzia della Confederazione in caso di dissesto. Le imprese private non devono poter beneficiare senza una controprestazione della disponibilità della Confederazione ad assumersi rischi.

Il disegno di legge del 6 settembre 2023 prevede che le SIB versino una compensazione *ex ante* a favore del bilancio generale della Confederazione. La configurazione dell'importo forfettario in funzione dei rischi ha lo scopo di portare le SIB a ridurre i rischi legati alla liquidità e al «moral hazard»²⁰⁰. A tal fine si deve tenere conto del rischio legato ai diversi modelli di attività e in particolare della liquidità di volta in volta disponibile. Le SIB dotate di maggiori fondi propri computabili e che dispongono di un'elevata liquidità hanno meno probabilità di dover ricorrere a una garanzia in caso di dissesto e dovranno pertanto versare un importo forfettario inferiore.

La configurazione del PLB potrebbe anche prevedere un rimborso tramite indennizzo *ex post* della perdita che rimane a carico dell'ente pubblico alla fine di una procedura di fallimento. Tuttavia il Consiglio federale non lo considera opportuno. Prima di tutto, l'attuabilità giuridica di un simile indennizzo appare dubbia perché non sussiste alcuna base costituzionale per un'attuazione sotto forma di tassa, perlomeno nella misura in cui essa abbia carattere fiscale. Inoltre, questa misura da un lato violerebbe il principio di causalità perché non sarebbe la banca responsabile delle perdite a coprire i costi. Dall'altro, una soluzione di questo tipo non terrebbe conto del fondamentale vantaggio competitivo delle SIB rispetto alle banche prive di rilevanza sistemica che deriva dalla possibilità di ricorrere a un PLB. La soluzione dell'indennizzo *ex post* è molto diffusa nel contesto internazionale (p. es. negli Stati Uniti, nel Regno Unito e nell'UE). Tuttavia, diversamente da quanto previsto in Svizzera, all'estero l'eventuale compensazione è ripartita di norma tra un numero maggiore di banche.

10.3.6 Privilegio nel fallimento

Il privilegio nel fallimento è un elemento chiave del disegno di legge. Gli eventuali crediti della BNS derivanti da mutui a sostegno della liquidità con garanzia della Confederazione in caso di dissesto vengono collocati nella terza classe secondo l'articolo 219 capoverso 4 della legge dell'11 aprile 1889²⁰¹ sulla esecuzione e sul fallimento (LEF), e sono quindi di grado posteriore rispetto ai crediti privilegiati secondo il diritto fallimentare collocati nella prima e seconda classe di creditori (p. es. salari dei lavoratori, contributi alle assicurazioni sociali o depositi privilegiati secondo l'art. 37a LBCR). All'interno della terza classe, i crediti derivanti da conti di libero passaggio sotto forma di conti di risparmio e di depositi a risparmio su conti della previdenza individuale vincolata (pilastro 3a) che superano la soglia di 100 000 franchi dei depositi privilegiati devono essere soddisfatti prioritariamente rispetto ai cre-

²⁰⁰ Ai fini dell'indennizzo dei rischi assunti dalla Confederazione e dalla BNS e della riduzione di incentivi inappropriati derivanti dalla concessione di un PLB, secondo quanto esposto al n. 10.3.7 la SIB durante il ricorso al PLB deve versare interessi e premi adeguati aggiuntivi nonché sottostare a diverse condizioni.

²⁰¹ RS 281.1

diti legati al PLB. Rimangono così di grado posteriore rispetto ai crediti PLB tutti gli altri crediti della terza classe.

Il privilegio nel fallimento all'interno della terza classe a favore della BNS per i mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto secondo l'articolo 219 capoverso 4 LEF non ha ripercussioni negative sulla garanzia dei depositi ma può ridurre, nell'ambito di una procedura di fallimento, la quota dei crediti soddisfatti degli altri creditori collocati nella terza classe. Visto però che il sostegno alla liquidità fornito alla SIB tramite il PLB favorisce notevolmente la riuscita del risanamento della banca e, in ultima istanza, nella maggior parte dei casi contribuirebbe a evitare il fallimento, lo strumento del PLB – e quindi anche la necessità del relativo privilegio – rientra comunque nell'interesse di tutti i creditori.

10.3.7 Obblighi del mutuatario

La prospettiva della concessione di un mutuo a sostegno della liquidità coperto da una garanzia in caso di dissesto può generare incentivi inappropriati («moral hazard»). Questi possono provocare comportamenti irresponsabili da parte della banca che vanno contro l'interesse pubblico e quindi comportare nuovi rischi o aumentare quelli esistenti. Per ridurre gli incentivi inappropriati derivanti dalla concessione di mutui della BNS a sostegno della liquidità, per la durata del ricorso a mutui a sostegno della liquidità con garanzia in caso di dissesto la SIB, oltre a versare premi e interessi adeguati, deve rispettare diverse condizioni. Il disegno di legge prevede, in particolare, un divieto di versare dividendi e un divieto di concedere e rimborsare mutui ai proprietari della società madre del gruppo nonché di restituire apporti di capitale. Inoltre, la SIB deve sottostare al divieto di compiere operazioni che possano ritardare o compromettere il rimborso di mutui a sostegno della liquidità coperti da una garanzia in caso di dissesto. È previsto che la violazione di queste condizioni abbia conseguenze penali. Le misure previste sono quindi connotate da un maggiore carattere disciplinare più marcato volto a ridurre gli incentivi inappropriati.

10.4 Possibili misure

10.4.1 PLB per le SIB nel diritto ordinario

La crisi di Credit Suisse ha reso evidente quanto sia necessario e opportuno introdurre nel diritto ordinario lo strumento del PLB per le SIB. Una misura possibile è quindi quella di disciplinare il PLB a livello legislativo. Il 6 settembre 2023 il Consiglio federale ha adottato un messaggio in tal senso all'attenzione del Parlamento.

10.4.2 Conclusioni e combinazione di misure proposta per le tre linee di difesa nell'ambito della liquidità

Nonostante le misure intraprese dopo la crisi finanziaria del 2007–2008 abbiano contribuito a rafforzare notevolmente la dotazione di liquidità delle banche – un aspetto

che ha sortito a lungo effetti positivi anche durante la crisi di Credit Suisse – nell’ambito della garanzia della liquidità permane tuttavia una necessità di intervento. I deflussi di liquidità subiti da Credit Suisse hanno raggiunto una mole fino a quel momento senza precedenti. Non da ultimo a causa degli sviluppi del «digital banking» e della rapida diffusione delle informazioni, il dispositivo per la garanzia della liquidità dovrà orientarsi anche in futuro a simili scenari estremi.

Poiché non sarebbe né sostenibile dal punto di vista economico-aziendale né ragionevole in termini di economia pubblica emanare esigenze in materia di liquidità per ogni SIB o banca che garantiscano la liquidità della banca in tutti i casi ipotizzabili di corsa agli sportelli da parte dei depositanti, si rende opportuno rafforzare tutte e tre le linee di difesa della garanzia della liquidità. La combinazione di misure nell’ambito della liquidità viene qui esposta secondo la sequenza cronologica del ricorso a queste linee di difesa durante una crisi.

- **Esigenze in materia di liquidità** (prima linea di difesa): l’OLiQ modificata di recente tiene già conto della fondamentale necessità di intervento riguardo alle esigenze particolari in materia di liquidità per le SIB e comporta un notevole inasprimento di tali esigenze, che sono particolarmente elevate nel confronto internazionale. Eventuali rischi di liquidità non coperti possono essere contrastati in modo mirato con le esigenze aggiuntive specifiche all’istituto previste per le SIB nell’OLiQ. Si deve pertanto rinunciare a un ulteriore adeguamento delle esigenze in materia di liquidità per le SIB, anche in considerazione del fatto che, conformemente a quanto disposto nell’OLiQ, l’efficacia delle nuove disposizioni applicabili alle SIB dovrà essere verificata entro la fine del 2026.

Alla luce delle più recenti esperienze, è tuttavia necessario verificare ed eventualmente adeguare per tutte le banche gli indicatori e le esigenze della regolamentazione della liquidità validi a livello globale, ovvero i requisiti LCR e NSFR. Dal momento che un calcolo uniforme di questi indicatori è importante per la comparabilità a livello internazionale e per garantire condizioni di concorrenza eque, i relativi adattamenti dovrebbero avvenire in maniera armonizzata su scala internazionale. Per il requisito LCR occorre verificare in particolare i fattori di deflusso, il rafforzamento della funzione di cuscinetto, il trattamento delle esigenze in materia di liquidità presso le unità estere di un gruppo, i valori soglia per la limitazione di singole fonti di finanziamento a breve termine e l’introduzione di un limite minimo stabilito a livello prudenziale per l’adempimento del requisito LCR nelle valute estere rilevanti. Nel quadro del requisito NSFR è necessario invece verificare soprattutto determinati fattori di ponderazione.

Poiché dati aggiornati e qualitativamente affidabili sono di fondamentale importanza per riconoscere e gestire tempestivamente una crisi di liquidità, ai fini di una rapida attuazione si raccomanda inoltre di specificare ulteriormente nella regolamentazione della liquidità le esigenze per la messa a disposizione di informazioni sulla liquidità da parte delle banche. Si deve rinunciare a introdurre limiti prudenziali per il prelievo dei depositi finalizzati a ridurre i deflussi durante una crisi, in quanto costituirebbero un’ingerenza troppo marcata nel modello di attività delle banche e nelle possibilità di prelievo da parte

della clientela bancaria. Per agevolare la diversificazione delle fonti di finanziamento si deve inoltre verificare se l'introduzione di una legge sui «covered bond» sia opportuna e utile, soprattutto considerando la legge sulle obbligazioni fondiarie esistente, le misure nell'ambito del LoLR nonché il PLB previsto.

- **«Lender of last resort»** (seconda linea di difesa): le basi normative e le condizioni quadro esistenti devono essere verificate ed eventualmente ulteriormente precisate e sviluppate nell'ambito dell'attuazione del postulato 23.3445 Esame degli strumenti della BNS. L'obiettivo consiste nell'ampliare il potenziale di approvvigionamento di liquidità in caso di crisi mediante il LoLR, ricorrendo a linee di liquidità sia ordinarie sia straordinarie. A tal proposito si devono considerare, oltre al mandato costituzionale della BNS e alle conoscenze acquisite dalla crisi di Credit Suisse, anche le interdipendenze derivanti dall'introduzione di un PLB, l'adozione di linee di liquidità nuove o l'adattamento di quelle esistenti ed eventuali adeguamenti del quadro istituzionale che scaturiscono dai risultati della CPI. Nel rafforzamento del dispositivo LoLR rientra anche l'obbligo prudenziale delle banche di predisporre garanzie, per cui nell'attuazione di una simile esigenza si deve tenere conto dei modelli di attività eterogenei delle banche, della garanzia di un buon rapporto costi-benefici e della pianificabilità.

In aggiunta, si deve verificare la possibilità di ridurre il problema della stigmatizzazione e di aumentare la trasferibilità del sostegno alla liquidità all'interno di uno stesso gruppo bancario. Le banche devono inoltre ampliare per quanto possibile l'accesso alle linee di liquidità offerte dalle banche centrali estere.

- **«Public liquidity backstop»** (terza linea di difesa): in futuro il PLB rappresenterà la terza linea di difesa per le SIB nel diritto ordinario. La possibilità di ricorrere al PLB dovrebbe essere concessa solo nel caso di un risanamento ed essere compensata *ex ante* dalle SIB con un importo forfettario da versare regolarmente. Al fine di ridurre il rischio per la Confederazione, il PLB deve contenere un privilegio per i crediti della BNS in caso di fallimento. Per attenuare eventuali incentivi inappropriati, nel caso di un eventuale ricorso al PLB, le SIB dovranno pagare interessi e premi adeguati e sottostare a ulteriori condizioni.

Questa misura è già stata sottoposta al Parlamento con il messaggio del 6 settembre 2023. Un'estensione del PLB a banche che non hanno rilevanza sistemica non è ritenuta una soluzione efficace, fra l'altro perché secondo il Consiglio federale non sussisterebbe un pubblico interesse sufficiente che la giustifichi oggettivamente. Non sono state identificate misure che vanno al di là del disegno di legge concernente il PLB.

11 Sistema di protezione dei depositanti

11.1 Situazione iniziale

Il sistema di protezione dei depositanti²⁰² persegue due obiettivi essenziali. Innanzitutto, è inteso a favorire la stabilità del sistema finanziario, rafforzando la fiducia dei depositanti rispetto alla sicurezza dei loro depositi bancari e riducendo di conseguenza le probabilità di una corsa agli sportelli durante una crisi. In secondo luogo, ha lo scopo di tutelare i depositanti da perdite o da una provvisoria indisponibilità dei loro depositi in caso di dissesto della banca.

In Svizzera, il sistema di protezione dei depositanti è strutturato in tre fasi. Nella prima fase i depositi privilegiati sono pagati, interamente o proporzionalmente, nell'immediato – vale a dire al di fuori della procedura di liquidazione ordinaria – con la liquidità disponibile della banca. A tal fine, la LBCR stabilisce che il 125 per cento dei depositi privilegiati debba essere coperto con attivi situati in Svizzera. Si considerano depositi privilegiati i depositi allibrati presso uffici svizzeri ed esteri di banche svizzere, fino a un massimo di 100 000 franchi per ogni depositante privilegiato (art. 37a LBCR, art. 42c OBCR). Tale sistema viene attivato da un fallimento o da determinate misure di protezione della FINMA.

Qualora i fondi liquidi della banca non siano sufficienti per un pagamento immediato dei depositi privilegiati, subentra, in una seconda fase, la garanzia dei depositi. Questa assicura il pagamento dei depositi privilegiati allibrati presso uffici svizzeri e che non costituiscono averi di previdenza (i cosiddetti depositi garantiti)²⁰³.

La garanzia dei depositi è recepita dalle banche sotto forma di autodisciplina (esisuisse) ed è finanziata mediante contributi versati dalle banche nel caso concreto. La FINMA comunica l'importo necessario per il pagamento a esisuisse, che entro sette giorni dal ricevimento della comunicazione lo mette a disposizione della persona incaricata dalla FINMA dell'inchiesta, del risanamento o della liquidazione in via fallimentare. Questa persona allestisce un piano di pagamento, invita immediatamente i depositanti indicati nel piano di pagamento a fornirle le istruzioni per il pagamento dei depositi garantiti e, al più tardi il settimo giorno lavorativo successivo al ricevimento delle istruzioni, effettua il pagamento della parte (rimanente) dei depositi privilegiati allibrati presso gli uffici svizzeri.

In questo contesto, al contributo di esisuisse si applica un limite superiore di sistema pari all'1,6 per cento della somma totale dei depositi garantiti e non inferiore a 6 mi-

²⁰² In questo capitolo viene fatta una distinzione tra la protezione dei depositanti e la garanzia dei depositi. La garanzia dei depositi si riferisce ai compiti di esisuisse, ovvero all'eventuale messa a disposizione dei fondi per il pagamento dei depositi garantiti in caso di crisi. La definizione di «protezione dei depositanti» comprende anche la garanzia dei depositi, ma abbraccia una realtà più vasta. Essa include, tra l'altro, anche le attività della FINMA per il pagamento dei depositi garantiti e il disciplinamento del fallimento in relazione ai depositanti (in particolare il privilegio nel fallimento).

²⁰³ Sono privilegiati i seguenti averi di banche svizzere in Svizzera e all'estero: conti privati e conti salario, conti di risparmio e di investimento, conti correnti, conti di libero passaggio e conti previdenziali, nonché averi depositati presso uffici esteri. I depositi garantiti sono un sottoinsieme dei depositi privilegiati e comprendono solo conti privati e conti salario, conti di risparmio e di investimento nonché conti correnti allibrati presso gli uffici svizzeri.

liardi di franchi. Alla fine del 2022, tale limite corrispondeva a 8 miliardi di franchi. Esisuisse deve mettere a disposizione l'importo necessario entro sette giorni.

La terza fase prevede un privilegio nel fallimento per i depositi privilegiati che non hanno potuto essere pagati nelle due fasi precedenti. Il privilegio nel fallimento significa che, nell'ambito della procedura di liquidazione ordinaria, tali depositi sono collocati nella seconda classe di creditori. Vengono pertanto soddisfatti prioritariamente rispetto ai creditori della terza classe, per esempio rispetto agli obbligazionisti. Il pagamento di questi depositi avviene nell'ambito di una o più ripartizioni provvisorie, oppure solo al termine della procedura di liquidazione, e può pertanto comportare ritardi e perdite per i depositanti.

Singole banche cantonali dispongono inoltre di una garanzia dello Stato (limitata o illimitata), che fornisce un ulteriore contributo alla protezione dei depositanti di queste banche.

11.2 Confronto internazionale sulla garanzia dei depositi

11.2.1 UE

Nell'UE, gli Stati membri applicano sistemi propri di garanzia dei depositi, che sottostanno alla direttiva 2014/49/UE²⁰⁴. Questa direttiva contiene norme e requisiti relativi alle garanzie nazionali dei depositi e mira pertanto a raggiungere un certo grado di armonizzazione tra i singoli Stati membri. Il limite individuale ammonta a 100 000 euro per ogni depositante ed ente creditizio, mentre dal 2024 il termine di pagamento non può superare i sette giorni lavorativi. I sistemi di garanzia dei depositi degli Stati membri devono essere finanziati *ex ante* per almeno il 70 per cento e presentare un grado di copertura dello 0,8 per cento dei depositi garantiti dei relativi istituti membri. Qualora i fondi della garanzia dei depositi non siano sufficienti, i sistemi di garanzia dei depositi devono disporre di adeguati sistemi di finanziamento alternativo.

11.2.2 Stati Uniti

Negli Stati Uniti è l'agenzia statale Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) a svolgere il compito della garanzia dei depositi. La FDIC assicura i depositi, sorveglia gli istituti finanziari e detiene competenze nell'ambito del risanamento e della risoluzione di istituti finanziari.

Il limite individuale di depositi garantiti è di 250 000 dollari americani per ogni cliente, categoria di conto e istituto membro della FDIC. La FDIC detiene un «deposit insurance fund» finanziato con premi delle banche basati sul rischio. Alla fine del 2022, tale fondo ammontava a 123 miliardi di dollari americani che, con un volume aggregato dei depositi garantiti pari a 9900 miliardi di dollari americani, corri-

²⁰⁴ Direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi, GU L 173 del 12.6.2014, pag. 149.

sponde a un grado di copertura di circa l'1,3 per cento. Sul lungo periodo la FDIC intende raggiungere un grado di copertura del 2,0 per cento. Qualora le risorse del fondo non siano sufficienti, la FDIC gode di una garanzia completa del governo statunitense («full faith and credit»). Per scongiurare rischi sistemici, la FDIC può ricorrere a un'ampia gamma di misure («systemic risk exception»). Nel marzo 2023, per esempio, grazie a queste misure la FDIC è riuscita a garantire anche la totalità dei depositi della Silicon Valley Bank. Inoltre, durante la crisi finanziaria del 2007–2008 ha garantito, tra l'altro, investimenti di Wachovia per un valore di 312 miliardi di dollari americani al fine di rendere possibile l'acquisizione da parte di Citigroup.

11.3 Valutazione

In caso di procedura di fallimento, la garanzia dei depositi offre una maggiore protezione ai depositanti di banche e società di intermediazione mobiliare che tengono conti alle quali è stata rilasciata un'autorizzazione della FINMA. In questo modo essa rafforza la fiducia nei depositi bancari in tempi di crisi, contribuendo così alla stabilità finanziaria.

Il sistema attuale presenta in tal senso diversi limiti e di conseguenza punti deboli, illustrati di seguito.

11.3.1 Limite superiore di sistema

Con l'attuale limite superiore di sistema, probabilmente la garanzia dei depositi non sarebbe in grado di far fronte al tracollo di una grande banca oppure di più banche medie o piccole. In totale, alla fine del 2022, 11 banche presentavano depositi garantiti per più di 8 miliardi di franchi ciascuna. I depositi garantiti delle SIB, da soli, erano tra 4 e 13 volte maggiori rispetto al limite superiore di sistema.

Se i fondi della garanzia dei depositi non sono sufficienti per il pagamento integrale dei depositi garantiti in caso di fallimento, i depositi garantiti che non sono stati pagati godono di un privilegio nel fallimento e sono assegnati alla massa fallimentare della banca. In questo modo il depositante è esposto a un rischio di perdita e potrebbe non riuscire ad accedere a tale parte di deposito per molto tempo.

L'attuale limite superiore di sistema e la mancanza di una regolamentazione dei depositi garantiti che superano tale limite possono compromettere la credibilità della garanzia dei depositi. I depositanti potrebbero persino dubitare che i loro averi possano effettivamente essere pagati fino al limite individuale di 100 000 franchi. Si tratta di un punto debole particolarmente evidente nel caso delle SIB, poiché i loro depositi garantiti superano di gran lunga il limite superiore di sistema.

11.3.2 Finanziamento *ex post*

Il sistema svizzero di garanzia dei depositi è finanziato *ex post*, il che significa che i contributi per la garanzia dei depositi vengono riscossi solo quando si verifica un caso

di applicazione. Ciò può aggravare ulteriormente un'eventuale carenza di liquidità esistente per le banche tenute a versare tale contributo. Se i contributi versati devono oltretutto essere ammortizzati, per queste banche risulteranno ulteriori perdite. Questa situazione può innescare una reazione a catena, trascinando anche altre banche in condizioni di inadempienza o insolvenza. Il finanziamento *ex post* esercita dunque un effetto prociclico che può aggravare una crisi e avere, pertanto, un impatto negativo sulla stabilità del sistema.

11.3.3 Termine di pagamento

Nel sistema attuale, il termine di pagamento è di 14 giorni al massimo. Esso è composto da un termine di sette giorni, che permette a esisuisse di raccogliere i fondi dalle banche che ne sono membri o di avviare la realizzazione dei beni patrimoniali depositati; esisuisse trasferisce quindi i fondi all'amministratore del fallimento, che a sua volta deve versarli ai depositanti entro un termine di ulteriori sette giorni.

In base allo standard internazionale²⁰⁵, il termine di pagamento dovrebbe essere di sette giorni al massimo. La crisi della Silicon Valley Bank negli Stati Uniti ha dimostrato che sette giorni possono essere persino troppi, per cui nel marzo 2023 la FDIC ha garantito un pagamento già il giorno successivo.

Il fatto che il sistema svizzero preveda un termine di pagamento piuttosto lungo è da attribuirsi al finanziamento *ex post*, che si aggiunge a una procedura di pagamento alquanto complessa.

11.3.4 Contributo alla gestione delle crisi

Il sistema svizzero di garanzia dei depositi viene attivato solo quando la disponibilità dei depositi garantiti è limitata a causa di un fallimento o di determinate misure di protezione della FINMA. Il suo ruolo è dunque circoscritto esclusivamente alla messa a disposizione dei fondi per il pagamento dei depositi garantiti. Tuttavia, nel caso di una SIB, interrompere la disponibilità dei depositi garantiti non è un'opzione valida in una situazione di crisi, poiché l'attività di deposito nazionale deve essere mantenuta per un determinato periodo di tempo in quanto funzione di rilevanza sistemica. Di conseguenza, al contrario delle altre banche, le SIB non sono nemmeno tenute a procedere ai lavori preparatori (art. 42*h* OBCR) per garantire la possibilità di allestire il piano di pagamento, contattare i depositanti e procedere al pagamento dei depositi. Devono invece elaborare un piano che dimostri come possa avvenire un pagamento in caso di fallimento di un risanamento. Conformemente agli obiettivi del regime TBTF, che persegue il mantenimento delle funzioni importanti dal punto di vista economico, è pertanto estremamente improbabile che si ricorra alla garanzia dei depositi in caso di crisi di una SIB.

²⁰⁵ International Association of Deposit Insurers, *IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*, novembre 2014.

11.3.5 Limite individuale di 100 000 franchi

È necessario assicurare costantemente ai depositanti la possibilità di accedere ai propri depositi e di effettuare pagamenti anche in caso di crisi. Al tempo stesso, con la limitazione dei depositi garantiti si vuole preservare la disciplina di mercato. Il limite di 100 000 franchi si applica indistintamente a tutti i clienti. Tuttavia, tra i diversi segmenti di clientela vi sono in realtà notevoli differenze. I clienti aziendali, per esempio, dispongono in genere di averi molto più elevati, per versare i salari o effettuare investimenti. Siccome gran parte di questi averi non è coperta dalla garanzia dei depositi, le aziende tendono maggiormente a prelevarli con una certa rapidità in caso di crisi, come è emerso chiaramente negli Stati Uniti nel marzo 2023 con i casi della Silicon Valley Bank e della Signature Bank.

Anche i clienti della divisione Wealth management solitamente detengono depositi molto più consistenti e sono pertanto più sensibili alle notizie negative che mettono in dubbio la stabilità di una banca. Credit Suisse, per esempio, ha dichiarato di aver perso a livello di gruppo, nel primo trimestre del 2023, 61 miliardi di franchi dei patrimoni gestiti («assets under management», AuM). Di questi, 47 miliardi di franchi, o il 5 per cento degli AuM, erano riconducibili alla divisione Wealth management mentre solo 5 miliardi di franchi, o l'1 per cento degli AuM, all'unità svizzera. La maggior parte dei deflussi è stata invece provocata dal ritiro di depositi.

11.4 Possibili misure

I numeri seguenti indicano le possibili misure da adottare nell'ambito del sistema di protezione dei depositanti, che possono essere valutate ponderandone i vantaggi e gli svantaggi. Le misure in questo ambito vengono analizzate anche nella loro totalità vista la loro interdipendenza. Infine, al numero 11.4.7 vengono tratte le relative conclusioni.

11.4.1 Introduzione

Come evidenziato nell'analisi, nel caso di una SIB, interrompere la disponibilità dei depositi garantiti non è un'opzione valida in una situazione di crisi, poiché l'attività di deposito deve essere mantenuta per un determinato periodo di tempo. In caso di necessità, un PLB dotato di fondi sufficienti può garantire il pagamento dei depositi senza interruzioni. La garanzia dei depositi, nella sua forma attuale, può dunque contribuire solo in via sussidiaria a prevenire una corsa agli sportelli delle SIB nel momento in cui i depositanti temano che non siano mantenute le funzioni di rilevanza sistemica. Nel contesto TBTF, la garanzia dei depositi rivestirebbe perciò il ruolo cruciale di salvaguardare la fiducia dei clienti nei confronti di una banca.

L'obiettivo prioritario della regolamentazione TBTF è proprio quello di assicurare, in una situazione di crisi, il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica, possibilmente senza ricorrere ad aiuti statali. L'analisi di cui sopra evidenzia però anche i punti deboli del sistema di garanzia dei depositi in relazione alle banche che non hanno

rilevanza sistemica. Va sottolineato che tali punti deboli e le misure corrispondenti erano già note in occasione della modifica della LBCR concernente la garanzia dei depositi e l'insolvenza, ma il legislatore non ha attuato queste misure nel 2021.

11.4.2 Aiuti statali per la garanzia dei depositi

Il contributo obbligatorio delle banche è limitato all'1,6 per cento della somma totale dei depositi garantiti. Qualora nel caso concreto tale contributo si riveli insufficiente, si procede soltanto a un pagamento proporzionale, che può portare a una riduzione notevole dell'importo garantito di 100 000 franchi. Tale problematica si presenta principalmente per le grandi banche o nel caso in cui siano coinvolte più banche contemporaneamente. Il Consiglio federale può adeguare le condizioni al contributo obbligatorio se particolari circostanze lo esigono (art. 37h cpv. 5 LBCR). Tuttavia, non sarebbe facile incrementare temporaneamente il contributo obbligatorio su tale base, se ciò fosse necessario nel caso concreto, e in questo modo la prociclicità del sistema aumenterebbe ulteriormente. In tale contesto, si sta valutando l'introduzione di aiuti statali con una compensazione corrispondente basata sul rischio, una prassi che è in linea con gli standard internazionali e le raccomandazioni del FMI²⁰⁶.

Per coprire la totalità dei depositi garantiti, al momento è necessario un contributo pari a 504 miliardi di franchi. La garanzia corrispondente andrebbe in ogni caso compensata *ex ante* in funzione del rischio dalle banche. Una garanzia di questo tipo solleva dunque interrogativi sotto diversi aspetti: da un lato, non sarebbe in accordo con il terzo obiettivo della regolamentazione TBTF, in base al quale si devono evitare aiuti statali; dall'altro, una garanzia di questo tipo potrebbe anche rivelarsi insufficiente per ristabilire la fiducia nei confronti della banca interessata, in particolare perché coprirebbe solo i depositi garantiti. Sarebbe perciò necessario adottare ulteriori misure, tra cui l'introduzione parallela di un PLB.

11.4.3 Riduzione del termine di pagamento

Per quanto concerne le SIB, un PLB dotato di fondi sufficienti è in grado di prevenire una corsa agli sportelli in modo più efficace rispetto a una garanzia dei depositi, poiché permette di assicurare il pagamento dei depositi senza interruzioni. Nemmeno una riduzione notevole del termine di pagamento nell'ambito della garanzia dei depositi avrebbe un effetto altrettanto rassicurante sui depositanti.

²⁰⁶ Principle 9 – Sources and uses of funds: *The deposit insurer should have readily available funds and all funding mechanisms necessary to ensure prompt reimbursement of depositors' claims, including assured liquidity funding arrangements. Responsibility for paying the cost of deposit insurance should be borne by banks.* Cfr. International Association of Deposit Insurers, *ADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*, novembre 2014, pag. 29.

11.4.4 Incremento del limite individuale

Il limite individuale potrebbe indurre alcuni depositanti a ritirare rapidamente, in caso di crisi, la totalità dei loro depositi o la quota eccedente il limite. Come emerge dal confronto con gli Stati Uniti (v. n. 11.2.2), persino un limite individuale notevolmente più elevato (USD 250 000) è ritenuto insufficiente, per cui le autorità sono costrette ad annunciare una garanzia illimitata per raggiungere l'auspicato effetto rassicurante. Occorre inoltre chiedersi in che misura un tale incremento possa provocare incentivi inappropriati («moral hazard»).

11.4.5 Creazione di un fondo *ex ante*

Per contrastare l'effetto prociclico dell'attuale finanziamento *ex post*, si potrebbe istituire anche in Svizzera un fondo *ex ante*, come avviene in altri Paesi. Tale opzione è già stata presa in esame più volte nell'ambito delle precedenti revisioni della garanzia dei depositi, ma è sempre stata respinta dal legislatore.

11.4.6 Garanzia degli averi di previdenza

Vari interventi²⁰⁷ hanno proposto una garanzia supplementare degli averi di libero passaggio e del pilastro 3a. A tal fine, nel dicembre 2019 il Consiglio federale aveva già illustrato diverse soluzioni nel suo rapporto in adempimento del postulato 17.3634 Migliorare la protezione degli averi di libero passaggio. In caso di fallimento di una banca si dovrebbe valutare un'estensione della garanzia dei depositi o un adeguamento del privilegio nel fallimento previsto dal diritto bancario.

Includendo nella garanzia dei depositi gli averi di previdenza presso le banche, che alla fine del 2022 ammontavano a 90 miliardi di franchi, a tale data di riferimento i depositi garantiti passerebbero da 500 a 590 miliardi di franchi, comportando un aumento del limite superiore di sistema da 8 a 9,4 miliardi di franchi. Per quanto concerne il privilegio nel fallimento, tali averi potrebbero essere pagati tempestivamente come depositi privilegiati al di fuori della graduatoria oppure il limite di 100 000 franchi per il privilegio nel fallimento potrebbe essere abrogato.

L'ultima modifica della LBCR, posta in vigore il 1° gennaio 2023, comprendeva anche adeguamenti relativi alla garanzia dei depositi e al privilegio nel fallimento, ma non prevedeva un'estensione in tal senso della protezione dei depositanti.

Il 6 marzo 2024 il Parlamento ha accolto la mozione 23.3604 Migliorare la protezione degli averi di libero passaggio e del pilastro 3a. Poiché l'attuazione di tale intervento concerne la LBCR, il Consiglio federale prevede di integrare le richieste della mozione direttamente nella revisione della LBCR nel corso dei lavori riguardanti la regolamentazione TBTF.

²⁰⁷ Mo. 23.3604 o Po. 17.3634.

11.4.7 Conclusioni e combinazione di misure proposta nell'ambito del sistema di protezione dei depositanti

Con la recente revisione della legge sulle banche il 1° gennaio 2023, il sistema di protezione dei depositanti ha subito una modifica sostanziale. Nella fase di elaborazione del progetto e durante le deliberazioni parlamentari, come già accaduto nei precedenti progetti di riforma, sono stati discussi aspetti cruciali della protezione dei depositanti come il limite superiore di sistema, gli aiuti statali, la forma di finanziamento (inclusa la creazione di un fondo *ex ante*), la prociclicità del sistema, il termine di pagamento, il limite individuale dei depositi garantiti nonché il miglioramento della protezione degli averi di libero passaggio²⁰⁸. Il legislatore ha deciso di apportare modifiche solo in relazione al limite superiore di sistema, al termine di pagamento e alla forma di finanziamento (contemplando un deposito di garanzie ma non un fondo *ex ante*).

Gli avvenimenti correlati alla vicenda di Credit Suisse hanno dimostrato che la perdita di fiducia e i conseguenti elevati deflussi di depositi non sono riconducibili al modo in cui è strutturato il sistema di protezione dei depositanti, a condizione che esso non garantisca la totalità dei depositi o ne garantisca solo una certa quantità relativamente ridotta. Anche in termini di prevenzione, una protezione solo parziale dei depositanti non può influire efficacemente sulla fiducia riposta nei confronti di una banca. L'obiettivo della regolamentazione TBTF di mantenere le funzioni di rilevanza sistemica e, di conseguenza, l'accesso dei depositanti ai loro averi non dipende quindi dalla protezione dei depositanti. Nel caso delle SIB è piuttosto improbabile che si debba ricorrere alla garanzia dei depositi, poiché andrebbero dapprima sfruttati tutti gli strumenti previsti dalla regolamentazione TBTF. Modificare il sistema di garanzia dei depositi consentirebbe dunque di mitigare la problematica TBTF solo in misura estremamente limitata. Per le ragioni suesposte, il pacchetto di misure TBTF illustrato non prevede misure concernenti la protezione dei depositanti.

12 Stabilizzazione

12.1 Situazione iniziale

12.1.1 Norme prudenziali

Una banca a uno stadio precoce di una crisi, la cui situazione non è ancora così preoccupante da rendere necessaria una procedura di risanamento o di liquidazione in via fallimentare, si trova nella cosiddetta «fase di stabilizzazione» (corrispettivo dell'inglese «recovery»). La banca non è più in condizioni di continuità aziendale, ma può, in linea di massima, gestire la crisi autonomamente. Nel piano di stabilizzazione le SIB²⁰⁹ illustrano le misure con le quali intendono stabilizzarsi durevolmente in caso

²⁰⁸ Rapporto del Consiglio federale del 6 dicembre 2019 *Bessere Absicherung der Freizügigkeitsguthaben*.

²⁰⁹ In Svizzera, solo le SIB sono tenute a elaborare un piano di stabilizzazione. Nel contesto internazionale (in particolare in seno al FSB) si sta attualmente discutendo se estendere tale obbligo ad altre banche. Lo stesso vale per il piano di liquidazione.

di crisi in modo da poter mantenere l'attività senza interventi da parte dello Stato (art. 64 cpv. 1 OBCR).

È la FINMA che approva il piano di stabilizzazione, e lo ha fatto per tutte le SIB. Per ottenere l'approvazione, le considerazioni della banca devono essere comprensibili e ponderate e per le transazioni più consistenti (come la vendita di partecipazioni o di filiali) devono essere disponibili guide operative attuabili al bisogno. L'obbligo di elaborare piani di stabilizzazione è volto principalmente a indurre le direzioni delle banche a riflettere sulle situazioni di crisi. I piani di stabilizzazione si fondano tuttavia su considerazioni strategiche astratte, mentre nel caso concreto ogni crisi presenta dinamiche molto specifiche.

Oltre al piano di stabilizzazione, tutte le banche dispongono di un «contingency funding plan» (CFP), che costituisce un piano d'emergenza della banca secondo l'articolo 10 OLiQ. Tale piano è volto a garantire che la banca, in condizioni di continuità aziendale, sia in grado di reagire in modo efficace a problemi di liquidità e di finanziamento di intensità diversa. Il piano affronta temi prioritari come la governance, il livello di escalation e le soluzioni di ottimizzazione concernenti la liquidità e il finanziamento.

Anche la FINMA, nell'ambito dei propri strumenti di vigilanza, dispone di misure a cui può parimenti ricorrere in una fase di stabilizzazione. Se per esempio una banca viola le disposizioni della LFINMA o di una legge sui mercati finanziari oppure se esistono altre irregolarità, la FINMA è tenuta a provvedere al ripristino della situazione conforme (art. 31 LFINMA). Tale norma mira a preservare la protezione dei depositanti come pure la stabilità e l'integrità del mercato finanziario. È possibile attivare tali misure in caso di violazione delle leggi rilevanti o di altre irregolarità; in merito alla valutazione delle irregolarità la FINMA gode di un margine di manovra relativamente ampio²¹⁰.

L'articolo 31 LFINMA rappresenta una clausola generale che consente alla FINMA, nel quadro dei principi di diritto amministrativo e con un opportuno margine discrezionale, di adottare misure specifiche per provvedere al ripristino della situazione conforme. A tal fine, dispone di un panorama completo di provvedimenti amministrativi (anche superprovvisori o cautelari). La FINMA ha altresì la facoltà di attuare sanzioni amministrative, segnatamente misure repressive, nonché provvedimenti fondati sulla legislazione in materia di vigilanza (p. es. secondo l'art. 32 segg. LFINMA). Può inoltre ordinare ulteriori provvedimenti al di fuori della LFINMA derivanti dalle singole leggi sui mercati finanziari²¹¹.

Quale strumento di vigilanza previsto dalla LFINMA, la FINMA ha anche la possibilità di nominare una persona incaricata dell'inchiesta che accerti una fattispecie rilevante presso un istituto sottoposto a vigilanza o che attui i provvedimenti fondati sulla legislazione in materia di vigilanza da essa ordinati (cfr. art. 36 cpv. 1 LFINMA). La nomina di una persona incaricata dell'inchiesta può avvenire anche nell'ambito delle misure di protezione secondo l'articolo 26 LBCR.

²¹⁰ Roth Pellanda e Kopp, ad art. 31 LFINMA, in Watter e Bahar (a c. di), *Basler Kommentar FINMAG/FinfraG*, 3^a ed., Basilea 2019, n. marg. 1 e 3 segg.

²¹¹ Roth Pellanda e Kopp, ad art. 31 LFINMA, in Watter e Bahar (a c. di), *Basler Kommentar FINMAG/FinfraG*, 3^a ed., Basilea 2019, n. marg. 6 segg.

Le competenze dell'incaricato dell'inchiesta devono essere chiaramente definite nella decisione di nomina; per esempio è possibile delegare le competenze per tutte le attività operative o concedere una delega differenziata, segnatamente per quanto riguarda l'influenza da esercitare sulla gestione dell'istituto. Naturalmente, anche per l'attività di un incaricato dell'inchiesta vige il principio di proporzionalità.

Da tali misure di vigilanza vanno distinte le misure di protezione e le misure di liquidazione (v. n. 13.1.1) che sono elencate all'articolo 25 LBCR e che vengono applicate solo in presenza di un rischio d'insolvenza. Sussiste un rischio d'insolvenza se vi sono fondati timori che una banca presenti un'eccedenza di debiti o seri problemi di liquidità, oppure se alla scadenza del termine fissato dalla FINMA la banca non adempie le prescrizioni relative ai fondi propri. Le misure di protezione possono essere ordinate precedentemente o contestualmente alle misure di risanamento o alla liquidazione.

L'articolo 26 LBCR riporta singolarmente le misure di protezione previste per le banche a rischio d'insolvenza, ma l'elenco non è esaustivo. La FINMA può esercitare un'influenza sul settore gestionale della banca impartendo istruzioni ai relativi organi, privandoli completamente o parzialmente della loro facoltà di rappresentanza o addirittura revocandoli. Può altresì adottare misure mirate nel settore di attività dell'istituto, per esempio limitando l'attività operativa o il traffico dei pagamenti oppure procedendo alla chiusura della banca. La FINMA ha persino la facoltà di concedere una moratoria o una proroga delle scadenze.

12.1.2 Il caso di Credit Suisse

Sia il CFP di Credit Suisse Group SA, sia quelli delle relative filiali presentavano un approccio di escalation. I CFP prevedevano fattori quantitativi basati sulle esigenze prudenziali in materia di fondi propri e liquidità nonché calibrati tenendo conto della propensione al rischio delle unità del gruppo in questione. I CFP contemplavano tre «livelli di escalation». Il livello 3, ovvero il livello di escalation più elevato, si sarebbe dovuto attivare se si fosse scesi al di sotto delle esigenze minime prudenziali in materia di liquidità o se i cuscinetti interni del «pilastro 2» fossero stati esauriti. Nel caso di Credit Suisse, il 3 ottobre 2022 è stato attivato il livello di escalation 1, il 5 ottobre il livello 2, mentre il 1° novembre 2022 il livello 3.

Su disposizione della FINMA, dal raggiungimento del livello di escalation 1 si sono susseguite telefonate quotidiane per fare il punto sulla liquidità e sul finanziamento, alle quali hanno partecipato anche autorità di vigilanza estere. In tale occasione venivano affrontate tematiche come previsioni sulla liquidità, attività di rifinanziamento, comportamenti della clientela e misure di mitigazione. Nell'ambito di tali confronti è emerso che la qualità e il contenuto informativo dei dati della banca risultavano spesso insufficienti. Pertanto, soprattutto le previsioni e le misure di mitigazione settoriali non corrispondevano alla realtà e continuavano a mascherare l'andamento della crisi.

Al contrario del CFP, il piano di stabilizzazione di Credit Suisse non è stato invece attivato. Occorre innanzitutto osservare che il piano di stabilizzazione non si attiva automaticamente, ma su decisione della direzione. Se si superano determinati indicatori, per esempio se si raggiunge il livello di escalation 3, la direzione è tenuta a decidere se attivarlo o meno. Nel caso di Credit Suisse è emerso che, sebbene i requisiti

formali fossero stati raggiunti, la direzione della banca non era disposta ad attivare il piano di stabilizzazione²¹².

La legge non disciplina esplicitamente le conseguenze giuridiche nei casi in cui si raggiunga la soglia prevista per l'attivazione del piano di stabilizzazione ma la banca non sia disposta ad attuarlo. La FINMA potrebbe tuttavia basarsi sulla disposizione formulata come clausola generale all'articolo 31 LFINMA (Ripristino della situazione conforme), che in presenza di irregolarità le consente di disporre misure specifiche improntate alla situazione contingente. Potrebbe per esempio anche attivare il piano di stabilizzazione oppure ordinare l'esecuzione di una misura prevista dal piano di stabilizzazione.

La FINMA potrebbe dare questo tipo di disposizione in via preventiva quando vi sia pericolo nell'indugio (art. 30 cpv. 2 lett. e della legge federale del 20 dicembre 1968²¹³ sulla procedura amministrativa [PA]). In tal caso è possibile rinunciare a sentire preventivamente la banca in questione. Va osservato che la competenza della FINMA può servire unicamente a imporre agli organi della banca interessata di fare tutto quanto in loro potere per attuare efficacemente la misura di stabilizzazione necessaria. Sono fatti salvi eventuali impedimenti all'attuazione. Se per esempio si impone alla banca, mediante decisione, di vendere un attivo, non è certo che si trovi un acquirente.

Nel caso di Credit Suisse, la FINMA ha rinunciato a disporre l'attivazione del piano di stabilizzazione. La decisione della FINMA è stata influenzata anche dal fatto che, nonostante la mancata attivazione del piano di stabilizzazione, Credit Suisse ha comunque provato, in modo ritenuto credibile dalla FINMA, ad attuare alcune delle misure ivi contenute, per esempio le riduzioni dei costi o la vendita di singole parti della banca d'investimento. Tali interventi rientravano nel riorientamento strategico che la banca aveva già annunciato nell'estate del 2022.

In quella fase è emerso che nell'attuare queste misure sono subentrate difficoltà impreviste. Per esempio, non è stato possibile raggiungere i prezzi di vendita previsti dal piano di stabilizzazione a causa delle condizioni di mercato predominanti in quel momento. Altre misure prese in esame dalla banca non si sono potute attuare, per esempio per mancanza di acquirenti o a causa di ostacoli operativi che la banca non aveva individuato preventivamente. I responsabili della banca non erano inoltre disposti ad attuare determinate misure che avrebbero compromesso la loro strategia di base (p. es. vendite che avrebbero riguardato le divisioni Wealth management o Swiss Universal Bank).

²¹² Cfr. FINMA, *Rapporto della FINMA Insegnamenti tratti (lessons learned) dalla crisi di Credit Suisse*, 19 dicembre 2023, pag. 74 seg.

²¹³ RS 172.021

12.2 Confronto internazionale

12.2.1 BCBS²¹⁴

L'intervento precoce è un elemento cruciale dei principi fondamentali della vigilanza bancaria²¹⁵ ed è stato concretizzato nei «frameworks for early supervisory intervention»²¹⁶. Anche il requisito in base al quale le banche devono disporre di CFP e la struttura di questi ultimi sono disciplinati nel quadro normativo di Basilea²¹⁷.

12.2.2 FSB

Nel 2011 e nel 2014, il FSB ha posto le basi per la stabilizzazione e la risoluzione di imprese finanziarie di rilevanza sistemica. Nel documento sugli elementi chiave («key attributes»), per esempio, è previsto che le SIB dispongano di un piano di stabilizzazione²¹⁸, il quale deve profilare misure attendibili per diversi scenari di crisi, nonché elaborare una selezione di misure adeguate e rapidamente attuabili per rispondere segnatamente a un possibile fabbisogno di capitale e liquidità. Questo requisito generico è ulteriormente precisato nell'ambito di raccomandazioni («guidance») del FSB.

12.2.3 UE

Le facoltà di intervento precoce della BCE e del meccanismo di vigilanza unico (MVU o «single supervisory mechanism», SSM)²¹⁹ comprendono un ampio ventaglio di possibili misure che fundamentalmente si possono applicare a tutte le banche²²⁰. Tra le possibili misure vi sono per esempio interventi sulla politica degli accantonamenti delle banche e istruzioni concernenti l'utilizzo di determinati attivi bancari. La BCE e le autorità di vigilanza nazionali possono altresì intervenire sulla strategia aziendale delle banche, riducendo o limitando determinati settori d'attività o disponendone la cessione.

²¹⁴ Per una panoramica su diversi approcci di intervento precoce cfr. Svoronos, *Early interventions regimes for weak banks*, FSI Insights on policy implementation No 6, aprile 2018 nonché il comunicato stampa della BRI del 13 gennaio 2011 Basel Committee issues final elements of the reforms to raise the quality of regulatory capital.

²¹⁵ BCBS, *Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria*, settembre 2012.

²¹⁶ BCBS, *Frameworks for early supervisory intervention*, marzo 2018.

²¹⁷ BCBS, *Principles for Sound Liquidity and Risk Management and Supervision*, settembre 2008.

²¹⁸ Cfr. FSB, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, 15 ottobre 2014 e FSB, *1-Annex 4: Essential Elements of Recovery and Resolution Plans*, 4 novembre 2011.

²¹⁹ Il MVU designa il sistema di vigilanza bancaria in Europa. È costituito dalla BCE e dalle autorità di vigilanza nazionali dei Paesi partecipanti.

²²⁰ Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, GU L 287 del 29.10.2013, pag. 63, art. 16.

L'articolo 27 e seguenti della direttiva 2014/59/UE (cosiddetta «Bank Recovery and Resolution Directive», BRRD)²²¹ prevedono misure esplicite per un intervento precoce da parte delle autorità di vigilanza, in particolare nei casi in cui si scenda al di sotto di determinati limiti in termini di fondi propri e liquidità o vi sia il rischio di farlo. In casi di questo tipo, le autorità competenti possono per esempio 1) richiedere all'organo di amministrazione dell'ente di attuare uno o più dei dispositivi o delle misure previsti nel piano di risanamento, 2) richiedere la rimozione o la sostituzione di uno o più membri dell'organo di amministrazione, o 3) richiedere cambiamenti nella strategia aziendale dell'ente.

L'articolo 9 e seguenti della direttiva BRRD definiscono requisiti concreti relativi al piano di stabilizzazione (denominato «piano di risanamento» nell'UE), descrivono i criteri per il relativo controllo da parte delle autorità competenti e prescrivono che la banca deve disporre di adeguati indicatori quantitativi e qualitativi al di sotto dei quali è necessario attivare misure concrete. L'Autorità bancaria europea (European Banking Authority, EBA) ha precisato tali indicatori²²².

12.2.4 Stati Uniti

Negli Stati Uniti, gli interventi precoci e i piani di stabilizzazione rientrano tutti nelle cosiddette «prompt corrective actions»²²³. Le autorità di vigilanza suddividono le banche deboli in tre categorie, in base al grado di sottocapitalizzazione (segnatamente: «undercapitalized», «significantly undercapitalized» e «critically undercapitalized»). A seconda della categoria, sono disponibili misure diverse. Le banche sottocapitalizzate («undercapitalized»), per esempio, sono tenute a presentare un piano sulle loro modalità di ricapitalizzazione. Inoltre, possono subire delle limitazioni nell'accesso alla finestra di sconto della Fed («Fed's discount window») oppure in termini di crescita. Nel caso in cui una banca sia fortemente sottocapitalizzata («significantly undercapitalized»), è possibile imporre un divieto di pagamento di bonus ed è possibile sospendere il pagamento delle cedole sui prestiti subordinati o limitare le attività ad alto rischio. Le banche che versano in una situazione critica di sottocapitalizzazione («critically undercapitalized») devono essere poste fondamentalmente in un regime di assistenza giuridica («conservatorship») o di liquidazione coatta amministrativa («receivership»). A tal proposito si fa una distinzione tra misure discrezionali e obbligatorie.

²²¹ Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento, GU L 173 del 12.6.2014, pag. 190.

²²² EBA, *Guidelines on recovery plan indicators under Article 9 of Directive 2014/59/EU*, Final Report, 9 novembre 2011.

²²³ FDIC, *Chapter 5 – Prompt Corrective Action: Formal And Informal Enforcement Actions Manual*, giugno 2022.

12.3 Valutazione

Nonostante il piano di stabilizzazione approvato dalla FINMA, Credit Suisse non è riuscita a ristabilirsi in modo da portare avanti la propria attività senza il sostegno dello Stato. I motivi sono da ricercare sia nel piano di stabilizzazione che nelle possibilità di intervento precoce della FINMA.

Piano di stabilizzazione:

- le misure previste erano troppo blande e presentavano ostacoli operativi non individuati preventivamente (p. es. tempi preparatori eccessivamente lunghi);
- la stigmatizzazione correlata all’attivazione del piano di stabilizzazione rappresentava un ostacolo cruciale alla sua attivazione da parte della banca;
- il superamento degli indicatori di escalation senza l’attivazione del piano di stabilizzazione non ha portato all’attuazione, in fase di crisi, di misure concrete;
- la qualità e il contenuto informativo dei dati trasmessi dalla banca in tale frangente sono risultati spesso insufficienti;
- secondo la FINMA, il piano di stabilizzazione di Credit Suisse aveva i requisiti per poter essere approvato, ma presentava comunque un potenziale di miglioramento. La FINMA aveva pertanto incaricato la banca di apportare le dovute correzioni in occasione degli aggiornamenti annuali previsti;
- la banca mostrava una scarsa disponibilità ad attuare le misure previste dal piano.

Possibilità di intervento precoce della FINMA:

- se il piano di stabilizzazione non soddisfa i requisiti necessari, la FINMA, oltre a negare l’approvazione del piano di stabilizzazione, non ha la facoltà esplicita di imporre altre misure sanzionatorie (contrariamente alla pianificazione d’emergenza, in relazione al quale l’art. 62 OBCR attribuisce esplicitamente alla FINMA la facoltà di ordinare misure specifiche volte a eliminare eventuali lacune). La FINMA aveva approvato il piano di stabilizzazione anche se era migliorabile e aveva chiesto alla banca di apportare i dovuti miglioramenti nella versione da presentare l’anno successivo;
- affinché la FINMA possa ordinare misure di stabilizzazione laddove una banca non sia disposta ad adottarle autonomamente, è possibile basarsi sulla clausola generale di cui all’articolo 31 LFINMA. Tale modo di procedere solleva la questione della certezza del diritto. Quanto più incisiva è la misura di stabilizzazione ordinata, tanto più importante può essere quest’ultima;
- le misure di protezione dettate per legge (art. 26 LBCR) possono essere applicate solo se vi sono fondati timori che una banca presenti un’eccedenza di debiti o seri problemi di liquidità, oppure se alla scadenza di un termine fissato dalla FINMA la banca non adempie più le prescrizioni relative ai fondi propri. È lasciato alla discrezione della FINMA valutare se si è in presenza di una simile situazione.

12.4 Possibili misure

I numeri seguenti indicano le possibili misure concernenti la stabilizzazione, che possono essere valutate ponderandone i vantaggi e gli svantaggi. Le misure in questo ambito sono analizzate anche nella loro totalità vista la loro interdipendenza. Infine, al numero 12.4.3 vengono tratte le relative conclusioni.

12.4.1 Requisiti più severi per il piano di stabilizzazione

In seguito al caso di Credit Suisse, la FINMA ha annunciato l'intenzione di rielaborare il processo e i criteri per l'approvazione del piano di stabilizzazione entro i limiti concessi dal quadro giuridico esistente²²⁴. La rielaborazione è volta, tra le altre cose, a formulare il piano di stabilizzazione in termini ancora più operativi in futuro, nonché a esaminarlo e testarlo più dettagliatamente prima di un'eventuale approvazione.

A tal fine è previsto lo sviluppo di approcci e criteri per l'attivazione della fase di stabilizzazione e l'avvio delle misure in tal senso. Le soglie oltre le quali attivare i piani di stabilizzazione possono essere adeguate in modo da attuarli in uno stadio notevolmente più precoce, cosicché l'eventuale stigmatizzazione correlata all'avvio delle misure abbia un effetto molto meno destabilizzante. Preparando accuratamente e avviando precocemente le misure, è possibile altresì abbreviarne la durata di attuazione. È inoltre possibile ottimizzare il rapporto in materia di crisi delle SIB (in termini di disponibilità di dati recenti, qualità dei dati, frequenza del rapporto, grado di automatizzazione, previsioni basate su scenari ecc.).

In generale, un piano che presenta lacune non dovrà più essere approvato con riserve, ma semplicemente respinto. Di conseguenza, le SIB dovranno apportare modifiche sostanziali al piano di stabilizzazione, che comporteranno anche dei costi. Per tali ragioni, è opportuno verificare anche se sia necessario adeguare le basi giuridiche.

Quale possibile misura si possono definire requisiti prudenziali più severi per il piano di stabilizzazione. A tal fine, si possono stabilire nell'OBCR criteri concreti sia per l'elaborazione del piano da parte della banca che per la relativa approvazione da parte della FINMA.

È altresì ipotizzabile chiedere alla banca di dimostrare che il suo piano di stabilizzazione soddisfa l'obiettivo e i requisiti richiesti (analogamente alle disposizioni concernenti il piano d'emergenza di cui agli art. 60–63 OBCR). Infine, analogamente a quanto disposto per il piano d'emergenza, anche per il piano di stabilizzazione è possibile attribuire esplicitamente alla FINMA il diritto di ordinare misure per eliminare le lacune (p. es. supplementi di fondi propri e di liquidità).

²²⁴ Cfr. FINMA, *Rapporto della FINMA Insegnamenti tratti (lessons learned) dalla crisi di Credit Suisse*, 19 dicembre 2023.

12.4.2 Rafforzare le possibilità di intervento precoce della FINMA

Nell'ambito dei propri strumenti di vigilanza, attualmente la FINMA dispone per legge di misure che può attuare in una fase di stabilizzazione. Tuttavia, la legge non le attribuisce esplicitamente la facoltà di impartire istruzioni a una banca circa l'attuazione del piano di stabilizzazione o l'attuazione delle misure ivi contenute. La legge prevede infatti misure di protezione che consentirebbero di intervenire, ma che possono essere applicate solo se la FINMA ritiene che vi siano fondati timori che una banca presenti un'eccedenza di debiti o seri problemi di liquidità, oppure se alla scadenza di un termine fissato dalla FINMA la banca non adempie più le prescrizioni relative ai fondi propri.

Un possibile provvedimento sarebbe quello di sancire a livello di legge criteri concreti come pure misure di intervento precoce della FINMA e l'intervallo di tempo nel quale poterle attuare. In questo modo la FINMA avrebbe in futuro una base legale più chiara per adottare tempestivamente le giuste misure. Per la definizione delle possibili misure ci si potrebbe basare sulle vigenti «misure di protezione» di cui all'articolo 51 LSA o sulle misure previste nell'UE. Un altro ipotetico provvedimento consiste nel sancire in modo chiaro ed esplicito la facoltà della FINMA di attivare le misure concrete previste dal piano di stabilizzazione, al fine di aumentare la certezza del diritto di tale disposizione.

Nel concreto, anche le misure previste dalla regolamentazione esistente potrebbero essere attuate a priori. Per esempio, i provvedimenti attualmente indicati tra le misure di protezione (impartire istruzioni agli organi, sostituirli, designare l'incaricato dell'inchiesta ecc.) potrebbero essere avviati già nella fase di stabilizzazione o anche prima.

L'intervento precoce della FINMA può avvenire anche sulla base di indicatori di mercato (come i prezzi di azioni o i derivati sul rischio di credito) e di indicatori prospettici (come i risultati di stress test o le valutazioni da parte di agenzie). Tali indicatori, infatti, essendo generalmente soggetti all'andamento del mercato, possono comportare delle interferenze, ma consentono di considerare sviluppi che le autorità e i consueti indicatori prudenziali potrebbero aver sottovalutato o trascurato. Sulla base degli indicatori di mercato e prospettici, la FINMA potrebbe disporre per esempio inchieste o la stesura di rapporti. Tale misura è sostenuta anche dal gruppo di esperti sulla stabilità delle banche²²⁵ e dalla perizia Tarullo.

Un'ulteriore tappa fondamentale per favorire l'intervento precoce è la definizione di un PONV, in particolare in relazione alla liquidità. Il vantaggio consiste nel fatto che, nell'eventualità di una crisi di liquidità, verrebbero senz'altro adottate misure in tempo utile, anche nel caso in cui, per esempio, i dati relativi al capitale non ne tenessero (ancora) conto.

²²⁵ Rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche del 2023, *Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse*, 1° settembre 2023.

12.4.3 Conclusioni e combinazione di misure proposta nell'ambito della stabilizzazione

Oltre alle misure concernenti i fondi propri o il governo d'impresa, le misure in materia di stabilizzazione costituiscono un elemento cruciale per rafforzare la prevenzione. Analogamente a quanto previsto dall'articolo 51 LSA, dovrebbe essere possibile adottare gli interventi precoci già prima della fase di stabilizzazione e in aggiunta alle misure di stabilizzazione della banca. Una banca in difficoltà deve poter essere ristabilizzata adottando misure tempestive secondo criteri chiari, possibilmente già nella fase di «going concern».

Le misure proposte ai numeri 12.4.1 e 12.4.2 sono necessarie e adeguate per potenziare ulteriormente l'effetto preventivo della regolamentazione TBTF. Sono inoltre giustificabili alla luce del confronto internazionale. Si consiglia pertanto l'attuazione di entrambe le misure in materia di stabilizzazione.

Una pianificazione più efficace in materia di stabilizzazione, fondata su una base legale più ampia, può ridurre ulteriormente le probabilità di risanamento o di fallimento. Inoltre, è nell'interesse delle SIB disporre di un piano di stabilizzazione valido. Un miglioramento della prevenzione delle crisi consente infine di ridurre i rischi per lo Stato.

Disposizioni di legge più concrete implicano un potenziamento delle possibilità e degli obblighi di intervento precoce e, quindi, una maggiore responsabilità per la FINMA, perché le consentirebbero di intervenire in modo più incisivo nelle decisioni operative della banca nella fase di «going concern». Basi legali più concrete e più ampie nell'ambito delle possibilità di intervento precoce concederebbero al tempo stesso alla FINMA una maggiore certezza del diritto per disporre tempestivamente misure in caso di crisi, se necessario anche contro la volontà della direzione della banca. Un aspetto particolarmente importante è che tale strumento eserciterebbe una maggiore pressione sulle banche, inducendole ad adottare autonomamente le misure necessarie.

Per l'attuazione concreta di tali misure bisogna attendere gli eventuali risultati della CPI sulle attività svolte dalla FINMA nella fase di stabilizzazione di Credit Suisse. È presumibile che determinati miglioramenti si possano raggiungere anche nell'ambito del diritto vigente e che si debbano proporre solo gli adeguamenti delle norme prudenziali necessari per raggiungere gli obiettivi illustrati. Questo ampliamento delle competenze dovrà essere sottoposto al principio di proporzionalità in modo particolarmente critico.

13 Liquidazione

13.1 Situazione iniziale

13.1.1 In generale

Con il termine «liquidazione» (corrispettivo dell'inglese «resolution») si designa l'intervento della FINMA per eseguire il risanamento o la liquidazione in via fallimentare di una banca. La FINMA ha facoltà di intervenire nel momento in cui vi sono fondati

timori che una banca presenti un'eccedenza di debiti o seri problemi di liquidità o se essa non adempie le prescrizioni relative ai fondi propri (art. 25 cpv. 1 LBCR). L'avvio di una procedura di risanamento necessita inoltre che vi siano buone prospettive di risanamento della banca o di continuazione di singoli servizi bancari (art. 28 LBCR). La FINMA valuta in modo lungimirante il momento in cui intervenire, sulla base di criteri sia quantitativi che qualitativi.

La FINMA può inoltre adottare misure di protezione, elencate a titolo esemplificativo all'articolo 26 LBCR. Per esempio, può vietare alla banca di effettuare versamenti per un determinato intervallo di tempo, al fine di prevenire un prelievo sproporzionato di depositi nell'eventualità di un'imminente corsa agli sportelli. Di norma, le misure di protezione sono introdotte al di fuori o prima di un'eventuale procedura di risanamento. Possono tuttavia servire a preparare il terreno per una successiva procedura di risanamento o di liquidazione in via fallimentare oppure essere disposte in relazione a una simile procedura.

Nel quadro dell'esecuzione di una procedura di risanamento, la FINMA può attuare singole o molteplici misure di risanamento. Se il risanamento dell'intera banca va a buon fine, la personalità giuridica della banca interessata rimane inalterata (art. 29 LBCR). Non è tuttavia obbligatorio salvare per intero la banca o il gruppo bancario in questione. La FINMA può anche avviare un risanamento con lo scopo di mantenere solo singoli servizi bancari, come nel caso in cui, per esempio, a prescindere dalla sopravvivenza della banca interessata, trasferisca determinati servizi bancari a un altro soggetto di diritto assunto (art. 30 LBCR). I servizi che non possono essere mantenuti vengono invece liquidati.

Se non vi è alcuna prospettiva di risanamento o se il risanamento è fallito, va infine ordinato il fallimento della banca (art. 33 LBCR). Il fallimento rappresenta dunque l'ultima misura possibile da attuare nei confronti di una banca che non può più essere salvata. In tal caso, la FINMA revoca alla banca l'autorizzazione a esercitare e ne ordina ufficialmente il fallimento. Per le SIB, in questa situazione viene attivato il piano d'emergenza al fine di garantire il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica.

13.1.2 Panoramica delle misure di risanamento

Tra le misure di risanamento la legge contempla, oltre al bail-in totale o parziale (art. 30b LBCR), anche altri strumenti, segnatamente la continuazione di singoli servizi bancari, il trasferimento di attività della banca o di parti di esse ad altre persone giuridiche o a una banca transitoria, l'accorpamento con un'altra impresa o il rilevamento da parte di un'altra impresa nonché la modifica della forma giuridica della banca (art. 30 LBCR). Vi sono poi gli aspetti generali di un risanamento (p. es. misure di ristrutturazione, l'adeguamento o il riorientamento del modello di attività e misure di governance), che risultano implicitamente anche dall'articolo 30c capoverso 2 lettere c, e ed g LBCR.

Quale misura di accompagnamento, la legge prevede inoltre il differimento della distesa di contratti (art. 30a LBCR), che viene solitamente disposto contestualmente a un'altra misura di risanamento, come un bail-in. Ciò è dato dal fatto che i contratti

consueti nel settore bancario prevedono spesso delle clausole che consentono alle controparti di una banca di disdire anticipatamente i relativi contratti in caso di intervento da parte delle autorità. Onde evitare che tali contratti siano disdetti in massa, la FINMA può disporre un differimento dei diritti di disdetta, valido per un massimo di due giorni lavorativi. Qualora alla scadenza del differimento la banca interessata adempia nuovamente le condizioni di autorizzazione, non è più possibile esercitare i diritti di disdetta in questione.

13.1.2.1 Bail-in

Il bail-in, in quanto misura di risanamento, è stato sancito genericamente nella LBCR sin dal 2011. Le relative disposizioni esecutive sono state stabilite nell'ordinanza FINMA del 30 agosto 2012²²⁶ sull'insolvenza bancaria. Con la recente revisione parziale della LBCR, entrata in vigore il 1° gennaio 2023, il bail-in è stato disciplinato dettagliatamente all'articolo 30b LBCR con la designazione di «misure di capitalizzazione». Pertanto, oggi l'attuazione di tale misura di risanamento poggia su una solida base legale.

Nel caso di un bail-in secondo l'articolo 30b LBCR, il capitale di terzi viene convertito in capitale proprio nell'ambito di una procedura di risanamento. Tale conversione fa sì che i creditori perdano i loro diritti al rimborso e ottengano invece quote del capitale sociale della banca interessata. Dal punto di vista della banca in questione, il fatto che venga meno l'obbligo di rimborso ne rinforza la base di capitale proprio. L'obiettivo immediato di un bail-in è quello di ricostruire la base di capitale proprio della banca in modo tale che essa soddisfi nuovamente le esigenze in materia di fondi propri²²⁷.

L'esecuzione di un bail-in secondo il diritto svizzero (art. 30b LBCR) presuppone l'azzeramento dell'intero capitale sociale della banca. Di conseguenza, i proprietari della banca, che generalmente sono gli azionisti, perdono la loro qualità di proprietari. Se una banca ha inoltre strumenti di debito in essere, qualificati come capitale convertibile o prestiti con rinuncia al credito (obbligazioni AT1), anch'essi devono essere convertiti e/o integralmente ridotti.

Solo in seguito può avvenire la conversione del capitale di terzi in capitale proprio, seguendo un determinato ordine. Prima vanno convertiti i crediti postergati. Dopodiché si devono convertire, se presenti, le obbligazioni soggette a bail-in, ossia strumenti di debito emessi appositamente per assorbire le perdite in caso di bail-in. In seguito, possono essere convertiti gli altri crediti e infine i depositi non privilegiati (depositi superiori a fr. 100 000). I crediti privilegiati, garantiti e compensabili sono esclusi dal bail-in.

Un bail-in può avere esito positivo solo se è disponibile capitale di terzi a sufficienza da poter essere convertito in capitale proprio nel caso di applicazione concreto. Per questo, le SIB sono soggette a determinate esigenze relative ai fondi «gone concern» (v. n. 7.2). Per soddisfare tali esigenze è possibile emettere obbligazioni soggette a

²²⁶ RS 952.05

²²⁷ FINMA, *Rapporto sulla resolution 2020*, febbraio 2020, pagg. 18 e 20.

bail-in. Queste obbligazioni devono rispondere a determinati requisiti in grado di garantire l'applicabilità giuridica di una conversione. Le loro condizioni di emissione, in particolare, devono contenere una clausola con la quale l'acquirente dichiara di acconsentire a priori a un'eventuale conversione del suo diritto al rimborso.

Oltre alle obbligazioni soggette a bail-in, le SIB hanno emesso ulteriori strumenti di debito in grado di assorbire le perdite, segnatamente le obbligazioni AT1. Al contrario delle obbligazioni soggette a bail-in, le obbligazioni AT1 possono essere computate anche per soddisfare le esigenze in termini di capitale «going concern», poiché in qualità di strumento nel Tier 1 sono in grado di assorbire le perdite già prima dell'avvio di una procedura di risanamento. Nel presente rapporto il termine «bail-in» si riferisce unicamente alla conversione del capitale di terzi in capitale proprio nel quadro dell'esecuzione di una procedura di risanamento, quindi non all'azzeramento delle obbligazioni AT1 in virtù di un evento scatenante definito contrattualmente.

13.1.2.2 Trasferimento di patrimonio e fusione

Nell'articolo intitolato «Continuazione di servizi bancari» la legge prevede diverse misure che permettono di trasferire il patrimonio della banca interessata a un altro soggetto di diritto o a una banca transitoria. Pertanto, in virtù dell'articolo 30 capoverso 2 LBCR, è possibile che il patrimonio della banca sia trasferito a un soggetto di diritto assuntore o a una banca transitoria, che la banca sia accorpata con un'altra società, che un altro soggetto di diritto rilevi la banca o che la forma giuridica della banca venga modificata. Tutte queste misure possono essere adottate nell'ambito di una procedura di risanamento, senza applicare la legge del 3 ottobre 2003²²⁸ sulla fusione (LFus).

Tali misure di risanamento si fondano sull'idea che singoli servizi bancari debbano poter continuare per un certo periodo, in particolare mediante il trasferimento a una banca transitoria («bridge bank»), nell'intento di mantenere, almeno per qualche tempo, le funzioni di rilevanza sistemica. Per l'impostazione concreta del trasferimento è prevista molta flessibilità. È possibile trasferire le funzioni di rilevanza sistemica a una banca transitoria e mantenerle attraverso di essa per un certo periodo, mentre le rimanenti unità della banca vengono liquidate. In alternativa, si potrebbero trasferire le funzioni che non sono di rilevanza sistemica a una banca da liquidare, in modo da ridurre le dimensioni della banca da risanare e facilitare la continuazione delle sue attività.

La disposizione di legge è stata completata nell'ambito della revisione parziale della LBCR del 2021 in modo da consentire esplicitamente anche la possibilità di accorpate una banca da risanare con un altro soggetto di diritto (art. 30 cpv. 2 lett. b LBCR)²²⁹. La legge utilizza il verbo «accorpate», rinunciando intenzionalmente all'uso del termine «fusione», poiché la possibilità di applicare la LFus in questo ambito è stata esclusa esplicitamente. Ciò significa che diverse condizioni che di norma devono es-

²²⁸ RS 221.301

²²⁹ Messaggio del 19 giugno 2020 concernente la modifica della legge sulle banche (LBCR) (Insolvenza, garanzia dei depositi, segregazione), FF 2020 5647, in particolare 5673.

sere soddisfatte in caso di fusione, come l'approvazione del contratto di fusione da parte dell'assemblea generale (art. 12 LFus), non sono necessarie quando si applica tale misura di risanamento alla banca da risanare. È invece sufficiente adempiere le esigenze concernenti il piano di risanamento (art. 30c cpv. 1 LBCR). Quale possibile caso di applicazione, il messaggio del 19 giugno 2020 cita l'accorpamento di più banche organizzate in un'associazione cooperativa a formare un'unica società. Per le SIB, l'accorpamento ha effetto a decorrere dall'omologazione del piano di risanamento (art. 31d cpv. 1 lett. a LBCR).

13.1.3 Strategia di liquidazione per le G-SIB svizzere

La strategia di liquidazione stabilisce quale obiettivo perseguire nella fase di risanamento (mantenimento dell'intera banca o continuazione di singoli servizi) e mediante quali misure perseguire tale obiettivo (p. es. attraverso il bail-in). Essendo diversa per ogni banca, viene definita individualmente per le singole SIB.

In riferimento alle grandi banche, la FINMA ha già dichiarato pubblicamente nel 2013 che la strategia primaria per il loro risanamento sarebbe l'approccio del «single point of entry (SPoE) bail-in», secondo cui la FINMA interviene a livello della massima unità del gruppo (ossia la società madre del gruppo)²³⁰. Il «piano A» per il risanamento di una G-SIB consiste dunque nella ricapitalizzazione del gruppo bancario mediante la conversione del capitale di terzi in capitale proprio.

Qualora la strategia primaria non sia attuabile o fallisca, la FINMA ha stabilito una strategia secondaria per le G-SIB. Tale «piano B» consiste nella ripartizione del gruppo, nella liquidazione in via fallimentare della società madre del gruppo e di altre unità e nell'attivazione del piano svizzero d'emergenza al fine di preservare le funzioni di rilevanza sistemica per la Svizzera.

Per le SIB che non sono attive a livello internazionale, il piano d'emergenza corrisponde materialmente alla strategia di liquidazione. Nel caso della ZKB, la copertura delle perdite spetterebbe in primo luogo al Cantone di Zurigo, che risponde come garante di tutti gli impegni non postergati della banca. Nel caso di Postfinance, sarebbe la Confederazione, nel ruolo di proprietaria indiretta, a garantire temporaneamente una copertura sufficiente del capitale mancante in caso di liquidazione. Per Raiffeisen, la FINMA accorperebbe le oltre 200 banche Raiffeisen autonome in un'unica società di risanamento, al fine di risanarle con un'unica procedura²³¹.

²³⁰ Cfr. FINMA, *Rapporto annuale 2013*, pag. 44, nonché FINMA, *Rapporto sulla resolution 2020*, febbraio 2020, pag. 20, in cui la FINMA ha nuovamente riaffermato l'approccio SPoE per le grandi banche.

²³¹ Cfr. il comunicato stampa della FINMA del 26 aprile 2023 *La FINMA valuta nuovamente i piani di recovery e di resolution degli istituti di rilevanza sistemica*; nonché gli ulteriori link ivi contenuti.

13.1.3.1 **Piano A: continuazione dell'attività della banca mediante «SPoE bail-in»**

Conformemente all'approccio «SPoE bail-in» previsto per le G-SIB svizzere e per UBS, la FINMA interviene a livello della società madre del gruppo. Le altre unità del gruppo non sarebbero invece direttamente interessate dalla decisione di risanamento. Il vantaggio di tale approccio è che le società operative rilevanti del gruppo possono continuare la loro attività operativa, senza interruzioni, al di fuori di una procedura di insolvenza, indipendentemente dal fatto che siano domiciliate in Svizzera o all'estero. Inoltre, bisogna eseguire una sola procedura.

Sebbene le filiali non siano direttamente interessate, l'approccio «SPoE bail-in» permetterebbe di assorbire le perdite generate da tali società, ricorrendo a meccanismi interni al gruppo. In primo luogo i fondi raccolti con l'emissione di obbligazioni soggette a bail-in verrebbero trasferiti alle filiali mediante prestiti interni. Nel caso del bail-in, la società madre del gruppo rinuncerebbe al rimborso di tali prestiti, consentendo così la ricapitalizzazione delle filiali²³².

Come esposto più sopra, in una procedura di risanamento il capitale sociale della società madre del gruppo verrebbe dapprima azzerato, per cui gli azionisti perderebbero la loro qualità di proprietari. Nella fase immediatamente precedente le obbligazioni ATI in essere verrebbero integralmente ridotte o convertite. In altre parole, i creditori degli strumenti di debito corrispondenti perderebbero i loro diritti al rimborso. Dopo di che, gli ulteriori crediti potrebbero essere convertiti seguendo la graduatoria del bail-in. Nel caso di UBS, in questa fase verrebbero convertiti in particolare i crediti derivanti dalle obbligazioni soggette a bail-in. A seguito del bail-in, dunque, i creditori di tali crediti perderebbero il loro diritto al rimborso ma, grazie alla conversione, diventerebbero parte dell'azionariato.

Nel caso di UBS l'approccio di «SPoE bail-in» avrebbe come obiettivo quello di ricostituire una solida base di capitale proprio della banca. In questo modo si può garantire la sopravvivenza di UBS come gruppo bancario, tenendo presente che un risanamento comporta di norma ampie ristrutturazioni. Oltre alla ricapitalizzazione per mezzo del bail-in, si deve presumere che anche il modello di attività della banca interessata venga adeguato alle nuove condizioni, in considerazione delle circostanze che hanno reso necessario l'intervento²³³.

13.1.3.2 **Piano B: ripartizione e piano d'emergenza**

Qualora la strategia di liquidazione primaria non sia attuabile o fallisca, la FINMA ha definito una strategia secondaria. Al contrario della strategia primaria, tale «piano B» non mira alla continuazione dell'attività dell'intero gruppo bancario. Il gruppo verrebbe invece suddiviso e il destino delle singole società che lo compongono verrebbe definito individualmente.

²³² FINMA, *Rapporto sulla resolution 2020*, febbraio 2020, pag. 20 segg.

²³³ FINMA, *Rapporto sulla resolution 2020*, febbraio 2020, pag. 21.

La società madre del gruppo e le unità del gruppo che non hanno rilevanza sistemica per la Svizzera verrebbero liquidate nell'ambito di una liquidazione in via fallimentare. Contestualmente, al fine di garantire il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica in Svizzera, si attiverebbe il piano svizzero d'emergenza. Quest'ultimo indica in che modo sciogliere i legami di dipendenza dell'unità svizzera (nel caso di UBS: UBS Switzerland AG) nei confronti del resto del gruppo bancario e come poter mantenere le funzioni di rilevanza sistemica per la Svizzera indipendentemente dalle restanti società del gruppo da liquidare (v. n. 13.1.7).

13.1.4 Valutazione del bail-in

Nel contesto del salvataggio di Credit Suisse sono state discusse varie misure, tra cui anche la strategia di liquidazione primaria della FINMA, segnatamente l'approccio «SPoE bail-in», il quale però non è stato infine attuato²³⁴. Nei numeri successivi vengono evidenziate determinate problematiche specificatamente correlate al bail-in. Quest'analisi è effettuata anche nell'intento di poter migliorare l'attuabilità di tale strumento (v. n. 13.4).

13.1.4.1 Bail-in come strumento in caso di perdita di fiducia

Non vi sono esperienze concrete con il bail-in, poiché finora tale strumento non è mai stato applicato a una G-SIB, né in Svizzera né all'estero. Gli effetti di un bail-in non sono chiari soprattutto in presenza di problemi di liquidità, che sorgono generalmente quando si verifica una crisi bancaria.

È indiscutibile che se il mercato considera insufficiente la capitalizzazione di una banca, si può verificare una perdita di fiducia e di conseguenza una crisi di liquidità. Si può dunque affermare che capitale e liquidità sono strettamente interconnessi. La fiducia nei confronti di una banca dipende tuttavia anche da altri fattori, quali la credibilità della dirigenza, le condizioni quadro giuridiche, il modello di attività e il contesto generale del mercato. Per quanto riguarda l'efficacia di un bail-in va fatta una distinzione tra le crisi di liquidità causate (almeno in parte) dal fatto che il mercato considera insufficiente la base di capitale della banca e le crisi in cui la perdita di fiducia dipende da altri fattori. Il bail-in si presta in particolare ai primi casi, poiché mira innanzitutto a ricostituire la quota di capitale proprio. Il bail-in non porta liquidità alla banca²³⁵.

Anche se una banca soddisfa le esigenze prudenziali in materia di fondi propri, l'applicazione del bail-in potrebbe rendersi necessaria qualora la banca presenti problemi di liquidità. Infatti, anche in questi casi l'incremento dei fondi propri di base di qualità primaria mediante bail-in potrebbe contribuire a ristabilire la fiducia sui mercati e a

²³⁴ *Messaggio del 29 marzo 2023 concernente la prima aggiunta A al preventivo per il 2023*, pag. 17

²³⁵ Venendo meno i pagamenti degli interessi e degli ammortamenti, un bail-in comporta al massimo una leggera perdita di liquidità.

ridurre i deflussi di liquidità, soprattutto perché in tal modo viene messo a disposizione capitale sufficiente per una ristrutturazione²³⁶.

Su tale premessa si è basato anche il legislatore quando ha introdotto il concetto di compensazione (art. 31c LBCR), una misura applicabile nel caso in cui venga eseguito un bail-in, per esempio per far fronte a seri problemi di liquidità, sebbene la banca non presenti ancora un'eccedenza di debiti²³⁷. Anche le nuove esigenze in materia di liquidità, formulate specificatamente per le SIB e da adempiere interamente entro la fine del 2024, partono dal presupposto che, in presenza di problemi di liquidità, un bail-in abbia un effetto positivo sulla fiducia (v. n. 8.2.2). Esse si fondano su uno scenario in cui, dopo una situazione di stress di liquidità della durata di 30 giorni, si esegue un bail-in che si traduce in una stabilizzazione della banca e quindi in una diminuzione dei deflussi²³⁸.

13.1.4.2 Rischi di contagio

In determinati casi, l'esecuzione di un bail-in comporta perdite considerevoli per i creditori delle obbligazioni soggette a bail-in. A prescindere dai rischi giuridici correlati, nel caso particolare di una grande banca il bail-in può esercitare un'influenza fortemente negativa sui mercati. Tale problematica si è verificata anche nel caso di Credit Suisse. Vi sono pareri discordanti sul fatto che i rischi di contagio legati a un bail-in possano effettivamente scatenare una crisi dei mercati finanziari²³⁹.

Né le banche emittenti né le autorità conoscono la composizione dei creditori i cui crediti verrebbero convertiti nell'ambito di un bail-in. Le banche dispongono unicamente dei dati relativi ai primi acquirenti delle obbligazioni soggette a bail-in emesse, i quali lasciano intendere che gran parte dei creditori delle obbligazioni soggette a bail-in sia costituita da istituti con sede all'estero operanti nel settore dei mercati finanziari. In questo contesto occorre però ricordare che, a livello di singole banche, gli investimenti in obbligazioni soggette a bail-in emesse da G-SIB e in altri strumenti di capitale sono regolamentati da uno standard internazionale²⁴⁰. Non sono disponibili dati relativi agli acquirenti sul mercato secondario.

A causa dell'incertezza dei dati, i rischi di contagio di un bail-in sono difficili da valutare.

²³⁶ In particolare, quando il bail-in è introdotto contestualmente ad altre misure di risanamento come la nomina di nuovi organi e la modifica del modello di attività.

²³⁷ Cfr. messaggio del 19 giugno 2020 concernente la modifica della legge sulle banche (LBCR) (Insolvenza, garanzia dei depositi, segregazione), FF 2020 5647, in particolare 5682, dove è indicato esplicitamente che in determinate circostanze può essere opportuno ordinare misure di capitalizzazione anche se la banca interessata non presenta ancora un'eccedenza di debiti ma è comunque affetta da seri problemi di liquidità.

²³⁸ DFF, *Spiegazioni del 3 giugno 2022 concernenti la modifica dell'ordinanza sulla liquidità (disposizioni particolari per banche di rilevanza sistemica – «too big to fail»)*, pag. 14.

²³⁹ Rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche del 2023, *Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse*, 1° settembre 2023, pag. 23 seg.

²⁴⁰ BCBS, *Standard TLAC holdings, Amendments to the Basel III standard on the definition of capital*, ottobre 2016.

13.1.4.3 Requisiti di garanzia

Un'ulteriore conseguenza di un bail-in è data dall'iniziale incertezza sulla composizione della proprietà della banca interessata dopo il bail-in. Non è pertanto possibile stabilire a priori se alcuni dei nuovi proprietari presenteranno una partecipazione qualificata nella banca e, in caso affermativo, se soddisferanno i requisiti di garanzia (art. 3 cpv. 2 lett. c^{bis} LBCR).

13.1.4.4 Momento in cui intervenire e coordinamento

La legge accorda alla FINMA un ampio margine discrezionale per stabilire se sia il caso di avviare una procedura di risanamento. Non vi sono dunque prescrizioni precise circa il momento in cui è necessario intervenire. La legge fa riferimento ai «fondati timori» che devono sussistere in caso di eccedenza di debiti o seri problemi di liquidità (art. 25 cpv. 1 LBCR).

Secondo il pertinente messaggio, vi sono fondati timori che una banca presenti seri problemi di liquidità quando la banca non è in grado di procurarsi la liquidità necessaria a condizioni di mercato e si presuppone che la liquidità disponibile non copra più gli impegni scaduti o che scadranno nel prossimo futuro²⁴¹. La legge rimane dunque vaga e accorda alla FINMA un ampio margine discrezionale. In determinate circostanze esso garantisce una vantaggiosa flessibilità, ma può anche rendere più difficoltoso individuare il momento giusto in cui intervenire. Conferisce altresì alla FINMA, cui spetta la decisione, una grandissima responsabilità.

Inoltre, non vi è alcun obbligo esplicito di eseguire un bail-in durante una procedura di risanamento. La FINMA gode invece di una notevole libertà nel decidere le misure più adeguate. Anche questo aspetto contribuisce a garantire un'elevata flessibilità, che si rivela utile poiché permette di adottare approcci diversi in base alle specificità delle singole crisi. Comporta tuttavia anche uno svantaggio, in quanto rende poco prevedibile la gestione delle crisi da parte delle autorità.

La legge attribuisce oltretutto la responsabilità della decisione concernente il risanamento o la liquidazione in via fallimentare esclusivamente alla FINMA. La crisi recente ha dimostrato tuttavia che, se è coinvolta una SIB, per gestire correttamente la crisi sono di norma necessarie anche misure che rientrano nell'ambito di competenza della BNS (nel caso di un apporto di liquidità) o addirittura del Consiglio federale e della DelFin (nel caso di un PLB). Il fatto che tale suddivisione del potere decisionale non sia disciplinata a livello di legge e che di conseguenza le responsabilità siano ripartite ma non indipendenti può compromettere la capacità di agire delle autorità durante una crisi (v. anche cap. 17)²⁴².

²⁴¹ Messaggio del 20 novembre 2002 concernente la modifica della legge federale sulle banche e le casse di risparmio, FF **2002** 7175, in particolare 7194.

²⁴² Rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche del 2023, *Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse*, 1° settembre 2023, pag. 19 segg.

13.1.4.5 Certezza del diritto

Come già esposto, il bail-in è finalizzato a ripristinare la base di capitale proprio della banca e deve pertanto coprire anche eventuali perdite future e costi di ristrutturazione correlati al risanamento. Un bail-in dovrebbe di norma consentire di aumentare il capitale proprio richiesto a fini prudenziali a un livello superiore alle esigenze. Tale aumento deve essere giustificato dall'elevato livello di perdite e di costi di ristrutturazione atteso in futuro.

Il bail-in rappresenta una forte ingerenza nei diritti dei proprietari e dei creditori interessati della banca. I proprietari perdono tutti i loro diritti come azionariato a causa della riduzione integrale del capitale sociale (art. 30*b* cpv. 5 lett. b LBCR). Anche i creditori del capitale convertibile e dei prestiti con rinuncia al credito perdono i loro crediti (art. 30*b* cpv. 5 lett. a LBCR).

Per ogni bail-in si presume che i gruppi che hanno subito perdite mettano in discussione la necessità di un bail-in intentando azioni revocatorie, soprattutto se il bail-in porta all'«aumento» dei fondi propri in una misura notevolmente superiore alle esigenze prudenziali, come sarebbe necessario nel caso di una grave crisi. Sebbene le possibilità di ricorso siano limitate per legge e il bail-in in particolare non possa essere revocato (art. 37^{bis} cpv. 1 LBCR), tale eventualità può provocare notevoli incertezze giuridiche e un calo della fiducia nella riuscita del risanamento.

In caso di bail-in, inoltre, occorre sempre chiedersi se gli impegni basati sulle obbligazioni soggette a bail-in debbano essere convertiti integralmente o solo parzialmente. Una conversione parziale è possibile, ma comporta una quota inferiore di fondi propri di base di qualità primaria. Un bail-in parziale è opportuno in particolare se si conoscono con esattezza i futuri costi di ristrutturazione e le future perdite e quindi se si può calcolare con precisione il fabbisogno del bail-in. Anche con una conversione parziale andrebbe dapprima ridotto integralmente il capitale sociale in essere.

13.1.4.6 Complessità legate all'ordine di bail-in

Con la revisione parziale della LBCR, entrata in vigore il 1° gennaio 2023, è stato sancito nella legge l'ordine di bail-in e al tempo stesso creato un rango proprio per le obbligazioni soggette a bail-in. Lo scopo era quello di chiarire che le obbligazioni soggette a bail-in devono essere utilizzate per assorbire le perdite prima degli impegni ordinari. L'ordine stabilito all'articolo 30*b* capoverso 7 LBCR è il seguente:

1. crediti postergati;
2. crediti che si fondano su obbligazioni soggette a bail-in;
3. altri crediti, ad eccezione dei depositi;
4. depositi.

L'articolo 30*b* capoverso 8 LBCR sancisce tuttavia un'eccezione, importante nella pratica, a tale principio. Se le obbligazioni soggette a bail-in sono emesse da una società madre del gruppo e gli «altri crediti» non superano il 5 per cento del valore nominale di tutte le obbligazioni soggette a bail-in computabili, alle obbligazioni sog-

gette a bail-in è assegnato il rango degli «altri crediti» e i crediti che rientrano effettivamente in tale rango sono esclusi dal bail-in. Tale disposizione implica che le obbligazioni soggette a bail-in siano convertite nel rango degli «altri crediti» e che gli impegni effettivamente rientranti in tale rango siano esclusi dal bail-in. Ne consegue l'ordine seguente:

1. crediti postergati;
2. crediti che si fondano su obbligazioni soggette a bail-in;
3. depositi.

Per stabilire se la soglia del 5 per cento di cui all'articolo 30*b* capoverso 8 LBCR è rispettata o meno, è determinante il momento dell'omologazione del piano di risanamento²⁴³. Di conseguenza, solo nel caso di applicazione concreto si decide l'ordine pertinente per il bail-in.

Conformemente all'articolo 30*b* capoverso 7, la conversione degli «altri crediti» è possibile soltanto in base alla graduatoria prevista. Nel caso delle G-SIB, questi «altri crediti» costituiscono di norma solo una quota minima dei passivi in bilancio, pertanto non sono determinanti ai fini della riuscita di un bail-in. L'eccezione prevista all'articolo 30*b* capoverso 8 LBCR è quindi finalizzata a impedire che i creditori degli «altri crediti» si oppongano giuridicamente al bail-in dei loro crediti mettendo a rischio la necessaria realizzazione in tempi rapidi del bail-in nel suo complesso. Lo svantaggio è che, prima dell'esecuzione di un bail-in, i creditori degli impegni che rientrano nella classe degli «altri crediti» non sanno se saranno interessati dal bail-in²⁴⁴.

Un'ulteriore complessità del bail-in è costituita dal fatto che le condizioni di emissione delle obbligazioni soggette a bail-in non ne specificano la postergazione in caso di bail-in²⁴⁵, dunque non precisano che le obbligazioni soggette a bail-in, conformemente all'OFoP, devono essere postergate legalmente o contrattualmente ad altri impegni dell'emittente o postergate strutturalmente ad impegni di altre società del gruppo (art. 126*a* cpv. 1 lett. e OFoP). Le grandi banche hanno optato per la cosiddetta postergazione strutturale. Di conseguenza, le loro obbligazioni soggette a bail-in sono emesse a livello di società madre del gruppo. Siccome il bail-in si applica a tale livello, sono interessati dalla conversione solo i crediti nei confronti della holding. In questo modo le relative obbligazioni soggette a bail-in soddisfano automaticamente i requisiti di postergazione dell'OFoP. Ciò permette alle grandi banche di emettere le proprie obbligazioni soggette a bail-in nella forma di obbligazioni senior e al contempo di definirle esplicitamente come «non subordinate», ovvero come non postergate. Non è

²⁴³ Messaggio del 19 giugno 2020 concernente la modifica della legge sulle banche (LBCR) (Insolvenza, garanzia dei depositi, segregazione), FF 2020 5647, in particolare 5678.

²⁴⁴ Ammann et al., *Reformbedarf in der Regulierung von «Too Big to Fail» Banken*, 19 maggio 2023, pag. 29.

²⁴⁵ Le obbligazioni soggette a bail-in emesse dalle grandi banche svizzere contengono semplicemente una clausola di riconoscimento con la quale i creditori confermano di acconsentire a un'eventuale conversione dei loro crediti nell'ambito di una procedura di risanamento. La clausola non specifica tuttavia a quale rango verrebbero attribuiti i rispettivi crediti.

necessario indicare che gli strumenti corrispondenti sono in effetti postergati strutturalmente²⁴⁶.

Tale aspetto, pur favorendo tassi di interesse più vantaggiosi per le banche emittenti,²⁴⁷ comporta al tempo stesso una fondamentale mancanza di trasparenza, poiché gli investitori non distinguono chiaramente le obbligazioni soggette a bail-in dagli strumenti di debito di rango anteriore. Per illustrare meglio tale distinzione, a livello prudenziale si potrebbe introdurre l'obbligo di concepire le obbligazioni soggette a bail-in esplicitamente come strumenti contrattualmente postergati. In alternativa, le obbligazioni soggette a bail-in potrebbero essere definite come strumenti «senior non preferred», analogamente a quanto stabilito dalle disposizioni UE (v. n. 13.2.1)²⁴⁸.

13.1.4.7 **Obbligazioni soggette a bail-in emesse da banche cantonali**

Dall'ultima revisione parziale della LBCR, per le banche cantonali la FINMA può prevedere deroghe alle disposizioni sulla procedura di risanamento e, in particolare, designare gli strumenti di debito che sono ridotti prima di una riduzione integrale del capitale sociale, a condizione che prevedano un'adeguata compensazione a posteriori dei creditori (cfr. art. 28a cpv. 3 e 30b cpv. 6 LBCR).

La norma si applica perfettamente alla situazione della ZKB, che appartiene interamente al Cantone di Zurigo e gode di una garanzia esplicita dello Stato rilasciata da quest'ultimo. Qualora, nonostante tale garanzia, la ZKB dovesse essere sottoposta a un bail-in, i suddetti strumenti di debito potrebbero assorbire le perdite senza che il Cantone sia privato della sua qualità di proprietario della banca (come invece accade di consueto per i proprietari di banche in caso di bail-in).

La ZKB ha già usufruito della nuova possibilità ed emesso obbligazioni corrispondenti soggette a bail-in²⁴⁹. Le obbligazioni soggette a bail-in della ZKB presentano caratteristiche delle obbligazioni AT1, in quanto assorbono le perdite prima del capitale proprio della banca e nel caso d'applicazione concreto sono anche le uniche a poter essere ridotte. Al contrario delle obbligazioni soggette a bail-in ordinarie, le obbligazioni soggette a bail-in della ZKB non possono essere convertite in capitale proprio. D'altro canto, queste ultime sono affini alle obbligazioni soggette a bail-in ordinarie in quanto possono essere ridotte unicamente nell'ambito di una procedura di risanamento. Non è possibile attivare automaticamente misure o effettuare una riduzione al di fuori di una procedura di risanamento, come invece è il caso per le obbligazioni AT1.

²⁴⁶ Nel frattempo le obbligazioni soggette a bail-in emesse da Credit Suisse sono state acquisite da UBS nel ruolo di nuovo debitore.

²⁴⁷ Indergand e Hrasko, *Does the market believe in loss-absorbing bank debt?*, SNB Working Paper n. 13, 3 agosto 2021, pag. 25.

²⁴⁸ Indergand e Hrasko, *Does the market believe in loss-absorbing bank debt?*, SNB Working Paper n. 13, 3 agosto 2021, pagg. 25–26 seg.

²⁴⁹ Comunicato stampa della ZKB del 5 aprile 2023 Zürcher Kantonalbank platziert eine Bail-in-Anleihe in der Höhe von CHF 425 Millionen.

Le differenze che tali obbligazioni soggette a bail-in della ZKB presentano nella loro funzione rispetto a quelle ordinarie rendono la questione ancora più complessa, poiché il meccanismo delle obbligazioni soggette a bail-in può differire a seconda della banca emittente. Anche l'obbligo intrinseco in tali strumenti di accordare a determinate condizioni una compensazione a posteriori ai creditori che hanno subito una riduzione delle obbligazioni solleva ulteriori problemi di attuazione.

13.1.4.8 Trasferimento di valori dai vecchi azionisti ai creditori di obbligazioni soggette a bail-in

Prima di un bail-in, il capitale sociale deve essere ridotto integralmente (art. 30b cpv. 5 lett. b LBCR). In questo modo il capitale proprio ancora disponibile al momento del bail-in è trasferito interamente nelle nuove azioni costituite con il bail-in. Con la riduzione integrale del capitale sociale si garantisce che le eventuali perdite saranno sostenute in primo luogo dai proprietari della banca²⁵⁰. Tale fondamento è stato tuttavia criticato nella dottrina, poiché il capitale proprio assorbe automaticamente le perdite²⁵¹. Non sarebbe dunque necessario imporre l'azzeramento del restante capitale azionario.

Qualora la banca interessata non presenti ancora un'eccedenza di debiti o, addirittura, continui a soddisfare le esigenze prudenziali in materia di fondi propri, un azzeramento del capitale azionario potrebbe produrre effetti inopportuni. Il bail-in potrebbe a quel punto generare un utile per i creditori in questione, ai danni dell'azionariato interessato dall'azzeramento. Nel caso di Credit Suisse, il bail-in sarebbe stato eseguito a livello di società madre del gruppo, ossia di Credit Suisse Group SA (v. n. 13.1.3 in merito all'approccio SPoE). Le unità affiliate, segnatamente Credit Suisse AG e Credit Suisse (Svizzera) SA, non sarebbero state direttamente interessate da tale procedura. Prima di eseguire un bail-in, i prestiti con rinuncia al credito avrebbero dovuto essere integralmente ridotti (art. 30b cpv. 5 LBCR). Alla fine del 2022, le obbligazioni AT1 e Tier 2 in essere di Credit Suisse ammontavano a un valore nominale di circa 16 miliardi di franchi²⁵². Al tempo stesso, il capitale sociale attestato da Credit Suisse alla fine del 2022 era di circa 45 miliardi di franchi. Anche tale capitale spettante all'azionariato sarebbe stato ridotto integralmente.

Pertanto, al posto dell'azionariato originario sarebbe subentrato il nuovo azionariato costituito con il bail-in. Alla fine del 2022 le pretese di rimborso che i creditori di Credit Suisse hanno avanzato sulla base delle obbligazioni soggette a bail-in ammontavano a circa 57 miliardi di franchi. La conversione integrale di tali crediti avrebbe comportato un incremento del capitale CET1 del gruppo, portandolo a circa 107 miliardi di franchi. In questo modo i creditori delle obbligazioni soggette a bail-in avrebbero di fatto perso il loro diritto al rimborso, ma in cambio avrebbero acquisito l'intero capitale proprio. Di conseguenza il bail-in avrebbe dato luogo a un trasferimento di

²⁵⁰ Messaggio del 19 giugno 2020 concernente la modifica della legge sulle banche (LBCR) (Insolvenza, garanzia dei depositi, segregazione), FF 2020 5647, in particolare 5676.

²⁵¹ Mauchle, «Bail-in bei systemrelevanten Banken», in GesKR, 02/2019, Zurigo/San Gallo 2019, pag. 255.

²⁵² Credit Suisse Group SA, *Annual Report 2022*, 14 marzo 2023, pag. 126.

valori dal vecchio azionariato ai creditori delle obbligazioni soggette a bail-in. A seconda del prezzo di mercato delle nuove azioni emesse con il bail-in, esse avrebbero potuto, in determinate circostanze, generare un utile.

Per evitare questo potenziale trasferimento di valori, il Parlamento ha sancito all'articolo 31c LBCR una disposizione sulla cosiddetta compensazione. Questa stabilisce che il piano di risanamento può prevedere un'adeguata compensazione per i proprietari di una banca interessati dall'azzeramento del capitale proprio nel caso in cui, in seguito al bail-in, il valore del capitale proprio attribuito ai creditori superi il valore nominale dei loro crediti convertiti.

Se Credit Suisse fosse stata sottoposta a un bail-in, la condizione per un trasferimento di valori sarebbe probabilmente stata soddisfatta, in quanto i creditori di obbligazioni soggette a bail-in, a fronte di una conversione dei loro crediti per un valore nominale di circa 57 miliardi di franchi, sarebbero diventati proprietari di una banca con un capitale proprio pari a circa 107 miliardi di franchi.

Nella prassi, l'applicazione di una compensazione presenta tuttavia varie difficoltà. Innanzitutto, nel contesto di una crisi è estremamente difficile determinare il capitale proprio di una banca poiché, come spiegato dal Consiglio federale nel messaggio corrispondente, per una parte delle posizioni di bilancio non sussiste alcun valore di mercato. Secondo tale messaggio, l'entità della compensazione va comunque stabilita in occasione dell'omologazione del piano di risanamento, perché è necessario chiarire la situazione in tempi possibilmente brevi²⁵³. In tal modo si pone però il problema di determinare con sufficiente precisione al momento del bail-in le cifre necessarie per il calcolo della compensazione.

La compensazione può avvenire segnatamente mediante l'attribuzione di azioni, di altri diritti di partecipazione (come buoni di partecipazione o di godimento), di opzioni o di buoni di recupero. A prescindere dalla loro tipologia, gli strumenti assegnati al vecchio azionariato dovrebbero essere immediatamente negoziabili²⁵⁴. La valutazione in tempi rapidi degli strumenti assegnati comporta delle difficoltà, analogamente alla valutazione del capitale proprio della banca.

Dunque, la decisione di concedere una compensazione al vecchio azionariato e la definizione delle relative modalità dipendono da vari fattori e rientrano altresì essenzialmente nell'ambito di discrezionalità della FINMA²⁵⁵.

13.1.4.9 Problematica «cross-border»

Nel caso di una G-SIB, il bail-in riguarderebbe direttamente solo la società madre del gruppo domiciliata in Svizzera. L'ordine della FINMA, oltretutto, può produrre effetti giuridici diretti unicamente in Svizzera. La valenza del bail-in in altri ordinamenti giuridici dipende dalle disposizioni locali e, in caso di controversie, dal relativo rico-

²⁵³ Messaggio del 19 giugno 2020 concernente la modifica della legge sulle banche (LBCR) (Insolvenza, garanzia dei depositi, segregazione), FF 2020 5647, in particolare 5683.

²⁵⁴ FF 2020 5647, in particolare 5683.

²⁵⁵ Cfr. a tal proposito: Mauchle, «Bail-in bei systemrelevanten Banken», in GesKR, 02/2019, Zurigo/San Gallo 2019, pag. 256.

noscimento e dai tribunali locali. Si tratta di un aspetto rilevante soprattutto per le grandi banche considerata la loro forte interconnessione internazionale.

La questione diventa ancora più complessa quando gli strumenti di capitale proprio e di capitale di terzi emessi dalla banca sono negoziati su piazze borsistiche estere. In questi casi, sia l'emittente che gli strumenti di capitale proprio e di capitale di terzi sono soggetti all'influenza di ordinamenti giuridici esteri, che non sono necessariamente in linea a tutti gli effetti con la regolamentazione svizzera.

Si presume che un numero considerevole di creditori delle obbligazioni soggette a bail-in abbia la propria residenza o il proprio domicilio all'estero. Come esposto in precedenza, se e in che misura questi creditori debbano acconsentire alla conversione dei loro crediti non dipende unicamente dal diritto svizzero.

Sono stati compiuti vari sforzi per attenuare la problematica «cross-border». In primo luogo, le condizioni delle obbligazioni soggette a bail-in devono contenere una clausola di riconoscimento secondo cui i creditori acconsentono a un'eventuale conversione ordinata dalla FINMA (art. 126a cpv. 1 lett. h OFoP). In secondo luogo, vi è una stretta collaborazione tra le autorità di vigilanza e di liquidazione svizzere ed estere. Sebbene questa sia fondata su determinate linee guida predefinite, non sussistono veri e propri accordi di cooperazione giuridicamente vincolanti. Non si può pertanto escludere che gli enti regolatori esteri adottino comportamenti opportunistici, anzi è presumibile che accada in situazioni di crisi. Per esempio, in caso di esecuzione di un bail-in, le autorità o i tribunali esteri potrebbero negarne il riconoscimento, generando importanti incertezze giuridiche²⁵⁶.

Il fatto che questa problematica «cross-border» comporti dei rischi è stato confermato dal caso di Credit Suisse anche sotto un altro punto di vista. Nell'ambito del bail-in, i crediti dei creditori sono convertiti in azioni. In pratica, le nuove azioni emesse dalla banca in questione sono assegnate ai creditori interessati. In riferimento agli investitori statunitensi, sarebbero stati applicabili lo «US Securities Act» e il «Securities Exchange Act». Queste leggi sanciscono che ogni emissione di titoli debba essere registrata o essere soggetta a una disposizione derogatoria. Siccome una registrazione avrebbe richiesto troppo tempo, l'attuazione del bail-in avrebbe dovuto basarsi su una disposizione derogatoria. Tuttavia, non essendo stata ottenuta alcuna conferma preventiva da parte dell'autorità statunitense di vigilanza sui mercati finanziari (SEC) sulla possibilità di applicare una disposizione derogatoria in caso di conversione delle obbligazioni soggette a bail-in di Credit Suisse, l'operazione restava soggetta a un'incertezza giuridica che celava sia rischi di attuazione che rischi giuridici²⁵⁷.

²⁵⁶ Kuhn, «Sanierung und Abwicklung systemrelevanter Banken» in Jans et al. (a c. di), *Krisenfeste Schweizer Banken? Die Regulierung von Eigenmitteln, Liquidität und «Too Big to Fail»*, Zurigo 2018, 483–529, pag. 461.

²⁵⁷ Rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche del 2023, *Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse*, 1° settembre 2023, pag. 21 seg.

13.1.4.10 Tempi di preparazione brevi e base di dati

Nel contesto internazionale di pianificazione delle risoluzioni si è ipotizzato che il tempo intercorso tra la constatazione che il PONV sia stato raggiunto e l'introduzione di una procedura di risanamento sia compreso tra le due e le sei settimane (cosiddetto «runway period»). Questo scenario dovrebbe verificarsi in particolare in caso di erosione o carenza di capitale (p. es. a seguito di una multa). Nell'ottobre del 2022, a fronte dell'enorme deflusso di liquidità verificatosi nel caso di Credit Suisse, è stato definito un «runway period» notevolmente più breve, compreso tra sette e dieci giorni. Nel caso di Credit Suisse però il «runway period» effettivo è stato di soli quattro giorni.

Con tempistiche così brevi, vi è inoltre il rischio che la procedura di risanamento venga avviata senza avere a disposizione una base di dati di qualità sufficiente concernente la situazione di capitale e di liquidità. Ai fini del bail-in, ciò significa che nel giorno dell'omologazione del piano di risanamento vi sono da risolvere questioni complesse relative all'entità del capitale ancora esistente e di quello necessario in futuro. Tale aspetto, oltre a ostacolare il processo decisionale, alimenta i rischi di impugnazione da parte dell'azionariato interessato dall'azzeramento e dei creditori coinvolti nel bail-in.

13.1.5 Trasferimento di patrimonio e fusione

13.1.5.1 Descrizione

Come già esposto, l'articolo 30 capoverso 2 LBCR prevede come misura di risanamento la possibilità di trasferire il patrimonio della banca interessata a una banca transitoria o di accorpate la banca con un altro soggetto di diritto, con l'obiettivo di continuare, almeno in parte, i servizi bancari.

Tali misure di risanamento potrebbero essere adottate in luogo di un bail-in ma anche dopo di esso. La loro applicabilità è però limitata da vari fattori, come viene spiegato in particolare nell'esempio seguente riguardante Credit Suisse.

13.1.5.2 Il caso di Credit Suisse

È lecito chiedersi se fosse stato possibile accorpate Credit Suisse con un'altra banca anche applicando le norme TBTF previste dalla LBCR.

Quando sono state elaborate le misure di risanamento sopracitate (in particolare l'accorpamento o l'acquisizione), si è fatto riferimento in particolare all'esempio di un accorpamento di più enti giuridici collegati tra loro (p. es. Gruppo Raiffeisen)²⁵⁸. La procedura di risanamento verrebbe avviata per tutte le unità del gruppo e il piano di

²⁵⁸ Messaggio del 19 giugno 2020 concernente la modifica della legge sulle banche (LBCR) (Insolvenza, garanzia dei depositi, segregazione), FF 2020 5647, in particolare 5673 seg.

risanamento potrebbe disciplinare in modo unitario l'accorpamento di tutti gli enti giuridici interessati.

Quando, come nel caso di UBS e Credit Suisse, la banca da risanare viene acquisita da un'altra banca è necessario ottenere il consenso dell'azionariato della banca assumtrice conformemente alla LFus. Quest'obbligo non può essere evitato con una decisione di risanamento.

Perciò, senza l'ordinanza di necessità del Consiglio federale del 16 marzo 2023²⁵⁹, l'acquisizione di Credit Suisse in fase di risanamento sarebbe dovuta avvenire in applicazione del diritto privato, ovvero avrebbe richiesto segnatamente una decisione dell'assemblea generale di UBS Group SA e la redazione di vari documenti verificati²⁶⁰. Per realizzare una fusione di questo tipo, sarebbero stati necessari tempi preparatori più lunghi e la pubblicazione del progetto. L'annuncio della fusione avrebbe probabilmente portato a una certa stabilizzazione di Credit Suisse, ma non sarebbe stato possibile prevedere l'approvazione della fusione da parte dell'assemblea generale di UBS Group SA. Una mancata approvazione avrebbe potuto destabilizzare ulteriormente Credit Suisse, rappresentando un altro rischio significativo.

Vi erano inoltre altri ostacoli di natura operativa. Per esempio, sarebbe stato necessario stabilire tempestivamente una controprestazione conformemente all'articolo 31b LBCR (presumibilmente coinvolgendo una terza parte imparziale) e l'efficacia giuridica del trasferimento secondo il diritto estero sarebbe stata incerta (in particolare per quanto riguarda le autorizzazioni relative al «change of control» e il diritto della concorrenza).

13.1.6 Liquidazione ordinata

13.1.6.1 Descrizione

La legge non definisce il concetto di «liquidazione ordinata», che dunque non è disciplinato in maniera esplicita. Con questa espressione si intende il risanamento di una SIB mediante l'attuazione di strumenti di risanamento specifici, come segnatamente il bail-in, con l'obiettivo di mantenere solo temporaneamente le sue funzioni di rilevanza sistemica per poi eliminarle gradualmente, senza mettere a rischio la stabilità del sistema. Al contrario, le funzioni che non sono di rilevanza sistemica vengono liquidate il più rapidamente possibile, ossia nell'ambito dell'attuazione del piano di risanamento, cessandole o vendendole (parzialmente). La liquidazione ordinata non è finalizzata a continuare l'attività del gruppo bancario interessato. Tale strategia di liquidazione si fonda piuttosto sull'idea che una SIB non in grado di sopravvivere sul mercato libero non debba essere mantenuta in piedi artificialmente. Al contrario, deve poter uscire dal mercato in maniera ordinata senza mettere a repentaglio la stabilità finanziaria.

Come già menzionato, la liquidazione ordinata non costituisce una singola misura di risanamento ma una strategia di liquidazione attuabile con l'ausilio di varie misure.

²⁵⁹ RS 952.3

²⁶⁰ Art. 12 segg. LFus

Nell'ambito di una liquidazione ordinata, per esempio, si potrebbe disporre un bail-in, non con lo scopo di ricostituire la base di capitale della banca per continuare l'attività del gruppo a tempo indeterminato, ma semplicemente al fine di garantire una sufficiente base di capitale per la liquidazione, che potrebbe durare anche diversi anni. Anziché dal bail-in, la liquidazione ordinata potrebbe anche essere accompagnata dal trasferimento di determinati attivi e passivi a un soggetto assuntore o a una banca transitoria. Le misure concrete necessarie per raggiungere gli obiettivi della liquidazione ordinata devono essere determinate caso per caso.

La liquidazione ordinata si distingue nettamente dal fallimento in quanto consente di mantenere temporaneamente le funzioni di rilevanza sistemica. Il fallimento comporta obbligatoriamente la revoca dell'autorizzazione a esercitare²⁶¹ e preclude dunque la possibilità di continuare temporaneamente attività come la fornitura di servizi bancari di rilevanza sistemica. Una banca per la quale è stata avviata una procedura di fallimento deve sospendere immediatamente la propria attività. Nel caso di una SIB, tale sospensione metterebbe a rischio la stabilità finanziaria e va pertanto evitata. Al contrario, la liquidazione ordinata, quale variante della procedura di risanamento, permetterebbe di preservare la stabilità finanziaria favorendo l'uscita ordinata di una banca non più solida dal mercato.

13.1.6.2 Il caso di Credit Suisse

Nel caso di Credit Suisse, la liquidazione ordinata avrebbe potuto rappresentare uno scenario successivo all'opzione del risanamento, qualora quest'ultimo non fosse andato a buon fine. In uno scenario di questo tipo, tuttavia, la liquidazione ordinata avrebbe comportato rischi notevoli per la stabilità finanziaria e per i contribuenti (p. es. entità del PLB), tanto più che non è espressamente disciplinata per legge e pertanto non era stata predisposta a priori come strategia di liquidazione. Di conseguenza vi erano forti incertezze sulle possibili ripercussioni di tale strategia, nonché incertezze di natura giuridica che avrebbero potuto metterne ulteriormente a rischio l'attuazione.

13.1.7 Pianificazione d'emergenza

13.1.7.1 Obiettivo della pianificazione d'emergenza

Con il piano d'emergenza, le SIB dimostrano di essere in grado di mantenere le loro funzioni di rilevanza sistemica in caso di crisi (art. 9 cpv. 2 lett. d LBCR e art. 60–63 OBCR). Per le G-SIB, tali funzioni di rilevanza sistemica sono state in gran parte affidate alle loro filiali svizzere, ossia Credit Suisse (Svizzera) SA e UBS Switzerland AG. Di conseguenza il piano d'emergenza delle G-SIB non si riferisce all'intero gruppo, ma si concentra sulle loro unità svizzere.

²⁶¹ Art. 33 cpv. 1 LBCR.

Il piano di liquidazione globale elaborato dalla FINMA per una G-SIB prevede come strategia primaria il risanamento mediante «SPoE bail-in» (v. n. 13.1.3). Il piano d'emergenza è parte integrante della strategia secondaria, cui si ricorre nel caso in cui un bail-in non sia andato a buon fine o non possa essere attuato. Questa prevede di smembrare il gruppo, liquidare le singole società del gruppo e avviare il piano d'emergenza per preservare le funzioni di rilevanza sistemica per la Svizzera. Il piano svizzero d'emergenza costituisce dunque un elemento del piano di liquidazione delle grandi banche.

Lo scopo del piano d'emergenza è quello di continuare l'attività dell'unità svizzera anche durante una crisi, in modo indipendente rispetto alle altre società del gruppo da liquidare. I piani d'emergenza di UBS (e precedentemente di Credit Suisse) devono pertanto dimostrare come sia possibile indebolire o sciogliere i legami di dipendenza delle unità svizzere nei confronti della rispettiva casa madre e del resto del gruppo.

Al contrario delle G-SIB, le tre SIB non attive a livello internazionale presentano tutt'al più una rete ridotta di legami internazionali. Nel loro caso, dunque, oltre al piano svizzero d'emergenza non è previsto un ulteriore piano di liquidazione più esteso. Inoltre, la pianificazione d'emergenza di tali banche coincide quasi esattamente con il piano di liquidazione della FINMA. A tal proposito, le SIB non attive a livello internazionale devono presentare nei loro piani d'emergenza sia una strategia primaria che una strategia alternativa.

La FINMA verifica annualmente i piani d'emergenza sulla base dei criteri previsti dall'articolo 61 OBCR, tra i quali figurano la pianificazione del capitale e della liquidità necessari a una liquidazione come pure la modellizzazione degli scenari corrispondenti, le misure di ristrutturazione elaborate, inclusa una strategia alternativa, le dipendenze operative, gli intrecci a livello finanziario e l'indipendenza della divisione tesoreria.

La valutazione dell'attuabilità di un piano d'emergenza è finalizzata all'implementazione tecnica e organizzativa. Viene altresì valutato se vi sia sufficiente capitale e liquidità per fronteggiare un determinato scenario di stress. La pianificazione d'emergenza non è invece orientata a garantire la finanziabilità a lungo termine della filiale svizzera, né a fronteggiare lo scenario di una prolungata corsa agli sportelli della filiale svizzera in seguito alla sua separazione dal gruppo.

Alla fine del 2022, la FINMA ha giudicato attuabili i piani d'emergenza delle G-SIB e di Raiffeisen. Postfinance, invece, deve rivedere la propria strategia d'emergenza, essendo venuta meno la garanzia di capitalizzazione da parte della Confederazione. La ZKB non ha ancora predisposto fondi sufficienti per la ricapitalizzazione in caso di crisi, pur disponendo del capitale necessario. Ora ha anche la possibilità di emettere specifiche obbligazioni soggette a bail-in per costituire il capitale supplementare in grado di assorbire le perdite (v. n. 13.1.4.7).

13.1.7.2 Efficacia nel caso di Credit Suisse e per la nuova UBS

Poiché Credit Suisse non è stata liquidata, non è possibile valutare la qualità del piano d'emergenza in base a tale caso di applicazione. Grazie alle misure preparatorie predisposte negli ultimi anni nell'ambito della pianificazione d'emergenza, la FINMA ritiene che sia possibile scorporare tecnicamente la filiale svizzera dal resto del gruppo²⁶². Per esempio, se l'accesso alle infrastrutture del mercato finanziario fosse stato garantito, i servizi fondamentali avrebbero potuto essere forniti dalla filiale stessa o dalla società di servizi («service company») appositamente creata, in tutti i contratti rilevanti sarebbero state integrate clausole di liquidazione e la filiale avrebbe avuto a disposizione capitale e liquidità sufficienti a soddisfare le esigenze prudenziali.

Tuttavia, nel quadro dei lavori preparatori concreti per l'avvio del piano d'emergenza sono state acquisite anche altre informazioni.

È infatti emerso che i consistenti deflussi di liquidità non riguardavano solo la banca madre e le filiali estere, ma anche la filiale svizzera. Poiché si deve presupporre che tali deflussi avrebbero avuto luogo anche immediatamente dopo la separazione della filiale svizzera, le relative riserve di liquidità non sarebbero state sufficienti. Per attuare efficacemente il piano d'emergenza sarebbe stato necessario un apporto esterno di liquidità sotto forma di ELA o PLB.

Un ulteriore interrogativo sorge anche in merito alla continuazione dell'attività della filiale come unità indipendente. In tal caso è prevista in particolare la vendita della filiale a un'altra banca o una quotazione in borsa. Entrambe le opzioni richiedono un periodo preparatorio e la loro attuazione dipende in misura considerevole dall'effettivo scenario di crisi.

L'attivazione del piano d'emergenza comporterebbe un ulteriore problema che non riguarda la filiale svizzera stessa, bensì la parte restante del gruppo, in particolare la banca madre. Se si parte dal presupposto che la filiale svizzera sia mantenuta in seguito all'attivazione del piano d'emergenza, garantendo così le sue funzioni di rilevanza sistemica, si viene a creare una situazione problematica: la procedura di fallimento, infatti, sarebbe avviata nei confronti della banca madre. Quest'ultima dispone della licenza bancaria rilasciata dalla FINMA, detiene quote di partecipazione nelle filiali svizzere ed estere ed esercita attività bancarie proprie (p. es. «investment banking», gestione patrimoniale ecc.). Al 4° trimestre del 2022, con attivi pari a 378 miliardi di franchi, la banca madre presentava dimensioni notevolmente più grandi rispetto alla filiale svizzera, che deteneva 215 miliardi di franchi. Inoltre, la maggior parte degli intrecci finanziari interni al gruppo passavano attraverso la banca madre, che esercitava la funzione di tesoreria centrale (v. anche n. 14.1.3). Pertanto, un fallimento della banca madre avrebbe potuto mettere a rischio la stabilità finanziaria della Svizzera.

²⁶² Comunicato stampa della FINMA del 26 aprile 2023 *La FINMA valuta nuovamente i piani di recovery e di resolution degli istituti di rilevanza sistemica.*

13.1.8 Strategia di liquidazione: SPoE o MPoE

La scelta dell'approccio di liquidazione dipende in particolare dalla struttura organizzativa e dal modello di attività della banca²⁶³. Per le G-SIB dotate di una struttura centralizzata, si predilige in genere un approccio SPoE. Per le G-SIB dotate di una struttura fortemente decentralizzata, è invece più frequente l'approccio del «multiple point of entry» (MPoE). Per la maggior parte delle G-SIB, le autorità nazionali competenti (autorità di vigilanza del Paese d'origine) perseguono un approccio SPoE. Attualmente, solo i modelli di attività della britannica HSBC e della spagnola Santander sono predisposti per un approccio MPoE.

In riferimento alle G-SIB, la FINMA ha stabilito come strategia di liquidazione primaria l'approccio «SPoE bail-in», che prevede l'esecuzione di un bail-in a livello di società madre del gruppo per la ricapitalizzazione dell'intero gruppo. Alla base di tale decisione vi sono, in particolare, la struttura di gruppo delle grandi banche, che prevedono una società madre del gruppo, come pure il fatto che le obbligazioni soggette a bail-in sono emesse a livello di tale società.

Per le G-SIB, l'approccio SPoE ha il vantaggio che l'autorità di vigilanza del Paese d'origine può svolgere una procedura di risanamento unitaria per tutto il gruppo. La strategia SPoE presuppone però una collaborazione particolarmente intensa tra le autorità di vigilanza, sia in fase preliminare che nel corso di un risanamento. La crisi di Credit Suisse ha messo in evidenza l'importanza di tale collaborazione tra la FINMA e le autorità di vigilanza estere. In vista del salvataggio di Credit Suisse, le principali autorità di vigilanza estere hanno emanato requisiti nazionali concernenti il livello di liquidità per le unità locali del gruppo Credit Suisse, il che ha limitato i flussi di liquidità all'interno del gruppo, aggravando la situazione, già di per sé difficile, in merito alla liquidità.

Un ulteriore problema dell'approccio SPoE consiste nel fatto che le misure di risanamento devono essere riconosciute dalle autorità di vigilanza estere. L'esecuzione di un bail-in transfrontaliero è notevolmente complessa e comporta una serie di difficoltà a livello giuridico (v. n. 13.3.5).

La strategia di liquidazione alternativa all'approccio SPoE è rappresentata dall'approccio MPoE. In questo caso non viene avviata una procedura di risanamento per una sola unità del gruppo, ma l'autorità di vigilanza nazionale definisce e attua la strategia di liquidazione da applicare all'unità del gruppo di cui è competente. Siccome nel caso di una G-SIB le filiali e le succursali sono sottoposte a ordinamenti giuridici differenti, le singole strategie di liquidazione devono essere compatibili con tali ordinamenti giuridici e attuate dalle autorità di liquidazione competenti in loco. Ciò richiede un notevole lavoro di coordinamento.

Nel caso di un approccio MPoE, il «ring fencing» avviene pertanto già *ex ante*. L'approccio MPoE presuppone che ogni unità del gruppo sia responsabile della gestione del proprio capitale e della propria liquidità. Non è il caso della struttura di gruppo di UBS, poiché tale istituto dispone di una banca madre che si occupa di distribuire a livello centralizzato capitale e liquidità all'interno del gruppo. Volendo, nel caso di

²⁶³ Carrascosa, *How to adapt a bank for MPE resolution strategy*, risk.net, 4 luglio 2019.

UBS, passare all'approccio MPoE, sarebbe pertanto necessario introdurre una struttura organizzativa piatta, priva di banca madre. In questo modo si perderebbero i vantaggi di una banca madre con gestione centralizzata della liquidità per l'intero gruppo e si renderebbe necessaria la creazione di una struttura con cosiddette «intermediate holding companies» (IHC) collocate tra la società madre del gruppo e le singole filiali. Le autorità di vigilanza dei Paesi d'origine potrebbero attuare le loro misure di risanamento a livello di tali IHC. Negli Stati Uniti, UBS ha già realizzato una struttura di questo tipo per rispondere a requisiti locali (v. figura 9).

13.1.9 «Crisis management groups»

In base al documento sui «key attributes» del FSB²⁶⁴, le autorità di vigilanza dei Paesi d'origine delle G-SIB devono istituire dei «crisis management groups» (CMG) per queste banche. Lo scopo e la composizione dei CMG sono disciplinati nel suddetto documento. Il FSB ha altresì pubblicato una raccomandazione non vincolante per l'implementazione concreta dei CMG²⁶⁵. I CMG hanno il compito di verificare regolarmente i progressi di una banca in relazione alla sua capacità di risoluzione e di riferirli al FSB. Discutono e concordano inoltre le strategie e i piani di stabilizzazione e di risoluzione. Lo scambio costante di informazioni ed esperienze è inteso a intensificare e migliorare la collaborazione tra le autorità. L'autorità di vigilanza del Paese d'origine presiede il gruppo. Per UBS (e in precedenza Credit Suisse) sono rilevanti soprattutto le autorità di Stati Uniti, Regno Unito e UE (quest'ultima solo nel caso di UBS).

Durante la crisi di Credit Suisse, dall'inizio di ottobre 2022 si sono svolte riunioni virtuali quotidiane con le autorità di vigilanza statunitensi e britanniche. A partire da novembre, la FINMA ha intensificato la collaborazione nel quadro del CMG e coinvolto anche le autorità rilevanti ai fini di una liquidazione, con l'obiettivo di scambiarsi informazioni, discutere le possibili misure e assicurare la certezza del diritto, avviando le procedure di riconoscimento. Queste ultime hanno lo scopo di garantire che le misure di liquidazione disposte da un'autorità di vigilanza del Paese d'origine siano riconosciute e di conseguenza possano essere attuate nei pertinenti spazi giuridici (p. es. l'azzeramento di strumenti emessi all'estero che verrebbero convertiti in capitale proprio nell'ambito di un bail-in).

13.1.10 «Temporary public ownership»

13.1.10.1 Descrizione

Per nazionalizzazione temporanea o proprietà pubblica temporanea (TPO) si intende il regime in cui lo Stato diventa, per un periodo di tempo limitato, proprietario unico o parziale di un istituto finanziario o di alcune sue unità (in particolare quelle che

²⁶⁴ FSB, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, 15 ottobre 2014.

²⁶⁵ FSB, *Good Practices for Crisis Management Groups*, 30 novembre 2021.

svolgono funzioni di rilevanza sistemica). Essa costituisce una misura sussidiaria assolutamente necessaria da adottare come *ultima ratio* per preservare la stabilità finanziaria e l'economia nazionale. Va da sé, dunque, che la TPO rappresenta una soluzione di ultima istanza, che può essere applicata soltanto quando le misure di risanamento (in particolare un bail-in) non risultano sufficienti per attuare la strategia del piano di risanamento o del piano d'emergenza e quindi per stabilizzare l'istituto finanziario²⁶⁶. Se necessario, la TPO può essere accompagnata da un sostegno alla liquidità sotto forma di ELA o PLB.

Lo scopo della TPO, così come è inteso in questo contesto, risulta chiaro se si pensa per esempio all'intento di mantenere le funzioni di rilevanza sistemica di una grande banca svizzera. Qualora il risanamento del gruppo non sia possibile o sia privo di possibilità di successo, il piano d'emergenza prevede il conseguente fallimento della banca madre e lo scorporo della filiale svizzera. In un contesto simile, vendere la filiale in tempi brevi potrebbe non essere possibile. Al fine di evitare una corsa agli sportelli di tale filiale, si potrebbe rafforzare la stabilità finanziaria attraverso la nazionalizzazione temporanea della filiale svizzera, eventualmente in combinazione con un PLB. Ciò consentirebbe di guadagnare tempo per trovare una soluzione per tale filiale.

La TPO va distinta da altri strumenti statali, in particolare da una garanzia statale a copertura di determinati debiti di un istituto finanziario, dalla sottoscrizione di strumenti di debito e dalla partecipazione parziale mediante l'acquisizione di nuove azioni. Pur esistendo in singole giurisdizioni (come nel caso della partecipazione parziale nell'UE), questi strumenti non sono previsti dagli standard internazionali.

13.1.10.2 Applicazione al caso di Credit Suisse

L'opzione di una nazionalizzazione temporanea di Credit Suisse non è stata valutata in prima istanza nell'ambito dei lavori preparatori per ragioni di ordine politico e giuridico e alla luce di considerazioni sui rischi. Infine, è stata scartata in vista della possibilità concreta di un'acquisizione nell'economia privata. Tuttavia, se non fosse stata possibile un'acquisizione da parte di privati, la TPO sarebbe stata una delle due opzioni rimanenti, insieme al risanamento.

Nel caso di Credit Suisse, una TPO sarebbe stata da considerare per il gruppo nel suo complesso oppure come misura temporanea per la filiale svizzera in seguito al fallimento della banca madre. Con un'eventuale acquisizione da parte di Credit Suisse, la Confederazione avrebbe dovuto farsi carico di tutti i rischi della banca e assumerne anche la gestione. Considerato il volume del bilancio della nuova UBS, in futuro una nazionalizzazione temporanea comporterebbe rischi enormi per lo Stato. Pertanto, la TPO dovrebbe essere limitata alle funzioni di rilevanza sistemica della filiale svizzera. Anche il gruppo di esperti sulla stabilità delle banche suggerisce questa soluzione²⁶⁷.

²⁶⁶ Il concetto di TPO presuppone una partecipazione alle perdite da parte degli azionisti e dei creditori (nel contesto europeo cfr. BRRD, art. 58).

²⁶⁷ Rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche del 2023, *Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse*, 1° settembre 2023.

Ciò presuppone tuttavia che vi sia un piano di liquidazione efficace per le rimanenti unità della banca, in particolare per la banca madre (v. n. 13.4.2).

13.1.10.3 **Questioni giuridiche e tecniche**

Una TPO pone diverse questioni di natura giuridica e tecnica. Bisognerebbe per esempio verificare se una TPO sia ammessa sul piano costituzionale. Andrebbero inoltre chiariti vari aspetti a livello di legge. La configurazione di una TPO solleverebbe quindi una serie di questioni tecniche come, per esempio, chi debba farsi carico delle perdite prima di procedere alla nazionalizzazione temporanea (segnatamente in termini di capitale azionario, strumenti AT1 e obbligazioni soggette a bail-in), che andrebbero approfondite nell'ambito di ulteriori lavori²⁶⁸. Si porrebbe inoltre il problema della valutazione dell'unità da acquisire e del conseguente indennizzo dei precedenti proprietari. Vi sarebbero poi altre questioni da esaminare concernenti, per esempio, le strategie d'uscita, l'integrazione della banca nell'Amministrazione federale o la gestione della banca acquisita.

13.1.11 **Fondo di liquidazione**

13.1.11.1 **Descrizione**

Un fondo di liquidazione è volto ad assicurare che, in caso di crisi, siano disponibili fondi a sufficienza per garantire l'applicazione effettiva delle misure di liquidazione, che possono consistere fondamentalmente sia in sostegni alla liquidità, sia in misure di capitalizzazione. Un fondo di questo genere può fungere altresì, ma non necessariamente, da fonte di finanziamento per la garanzia dei depositi o da garanzia statale della liquidità da parte della Confederazione. In linea di massima, può essere finanziato *ex ante* o *ex post*, direttamente dagli stessi istituti finanziari oppure (anche parzialmente) mediante garanzie statali. Al contrario di altre giurisdizioni (come gli Stati Uniti o l'UE), la Svizzera non dispone di un fondo di liquidazione.

13.1.11.2 **Efficacia nel caso di Credit Suisse**

A seconda della configurazione e del volume, un fondo di liquidazione avrebbe potuto favorire la realizzazione delle opzioni percorribili (fusione con UBS, risanamento, TPO). Per esempio, si sarebbe potuto attingere a tale fondo per concedere a UBS la garanzia statale a copertura delle perdite dell'ordine di 9 miliardi di franchi. La garanzia PLB ha invece raggiunto una portata notevolmente più elevata rispetto al volume che un fondo di questo tipo avrebbe potuto assumere in Svizzera.

²⁶⁸ La perizia di Ammann et al., *Reformbedarf in der Regulierung von «Too Big to Fail» Banken*, 19 maggio 2023, suggerisce una nazionalizzazione temporanea nella fase di «going concern», ossia dopo l'azzeramento del capitale azionario e degli strumenti AT1, ma senza la riduzione o la conversione delle obbligazioni soggette a bail-in.

13.2 Confronto internazionale

13.2.1 Bail-in

Il bail-in si è affermato come misura di risanamento per le grandi banche non solo in Svizzera, ma anche a livello internazionale. Il FSB lo definisce infatti un elemento essenziale di un sistema di risoluzione efficace²⁶⁹. Questo è stato tra i motivi principali per cui il bail-in si è imposto nell'UE, nel Regno Unito e negli Stati Uniti come standard per il salvataggio di una grande banca.

Nel quadro della strategia di liquidazione perseguita dalla FINMA, il bail-in ha lo scopo di ricostituire la base di capitale proprio della banca interessata, in modo da permettere la sopravvivenza dell'intero gruppo bancario, possibilmente senza interromperne l'attività. Tale forma di bail-in prevista in Svizzera e nell'UE, che mira al mantenimento dell'attività della banca, viene definita anche «open bank bail-in».

La forma alternativa prende il nome di «closed bank bail-in» ed è diffusa in particolare negli Stati Uniti. A differenza dell'approccio seguito in Svizzera, in questo caso non viene effettuata la conversione dei crediti dei creditori in capitale sociale. Le autorità statunitensi ricorrono invece al trasferimento di patrimonio per includere forzatamente i creditori nella copertura delle perdite.

Di norma, il «closed bank bail-in» secondo l'approccio statunitense prevede di trasferire la maggior parte degli attivi (in caso di holding, segnatamente le quote delle filiali operative) e determinati passivi della banca da risanare a una «bridge holding company» assuntrice. Le filiali le cui quote vengono trasferite non sono direttamente interessate dall'intervento, perciò proseguono la loro attività senza interruzioni. La banca trasferente viene invece liquidata. Nell'ambito della liquidazione è possibile assegnare ai rimanenti azionisti e creditori quote della «bridge holding company». In tal senso, per i creditori interessati, il «closed bank bail-in» porta a un risultato analogo all'«open bank bail-in».

Per quanto concerne l'esecuzione dell'«open bank bail-in», esistono alcune differenze tra l'approccio svizzero e quello dell'UE. Una differenza sostanziale sta nel fatto che le disposizioni svizzere impongono la riduzione integrale del capitale sociale prima di eseguire un bail-in (art. 30b cpv. 5 lett. b LBCR). Per contro, nel caso di un bail-in conforme al diritto europeo, a condizione che la banca presenti ancora un valore netto positivo, non avviene alcun azzeramento del capitale e l'azionariato della banca da risanare può mantenere le proprie quote. Tuttavia, poiché il bail-in comporta un incremento del capitale azionario, le quote di partecipazione dell'azionariato esistente si riducono. In base al diritto dell'UE, il bail-in ha come obiettivo di «diluire fortemente» le quote dell'azionariato originario (art. 47 par. 1 lett. b BRRD).

La normativa UE contiene inoltre disposizioni sull'emissione di obbligazioni soggette a bail-in. Come esposto in precedenza, le grandi banche svizzere definiscono espressamente le loro obbligazioni soggette a bail-in come «non postergate», facendo riferimento alla «postergazione strutturale» (v. n. 13.1.4.6). Secondo la direttiva BRRD,

²⁶⁹ FSB, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, 15 ottobre 2014, pag. 9.

invece, le banche europee sono tenute a definire espressamente le loro obbligazioni soggette a bail-in come «non privilegiate». Pertanto, gli strumenti di debito corrispondenti nell'UE sono emessi con la denominazione di obbligazioni «senior non preferred». Questo favorisce una maggiore trasparenza, permettendo così anche agli investitori di distinguere chiaramente le obbligazioni soggette a bail-in dagli strumenti di debito di rango anteriore. Occorre osservare che gli Stati Uniti e il Regno Unito, analogamente alla Svizzera, non prevedono una norma di questo tipo, pertanto anche in tali giurisdizioni le obbligazioni soggette a bail-in sono emesse come «non postergate».

Un'ulteriore differenza rispetto al diritto dell'UE è rappresentata dal (mancato) adeguamento dell'ordine di bail-in alla gerarchia della procedura di insolvenza. Il diritto svizzero prevede un particolare ordine di bail-in (art. 30b cpv. 7 LBCR), che si discosta da quello contemplato dalle disposizioni in materia di insolvenza. In particolare, le obbligazioni soggette a bail-in sono convertite prima degli altri crediti di terza classe (sebbene in tal caso si applichi comunque l'eccezione di cui all'art. 30b cpv. 8 LBCR; v. n. 13.1.4.6). Nel bail-in vengono inoltre privilegiati i depositi non garantiti rispetto agli altri crediti. La FINMA, infine, può ora escludere dal bail-in anche i crediti derivanti dalla fornitura di beni e servizi (art. 30b cpv. 4 LBCR).

Tale disparità di trattamento nella legislazione svizzera tra la procedura di risanamento e quella di insolvenza può risultare problematica, soprattutto in relazione al cosiddetto principio del «no creditors worse off» (NCWO). Questo principio riconosciuto a livello internazionale e sancito anche nel diritto svizzero (art. 30c cpv. 1 lett. b LBCR) stabilisce che in una procedura di risanamento i creditori non possano essere esposti a conseguenze economicamente più svantaggiose di quelle che subirebbero nel caso di una dichiarazione immediata di fallimento della banca. Nella misura in cui determinati crediti sono svantaggiati nel bail-in rispetto alla procedura di insolvenza, risulta più difficile rispettare il requisito previsto dal principio NCWO. Anche per questo motivo il diritto dell'UE prevede per esempio che l'ordine di bail-in si basi sulla gerarchia della procedura di insolvenza (art. 48 par. 1 lett. d ed e BRRD).

13.2.2 TPO

13.2.2.1 Diritto comparato

Il documento sui «key attributes» del FSB²⁷⁰ prevede, quale misura sussidiaria per salvaguardare la stabilità finanziaria, la possibilità di procedere a una nazionalizzazione temporanea (TPO) finalizzata al mantenimento delle funzioni essenziali mentre si cerca una soluzione permanente (p. es. vendita o fusione con un'impresa privata). L'implementazione di tale strumento dovrebbe essere accompagnata da misure volte a garantire che eventuali perdite statali siano addossate ai creditori della banca non coperti da garanzie o al resto del settore finanziario. A differenza di altre misure previste dal documento sui «key attributes», la TPO non è oggetto di una vera e propria raccomandazione, ma è indicata come opzione che deve essere esaminata dai singoli

²⁷⁰ FSB, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, 15 ottobre 2014.

Stati. In una «peer review» (revisione tra pari) del 2016 il FSB riporta che 14 Paesi hanno sancito una TPO a livello di legge²⁷¹.

Gli Stati Uniti non hanno introdotto espressamente la TPO nell'ordinamento giuridico. La FDIC dispone tuttavia di ampie competenze per la risoluzione di una banca. Se una banca è considerata insolvente o priva di liquidità, o se il ministero delle finanze (US Treasury) ritiene necessario intervenire, la FDIC, quale amministratore dell'insolvenza, può acquisire il controllo di un istituto e assumere i seguenti compiti:

- garantire l'accesso ai depositi garantiti;
- acquisire il controllo dell'attività bancaria, compresa la possibilità di congelare i pagamenti o di licenziare i dirigenti. Spesso la banca è gestita nella forma di una banca transitoria, nell'ambito della quale la FDIC mette a disposizione fondi per proseguire l'attività;
- procedere alla vendita delle attività a copertura delle perdite. Tale vendita può rivestire la forma di un'asta, di una vendita negoziata a banche di dimensioni maggiori o di pacchetti statali.

Qualora la banca in fase di risoluzione o la banca transitoria istituita a tal fine non sia in grado di finanziarsi autonomamente sul mercato, è prevista la possibilità di un approvvigionamento di liquidità mediante un fondo di risoluzione (OLF; v. n. 10.2). L'OLF è un fondo integrato nel ministero delle finanze statunitense al quale può attingere la FDIC per ottenere la liquidità necessaria alla risoluzione. I fondi ottenuti dall'OLF sono limitati e devono essere integralmente rimborsati con i ricavi derivanti dalla vendita degli attivi della banca. Qualora ciò non sia possibile, i costi possono essere addossati ad altre imprese finanziarie.

Come strumenti di stabilizzazione statali l'UE prevede lo strumento pubblico di sostegno al capitale (art. 57 BRRD) e la TPO (art. 58 BRRD), lasciando tuttavia che siano i singoli Stati membri a concretizzarli nel diritto nazionale. L'impiego di tali strumenti presuppone che servano a salvaguardare la stabilità finanziaria e che tutti gli strumenti di risoluzione siano esauriti. Entrambe le misure statali di stabilizzazione possono essere applicate sia alle unità che svolgono funzioni essenziali, sia alle holding sovraordinate. In entrambi i casi la banca deve essere ceduta al settore privato non appena le circostanze lo consentano.

Nel Regno Unito, il «Banking Act» prevede espressamente una TPO²⁷², la cui applicazione è disciplinata anche da disposizioni esecutive contenute nel «code of practice»²⁷³. La TPO può essere applicata sia alle banche vere e proprie che alla holding di vertice. Mentre per la TPO è responsabile il HM Treasury, per le altre opzioni di stabilizzazione lo è la BoE. I presupposti necessari sono che la stabilità finanziaria del Regno Unito sia a rischio, che le altre opzioni di stabilizzazione siano esaurite e che i creditori e gli azionisti abbiano contribuito alla copertura delle perdite e alla ricapita-

²⁷¹ FSB, *Second Thematic Review on Resolution Regimes, Peer Review Report*, 18 marzo 2016.

²⁷² UK, *The stabilisation options, Banking Act 2009*, 21 dicembre 2018, chapter 3.

²⁷³ HM Treasury, *Banking Act 2009: special resolution regime code of practice*, dicembre 2020.

lizzazione. Il «Banking Act» prescrive inoltre come mantenere e gestire la banca in regime di TPO, come venderla e come indennizzare le parti coinvolte in una TPO.

13.2.2.2 Casi concreti

Durante la crisi finanziaria del 2007–2008, lo Stato tedesco aveva fornito un sostegno pari a circa 18,2 miliardi di euro di fondi pubblici alla Commerzbank, che nel corso della crisi aveva assorbito la Dresdner Bank, allora in difficoltà. Sebbene la Commerzbank abbia restituito gli aiuti statali ricevuti, lo Stato tedesco resta tuttora il principale azionista dell'istituto, con una quota pari al 15,6 per cento. Con il corso azionario registrato a fine 2022, la perdita per lo Stato tedesco è ammontata a circa 3,5 miliardi di euro²⁷⁴.

La banca inglese Northern Rock è stata temporaneamente acquisita e gestita dallo Stato nel febbraio 2008 in seguito a una corsa agli sportelli. L'acquisizione è avvenuta dopo due tentativi falliti di vendita a soggetti privati. Nel 2012 una parte della banca è stata venduta alla banca Virgin Money per circa 1 miliardo di sterline; in seguito, nel 2017, lo Stato ha venduto la maggior parte delle sue restanti attività in modo da coprire integralmente l'investimento pubblico (di ca. £ 37 mia.). L'utile stimato per lo Stato è pari a circa 4,7 miliardi di sterline²⁷⁵.

Nel 2008–2009 lo Stato inglese aveva messo a disposizione 45,5 miliardi di sterline per salvare la Royal Bank of Scotland e aveva acquisito una quota azionaria pari all'84 per cento. Nell'ottobre del 2021 la perdita per lo Stato inglese è stata stimata a 35 miliardi di sterline, cifra che però non è ancora definitiva²⁷⁶. A fine maggio 2023 la quota azionaria dello Stato al NatWest Group (ex Royal Bank of Scotland) era ancora pari al 39 per cento²⁷⁷.

Nel 2008, in Irlanda, secondo le stime le partecipazioni statali in cinque banche avevano generato perdite pari a 45,7 miliardi di euro, che corrispondevano a quasi il 30 per cento del PIL dell'epoca²⁷⁸.

13.2.3 Fondo di risoluzione

Al numero 10.2 è illustrato un confronto internazionale in materia di sostegno statale alla liquidità, mentre al numero 11.2 in materia di garanzia dei depositi.

²⁷⁴ Deutscher Bundestag, *Staatliche Hilfen für die Commerzbank AG*, 22 marzo 2023.

²⁷⁵ Arnold, «Northern Rock investors accuse Treasury of profiting from bailout», *Financial Times*, 31 agosto 2017.

²⁷⁶ Office for Budget Responsibility, *Economic and fiscal outlook*, ottobre 2021.

²⁷⁷ NatWest Group, *Equity Ownership Statistics*, consultabile all'indirizzo: www.investors.natwestgroup.com > Investors > Shareholder Centre > Share data.

²⁷⁸ Brennan, «Net cost of Irish banks bailout rises to €45.7bn, comptroller says», *The Irish Times*, 30 settembre 2022.

Il documento sui «key attributes» del FSB²⁷⁹ prevede che le giurisdizioni istituiscano un fondo finanziato dal settore privato per la garanzia dei depositi o per la risoluzione, oppure che il settore finanziario predisponga un meccanismo per la compensazione *ex post* degli aiuti erogati per la risoluzione di una banca (key attribute 6). In tale contesto, eventuali finanziamenti da parte dello Stato dovrebbero essere concessi solo nel rispetto di rigide condizioni. In particolare, l'intervento deve essere necessario a garantire la stabilità finanziaria, tutte le opzioni di finanziamento privato devono essere escluse e gli azionisti e i creditori devono essersi fatti carico di perdite sostanziali.

Nell'ambito del meccanismo di risoluzione unico («single resolution mechanism», SRM) per le banche, l'UE ha istituito un fondo di risoluzione unico («single resolution fund», SRF)²⁸⁰, finalizzato a garantire l'effettiva applicazione delle misure di risoluzione. Il SRF può essere utilizzato sia per misure di sostegno alla liquidità che per misure di capitalizzazione (concessione di crediti o acquisto di attività). Il SRF è finanziato mediante contributi *ex ante* dalle banche dei 19 Stati membri dell'Unione bancaria. Entro la fine del 2023, il fondo sarà finanziato con risorse pari almeno all'uno per cento dei depositi garantiti. A tal fine, le banche hanno alimentato il SRF con un totale di 77,6 miliardi di euro²⁸¹.

Il 4 dicembre 2018 i ministri delle finanze europei hanno concordato di introdurre un «backstop» per la risoluzione delle banche all'interno dell'Unione bancaria²⁸². A ciò si aggiunge il meccanismo europeo di stabilità (MES) che costituisce un «backstop» per un valore di ulteriori 68 miliardi di euro. Il settore bancario dovrebbe quindi rimborsare il credito mediante contributi *ex post*.

Nel Regno Unito è il «resolution liquidity framework» ad assicurare alle banche in fase di risoluzione la liquidità necessaria. Il HM Treasury, ai fini di un «public sector backstop», può approvare misure di sostegno della BoE che vanno oltre gli strumenti ordinari²⁸³. In sostanza, dunque, nel Regno Unito il «public sector backstop» consiste in un sostegno alla liquidità da parte della BoE che è approvato e garantito dallo Stato. Non è dato sapere in quali situazioni e a quali condizioni sia concesso tale sostegno.

Per la situazione negli Stati Uniti si veda il numero 13.2.2.

13.3 Valutazione

13.3.1 Strumento del bail-in

In seguito alla crisi finanziaria del 2007–2008, il bail-in si è affermato come strumento di risanamento di una SIB non solo in Svizzera, ma anche a livello internazionale. Considerate le probabilità di successo di un bail-in, e di conseguenza di un risana-

²⁷⁹ FSB, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, 15 ottobre 2014.

²⁸⁰ Single Resolution Board, *The Single Resolution Fund*, 28 giugno 2021.

²⁸¹ Comunicato stampa del *Single Resolution Board del 6 luglio 2023 Single Resolution Fund grows by €11.3 billion to reach € 77.6 billion*.

²⁸² Consiglio dell'UE, *Terms of reference of the common backstop to the Single Resolution Fund*, 4 dicembre 2018.

²⁸³ Bank of England, *The Bank of England's approach to resolution*, ottobre 2017, pag. 22.

mento, crescono anche le probabilità che una SIB non debba essere salvata dallo Stato. In questo modo si riduce altresì la garanzia implicita dello Stato e il «moral hazard» che ne deriva. Stime recenti indicano che le SIB di tutto il mondo continuano a beneficiare di una garanzia implicita dello Stato²⁸⁴.

Negli ultimi anni la comunità internazionale, le autorità di vigilanza competenti e le banche interessate hanno adottato ampie misure preparatorie affinché il bail-in si affermasse come strumento di risanamento affidabile. Ciononostante, finora non si è mai proceduto al bail-in di una G-SIB.

Anche nel caso di Credit Suisse, il bail-in è stato preparato ma non attuato. Da tale esperienza si possono però trarre insegnamenti su possibili miglioramenti:

- in primo luogo, un bail-in non esercita un’influenza sostanziale sulla situazione di liquidità della banca interessata e pertanto non costituisce una misura sufficiente per migliorare tale situazione;
- nello scenario specifico di una perdita di fiducia non è tuttora chiaro quanto il bail-in, accompagnato da un riorientamento del modello di attività e da interventi nella gestione dell’impresa, sia una misura adeguata per ripristinare la necessaria fiducia sui mercati. Ciò vale in particolare nei casi in cui la perdita di fiducia non sia da attribuirsi in primis a una perdita di capitale;
- il bail-in è soggetto a incertezze giuridiche:
 - in alcune giurisdizioni i requisiti nazionali per la registrazione delle azioni non sono orientati a un «open bank bail-in» (cosiddetta problematica SEC),
 - per ogni bail-in si deve presumere che i gruppi che hanno subito perdite mettano in discussione la necessità di un bail-in intentando azioni revocatorie, soprattutto se il bail-in non porta soltanto a un ripristino, ma anche a un «aumento» dei fondi propri di base in una misura superiore alle esigenze prudenziali, che nella maggior parte delle crisi sarebbe un requisito necessario per la riuscita di un risanamento,
 - la regolamentazione a livello di legge sull’ordine di bail-in è complessa, così come la prassi di emissione delle grandi banche,
 - l’attuazione di un’eventuale compensazione a favore dei vecchi azionisti che hanno subito l’azzeramento del capitale è difficile da mettere in pratica;
- le autorità hanno un ampio margine di manovra in merito alla scelta del momento in cui intervenire e delle misure adeguate. Sebbene per le SIB nella prassi parteciperebbero alla decisione la BNS (nel caso di un apporto di liquidità) ed eventualmente il Consiglio federale (nel caso di un PLB), secondo la legge la responsabilità ricade unicamente sulla FINMA.

²⁸⁴ Cfr. p. es. i seguenti studi: Allenspach, Reichmann e Rodriguez-Martin, *Are banks still «too big to fail»? – A market perspective*, SNB Working Paper n. 18, ottobre 2021; FMI, *Moving from Liquidity- to Growth-Driven Markets*, Global Financial Stability Report, aprile 2014, pagg. 101–132.

13.3.2 Trasferimento di patrimonio e fusione

Le misure di risanamento come il trasferimento di patrimonio o la fusione possono essere attuate con esito positivo solo in determinate situazioni. Nel caso di Credit Suisse ci sarebbero stati i presupposti per l'esecuzione di una procedura di risanamento, ma non nel caso di UBS. Le disposizioni di risanamento previste dalla legislazione sulle banche non sarebbero state sufficienti per eseguire una fusione in tempi brevi. Per evitare di dover attendere il consenso di UBS, è stato necessario scavalcare la LFus applicando il diritto di necessità (v. n. 5.3). Ciò non toglie comunque che il trasferimento di patrimonio o la fusione potrebbero essere soluzioni perfettamente efficaci in altri casi. Le basi legali esistenti continuano pertanto ad adempiere il loro scopo.

Inoltre, un adeguamento legislativo tale da poter obbligare le banche non coinvolte ad acquisire una banca da risanare non sembra una strada percorribile e auspicabile. L'ingerenza nell'autonomia e nella libertà economica delle banche terze non coinvolte sarebbe estremamente elevata.

Se UBS dovesse di fatto essere travolta da una crisi, sarebbe possibile realizzare una fusione presumibilmente solo con una banca assuntrice estera, perché in Svizzera non esistono banche in grado di acquisire un istituto delle dimensioni di UBS.

Un adeguamento del diritto locale probabilmente non basterebbe a risolvere eventuali ostacoli di natura operativa, come per esempio la valutazione tempestiva dell'unità da cedere o l'immediata validità giuridica del trasferimento conformemente al diritto estero.

13.3.3 Liquidazione ordinata

Nella libera economia di mercato deve esserci la possibilità di escludere un operatore di mercato che non esercita più la sua attività in modo proficuo. Quando non è più possibile mantenere l'attività di una SIB, in alternativa all'attuale strategia di risanamento o a una liquidazione in via fallimentare deve essere possibile anche una liquidazione ordinata.

Il fatto che la liquidazione ordinata non sia espressamente sancita dalla legge causa incertezze giuridiche e ne complica l'attuazione. Per rafforzare lo strumento della liquidazione ordinata sarebbe pertanto auspicabile adeguare la LBCR nel modo indicato di seguito:

- Si potrebbero diversificare gli obiettivi della procedura di risanamento. Attualmente, in linea di principio essa è volta a garantire che la banca, una volta eseguito il risanamento, adempia nuovamente le condizioni di autorizzazione e le altre disposizioni legali (art. 29 LBCR). Nel caso della liquidazione ordinata tale requisito non è indispensabile, in quanto la banca interessata uscirà dal mercato.
- La liquidazione ordinata può entrare in conflitto con il principio generale alla base dell'attuale procedura di risanamento delle banche, ossia la parità di trat-

tamento dei creditori²⁸⁵. Ciò è dovuto in particolare al fatto che nell'ambito della liquidazione ordinata le funzioni di rilevanza sistemica di una banca devono essere mantenute temporaneamente, al contrario di quelle che non hanno rilevanza sistemica. Tale circostanza può provocare un trattamento privilegiato dei creditori di funzioni di rilevanza sistemica, per esempio quando tali funzioni sono vendute a una banca assuntrice. Neppure questo aspetto dovrebbe però mettere in discussione l'attuazione di una liquidazione ordinata conformemente alle disposizioni legali in vigore, e ciò andrebbe sancito nella legge. In particolare, si potrebbe stabilire come indennizzare gli eventuali creditori svantaggiati.

- La regolamentazione in materia di risanamento può comportare delle limitazioni al principio di parità di trattamento dei creditori. Per il bail-in essa prevede per esempio una gerarchia dei creditori in base alla quale vengono convertiti i rispettivi crediti²⁸⁶. La legge non sancisce tuttavia espressamente alcuna eccezione per la liquidazione ordinata e per l'obiettivo sovraordinato della stabilità finanziaria. Andrebbero perciò introdotte opportune disposizioni legali per ovviare alle incertezze giuridiche che si potrebbero verificare nel caso in cui sia necessario derogare al principio di parità di trattamento dei creditori.
- Come esposto in precedenza, una liquidazione ordinata si potrebbe senz'altro attuare anche contestualmente a un bail-in. Il bail-in consentirebbe infatti di costituire la base di capitale necessaria per eseguire la procedura di liquidazione, per esempio per procedere alla vendita di determinate unità del gruppo bancario. Proprio il bail-in potrebbe però dare adito ad alcune incertezze, essendo finalizzato fondamentalmente alla ricostituzione dei fondi propri prudenziali. Ai fini della liquidazione ordinata potrebbe invece essere necessario aumentare la base di capitale in misura notevolmente più elevata. Anche per evitare tali ambiguità sarebbe utile che il legislatore stabilisse alcuni parametri.

13.3.4 Piano d'emergenza

La pianificazione d'emergenza è tesa ad assicurare il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica (secondo obiettivo del regime TBTF, v. n. 2.2). Le banche madri non comprendono funzioni di rilevanza sistemica, pertanto non rientrano nella pianificazione d'emergenza. Proprio a causa delle loro dimensioni, però, un loro eventuale dissesto metterebbe molto probabilmente a rischio la stabilità finanziaria, minando dunque il primo obiettivo del regime TBTF.

Oggi la FINMA valuta la capacità di risanamento e di liquidazione *globale* (art. 65a e 65b OBCR) basandosi su determinati criteri (struttura organizzativa, continuità operativa ecc.) e può stabilire fondi supplementari integrativi in grado di assorbire le perdite o un supplemento in materia di liquidità. La banca deve altresì fornire alla FINMA

²⁸⁵ Art. 30c cpv. 1 lett. c LBCR.

²⁸⁶ Art. 30b cpv. 7 LBCR.

le informazioni necessarie per il piano di liquidazione (art. 64 cpv. 2 OBCR). Rispetto al piano d'emergenza, tali requisiti orientati alla capacità di liquidazione del gruppo sono molto meno severi. Di conseguenza, le banche madri sono contemplate dal piano di liquidazione globale nell'ambito della strategia di liquidazione primaria («SPoE bail-in»), ma la FINMA non può adottare misure incisive per migliorarne la capacità di liquidazione. La strategia di liquidazione secondaria prevede pertanto solo il fallimento diretto delle banche madri, e non la loro liquidazione.

Siccome non esercitano funzioni di rilevanza sistemica, analogamente a quanto previsto dalla pianificazione d'emergenza le banche madri non dovrebbero nemmeno essere mantenute. Al contrario, le banche madri dovrebbero poter uscire dal mercato nel corso di un determinato periodo di tempo (p. es. 1–2 anni) di modo da non rappresentare più un rischio per la stabilità finanziaria. L'esistenza di una strategia per le rimanenti unità della banca incrementerebbe anche l'attuabilità del piano d'emergenza.

13.3.5 SPoE o MPoE

Da un lato, una strategia MPoE risponde meglio al comportamento atteso dalle autorità dei Paesi ospitanti in caso di crisi («ring fencing») e sembra sostanzialmente più adatta a un Paese piccolo in cui ha sede una banca molto grande che esercita la maggior parte della sua attività all'estero. Inoltre, la vigilanza del Paese d'origine è meno vincolata alle decisioni di riconoscimento delle autorità di vigilanza estere.

D'altro lato, l'esecuzione parallela delle procedure di risanamento previste dai diversi ordinamenti giuridici può dare luogo a complessi problemi di coordinamento. Oltretutto, suscita per definizione misure di «ring fencing» locali e l'interruzione dei flussi di liquidità infragruppo. Vi è altresì il rischio che un'autorità esegua autonomamente una liquidazione locale, provocando uno smembramento del gruppo.

Nel caso di UBS, l'attuazione di una strategia MPoE richiederebbe inoltre una sostanziale ristrutturazione del gruppo, che si tradurrebbe nell'abbandono della struttura centralizzata per passare a una decentralizzata. La funzione centrale che la banca madre esercita nei confronti di tutte le filiali, in particolare, non sarebbe compatibile con un approccio MPoE.

13.3.6 CMG

Un CMG efficiente è un elemento essenziale nella gestione delle crisi di una G-SIB. Nel caso di Credit Suisse, il coinvolgimento tempestivo del CMG ha consentito di fare luce sulla situazione nonché sul piano di stabilizzazione della banca e sul piano di liquidazione della FINMA. Questa trasparenza ha quindi contribuito alla comprensione e all'approvazione delle misure di gestione delle crisi proposte e alla preparazione del bail-in.

13.3.7 TPO

Nel diritto svizzero non è previsto uno strumento di TPO. Lo standard internazionale del FSB fa riferimento a una TPO come possibile strumento di liquidazione ma, a differenza di altri strumenti, rinuncia a fornire una chiara raccomandazione ai singoli Paesi riguardo alla sua introduzione. Una TPO è stata introdotta esplicitamente nel Regno Unito e nell'UE. Tuttavia, al momento della pubblicazione del presente rapporto solo circa la metà dei Paesi membri dell'UE l'ha trasposta nel proprio diritto nazionale.

È possibile applicare una TPO a un intero gruppo finanziario oppure, nel caso di una G-SIB che ha subito il fallimento della banca madre, come misura temporanea per la filiale svizzera. Considerato che il bilancio della nuova UBS Group SA è circa il doppio del PIL svizzero, una sua acquisizione temporanea da parte dello Stato comporterebbe rischi enormi per quest'ultimo. Di conseguenza, l'applicazione di una TPO andrebbe limitata alle filiali svizzere. Tale operazione potrebbe, a sua volta, creare dei problemi nel caso di una grande banca attiva a livello internazionale, date le aspettative delle autorità estere circa il risanamento del gruppo e considerati i possibili effetti di contagio a livello globale.

13.3.8 Fondo di liquidazione

Un fondo di liquidazione avrebbe il vantaggio di ridurre i rischi per i contribuenti, sempreché sia alimentato dagli istituti finanziari. Inoltre, i mezzi finanziari sarebbero immediatamente disponibili in caso di bisogno. Tuttavia, l'istituzione di un fondo di liquidazione sarebbe una soluzione valida solo in un mercato frammentato dove il rischio è assunto da un numero sufficiente di finanziatori di dimensioni analoghe.

Il mercato bancario svizzero è invece caratterizzato da un'elevata concentrazione, che è aumentata ulteriormente con l'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS. Per salvare la nuova UBS, le altre banche dovrebbero versare contributi sproporzionati nel sistema o UBS dovrebbe in un certo senso garantire autonomamente la propria copertura²⁸⁷. Al tempo stesso, contributi di tale entità sottrarrebbero capitale alle banche e ne indebolirebbero la resilienza e la capacità di concedere crediti. La soluzione di istituire un fondo sufficientemente grande finanziato dal settore privato non è realistica e pertanto sarebbe opportuno prevedere un meccanismo di copertura statale, che comporterebbe, a sua volta, rischi per lo Stato e incentivi inappropriati.

Le stesse argomentazioni valgono anche per l'utilizzo dei fondi destinati alla garanzia dei depositi per finanziare la liquidazione. Oltretutto i fondi della garanzia dei depositi sono già oggi fortemente limitati per quanto concerne la loro effettiva finalità.

²⁸⁷ Ammann et al., *Reformbedarf in der Regulierung von «Too Big to Fail» Banken*, 19 maggio 2023.

13.4 Possibili misure

I numeri seguenti forniscono una panoramica delle possibili misure concernenti la liquidazione, che possono essere valutate ponderandone i vantaggi e gli svantaggi. In virtù della loro interdipendenza, le misure che riguardano tale tematica sono analizzate anche nella loro totalità. Infine, al termine del numero 13.4.7 sono tratte le relative conclusioni ed è proposta una combinazione di misure concrete.

13.4.1 Ampliare le opzioni di liquidazione

Finora per le G-SIB sono state predisposte una strategia di liquidazione preferenziale (risanamento secondo «SPoE bail-in») e, quale opzione di ripiego, una liquidazione in via fallimentare con attivazione del piano d'emergenza (v. n. 13.1.3). Una possibile misura è quella di prevedere e preparare in futuro maggiori strategie e strumenti di liquidazione più flessibili in caso di crisi, poiché una strategia come la «SPoE bail-in», volta alla continuazione dell'attività della banca, non è necessariamente la strategia di liquidazione più adatta in tutti gli scenari di crisi.

Per migliorare ulteriormente la loro attuazione pratica, le strategie di liquidazione potranno essere testate con ancora maggiore anticipo. Durante queste esercitazioni si potrà includere e valutare anche la collaborazione tra le autorità. Oltre a un maggiore lavoro di preparazione da parte della FINMA, sono necessari anche adeguamenti legislativi, in particolare per creare le condizioni necessarie per una «liquidazione ordinata», ovvero per un risanamento volto a liquidare la banca (o parti di essa) nell'arco di circa uno o due anni.

13.4.2 Piano di liquidazione per la banca madre

Come possibile misura, in futuro le SIB attive a livello internazionale potrebbero essere obbligate a redigere un piano di liquidazione per la banca madre nel quale esporre in che modo la banca possa essere liquidata nell'arco di uno o due anni senza mettere a rischio la stabilità finanziaria. Al momento, soltanto UBS dovrebbe soddisfare questa esigenza.

Come nel caso del piano d'emergenza, anche nel piano di liquidazione per la banca madre la banca dovrebbe provare che le interrelazioni finanziarie e organizzative non rappresentano un ostacolo alla liquidazione. In questo modo potrebbe essere garantita anche una holding pura («clean holding») centrale per la liquidazione. Inoltre, (analogamente all'art. 61 OBCR) dovrebbero essere previsti criteri per la verifica del piano di liquidazione da parte della FINMA e quest'ultima (analogamente all'art. 62 OBCR) dovrebbe avere a disposizione misure da attuare (p. es. lo scorporo della banca d'investimento) nel caso in cui non sia possibile eliminare le lacune riscontrate nel piano.

13.4.3 Adeguamento della strategia SPoE

Un'altra possibile misura è quella di passare da una strategia SPoE a una strategia MPoE.

Dal momento che il passaggio comporterebbe adeguamenti strutturali della banca e un trattamento diverso a livello prudenziale delle filiali, il passaggio da una strategia di liquidazione SPoE a una strategia di liquidazione MPoE non può avvenire solo in caso di crisi. Piuttosto, l'opzione dovrebbe essere decisa e preparata *ex ante*: UBS dovrebbe, ad esempio, rinunciare alla sua struttura centrale (p. es. la tesoreria globale) e strutturarsi in modo decentralizzato.

Va osservato che le attuali esigenze locali imposte alle filiali sono già molto severe e rappresentano un primo passo verso la loro indipendenza locale, andando dunque nella direzione dell'approccio MPoE. Sarebbe ipotizzabile anche un approccio ibrido che unisca elementi della strategia MPoE e della strategia SPoE.

13.4.4 Rafforzare ulteriormente la certezza del diritto in caso di bail-in

Nel caso di Credit Suisse l'opzione di risanamento era pronta per essere attuata. Le conoscenze acquisite durante la fase preparatoria sulle insicurezze tecniche residue nell'attuazione di un bail-in potrebbero essere sfruttate per rafforzare ulteriormente la certezza del diritto in caso di bail-in.

Nel quadro del regime TBTF svizzero, ad esempio, si può mirare a una semplificazione e a una maggiore trasparenza per quanto riguarda le obbligazioni soggette a bail-in nella gerarchia dei creditori o a una semplificazione del meccanismo di compensazione per gli azionisti dopo un bail-in. Per semplificare la compensazione è ad esempio ipotizzabile rinunciare all'azzeramento del capitale azionario (anziché erogazione di una compensazione successiva).

Il rafforzamento della certezza del diritto di un bail-in è legato a possibili ostacoli che richiedono l'impegno internazionale della Svizzera per essere affrontati. Tra questi vi è, ad esempio, il problema degli obblighi imposti dallo «US Securities Act» per quanto riguarda la registrazione delle nuove azioni create a seguito di un bail-in. Inoltre, la Svizzera può partecipare attivamente ai lavori del FSB, ad esempio per creare maggiore trasparenza sui creditori di obbligazioni soggette a bail-in nel mercato secondario nonché fornendo il proprio contributo ai lavori per l'operazionalizzazione di un bail-in o al tema del riconoscimento transfrontaliero delle misure di bail-in.

In generale tutte le misure qui espone mirano ad aumentare ulteriormente la credibilità di un risanamento, in particolare di un bail-in. Se aumentano le probabilità che un risanamento vada a buon fine, è anche più probabile che una SIB non debba essere salvata dallo Stato e che quindi si riduca la garanzia di Stato implicita e il relativo «moral hazard».

13.4.5 **Prevedere esplicitamente la TPO nell'ordinamento giuridico**

Come possibile misura, lo strumento della nazionalizzazione temporanea (TPO) potrebbe essere sancito nel diritto ordinario. In questo modo verrebbero estesi gli strumenti a disposizione per far fronte a situazioni di crisi. Tuttavia, è necessario tenere conto dei rischi e degli incentivi di una simile misura.

Considerate le dimensioni del suo bilancio, nel caso di UBS l'acquisizione temporanea comporterebbe rischi enormi per la Confederazione. Di conseguenza, una TPO dovrebbe essere limitata solo alle unità in cui si concentrano le funzioni di rilevanza sistemica. Anche il gruppo di esperti sulla stabilità delle banche raccomanda questa procedura. La possibilità di ricorrere, come *ultima ratio*, allo strumento della TPO soltanto per le funzioni di rilevanza sistemica potrebbe essere introdotta in modo esplicito nell'ordinamento giuridico.

Questo strumento verrebbe applicato in via sussidiaria, dopo aver messo in campo tutti gli altri strumenti di liquidazione. Per farvi ricorso dovrebbero essere soddisfatte una serie di condizioni. In particolare le perdite sostanziali dovrebbero prima essere sostenute dagli azionisti e dai detentori di strumenti AT1 e di obbligazioni soggette a bail-in e, in più, la TPO dovrebbe essere idonea a garantire la stabilità finanziaria.

Nella perizia del gruppo guidato dal professor Ammann si prende in esame anche la possibilità di introdurre una nazionalizzazione temporanea, con la differenza che le obbligazioni soggette a bail-in non dovrebbero essere convertite prima. Tuttavia, tenuto conto degli enormi rischi che sarebbero trasferiti alla Confederazione, si dovrebbe ricorrere a una TPO solo in via sussidiaria a un bail-in.

In caso di attivazione del piano d'emergenza, in determinati scenari una TPO potrebbe contribuire ad accrescere la fiducia. Potrebbe, ad esempio, frenare una corsa agli sportelli presso la filiale bancaria di una G-SIB, provocata dal suo legame con la banca madre fallita. Inoltre, una nazionalizzazione temporanea consentirebbe di guadagnare tempo per procedere alla vendita o alla chiusura ordinata di determinati settori d'attività. In questo modo si potrebbe evitare anche che i valori patrimoniali vengano venduti precipitosamente a condizioni sfavorevoli.

L'inserimento esplicito della TPO a livello di legge comporterebbe però alcuni rischi sostanziali sia nel caso di una TPO applicata al gruppo che nel caso di una TPO limitata alle funzioni di rilevanza sistemica. Una TPO applicata in modo limitato potrebbe risultare problematica anche per una SIB attiva a livello internazionale a causa delle aspettative delle autorità estere che venga risanato l'intero gruppo e dei possibili effetti di contagio a livello globale.

Inoltre, l'inserimento di una TPO quale strumento statale esplicito sarebbe del tutto contrario al terzo obiettivo TBTF, che richiede di evitare aiuti di Stato. Se l'adozione di una TPO genera l'aspettativa che determinati creditori e clienti vengano tutelati durante la crisi, si creano falsi incentivi e le banche interessate ottengono un vantaggio concorrenziale. La compensazione, necessaria in questi casi e che deve essere corrisposta dalle banche interessate, non riuscirebbe a contrastare del tutto questi falsi incentivi. I falsi incentivi si creano anche perché, sapendo che esiste la possibilità di

ricorrere allo strumento della TPO, gli standard dei piani di liquidazione (e dei piani d'emergenza) potrebbero essere ridotti e determinare un calo della loro qualità.

Applicando lo strumento della TPO, la Confederazione si assume tutti i rischi della banca ed è quindi esposta ai rischi molto ampi legati alla responsabilità dello Stato. In questo contesto vi è inoltre il rischio che la banca rimanga di proprietà dello Stato per un periodo di tempo prolungato, dal momento che può risultare difficile stabilire una strategia chiara per l'uscita (v. n. 13.2.2.2).

Esistono ulteriori incertezze e rischi, ad esempio per quanto riguarda l'integrazione operativa della banca nell'Amministrazione federale e la nomina da parte dello Stato dei membri degli organi direttivi. Infine, dal punto di vista giuridico bisognerebbe chiarire se esiste una base costituzionale per disciplinare una TPO a livello di legge.

13.4.6 Costituzione di un fondo di liquidazione

La costituzione di un fondo di liquidazione è una misura che permette di coprire meglio il fabbisogno di finanziamento in caso di un'eventuale liquidazione. Come emerso dal confronto internazionale, un fondo di liquidazione può essere strutturato in modi diversi. Innanzitutto si dovrebbe stabilire se questo fondo debba essere alimentato tramite risorse private o pubbliche, se questi mezzi finanziari debbano essere versati *ex ante* o *ex post* e per quali spese possano essere utilizzati (aiuti a sostegno della liquidità e della solvibilità, compensazione dell'azionariato ecc.).

Allo stesso modo si dovrebbe decidere in che modo questo fondo possa interagire con la garanzia dei depositi e con un'eventuale garanzia statale della liquidità per le SIB. Affinché possa produrre gli effetti auspicati in caso di crisi, il fondo di liquidazione deve disporre di risorse sufficienti. Ipotizzando quindi che, analogamente a quanto previsto nell'UE, il fondo debba essere dotato di risorse pari all'1 per cento dei depositi garantiti, il volume del fondo dovrebbe essere di circa 5 miliardi di franchi. Considerate le dimensioni delle SIB in Svizzera, questo importo sarebbe decisamente troppo basso e per le banche occorrerebbe prevedere contributi maggiori. Inoltre, il mercato svizzero è fortemente concentrato con la nuova UBS e, date le sue dimensioni, è come se la banca, in un certo senso, si autoassicurasse. Il rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche non contiene alcuna proposta per la costituzione di un fondo di liquidazione; la perizia del gruppo guidato dal professor Ammann respinge esplicitamente l'idea.

13.4.7 Conclusioni e proposta di combinazione di misure nell'ambito della liquidazione

La capacità di liquidazione segnala che, in caso di crisi, anche una SIB può essere esclusa dal mercato. Questo principio fornisce importanti incentivi agli stakeholder di una SIB e riduce le distorsioni della concorrenza. In particolare non devono più sussistere dubbi circa la capacità di liquidazione dell'unica G-SIB rimasta in Svizzera. È quindi evidente che in questo campo vi è necessità di intervento.

La crisi di Credit Suisse ha dimostrato che le prospettive di successo di una strategia di liquidazione preparata in anticipo possono essere valutate in modo diverso a seconda dello scenario di crisi. Inoltre, una liquidazione comporta per sua natura forti rischi e incertezze, soprattutto perché finora non si è mai proceduto alla liquidazione di una G-SIB. È comunque evidente che quanto più flessibili e varie sono le strategie predisposte, quanto più completi sono gli strumenti a disposizione e quanto più si eliminano in modo trasparente gli ostacoli residui, tanto maggiori sono le possibilità di successo di una liquidazione.

Di conseguenza, è necessario ampliare le opzioni di liquidazione e le varianti predisposte. Ciò include anche l'esplicito inserimento a livello di legge della variante di risanamento «liquidazione ordinata». Nell'ambito dell'estensione dell'opzione di liquidazione può essere adeguata anche l'attuale strategia SPoE. Ciò non richiede alcun adeguamento a livello legislativo, poiché l'attuale quadro normativo consente già alla FINMA di integrare nelle strategie di liquidazione le relative opzioni in direzione di un approccio MPoE. Questi adeguamenti giuridici permettono di aumentare in modo mirato la capacità di liquidazione e di prendere in considerazione ulteriori scenari di crisi.

Occorre attuare anche l'introduzione del piano di liquidazione per la banca madre delle SIB attive a livello internazionale. In questo modo viene rafforzato direttamente il primo obiettivo TBTF (riduzione dei rischi per la stabilità finanziaria). Nel caso di UBS Group SA, l'elaborazione e l'attuazione di questo piano di liquidazione comporta oneri elevati. Dal momento, però, che l'esistente pianificazione d'emergenza riguarda soltanto le filiali svizzere, l'elaborazione di un piano di liquidazione per la banca madre consente di colmare un'importante lacuna per garantire la capacità di liquidazione dell'intero gruppo.

È inoltre importante affrontare nel modo migliore possibile le incertezze, i rischi e gli ostacoli residui legati a una liquidazione e, in particolare, rafforzare la certezza del diritto in caso di bail-in.

Data la struttura delle banche svizzere, caratterizzata da un'elevata concentrazione di mercato e da una G-SIB molto grande rispetto alle altre banche, viene respinta la misura che prevede la costituzione di un fondo di liquidazione.

Allo stesso modo viene respinta anche la misura che prevede l'inserimento di una TPO nel quadro normativo. I falsi incentivi che ne deriverebbero come pure i relativi rischi superano nettamente i vantaggi che potrebbero risultare nel caso di una liquidazione.

14 Misure strutturali

14.1 Situazione iniziale

14.1.1 Introduzione

Oltre alle misure preventive volte a evitare una crisi, il regime TBTF contiene anche le misure, trattate qui sopra, da attuare in caso di crisi, poiché non è possibile eliminare del tutto il rischio di dissesto di una SIB o comunque non senza dover far fronte a

spese sproporzionate per le banche interessate e l'intera economia. È necessario fare in modo che le ripercussioni di un eventuale dissesto siano ridotte al minimo e che sia possibile un'esclusione ordinata dal mercato. Un elemento utile a tale scopo sono le misure strutturali, volte a facilitare la liquidazione di una banca grazie a una sua adeguata organizzazione. Nel presente capitolo vengono esposte le possibilità e i limiti delle misure strutturali.

Delle misure organizzative si era già occupata nel 2010 la Commissione di esperti presieduta da Peter Siegenthaler, affrontando in particolare la questione del mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica e del piano d'emergenza. Gli esperti hanno stabilito che le misure organizzative costituiscono una grave ingerenza nella libertà economica e nella garanzia della proprietà e che di conseguenza si dovrebbe applicare il principio di sussidiarietà. A loro avviso spetterebbe alle rispettive SIB organizzarsi in modo tale che in caso di crisi venga garantito il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica. Tuttavia, se la banca non può dimostrare che è in grado di mantenere le funzioni di rilevanza sistemica, l'autorità di vigilanza deve disporre le necessarie misure organizzative²⁸⁸.

In linea di massima questo principio è valido ancora oggi. Tuttavia, va considerato che la struttura delle due G-SIB svizzere è notevolmente cambiata dalla crisi finanziaria del 2007–2008 fino alla crisi di Credit Suisse, segnatamente con la nuova UBS dopo l'acquisizione di Credit Suisse. Se la Commissione di esperti Siegenthaler si è occupata della definizione e del mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica attraverso l'introduzione della pianificazione d'emergenza, oggi uno dei principali ostacoli all'attuazione del piano d'emergenza di cui tenere conto è anche il problema della struttura della banca madre.

14.1.2 Esperienze maturate durante la crisi di Credit Suisse

La crisi di Credit Suisse ha messo chiaramente in luce il problema della struttura del gruppo di Credit Suisse e di UBS. La struttura a doppia holding (con una società madre del gruppo e una banca madre, v. Figura 7) rende più complessa la liquidazione e, nell'attuale regime normativo senza deduzione per partecipazioni, favorisce il «double leverage»²⁸⁹ che provoca un'erosione del capitale nella banca madre.

La valutazione elevata delle partecipazioni e la scarsa capitalizzazione della banca madre hanno rappresentato un ostacolo all'attuazione del nuovo orientamento strategico di Credit Suisse, perché le partecipazioni estere hanno dovuto essere rivalutate e fortemente ammortizzate. Dal momento che nel regime svizzero le partecipazioni non sono dedotte dal capitale proprio prudenziale, ma ponderate in funzione del rischio

²⁸⁸ Rapporto finale della Commissione di esperti sulla limitazione dei rischi economici dovuti alle grandi imprese, *Schlussbericht der Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen*, 30 settembre 2010.

²⁸⁹ «Double leverage» indica il finanziamento di capitale proprio con capitale di terzi all'interno di un gruppo. Questo fenomeno si verifica, per esempio, quando una società holding raccoglie capitale di terzi sul mercato e lo utilizza per finanziare il capitale proprio di una società affiliata (v. anche n. 14.4.1).

con fondi propri (v. n. 7.2.3.1), questi ammortamenti avevano pesato in modo rilevante sulla dotazione di capitale della banca madre.

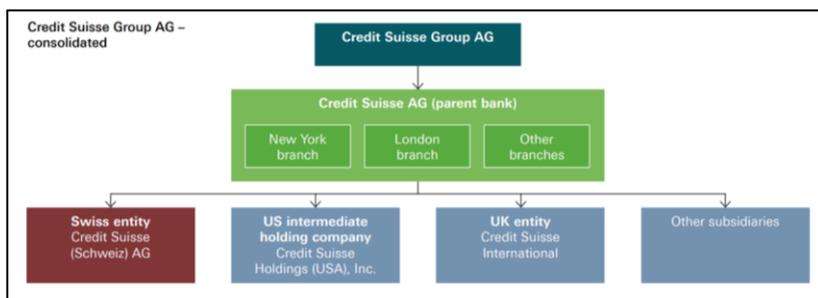
La crisi ha inoltre mostrato che le banche madri presentano indirettamente una rilevanza sistemica date le loro dimensioni, le loro funzioni centrali che svolgono per il gruppo (in particolare la gestione centralizzata della liquidità) e per motivi di reputazione (un dissesto dell'attività transfrontaliera di gestione patrimoniale danneggerebbe la reputazione della piazza finanziaria svizzera), nonostante le funzioni di rilevanza sistemica siano collocate nelle filiali svizzere.

Secondo le autorità di vigilanza estere, anche le grandi società del gruppo delle G-SIB svizzere hanno di fatto una rilevanza sistemica negli USA e nel Regno Unito. Pertanto è probabile che queste autorità adottino delle misure di «ring fencing» in caso di rischio di fallimento del gruppo.

In generale si ha quindi la conferma che in tempi di crisi l'attenzione si sposta dal gruppo nel suo complesso ai singoli istituti. Di conseguenza, anche la capitalizzazione delle banche madri assume maggiore importanza.

Figura 7

Struttura semplificata del gruppo Credit Suisse prima dell'acquisizione



Fonte: BNS, Rapporto 2023 sulla stabilità finanziaria.

14.1.3 Interrelazioni operative e finanziarie

Le G-SIB svizzere (ora solo UBS) sono costituite da una serie di enti giuridici operativi che svolgono diverse funzioni per la fornitura di svariati servizi bancari a livello globale. La complessa struttura transnazionale di questi gruppi dipende da numerosi fattori. Tra questi vi sono essenzialmente i requisiti prudenziali, fiscali, politici e di diritto commerciale stabiliti dai Paesi nei quali vengono forniti i servizi bancari o nei quali è richiesta una presenza fisica. Inoltre, rivestono un ruolo importante le esigenze dei clienti come pure la disponibilità locale di personale qualificato e di opportunità di rifinanziamento. Le G-SIB ottimizzano il loro modello di attività in base a queste condizioni quadro e sfruttano le possibilità di arbitraggio tra i diversi requisiti. Le attività a rischio elevato, per esempio, vengono contabilizzate preferibilmente nelle giurisdizioni in cui i requisiti prudenziali sono meno stringenti. Di conseguenza, si

creano vaste interrelazioni a livello operativo e finanziario tra i diversi enti giuridici di un gruppo.

Le interrelazioni operative si creano quando un servizio viene fornito grazie all'interazione tra più istituti (p. es. informatica, risorse umane, gestione dei rischi, finanza). Le funzioni centrali di un gruppo vengono riunite in enti giuridici separati, le cosiddette «business service companies» (ServCo), che erogano i propri servizi in qualità di fornitori di servizi interni al gruppo. Le ServCo sono generalmente collocate a livello di gruppo, ma alcune giurisdizioni impongono che determinati servizi bancari vengano forniti localmente nel rispettivo Paese. Grazie alla separazione a livello operativo o al raggruppamento per la fornitura di determinati servizi in enti giuridici dedicati, si assicura che in caso di dissesto di un'unità bancaria operativa in generale continui a essere garantita la fornitura dei servizi all'interno del gruppo. Tuttavia, è chiaro che in caso di perdita di volumi d'affari importanti, per esempio a seguito del fallimento di un beneficiario di prestazioni, le ServCo risentiranno dell'evento a livello finanziario e anche di reputazione.

Le interrelazioni finanziarie derivano dal fatto che le risorse vengono raccolte a livello centrale e la gestione interna al gruppo della liquidità e dei fondi viene svolta dalla tesoreria centrale, che è collocata nella banca madre. In generale tali interrelazioni hanno una struttura a stella; il fabbisogno o l'eccedenza di liquidità dei singoli enti giuridici vengono compensati con la banca madre. Il legame che si crea è quindi un'interrelazione prevalentemente verticale con la banca madre. I singoli enti giuridici devono rispettare le esigenze locali in materia di liquidità, in particolare per quanto concerne la liquidità minima e la struttura delle scadenze, notevolmente diverse a seconda del Paese e dell'attività svolta. Spetta quindi alla tesoreria centrale coordinare i flussi di pagamento, i profili delle scadenze e le valute estere, ma anche provvedere in modo centralizzato a collocare o a rifinanziare le coperture in eccesso o quelle insufficienti. Ciò è di fondamentale importanza perché spesso i vari enti giuridici hanno strutture di bilancio diverse e quindi profili di finanziamento diversi. Le società attive nella gestione patrimoniale tendenzialmente ricevono più depositi da parte dei clienti rispetto ai prestiti che concedono e pertanto, a livello strutturale, presentano un'eccedenza di passivi. Considerate le esigenze in materia di liquidità previste dalla normativa, questa struttura di bilancio porta a lacune di rifinanziamento a breve termine a livello di LCR (dal momento che vengono ipotizzati deflussi elevati dei clienti) e a un'eccedenza di liquidità a lungo termine a livello di NSFR (computo dei depositi stabili dei clienti). In un modello bancario globale la tesoreria centrale può mettere tale eccedenza a disposizione degli enti con un volume elevato di prestiti (p. es. le banche d'investimento) per finanziare le loro attività. Inoltre, la necessità di rifinanziamento a breve termine può essere coperta in modo efficiente in termini di costi tramite il mercato monetario interbancario.

Questo modello di rifinanziamento centrale offre notevoli vantaggi: coordina la gestione dei flussi finanziari, riduce i rischi di controparte sul mercato ed è efficiente in termini di costi. Questo approccio crea però notevoli interrelazioni finanziarie con la banca madre, che possono provocare contagi di grande rilevanza.

Le interrelazioni finanziarie derivano quindi dalla struttura del gruppo bancario, che a sua volta dipende dalle disposizioni prudenziali della giurisdizione nella quale opera il gruppo bancario. Per la regolamentazione delle interrelazioni finanziarie si presume

sostanzialmente una certa fungibilità dei mezzi finanziari, ovvero si ipotizza che i mezzi (capitale proprio e liquidità) possano di regola essere collocati liberamente dove sono più necessari.

Nel contesto normativo (eterogeneo) internazionale i limiti di questa libertà d'impiego dei mezzi e della rapidità con cui questi possono essere spostati appare evidente. Inoltre, anche i responsabili decisionali locali della banca nelle rispettive giurisdizioni sono spesso restii a cedere la propria sostanza al gruppo. Le norme che disciplinano le interrelazioni interne al gruppo devono tenere conto di questa circostanza: da un lato, si devono riconoscere i vantaggi offerti da una tesoreria centrale e dall'altro, i requisiti devono rispecchiare le situazioni reali per quanto concerne la disponibilità e il mantenimento di valore dei mezzi non soltanto nella fase di continuità aziendale, ma soprattutto in condizioni di stress. Gli enti giuridici completamente indipendenti dal punto di vista finanziario hanno effettivamente scarsissime probabilità di contagiare altri enti, ma oltre a distruggere il modello della tesoreria centrale, rendono anche più difficile la fornitura di servizi transfrontalieri da parte delle G-SIB.

14.1.4 **Struttura a doppia holding**

Oggi UBS ha una struttura a doppia holding, in quanto sotto la holding (Group SA) è collocata una banca madre (SA). Quest'ultima opera contemporaneamente sia come società madre dei diversi enti giuridici operativi sia come banca operativa e, insieme alla tesoreria, svolge funzioni centrali per il finanziamento del gruppo. La banca madre emette determinate obbligazioni e dispone di depositi propri. La fiducia degli investitori e dei depositanti nella capacità finanziaria di questo ente è fondamentale, perché, dopo tutto, in caso di fallimento loro vantano un credito verso tale ente e non verso il gruppo. Come già accennato, la struttura a doppia holding o il raggruppamento delle funzioni centrali nella banca madre permette a UBS di ottenere vantaggi in termini di sinergie. I servizi forniti per il gruppo sono riuniti nelle ServCo, direttamente legate alla holding. Sono state create società di servizi separate soltanto per gli enti statunitensi. Uno scorporo completo delle funzioni e dei servizi centrali attraverso il trasferimento alle singole filiali provocherebbe una frammentazione del gruppo.

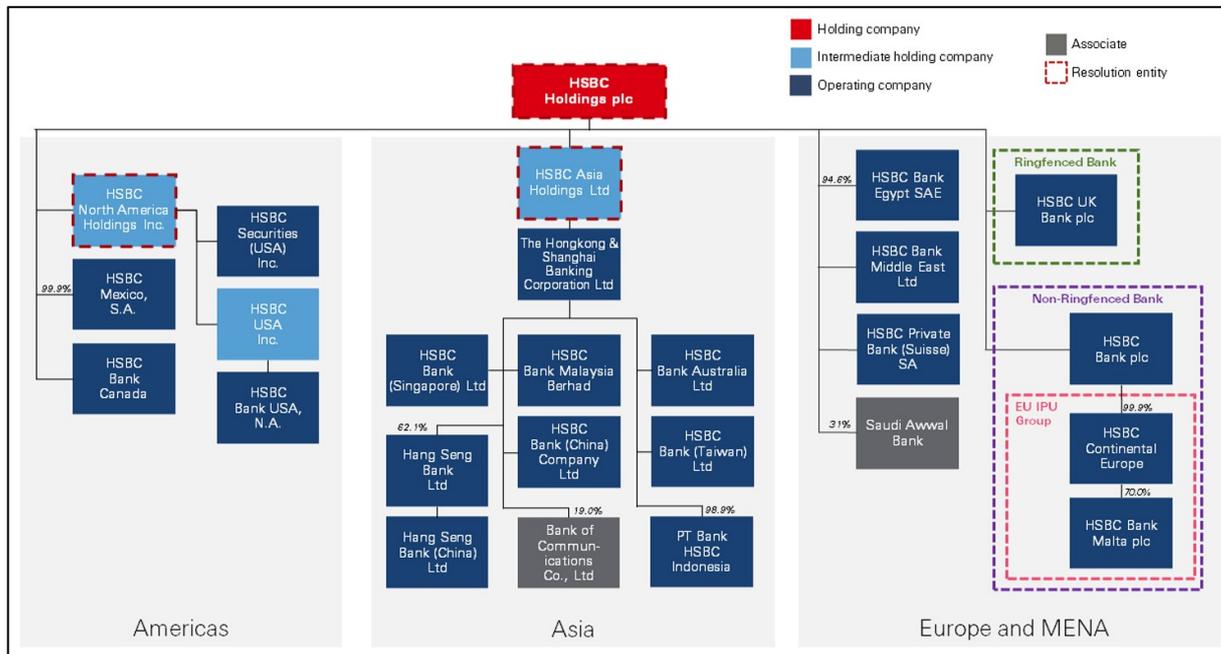
Per illustrare la struttura a doppia holding si può utilizzare, come si evince dalla Figura 7, anche la struttura giuridica semplificata di Credit Suisse prima dell'acquisizione da parte di UBS.

La struttura a doppia holding aumenta ulteriormente la complessità a livello organizzativo ed è piuttosto un'eccezione nel confronto internazionale. Anche la struttura che lega le grandi banche statunitensi alle «intermediate holding companies» è una struttura con più holding, ma le autorità locali impongono rigide linee guida per quanto riguarda la struttura e le interrelazioni finanziarie tra le banche e i loro enti. Nel Regno Unito le unità operative delle G-SIB sono collegate direttamente alla holding. Deutsche Bank ha una banca operativa al vertice che detiene anche le filiali.

Per fornire un controesempio alla struttura a doppia holding, di seguito viene riportata la struttura del gruppo britannico HSBC (v. figura 8). La banca è organizzata in modo che tutte le filiali locali siano legate direttamente alla holding. Inoltre, ogni filiale locale ha una holding intermedia locale.

Figura 8

Struttura semplificata del gruppo HSBC



Fonte: HSBC

14.2 Confronto internazionale

Diverse normative estere sono di fatto delle misure strutturali volte a ridurre la complessità delle banche o a semplificarne la risoluzione.

14.2.1 Stati Uniti

Negli Stati Uniti la «Volcker rule», inserita alla sezione 619 del «Dodd Frank Act», vieta alle banche commerciali di svolgere attività di negoziazione per conto proprio. Le banche non possono nemmeno acquistare partecipazioni in «hedge fund» e società di «private equity»²⁹⁰. Tuttavia, nel 2020 questa regola è stata attenuata²⁹¹. Con l'aumento del valore soglia della somma di bilancio determinante da 50 a 250 miliardi di dollari, le banche regionali più piccole sono state esentate dalle disposizioni più severe (p. es. sono soggette a esigenze meno severe in materia di liquidità, sono sottoposte a meno stress test e non devono redigere piani di risoluzione dettagliati)²⁹². Inoltre, le banche possono nuovamente investire in «venture capital fund». Dopo le turbolenze che hanno colpito il settore bancario statunitense nel marzo del 2023²⁹³ si sta cercando di inasprire nuovamente una parte della normativa del «Dodd Frank Act» per le grandi banche regionali con una somma di bilancio compresa tra i 100 e i 250 miliardi di dollari.

14.2.2 Regno Unito

Nel Regno Unito dal 2019 le grandi banche devono separare le loro attività principali con i piccoli clienti dal resto delle attività bancarie (p. es. dall'«investment banking» e dalle attività internazionali)²⁹⁴. Tale separazione può essere effettuata all'interno del gruppo bancario. Questo approccio corrisponde al modello svizzero con filiali che raggruppano le funzioni di rilevanza sistemica. Nel dicembre 2022, per rilanciare la crescita economica, è stato annunciato un allentamento delle norme previste, in particolare per quanto riguarda il requisito del «ring fencing»²⁹⁵. Una consultazione in tal senso si è tenuta fino al mese di novembre del 2023²⁹⁶.

²⁹⁰ Viñals et al., *Creating a Safer Financial System: Will Volcker, Vickers, and Liikanen Structural Measures Help?*, IMF Staff Discussion Note 13/4, maggio 2013.

²⁹¹ Smith, *How the Dodd-Frank Act Protects Your Money*, Forbes Advisor, 10 marzo 2023.

²⁹² Rodriguez Valladares, *How Trump's Deregulation Sowed The Seeds for Silicon Valley Bank's demise*, Forbes, 12 marzo 2023.

²⁹³ The White House, *FACT SHEET: President Biden Urges Regulators to Reverse Trump Administration Weakening of Common-Sense Safeguards and Supervision for Large Regional Banks*, 30 marzo 2023.

²⁹⁴ Bank of England, *Ring-fencing*, sito web.

²⁹⁵ HM Treasury, *Edinburgh Reforms hail next chapter for UK Financial Services*, 9 dicembre 2022.

²⁹⁶ HM Treasury, *A smarter ring-fencing regime: Consultation on near-term reforms*, 28 settembre 2023.

14.2.3 UE

Nell'UE non sono state attuate le proposte di riforma contenute nel rapporto Liikanen del 2012, in particolare la separazione delle attività di negoziazione per conto proprio e delle altre attività ad alto rischio dalle attività di deposito e di credito²⁹⁷. Per tenere conto del carattere universale delle banche, all'interno di un gruppo bancario sarebbe stato possibile attuare la separazione attraverso provvedimenti di tipo giuridico e operativo («ring fencing»). La separazione di altre attività (p. es. «market making») sarebbe dipesa dalla credibilità dei piani di stabilizzazione e risoluzione. La proposta è stata ritirata nel 2018, con la motivazione che molti degli obiettivi originari sono stati raggiunti attraverso altri progetti normativi (tra cui i progressi compiuti in ambito di risoluzione).

14.3 Valutazione

Le misure strutturali hanno l'obiettivo di facilitare la liquidazione di una banca attraverso un'organizzazione adeguata della stessa. Nel presente capitolo sono stati esposti vari aspetti organizzativi (in particolare la struttura delle banche madri) che aumentano la complessità e quindi il rischio che la liquidazione non vada a buon fine. Allo stesso tempo, però, è stato anche evidenziato che il problema principale non è la struttura in sé, ma le interrelazioni a livello finanziario e operativo che vi sono alla base.

Se si intende migliorare la capacità di liquidazione in questo contesto, è necessario ridurre la complessità, dovuta in particolare alle interrelazioni operative e finanziarie, nonché arginare i rischi legati a perdite di capitale e deflussi di liquidità. Le misure appropriate a tale scopo comprendono, per esempio, la deduzione delle partecipazioni nell'ambito delle esigenze in materia di fondi propri (v. n. 7.5.1) e l'inserimento a livello di legge di un piano di liquidazione per le banche madri (v. n. 13.4.2). Questi approcci permettono di migliorare ulteriormente la capacità di liquidazione senza ricorrere a misure strutturali drastiche. Se ciononostante non è possibile ottenere miglioramenti, le misure strutturali costituiscono un altro possibile strumento.

Le misure strutturali possono essere attuate anche in via sussidiaria, nel senso che la FINMA può ordinarle solo nel caso in cui un piano di liquidazione elaborato dalla banca per la banca madre non soddisfi le esigenze previste. Questo approccio corrisponde alla procedura applicata alla pianificazione d'emergenza. Una simile misura strutturale potrebbe essere quella di esigere che la banca d'investimento venga separata dal resto del gruppo. Spetterebbe quindi soprattutto alla banca organizzarsi in modo da garantire la sua capacità di liquidazione (p. es. riducendo le interrelazioni operative e finanziarie e adeguando la dotazione di capitale e liquidità). La FINMA potrebbe ordinare le misure strutturali soltanto se la banca non fosse in grado di provare che è organizzata in modo adeguato. Tale approccio è in linea con il principio di sussidiarietà e si basa sull'idea che le esigenze di carattere funzionale siano decisamente meno gravose per le banche interessate rispetto alle esigenze di carattere materiale.

²⁹⁷ Westman, *The Liikanen Report and the proposal for a resolution framework – 10 years on*, Single Resolution Board, 3 ottobre 2022.

14.4 Possibili misure

Di seguito vengono esaminate le singole misure strutturali che potrebbero ridurre la complessità delle banche e, in parte, anche i rischi, e facilitarne un'eventuale liquidazione. L'analisi terrà conto dei vantaggi e degli svantaggi delle misure presentate. L'ordine delle misure esposte corrisponde al loro grado di intervento nella struttura della grande banca.

Le misure sono analizzate anche nella loro totalità in virtù della loro interdipendenza. Alla fine del capitolo vengono tratte le conclusioni ed è proposta una combinazione di misure concrete.

14.4.1 Struttura organizzativa piatta

In una struttura organizzativa piatta non c'è una banca madre che opera tra la holding e le filiali. Le filiali (e le eventuali società di servizi) sarebbero quindi direttamente legate all'ente che occupa il livello gerarchico più alto (gruppo o holding). L'adozione di una struttura organizzativa piatta significherebbe che le partecipazioni nelle filiali precedentemente detenute dalla banca madre dovrebbero essere trasferite alla holding.

Le succursali sarebbero legate alle singole filiali. La struttura organizzativa piatta di per sé non impedisce all'ente al vertice di operare contemporaneamente sia come holding che come banca. Una simile struttura bancaria richiederebbe ulteriori esigenze per quanto riguarda il bilancio del gruppo («clean holding», v. n. 14.4.2).

Il fenomeno del «double leverage» può verificarsi anche nel caso di una holding con una struttura semplice, senza banca madre, se la holding raccoglie capitale di terzi e lo investe nelle filiali come capitale proprio. Per evitare questo fenomeno, la struttura organizzativa piatta di una cosiddetta «flat holding» dovrebbe essere combinata con un'esigenza prevista per una «clean holding». Se la holding può detenere tra i suoi impegni soltanto fondi in grado di assorbire le perdite, non può nemmeno finanziare le partecipazioni con capitale di terzi. Sarebbe anche possibile evitare il «double leverage» stabilendo che le partecipazioni nelle filiali debbano essere dedotte dal capitale proprio della holding.

Nell'ottica di una liquidazione, l'ideale sarebbe se ogni filiale avesse una propria gestione indipendente della liquidità e si finanziasse in modo autonomo sul mercato. A tal fine, le interrelazioni interne al gruppo dovrebbero essere notevolmente limitate o autorizzate solo in presenza di garanzie (nel caso della liquidità) o di un'elevata ponderazione in funzione del rischio (nel caso delle partecipazioni). Ciò dovrebbe essere garantito da un corrispondente requisito prudenziale, poiché nel caso di una struttura organizzativa piatta la gestione centralizzata della liquidità potrebbe essere collocata in linea di principio nella holding. I servizi centrali (informatica, servizio giuridico o risorse umane) potrebbero essere forniti da singole filiali oppure affidati a una società di servizi legata alla holding. UBS ha già una società di questo tipo (UBS Business Solutions SA) che fornisce servizi a tutto il gruppo. Inoltre, per soddisfare le esigenze locali, la holding statunitense è legata a una propria società di servizi (UBS Business Solutions US LLC, v. figura 9).

Il passaggio a una holding con struttura piatta ridurrebbe notevolmente la complessità a livello organizzativo e garantirebbe maggiore trasparenza per quanto riguarda la dotazione di capitale e di liquidità. Tuttavia, la ristrutturazione avrebbe un costo importante per la banca e l'eventuale rinuncia a una tesoreria centrale potrebbe complicare la gestione della liquidità all'interno del gruppo. Ne potrebbero ad esempio risultare costi di finanziamento molto più elevati, poiché le singole filiali dovrebbero finanziarsi autonomamente e costituire un proprio team incaricato della gestione delle relazioni con gli investitori («investor relations»).

14.4.2 Holding pura («clean holding»)

Lo scopo di una «clean holding» è quello di migliorare la capacità di liquidazione, semplificando il bilancio dell'ente al vertice del gruppo bancario e limitando le interrelazioni finanziarie. Attualmente in Svizzera non esiste una norma che disciplini le «clean holding». Oltre ai fondi in grado di assorbire le perdite (TLAC), le holding delle banche possono detenere un numero illimitato di impegni nel rango dei cosiddetti «altri crediti». A fine giugno 2019 le due grandi banche detenevano sia fondi TLAC che altri impegni²⁹⁸.

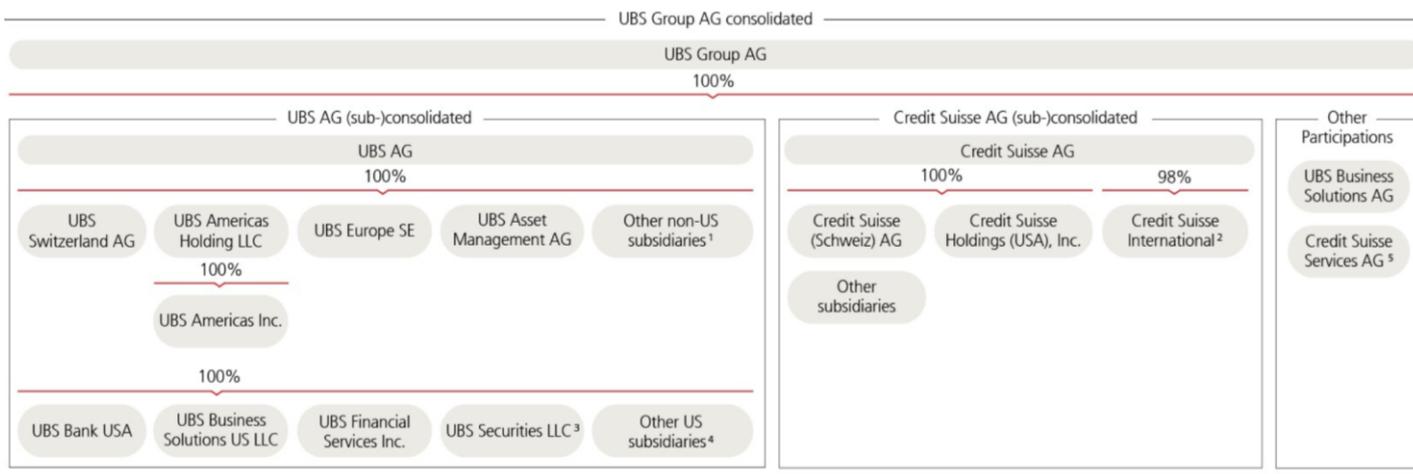
L'introduzione di un'esigenza di «clean holding» andrebbe di pari passo con direttive che definiscono i tipi di impegni che le banche possono detenere nel bilancio del gruppo. In base a queste direttive, si potrebbe parlare di «clean holding» se questa non detiene affatto o detiene soltanto un numero ridotto di impegni che non sono qualificabili come TLAC («altri crediti»). In questo contesto il «TLAC Term Sheet»²⁹⁹ del FSB fa una distinzione tra gli impegni che costituiscono l'oggetto del TLAC («eligible liabilities») e quelli che ne sono esclusi («excluded liabilities»).

²⁹⁸ Nel caso di Credit Suisse, si trattava in particolare di un prestito concesso da Credit Suisse SA a Credit Suisse Group SA, utilizzato principalmente per finanziare le distribuzioni di dividendi (volume ca. fr. 3 mia.). Nel caso di UBS, gli altri impegni erano accantonamenti per il pagamento di retribuzioni differite ai lavoratori (volume ca. fr. 2 mia.) e prestiti concessi da UBS SA a UBS Group SA per il finanziamento di UBS Business Solutions SA (volume ca. fr. 900 mio.).

²⁹⁹ FSB, *Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation, Capacity of G-SIBs in Resolution, Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet*, 9 novembre 2015.

Figura 9

Struttura semplificata di UBS dopo l'acquisizione di Credit Suisse



Fonte: UBS

Nel caso di una «clean holding», l'ente al vertice detiene nella chiusura contabile singola capitale proprio, strumenti AT1 e obbligazioni soggette a bail-in nella parte passiva, mentre partecipazioni nelle filiali nella parte attiva. Il gruppo non può stipulare accordi finanziari che costituiscono un ostacolo alla liquidazione. Negli Stati Uniti l'esigenza di «clean holding company» mira a evitare che le holding delle G-SIB statunitensi assumano impegni finanziari che potrebbero ostacolare un'eventuale liquidazione. Di conseguenza, queste G-SIB non possono assumere impegni a breve termine (compresi i depositi) con investitori esterni, effettuare operazioni in strumenti derivati e nemmeno stipulare altri tipi di contratti finanziari con controparti esterne³⁰⁰. Anche nel Regno Unito esiste un'esigenza di «clean holding»³⁰¹.

Il diritto svizzero vigente contiene una disposizione che fa riferimento alla struttura degli impegni della banca (art. 30b cpv. 8 LBCR). Questa disposizione prevede che – in deroga alla gerarchia dei creditori prevista di solito – le obbligazioni soggette a bail-in rientrano nello stesso rango degli «altri crediti», se gli «altri crediti», aventi lo stesso rango, non superano il 5 per cento del valore nominale di tutte le obbligazioni soggette a bail-in computabili (v. n. 13.1.4.6). Per ottenere la struttura di una «clean holding», la legge potrebbe stabilire che gli «altri crediti» non debbano costituire più del 5 per cento del valore nominale di tutti gli impegni della banca. In questo modo verrebbe garantita anche la postergazione delle obbligazioni soggette a bail-in, nel senso che questi strumenti assorbirebbero le perdite prima degli «altri crediti».

UBS Group SA già oggi soddisferebbe l'esigenza di una «clean holding». Non esistono altre interrelazioni finanziarie con terzi. Le coperture sono fornite da UBS SA e le restanti posizioni passive sono irrilevanti.

In alternativa a un'esigenza esplicita, la «clean holding» potrebbe essere garantita anche nell'ambito delle misure di liquidazione. In particolare, il piano di liquidazione proposto per la banca madre, menzionato al numero 13.4.2, sarebbe adatto a ridurre le interrelazioni interne al gruppo e quindi a garantire anche una «clean holding».

14.4.3 Sistema bancario separato

Dopo l'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS sono state presentate delle mozioni che chiedevano l'introduzione di un sistema bancario separato (Mo. Gruppo dei Verdi 23.3478 Un sistema bancario separato per le banche di rilevanza sistemica e Mo. Chiesa 23.3449 Le banche svizzere non devono più essere «too big to fail»).

L'obiettivo del sistema bancario separato è proteggere le funzioni di rilevanza sistemica (p. es. operazioni di deposito e di credito), separando i settori di attività ad alto

³⁰⁰ Comunicato stampa del Board of Governors of the Federal Reserve System del 15 dicembre 2016 *Federal Reserve Board adopts final rule to strengthen the ability of government authorities to resolve in orderly way largest domestic and foreign banks operating in the United States*.

³⁰¹ Bank of England, *The Bank of England's approach to setting a minimum requirement for own funds and eligible liabilities (MREL)*, giugno 2018.

rischio (per lo più attività commerciali e operazioni in titoli)³⁰². A seconda delle proposte, la separazione all'interno di un gruppo può avvenire con l'adozione di misure di carattere giuridico e operativo oppure tramite lo scorporo dell'attività dal gruppo.

Nell'ambito della loro pianificazione d'emergenza, le G-SIB svizzere hanno costituito filiali svizzere attraverso le quali hanno scorporato le funzioni di rilevanza sistemica. In Svizzera, quindi, è già stato attuato in parte un sistema bancario separato, nel senso di una separazione legale delle attività all'interno del gruppo. Tuttavia, le funzioni di rilevanza sistemica (nelle filiali svizzere) e l'«investment banking» (nella banca madre e nelle filiali estere) sono ancora gestiti da un unico ente al vertice (il gruppo). Per attuare un vero sistema bancario separato sarebbe necessario andare oltre: le filiali svizzere con funzioni di rilevanza sistemica e l'«investment banking» dovrebbero essere completamente scorporati dal gruppo. Occorre inoltre considerare che l'importanza degli affari di Credit Suisse (Svizzera) SA andava ben oltre le funzioni di rilevanza sistemica e lo stesso vale oggi per UBS Switzerland SA³⁰³. Ciò potrebbe mettere a rischio l'attuazione del piano d'emergenza, perché in caso di liquidazione un'eventuale vendita di questo ente del gruppo sarebbe ancora più complicata.

Un sistema bancario separato coerente che prevede lo scorporo delle funzioni di rilevanza sistemica dal gruppo costituisce un'ingerenza rilevante nell'attuale modello di attività della banca. Un sistema bancario separato può certamente proteggere meglio le funzioni di rilevanza sistemica dalle perdite subite in altri settori ed eventualmente semplificare una liquidazione, dal momento che le interrelazioni sarebbero minori rispetto a oggi. Tuttavia, operare in diversi settori d'attività consente di ottenere una maggiore diversificazione e quindi di ridurre i rischi.

L'implementazione del sistema proposto pone anche importanti problemi di delimitazione. Soprattutto nel caso di innovazioni in singoli settori d'attività si pone la questione se questi settori debbano essere considerati come appartenenti all'attività principale o se debbano essere separati. Inoltre, non è detto che le perdite provengano sempre dalle attività di «investment banking». Anche le attività di gestione patrimoniale internazionale o di «asset management» possono provocare perdite sostanziali, rischi giuridici ecc.

Anche la Commissione di esperti sulla limitazione dei rischi economici dovuti alle grandi imprese istituita nel 2010³⁰⁴ giunge alla conclusione che misure strutturali di ampia portata come la limitazione diretta delle dimensioni, lo smantellamento delle grandi banche e il sistema bancario separato siano sproporzionate e debbano essere respinte. Allo stesso modo, secondo la perizia del gruppo guidato dal professor Ammann il sistema bancario separato non può essere considerato il primo strumento

³⁰² Cfr. anche Ammann et al., *Reformbedarf in der Regulierung von «Too Big to Fail» Banken*, 19 maggio 2023, pag. 32.

³⁰³ UBS Switzerland SA comprende tutto il personale e tutte le attività di «corporate banking» come pure le attività di gestione patrimoniale contabilizzate in Svizzera.

³⁰⁴ Rapporto finale della Commissione di esperti, *Schlussbericht der Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen*, 30 settembre 2010.

da scegliere per risolvere la problematica TBTF³⁰⁵. Anche il gruppo di esperti sulla stabilità delle banche giunge alla stessa conclusione³⁰⁶.

Una soluzione più ragionevole sarebbe quella di obbligare le filiali svizzere a limitarsi in modo rigoroso alle funzioni di rilevanza sistemica. Inoltre, come nel caso delle filiali statunitensi, si potrebbe chiedere che la filiale svizzera ottenga una propria società di servizi (art. 61 cpv. 1 lett. d OBCR). In questo modo, in caso di crisi, sarebbe possibile garantire l'accesso alle risorse e ai servizi necessari per il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica indipendentemente dalle altre parti della banca.

14.4.4 Limitazione delle dimensioni

La causa della problematica TBTF può essere affrontata direttamente limitando le dimensioni degli istituti finanziari³⁰⁷. Le dimensioni potrebbero essere limitate in modo diretto, ad esempio imponendo un limite alla quota di mercato o alla somma di bilancio (o anche alle operazioni fuori bilancio come i derivati) rispetto al PIL. Se i valori soglia vengono superati, la banca interessata dovrebbe suddividersi o adottare altre misure organizzative per ridurre le proprie dimensioni. Tuttavia, se venissero fissati dei limiti alle sue dimensioni, la banca sarebbe soggetta a forti restrizioni anche nel suo sviluppo sia interno che esterno tramite le acquisizioni. Un'altra possibilità sarebbe quella di creare incentivi indiretti volti a ridurre le dimensioni, ad esempio rafforzando la progressione (v. n. 7.5.3) applicata alle esigenze in materia di fondi propri per le grandi banche.

Quando si discute della questione riguardante la limitazione delle dimensioni è necessario considerare i vantaggi che le dimensioni possono arrecare, sia in termini di economie di scala («economies of scale») sia in termini di economie di scopo («economies of scope»). I vantaggi legati alle dimensioni possono tradursi in un aumento dell'efficienza, ad esempio perché le piattaforme informatiche possono essere ampliate a costi aggiuntivi inferiori. Tuttavia, a causa del loro orientamento internazionale e del livello dei salari negli Stati Uniti, le grandi banche devono sostenere costi più elevati per le attività di «investment banking» e di gestione patrimoniale negli Stati Uniti. Per le grandi banche svizzere non sembrano esistere prove empiriche degli effetti di economie di scala (fenomeno di riduzione dei costi medi legato a un maggiore volume di produzione)³⁰⁸. Oltre ai vantaggi derivanti dalle economie di scala, le grandi banche potrebbero ottenere anche vantaggi derivanti dalle economie di scopo. Le banche sostengono che offrire servizi di gestione patrimoniale e di «investment banking» (commercio di titoli e operazioni di emissione) sotto lo stesso tetto rappresenta un vantaggio perché permette di soddisfare le richieste dei clienti più esigenti.

³⁰⁵ Ammann et al., *Reformbedarf in der Regulierung von «Too Big to Fail» Banken*, 19 maggio 2023, pag. 34.

³⁰⁶ Rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche del 2023, *Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse*, 1° settembre 2023.

³⁰⁷ BNS, *Bericht zur Finanzstabilität 2009*, agosto 2009, pag. 10.

³⁰⁸ Blatter e Fuster, *Scale effects on efficiency and profitability in the Swiss banking sector*, *Swiss Journal of Economics and Statistics* 158, n. 12, 9 maggio 2022.

La limitazione delle dimensioni potrebbe essere una misura in grado di risolvere facilmente la problematica TBTF e quindi di ridurre notevolmente i rischi per la Confederazione e i contribuenti, soprattutto perché in base alle conoscenze attuali non esistono prove empiriche di effetti di economie di scala. Tuttavia, questa misura eliminerebbe anche i vantaggi derivanti dalle economie di scopo, in particolare per i grandi clienti, a meno che i servizi in questione non possano essere forniti da banche più piccole. Questa misura rappresenterebbe inoltre un'ingerenza importante nella libertà economica. Infine, non sono le dimensioni di una banca di per sé a fare la differenza, ma il rischio che questa assume.

14.4.5 Scissione

Un'altra possibilità per ridurre le dimensioni di una banca è quella di suddividerla in enti più piccoli. In questo caso la banca sarebbe obbligata a vendere a terzi singoli rami di attività. Sarebbe ipotizzabile vendere ad esempio l'«investment banking» a una banca estera o parti dell'attività svizzera a banche nazionali. In pratica, UBS potrebbe essere costretta a vendere Credit Suisse (Svizzera) SA invece di integrarla. La scissione di una banca dovrebbe essere combinata con un sistema bancario separato o una limitazione della quota di mercato. Inoltre, tutte le principali relazioni commerciali dovrebbero essere interrotte per evitare un obbligo di assistenza di fatto nei confronti di un importante partner commerciale. In caso contrario, la banca potrebbe aggirare l'effetto della scissione attraverso la crescita interna o le acquisizioni.

Una scissione di UBS ridurrebbe il problema TBTF, ma non lo risolverebbe, a meno che le esigenze in materia di scissione siano molto elevate. Un eventuale scorporo dell'ex Credit Suisse (Svizzera) SA ripristinerebbe solo la situazione precedente all'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS. UBS rimarrebbe una G-SIB. La stessa cosa varrebbe in caso di scorporo dell'«investment banking».

14.4.6 Conclusioni e combinazione di misure proposta nell'ambito delle misure strutturali

Le misure strutturali permettono di affrontare in modo efficace la problematica TBTF, ad esempio limitando le dimensioni delle banche. Tuttavia, queste misure sono poco mirate, perché non agiscono sul fulcro del problema. Ad esempio, dal punto di vista TBTF il problema non è rappresentato soltanto dalle dimensioni di una banca, ma anche dalla sua propensione al rischio, dalle interrelazioni con altri istituti ecc. Anche le limitazioni strutturali del modello di attività (p. es. attraverso l'introduzione di un sistema bancario separato, lo scorporo di settori di attività ecc.) non hanno un effetto diretto sulle interrelazioni finanziarie e operative all'interno della banca, che potrebbero mettere a rischio la sua capacità di liquidazione e che quindi costituiscono il vero problema.

Un ulteriore aspetto negativo delle misure strutturali è che interferiscono notevolmente nella libertà economica, poiché lo Stato riduce i possibili modelli di attività. Le

misure strutturali generano costi elevati, perché limitano le possibilità di scegliere modelli di attività efficienti.

Nel presente capitolo è stato mostrato che gli stessi obiettivi possono essere raggiunti con misure più efficaci e proporzionate. Tra queste vi sono, ad esempio, l'aumento della dotazione di fondi propri per le partecipazioni estere (v. n. 7.5.1) o l'inserimento a livello di legge di un piano di liquidazione per le banche madri (v. n. 13.4.2). In tal modo è possibile migliorare notevolmente la capacità di liquidazione senza ricorrere a misure strutturali drastiche.

Se non si raggiunge il risultato auspicato, le misure strutturali possono essere attuate in via sussidiaria, nel senso che la FINMA può ordinarle solo se, ad esempio, un piano di liquidazione elaborato dalla banca per la banca madre non soddisfa le esigenze previste. In tal caso, la misura strutturale richiesta potrebbe essere quella di separare l'«investment banking» dal resto del gruppo. Spetta principalmente alla banca organizzarsi in modo da garantire la sua capacità di liquidazione, ad esempio riducendo le interrelazioni operative e finanziarie e adeguando la dotazione di capitale e liquidità. Tale approccio è in linea con il principio di sussidiarietà e si basa sull'idea che le esigenze di carattere funzionale siano decisamente meno gravose per le banche interessate rispetto alle esigenze di carattere materiale.

Di conseguenza, il Consiglio federale non propone alcuna misura strutturale diretta.

15 Governo d'impresa

15.1 Introduzione

Il caso di Credit Suisse e altri casi di dominio pubblico hanno dimostrato che le carenze a livello di governo d'impresa (ovvero una cattiva gestione aziendale) degli istituti finanziari possono produrre gravi conseguenze³⁰⁹. Le questioni relative al governo d'impresa sono quindi fondamentali non soltanto per gli istituti finanziari e i relativi proprietari, ma anche per le autorità di vigilanza sui mercati finanziari.

Già molto prima degli eventi che hanno coinvolto Credit Suisse, la FINMA aveva inserito il governo d'impresa (corporate governance) tra le sue priorità nel rapporto annuale del 2019³¹⁰. Il 18 novembre 2020 il Consiglio federale ha approvato gli obiettivi strategici della FINMA per il periodo 2021–2024: il terzo obiettivo riguarda la promozione di una corporate governance responsabile degli istituti finanziari³¹¹. Da

³⁰⁹ Per quanto riguarda Credit Suisse, p. es., la FINMA aveva constatato diverse carenze nella gestione dei rischi e nell'organizzazione d'esercizio in relazione ai casi Greensill e Archegos (cfr. comunicati stampa della FINMA del 24 luglio 2023 *La FINMA conclude il procedimento sul caso «Greensill» avviato nei confronti di Credit Suisse e del 28 febbraio 2023 Archegos: la FINMA conclude il procedimento avviato nei confronti di Credit Suisse*).

³¹⁰ FINMA, *Rapporto annuale 2019*, 2 aprile 2020.

³¹¹ Comunicato stampa della FINMA del 18 novembre 2020 *La FINMA pubblica i suoi obiettivi strategici per il periodo 2021–2024*.

allora, la FINMA fornisce regolarmente informazioni sull'attività di vigilanza svolta nell'ambito del governo d'impresa³¹² nel quadro dei suoi rapporti annuali.

I principali responsabili del governo d'impresa degli istituti finanziari sono gli organi per l'alta direzione, la vigilanza e il controllo e gli organi per la gestione operativa³¹³. Di conseguenza, ciascun alto quadro dirigente di un istituto finanziario ha una responsabilità particolare per la cultura d'impresa e la corporate governance. Le azioni e le omissioni dei quadri dei mercati finanziari (p. es. per eliminare le irregolarità nell'organizzazione) possono causare ingenti danni all'istituto finanziario stesso, alla piazza finanziaria svizzera o all'economia nazionale. Questo vale in particolare per le banche di rilevanza sistemica.

Di seguito viene analizzato l'attuale quadro giuridico in materia di governo d'impresa delle banche; si valuta l'eventuale necessità di adeguare le norme prudenziali vigenti che hanno un impatto diretto sul governo d'impresa. In questo contesto si entra anche nel merito della richiesta formulata nel postulato 21.3893 Strumenti agili per responsabilizzare maggiormente i quadri superiori dei mercati finanziari, illustrando gli adeguamenti che dovrebbero essere apportati agli strumenti della FINMA per incentivare i quadri superiori degli istituti finanziari ad assumersi una maggiore responsabilità individuale e per attribuire agli organi direttivi le responsabilità individuali.

Le disposizioni in materia di responsabilità dei dirigenti nell'ordinamento giuridico svizzero vigente sono riportate sotto forma di un excursus al numero 15.2.5.

Data la vastità della tematica, l'analisi viene articolata nei tre ambiti³¹⁴ seguenti, che rivestono una particolare rilevanza non solo alla luce della crisi che ha coinvolto Credit Suisse, ma anche nell'ottica del rafforzamento del regolamento TBTF e in considerazione degli interventi parlamentari depositati:

- governo d'impresa in generale;
- responsabilità individuale;
- retribuzioni.

L'analisi e la verifica degli strumenti della FINMA nell'ambito del governo d'impresa sono rilevanti in particolare per le SIB. Eventuali misure possono riguardare in generale anche altre banche e altri istituti finanziari, purché ciò appaia opportuno in considerazione dei rischi esistenti o per motivi di parità di trattamento.

³¹² FINMA, *Rapporto annuale 2020*, 25 marzo 2021; FINMA, *Rapporto annuale 2021*, 5 aprile 2022; e FINMA, *Rapporto annuale 2022*, 27 marzo 2023.

³¹³ Nelle varie leggi che disciplinano il mercato finanziario gli organi degli istituti finanziari sono denominati in modi diversi. La LBCR e la LSA fanno una distinzione tra gli «organi per la gestione» e gli «organi per l'alta direzione, la vigilanza e il controllo». Nel presente rapporto i termini «organo di alta direzione» e «organo di gestione» sono utilizzati come sinonimi rispettivamente di «consiglio di amministrazione» e «direzione», che in senso stretto indicano esclusivamente gli organi delle società anonime, ma sono ormai di uso comune.

³¹⁴ Il cap. 16 tratta gli strumenti di vigilanza, come la competenza della FINMA di infliggere multe o una maggiore attività d'informazione del pubblico da parte della FINMA, che possono avere un impatto anche sul governo d'impresa di un istituto.

15.2 Requisiti relativi al governo d'impresa nel diritto in materia di mercati finanziari

15.2.1 Situazione iniziale

15.2.1.1 Obiettivi dei requisiti relativi al governo d'impresa

I requisiti relativi al governo d'impresa degli istituti finanziari mirano ad assicurare che gli assoggettati alla vigilanza elaborino, mantengano e sviluppino principi e strutture che garantiscano una gestione e un controllo adeguati della loro attività da parte degli organi preposti. Diversamente da quanto previsto dal diritto della società anonima (v. n. 15.2.5), il diritto in materia di mercati finanziari esige generalmente una separazione del controllo strategico dalla gestione operativa a livello sia di funzioni che di personale, ovvero un sistema dualistico, indipendentemente dalla forma giuridica.

Di conseguenza, negli istituti finanziari la massima responsabilità organizzativa, e quindi la responsabilità per l'impostazione generale della gestione dei rischi e dei controlli interni, è affidata al consiglio di amministrazione, ossia all'organo di alta direzione, mentre l'organo di gestione (direzione) è responsabile, tra le altre cose, della gestione operativa dei rischi e dell'istituzione del sistema di controllo interno. Negli istituti finanziari la gestione dei rischi e il controllo interno sono i pilastri fondamentali del governo d'impresa. La loro impostazione e la cultura con cui vengono implementati a tutti i livelli gerarchici sono decisivi per soddisfare i requisiti prudenziali (in particolare le condizioni di autorizzazione).

15.2.1.2 Norme vigenti in materia di governo d'impresa

Il diritto svizzero in materia di mercati finanziari non prevede norme generali in materia di governo d'impresa. Tuttavia, diverse leggi sui mercati finanziari contengono disposizioni che disciplinano alcuni aspetti parziali del governo d'impresa. Le disposizioni più recenti e più esaustive sono quelle contenute nella legge del 15 giugno 2018³¹⁵ sui servizi finanziari (LSerFi) e nella legge del 15 giugno 2018³¹⁶ sugli istituti finanziari (LIsFi) nonché nelle relative disposizioni esecutive. Per contro, le disposizioni della LBCR e dell'OBCR sono tra quelle più datate e si collocano a livelli normativi diversi. Alle società di intermediazione mobiliare, assoggettate alla LIsFi, ad esempio, si applicano norme diverse e più dettagliate rispetto alle SIB, assoggettate alla LBCR.

La LIsFi stabilisce a livello di legge i requisiti minimi in materia di organizzazione per gli istituti finanziari (art. 9 cpv. 1 LIsFi), chiede loro di gestire ed effettuare controlli sui propri rischi (cpv. 2) e attribuisce al Consiglio federale la facoltà di stabilire ulteriori requisiti relativi all'organizzazione a livello di ordinanza. I requisiti concernenti la gestione dei rischi da parte delle banche sono invece disciplinati a livello di ordinanza (art. 12 cpv. 2 OBCR). I requisiti in materia di gestione dei rischi da parte

³¹⁵ RS 950.1

³¹⁶ RS 954.1

delle imprese di assicurazione sono nuovamente disciplinati a livello di legge (art. 22 LSA).

15.2.1.3 Ruolo della vigilanza in relazione al governo d'impresa

Spetta innanzitutto agli istituti garantire un governo d'impresa adeguato alla loro attività, nel rispetto dei requisiti di legge in vigore. Il ruolo del consiglio di amministrazione e, in particolare, del suo presidente è fondamentale per l'attuazione e il rispetto di una strategia orientata al successo dell'azienda e del relativo governo d'impresa.

La sorveglianza del governo d'impresa è un compito importante dell'autorità di vigilanza, soprattutto nel processo di autorizzazione. Si tratta, ad esempio, di valutare se la composizione del consiglio di amministrazione sia opportuna, se i suoi membri dispongano delle competenze specialistiche necessarie e se il consiglio di amministrazione sia in grado di controllare in modo adeguato la direzione, monitorare il profilo di rischio dell'istituto e gestire la strategia, se il sistema di retribuzione crei i giusti incentivi e se il controllo dei rischi e la revisione interna siano indipendenti e dotati delle necessarie competenze. Se l'autorità di vigilanza giunge alla conclusione che vi sono delle carenze in questo ambito, deve adottare e imporre le misure necessarie presso l'assoggettato³¹⁷.

15.2.1.4 Circolari della FINMA

La circolare della FINMA 2017/1 «Corporate governance – banche» riporta la prassi codificata della FINMA in materia di governo d'impresa in relazione alla LBCR³¹⁸ e stabilisce i compiti e le responsabilità fondamentali dell'organo per l'alta direzione, la direzione, il sistema di controllo interno e la revisione interna. Per alcuni titolari di funzioni non viene fornito alcun dettaglio. La circolare sopra citata come pure quella emanata in ambito assicurativo (circ. 2017/2) sono regolarmente oggetto di critiche da parte del settore³¹⁹ e sporadicamente da parte del mondo scientifico³²⁰. Gli autori delle critiche sostengono che le circolari traspongono le norme del diritto della società anonima nel diritto in materia di vigilanza o che addirittura sanciscono norme in contraddizione con il diritto della società anonima (p. es. principi di cultura aziendale, composizione dell'organo preposto all'alta direzione, obbligo di valutazione o prin-

³¹⁷ BCBS, *Report on the 2023 banking turmoil*, ottobre 2023.

³¹⁸ Art. 3 cpv. 2 lett. a e c, 3b–3f, 4^{quinqies} e 6 LBCR.

³¹⁹ FINMA, *Bericht der FINMA über die Anhörung vom 1. März 2016 bis 13. April 2016 zu den Entwürfen der Rundschreiben*, 22 settembre 2016, pag. 6; FINMA, *Bericht der FINMA über die Anhörung vom 31. Mai bis 12. Juli 2016 betreffend diverse Rundschreiben zur Versicherungsaufsicht*, 7 dicembre 2016, pagg. 22–24; T. Nagel, *Der persönliche und sachliche Geltungsbereich des schweizerischen Geldwäschereigesetzes (GwG) Mit rechtsvergleichenden Hinweisen zu internationalen Standards*, *dem Recht der Europäischen Union und dem deutschen Recht*, dissertazione Berna 2019, Zurigo 2020, n. marg. 82.

³²⁰ Peter V. Kunz, *FINMA-Regulierung(en): Macht des Faktischen versus Rechtsstaatlichkeit*, Jusletter, 7 maggio 2018, pagg. 38–39.

cipi relativi all'esecuzione del mandato, numero dei membri del consiglio di amministrazione o disposizioni sull'indipendenza) e che non dispongono di sufficienti basi legali.

15.2.2 Confronto internazionale

A livello internazionale gli organismi di regolamentazione come il FSB e il BCBS hanno redatto linee guida e principi per rafforzare il governo d'impresa ed evitare comportamenti scorretti da parte degli istituti e delle singole persone. Alcune autorità di regolamentazione hanno inoltre pubblicato disposizioni, raccomandazioni o linee guida in materia di governo d'impresa. Di seguito viene fornita una panoramica al riguardo.

15.2.2.1 FSB

Nel 2018 il FSB ha pubblicato un documento inteso a fornire alle aziende e alle autorità di vigilanza una serie di strumenti per rafforzare i sistemi di governance e ridurre il rischio di comportamenti scorretti («Toolkit Strengthening Governance Frameworks to Mitigate Misconduct Risk»)³²¹. Oltre a multe e sanzioni, che solitamente sono comminate all'istituto finanziario e non alla singola persona, il FSB ritiene che per prevenire *ex ante* possibili comportamenti scorretti sia utile imporre requisiti più severi in materia di governance.

Al riguardo sottolinea l'importanza della cultura aziendale. L'alta dirigenza dovrebbe avviare un cambiamento di atteggiamento e comportamento. Il FSB affida alle autorità di vigilanza il compito di controllare i fattori pertinenti del governo d'impresa. Inoltre, le aziende dovrebbero rafforzare la responsabilità individuale, aspetto che dovrebbe essere parimenti monitorato dalle autorità di vigilanza.

Il FSB vorrebbe anche evitare che i trasgressori possano ripetere il loro comportamento scorretto in un'altra azienda o in un'altra divisione della stessa società (fenomeno del «rolling bad apples»). A tal fine è necessario che sia le aziende che le autorità di vigilanza eseguano controlli approfonditi («fit & proper») prima di una nuova assunzione e durante il rapporto di lavoro.

Infine, il FSB reputa che i principi di governo d'impresa dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)³²² siano essenziali per un sistema finanziario solido³²³.

³²¹ FSB, *Strengthening Governance Frameworks to Mitigate Misconduct Risk: A Toolkit for Firms and Supervisors*, 20 aprile 2018.

³²² OCSE, *G20/OECD Principles of Corporate Governance*, 11 settembre 2023.

³²³ FSB, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, 15 ottobre 2014.

15.2.2.2 BCBS

Nel 2015 il BCBS ha pubblicato linee guida sul governo d'impresa delle banche³²⁴. Secondo il BCBS un governo d'impresa efficace è fondamentale per garantire il corretto funzionamento del settore bancario e dell'economia nel suo complesso. Soprattutto nel caso delle banche di rilevanza sistemica, eventuali punti deboli in relazione al governo d'impresa potrebbero mettere a rischio la stabilità finanziaria. I principi riportati nel documento del BCBS sono rivolti soprattutto al consiglio di amministrazione delle banche, che rappresenta il principale responsabile del governo d'impresa, della cultura del rischio e della cultura aziendale. Inoltre, il BCBS conferisce un ruolo centrale alla gestione dei rischi e alla revisione interna e sottolinea l'importanza di una prassi di retribuzione che promuova il governo d'impresa e la gestione dei rischi. Infine, ritiene che le autorità di vigilanza debbano sorvegliare il governo d'impresa delle banche e, se necessario, intervenire per correggerlo.

15.2.2.3 Regno Unito

In un documento applicabile agli istituti soggetti alla sua vigilanza, la PRA riporta le responsabilità dell'organo preposto all'alta direzione, che ritiene particolarmente rilevanti in relazione al governo d'impresa³²⁵. L'organo per l'alta direzione è tra l'altro responsabile della «cultura» della consapevolezza del rischio e di un comportamento etico in tutta l'azienda. La PRA sottolinea l'importanza del «tone from the top» in relazione alla cultura aziendale.

In riferimento al Regno Unito va menzionata l'iniziativa «Women in Finance Charter», lanciata nel 2016 dal Ministero delle finanze britannico³²⁶. Gli istituti finanziari che scelgono volontariamente di aderire all'iniziativa firmando la relativa carta si impegnano a garantire un rapporto equilibrato tra i generi a tutti i livelli gerarchici con l'obiettivo di promuovere la cultura aziendale. Inoltre, nel 2023 l'organo di regolamentazione finanziaria (Financial Conduct Authority, FCA) e la PRA hanno consultato il settore finanziario in merito a un progetto di regolamentazione riguardante la diversità e l'inclusione («diversity & inclusion»)³²⁷. Queste autorità ritengono che la diversità («diversity») all'interno dei team e la sua inclusione («inclusion») nei processi interni aziendali influiscano positivamente sulla gestione aziendale.

³²⁴ BRI, *Corporate governance principles for banks*, 8 luglio 2015.

³²⁵ Bank of England, *Corporate governance: Board responsibilities*, Supervisory Statement 5/16, 31 marzo 2016.

³²⁶ HM Treasury e Baroness Penn, *Women in Finance Charter*, 22 marzo 2016.

³²⁷ FCA, *The FCA and PRA propose measures to boost diversity and inclusion in financial services*, 25 settembre 2023.

15.2.2.4 UE

L’Autorità bancaria europea (ABE) ha emanato direttive vincolanti in materia di governance interna³²⁸, che in linea di principio si applicano a tutti gli istituti assoggettati alla direttiva europea sui requisiti patrimoniali³²⁹. A seguito della crisi finanziaria del 2007–2008 l’UE ha riconosciuto che un governo d’impresa ben chiaro è fondamentale per il successo degli istituti, per un comportamento corretto delle singole persone e per il buon funzionamento del sistema bancario nel suo complesso. In particolare, sottolinea l’importanza di competenze chiare per gli organi direttivi, della loro sorveglianza e dell’esistenza di una cultura del rischio.

15.2.3 Valutazione

In Svizzera i requisiti del diritto in materia di mercati finanziari relativi al governo d’impresa degli istituti finanziari sono definiti in maniera eterogenea nei vari atti normativi, a seconda del settore finanziario. Data la grande importanza del governo d’impresa, in particolare per le SIB, il Consiglio federale ritiene che le basi giuridiche delle circolari della FINMA e il loro contenuto debbano essere rafforzati, tenendo conto degli standard internazionali. Sarebbe quindi necessario concretizzare a livello di legge i requisiti relativi al governo d’impresa anche per sostenere l’attività di vigilanza della FINMA.

Nel suo rapporto sugli insegnamenti tratti dalla crisi di Credit Suisse, la FINMA afferma di aver constatato presso l’istituto di credito lacune sul piano del governo d’impresa in generale negli anni precedenti alla crisi: le responsabilità non erano chiaramente definite e spesso la direzione non ne richiedeva l’assunzione. La carente cultura manageriale e lo scarso rigore da parte dei vertici societari («tone from the top») sarebbero sfociati in una mediocre cultura del rischio, che sarebbe stata caratterizzata anche da falle nell’ambito dei conflitti d’interesse e da una mancanza di trasparenza nei confronti della FINMA.

Gli organi di Credit Suisse non sono riusciti, nel corso degli anni, a porre rimedio in modo duraturo alle irregolarità ripetutamente riscontrate nell’organizzazione della banca. È lecito presumere che requisiti più concreti in materia di governo d’impresa, che definiscono anche i presupposti per la vigilanza, avrebbero sostenuto l’attività e l’efficacia degli interventi della FINMA nel caso di Credit Suisse.

15.2.4 Possibile misura

Una possibile misura consiste nel sancire a livello di legge e rendere più stringenti le norme relative ai requisiti in materia di governo d’impresa.

³²⁸ Comunicato stampa dell’ABE del 2 luglio 2021 *EBA publishes its final Guidelines on internal governance*.

³²⁹ Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 sull’accesso all’attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, GU L 176 del 27.6.2013, pag. 338.

Inoltre, se necessario, l'attuale prassi di vigilanza della FINMA (disciplinata dalle due circolari citate) dovrebbe essere sancita in modo puntuale ai livelli normativi superiori.

Attraverso questi adeguamenti i requisiti relativi al governo d'impresa delle banche sarebbero dotati di un quadro normativo moderno che definisce i requisiti in modo adeguato alle varie fasi, tenendo conto degli standard internazionali, e che chiarisce anche la vigilanza in merito.

Sarebbe ipotizzabile l'introduzione di regole più concrete in particolare sui seguenti temi: requisiti relativi all'indipendenza dei membri dell'organo preposto all'alta direzione; responsabilità per il consolidamento di una cultura aziendale sostenibile; obblighi di informazione del consiglio di amministrazione (p. es. sui principali rischi presenti nell'azienda); responsabilità per le funzioni di controllo nei confronti degli organi di gestione e di alta direzione; passaggio di un membro della direzione al consiglio di amministrazione; ruolo del presidente del consiglio di amministrazione; competenze e conoscenze specialistiche sufficienti riguardo alla Svizzera nel consiglio di amministrazione).

15.2.5 Excursus: responsabilità degli organi direttivi nell'ordinamento giuridico svizzero vigente

15.2.5.1 Introduzione

Il presente excursus illustra le attuali disposizioni sulle responsabilità dei dirigenti nei diversi ambiti del diritto svizzero. Le considerazioni riportate di seguito riguardano diverse questioni sollevate in vari interventi parlamentari³³⁰ tra cui la richiesta di un esame legale al fine di accertare eventuali responsabilità dei precedenti o attuali organi direttivi di Credit Suisse.

La valutazione delle responsabilità concrete nel caso di Credit Suisse spetta ai tribunali e alle autorità di vigilanza competenti. Alla luce dell'esame legale richiesto, di seguito vengono esposti in modo astratto i principi su cui si basano eventuali responsabilità, senza verificare se questi principi siano applicabili al caso specifico.

15.2.5.2 Diritto della società anonima

A livello giuridico, i parametri fondamentali del governo d'impresa e quindi delle responsabilità degli organi preposti all'alta direzione e alla gestione come pure le loro competenze in materia di vigilanza, controllo e compliance dell'amministrazione sono sanciti nel diritto societario, in particolare nel diritto della società anonima, e non si applicano specificatamente agli istituti finanziari, ma in generale alle società di capi-

³³⁰ Po. 23.3439, Po. 23.3441 (lett. f del testo) e Po. 23.3442 (lett. f del testo).

tali. Il miglioramento del governo d'impresa era anche uno degli obiettivi principali della revisione del diritto della società anonima entrata in vigore il 1° gennaio 2023³³¹.

Secondo l'articolo 717 capoverso 1 del Codice delle obbligazioni (CO)³³², gli amministratori e i terzi che si occupano della gestione sono tenuti ad adempiere i loro compiti con ogni diligenza e a salvaguardare secondo buona fede gli interessi della società. Questo obbligo di fedeltà sancito nella legge impone ai membri del consiglio di amministrazione di agire nell'interesse della società. Il loro comportamento è paragonato a quello che ci si può ragionevolmente aspettare da un'ipotetica persona che agisce correttamente in una situazione simile.

La diligenza si basa sul diritto, sullo stato delle conoscenze e sui criteri adottati al momento dell'azione o dell'omissione in questione. Per valutare una violazione dell'obbligo di diligenza è quindi necessario adottare una prospettiva *ex ante*. Secondo la dottrina prevalente, il Tribunale federale riconosce che i tribunali devono usare una certa cautela nel valutare a posteriori le decisioni aziendali prese nell'ambito di un processo decisionale impeccabile, basato su informazioni adeguate e privo di conflitti di interessi (cosiddetta «business judgement rule»)³³³.

La struttura organizzativa della società anonima viene definita in modo chiaro affidando all'assemblea generale e al consiglio di amministrazione determinate competenze chiave intrasmissibili. In qualità di organo supremo della società anonima, l'assemblea generale degli azionisti ha tra l'altro i poteri intrasmissibili di approvare e modificare lo statuto, nominare gli amministratori e i membri dell'ufficio di revisione, approvare la relazione annuale e il conto di gruppo nonché deliberare sull'impiego dell'utile risultante dal bilancio³³⁴. Al consiglio di amministrazione spettano tutte le competenze che non sono attribuite all'assemblea generale dalla legge o dallo statuto³³⁵.

Inoltre, il consiglio di amministrazione ha una serie di attribuzioni intrasmissibili e inalienabili, in particolare la massima responsabilità organizzativa e finanziaria come pure la vigilanza sulla gestione per garantire l'osservanza delle leggi, dello statuto, dei regolamenti e delle istruzioni³³⁶. Nel caso delle società le cui azioni sono quotate in borsa, tra gli ambiti di competenza del consiglio di amministrazione vi è anche l'allestimento della relazione sulle retribuzioni³³⁷. In generale, il consiglio di amministrazione è responsabile della gestione degli affari. Tuttavia, salvo gli incarichi di gestione intrasmissibili e inalienabili, esso può delegare la gestione a un organo di gestione separato conformemente al regolamento d'organizzazione³³⁸.

Va notato che le disposizioni finali del CO prevedono esplicitamente una riserva generale a favore della LBCR. In particolare il diritto in materia di mercati finanziari richiede generalmente una struttura organizzativa dualistica, mentre il CO ammette-

³³¹ Messaggio concernente la modifica del Codice delle obbligazioni (Diritto della società anonima), FF 2017 325.

³³² RS 220

³³³ DTF 139 III 24 consid. 3.2, con rinvii.

³³⁴ Art. 698 CO.

³³⁵ Art. 716 cpv. 1 CO.

³³⁶ Art. 716a cpv. 1 CO.

³³⁷ Art. 716a cpv. 1 n. 8 CO.

³³⁸ Art. 716 cpv. 2 CO; art. 716b CO.

rebbe una centralizzazione esclusivamente nel consiglio di amministrazione. Anche nel caso di un'organizzazione dualistica ai sensi del diritto in materia di mercati finanziari, le disposizioni generali del diritto societario si applicano in linea di principio anche agli istituti finanziari organizzati come società anonime.

Le disposizioni del diritto societario relative al governo d'impresa sono completate da alcuni principi operativi generali. In definitiva, l'obbligo di diligenza e fedeltà del consiglio di amministrazione e della direzione sancito all'articolo 717 capoverso 1 CO comprende anche l'obbligo di attuare i principi di un governo d'impresa moderno e adattato alle circostanze concrete³³⁹.

Un'inadempienza parziale dei compiti assegnati può essere tra l'altro sanzionata in base alla responsabilità dell'organo prevista dal diritto della società anonima³⁴⁰. Se il consiglio di amministrazione o la direzione non adempie i propri obblighi o li adempie solo parzialmente e la società o terzi ne subiscono un danno, secondo l'articolo 754 CO i rispettivi membri sono personalmente responsabili del danno subito se vi è un nesso causale tra il danno e la violazione di tali obblighi e se il danno è riconducibile a una colpa di uno o più membri del consiglio di amministrazione o della direzione. Una violazione degli obblighi di questo tipo potrebbe essere, ad esempio, un'organizzazione aziendale assente o carente che provoca una gestione negligente. In virtù dell'articolo 756 capoverso 1 CO, per chiedere il risarcimento del danno causato alla società possono agire in giudizio, oltre alla società, anche i singoli azionisti. La domanda di questi ultimi può tendere solo a far ottenere una prestazione alla società³⁴¹.

Secondo il diritto vigente le persone che non sono azioniste o creditori non sono autorizzate a promuovere un'azione di responsabilità secondo il diritto della società anonima contro gli organi esecutivi. Nel caso di Credit Suisse ad esempio, la Confederazione non può promuovere alcuna azione di responsabilità contro membri del consiglio di amministrazione o contro i membri della direzione di Credit Suisse. Anche nel caso in cui possa essere promossa un'azione, è probabile che ragioni economiche la sconsiglino per evitare i rischi legati a un contenzioso a lungo termine. Le probabilità di successo di tali azioni fuori dal fallimento di una società sono inferiori al 50 per cento nella maggior parte dei casi e i processi in materia di responsabilità possono trascinarsi su più anni e diverse istanze. Anche gli investitori professionali e istituzionali sono propensi, nel contesto delle condizioni quadro, a promuovere tali azioni solo in casi eccezionali.

In linea di principio, un'azione di responsabilità è esclusa se la società ha accordato il scarico mediante una deliberazione dell'assemblea generale. Tuttavia, secondo l'articolo 758 capoverso 1 CO la deliberazione di scarico presa dall'assemblea generale vale solo per i fatti noti ed è opponibile solo alla società e agli azionisti che l'abbiano approvata o che abbiano acquistato le azioni dopo aver avuto conoscenza del scarico. Secondo l'articolo 758 capoverso 2 CO il diritto d'agire degli altri azionisti si estingue dodici mesi dopo la deliberazione di scarico.

³³⁹ Bühler, *Corporate Governance und ihre Regulierung in der Schweiz*, ZGR 41/2012, pag. 231.

³⁴⁰ Eventuali carenze nell'organizzazione di una società possono avere anche altre conseguenze di diritto privato, cfr. art. 731b cpv. 1^{bis} CO.

³⁴¹ L'art. 757 cpv. 2 CO stabilisce che in caso di fallimento, a determinate condizioni, anche i creditori della società possono richiedere il risarcimento dei danni.

15.2.5.3 Diritto penale

Le carenze organizzative delle aziende possono avere anche conseguenze penali. I consigli di amministrazione, per esempio, vengono perseguiti penalmente se commettono un reato (cosiddetto principio della personalità attiva)³⁴². Inoltre, una persona fisica può essere punita in qualità di organo di una società anche per reati commessi nel settore d'attività della società, in ogni caso se essa figura come «alto dirigente» e non adotta i provvedimenti necessari per impedire il reato pur essendone a conoscenza (responsabilità del padrone d'azienda; cfr. art. 11 del Codice penale [CP]³⁴³ e art. 6 cpv. 2 della legge federale del 22 marzo 1974³⁴⁴ sul diritto penale amministrativo [DPA]³⁴⁵). Eventualmente, parallelamente al reato di comportamento del subordinato, mandatario o rappresentante, può sussistere anche un reato di omissione del padrone d'azienda³⁴⁶. Il superiore che non è intervenuto è punibile tanto quanto la persona a lui sottoposta in base alle stesse disposizioni penali³⁴⁷. A questo riguardo per «padrone d'azienda» si intendono in particolare i consigli di amministrazione di una società anonima, ma anche la direzione nominata dal consiglio di amministrazione e gli organi di fatto³⁴⁸.

Secondo l'articolo 29 CP concernente la responsabilità degli organi e dei rappresentanti, applicabile a tutti i reati speciali del CP, e secondo l'articolo 333 capoverso 1 CP, applicabile all'intero diritto penale accessorio della Confederazione, gli organi, i membri di un organo, i soci, i collaboratori di un'azienda nella quale esercitano competenze decisionali autonome nel proprio settore di attività e i «dirigenti effettivi», che hanno commesso un reato, non possono sottrarsi alla propria responsabilità penale argomentando che soltanto la società possiede la caratteristica dell'autore del reato. Ciò è particolarmente rilevante nel caso dei reati in materia di fallimento ed esecuzione per debiti legati alle qualità di debitore dell'autore (cfr. art. 163 cpv. 1, art. 164 cpv. 1 e art. 165 cpv. 1 CP)³⁴⁹.

In linea di principio, le persone fisiche menzionate, in particolare i membri del consiglio di amministrazione, possono incorrere in tutti i reati del CP e del diritto penale accessorio (in particolare del diritto penale amministrativo della Confederazione)³⁵⁰.

³⁴² Nell'ambito del diritto penale amministrativo il principio della personalità attiva è sancito all'art. 6 cpv. 1 DPA. Questa disposizione, però, spiega soltanto ciò che è comunque previsto in base ai principi generali del diritto penale (cfr. Eicker, «§ 12 Wirtschaftsstrafrecht im Lichte allgemeinen Verwaltungsstrafrechts», in Ackermann [a c. di]), *Wirtschaftsstrafrecht der Schweiz*, 2° ed. 2021, pagg. 291 segg., pag. 296 nota 32.

³⁴³ RS 311.0

³⁴⁴ RS 313.0

³⁴⁵ DTF 96 IV 155 consid. II.4b, 176; Niggli e Maeder, «§ 8 Unternehmensstrafrecht», in Ackermann (a c. di), *Wirtschaftsstrafrecht der Schweiz*, 2° ed. 2021., pagg. 195 segg., pag. 201 n. 11 e 13.

³⁴⁶ Hauri, *Verwaltungsstrafrecht*, Berna 1998, art. 6 n. 7.

³⁴⁷ Eicker et al., *Verwaltungsstrafrecht und Verwaltungsstrafverfahrensrecht*, Berna 2012, pagg. 51 seg.; in generale cfr. sentenza del TPF SK.2016.3 del 12 ottobre 2017 consid. 5.1.1.2.

³⁴⁸ Ackermann, «§ 4 Tatbestandsmässigkeit», in Ackermann (a c. di), op. cit., pagg. 107 segg., pag. 145 n. 93.

³⁴⁹ Ackermann, op. cit., pagg. 107 segg., pag. 123 n. 41.

³⁵⁰ Cfr. Meier-Gubser, *Der Treuhänder als Verwaltungsrat*, TREX 4/17, n. 5.2.

Per quanto riguarda le carenze nel governo d'impresa, possono essere rilevanti in particolare i reati contro il patrimonio (cfr. art. 137 segg. CP), ad esempio i reati di appropriazione indebita (art. 138 CP) e di amministrazione infedele (art. 158 CP). Tuttavia, è ipotizzabile anche la fattispecie della truffa (art. 146 CP), per esempio nel caso in cui una persona ha ottenuto una nomina a membro del consiglio di amministrazione senza disporre delle necessarie competenze, adottando strategie intenzionalmente ingannevoli per arricchirsi nel ruolo ottenuto³⁵¹. Le carenze nel governo d'impresa possono essere anche la causa di reati in materia di esecuzione e fallimento (cfr. art. 163 segg. CP) come diminuzione dell'attivo in danno dei creditori (art. 164 CP) o cattiva gestione (art. 165 CP).

È significativo che anche il Tribunale federale abbia riconosciuto una negligenza grave nell'esercizio della professione ai sensi del reato di cattiva gestione nel caso in cui non vengano rispettate le disposizioni legali in materia di gestione dell'impresa, in particolare nel caso in cui si venga meno agli obblighi stabiliti dalle norme contabili o non venga rispettato l'obbligo del consiglio di amministrazione di una società anonima di informare il tribunale in caso di eccedenza di debiti³⁵². È evidente che le carenze nel governo d'impresa possono rappresentare un terreno fertile per reati penali nell'ambito della presentazione dei conti (p. es. omissione della contabilità secondo l'art. 166 CP e inosservanza delle norme legali sulla contabilità secondo l'art. 325 CP) e per altri tipi di reati (segnatamente di diritto penale comune).

Secondo l'articolo 154 capoverso 1 CP (in vigore dal 1° gennaio 2023) chiunque, in qualità di membro del consiglio d'amministrazione o della direzione di una società le cui azioni sono quotate in borsa, corrisponde o percepisce una retribuzione vietata secondo l'articolo 735c numeri 1, 5 e 6 del CO è punito con una pena detentiva sino a tre anni e con una pena pecuniaria.

Il diritto penale relativo ai mercati finanziari prevede diversi reati (amministrativi) che assicurano (tra le altre cose) che la FINMA possa sorvegliare nell'ambito della sua attività di vigilanza continua il rispetto dei requisiti in merito a un adeguato governo d'impresa e la garanzia di un'attività irreprensibile da parte degli organi. In questo contesto sono determinanti i reati previsti dalla LFINMA che costituisce legge quadro e legge mantello per le altre leggi sui mercati finanziari³⁵³:

- secondo l'articolo 45 capoverso 1 LFINMA chiunque, intenzionalmente, fornisce informazioni false alla FINMA è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria (lo stesso vale in caso di comunicazione di informazioni false a una società di audit, a un organismo di autodisciplina o a una persona incaricata). Chi ha agito per negligenza è punito con la multa sino a 250 000 franchi (art. 45 cpv. 2 LFINMA). L'obiettivo di questa norma penale è garantire innanzitutto il corretto svolgimento delle attività di vigilanza. In questo contesto è determinante il principio della completezza: l'autorità deve ricevere tutti i documenti e le informazioni necessari per l'adempimento

³⁵¹ Vest, «§ 13 Allgemeine Vermögensdelikte», in Ackermann (a c. di), op. cit., pagg. 313 segg., pag. 408 n. 378.

³⁵² Cfr. sentenza del TF 6B_1047/2015 del 28 aprile 2016 consid. 4.3.

³⁵³ Cfr. Maeder, «§ 18 Rechnungslegungsstrafrecht», in Ackermann (a c. di), in Ackermann (a c. di), *Wirtschaftsstrafrecht der Schweiz*, 2° ed. 2021., pagg. 609 segg., pag. 649 n. 188.

dei suoi compiti³⁵⁴. Nella prassi l'articolo 45 LFINMA viene spesso applicato quando gli organi e i (potenziali) garanti degli assoggettati forniscono informazioni false, mettendo a rischio, almeno in astratto, ad esempio la corretta verifica della garanzia di un'attività irreprensibile³⁵⁵;

- i reati di cui all'articolo 47 LFINMA (Verifica del consuntivo annuale)³⁵⁶ e all'articolo 48 LFINMA (Inosservanza di decisioni) possono avere una rilevanza almeno indiretta.

Oltre alle già citate norme penali della LFINMA, anche altre norme relative ai reati amministrativi assicurano che la FINMA riceva le informazioni di cui ha bisogno per sorvegliare continuamente l'osservanza dei requisiti relativi a un adeguato governo d'impresa e alla garanzia di un'attività irreprensibile da parte degli organi. Per esempio:

- nell'ambito della legislazione bancaria, l'articolo 49 capoverso 1 lettera b LBCR prevede che chiunque, intenzionalmente, omette di fornire alla FINMA le comunicazioni prescritte, è punito con la multa sino a 500 000 franchi. Chi ha agito per negligenza è punito con la multa sino a 150 000 franchi (art. 49 cpv. 2 LBCR). Lo scopo di questa disposizione penale è, tra le altre cose, l'applicazione degli obblighi di informazione sanciti all'articolo 3 capoversi 5 e 6 LBCR. Questi obblighi di informazione forniscono alla FINMA le basi necessarie per verificare che le persone fisiche e giuridiche che detengono una partecipazione qualificata in una banca non esercitino il loro influsso a danno di una gestione sana e prudente³⁵⁷;
- chiunque, intenzionalmente, non effettua le comunicazioni di cui agli articoli 11 e 15 LIsFi – ovvero segnatamente la comunicazione a livello centrale di partecipazioni qualificate in un istituto finanziario per la verifica della garanzia di un'attività irreprensibile (cfr. art. 11 cpv. 5 e 6 LIsFi) – oppure le effettua con indicazioni inesatte o in ritardo, è punito con la multa sino a 500 000 franchi (art. 70 lett. b LIsFi).

Nel diritto penale si applica il principio secondo cui una persona giuridica non può commettere un reato (*societas delinquere non potest*). Tuttavia, diverse disposizioni prevedono un'eccezione a tale principio:

³⁵⁴ Cfr. sentenza del TPF SK.2017.22 del 14 giugno 2018, consid. 4.2 seg.

³⁵⁵ Sul carattere di reato di messa in pericolo astratta cfr. Schwob e Wohlens, ad art. 45 LFINMA, in Watter e Bahar (a c. di), *Basler Kommentar FINMAG/FinfraG*, 3^a ed., Basilea 2019, n. 2.

³⁵⁶ Secondo l'art. 47 cpv. 1 lett. a LFINMA è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria chiunque, intenzionalmente, omette di far verificare da una società di audit abilitata il consuntivo annuale prescritto dalle leggi sui mercati finanziari o di far effettuare una verifica ordinata dalla FINMA o da un organismo di vigilanza. Allo stesso modo è punito anche chi non adempie gli obblighi che gli incombono nei confronti della società di audit o della persona incaricata (art. 47 cpv. 1 lett. b LFINMA). Chi ha agito per negligenza è punito con la multa sino a 250 000 franchi.

³⁵⁷ Cfr. art. 3 cpv. 2 lett. c^{bis} LBCR nonché Kleiner e Schwob, ad art. 3 LBCR, in Bodmer et al. (a c. di), *Kommentar zum Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen*, Zurigo 2015, n. 267.

- nell’ambito del diritto penale comune, l’articolo 102 capoverso 1 CP giustifica una responsabilità penale sussidiaria dell’impresa. Le imprese possono essere punite con una multa fino a 5 milioni di franchi se nell’esercizio di attività commerciali conformi allo scopo imprenditoriale, è commesso un crimine o un delitto che, per carente organizzazione interna, non può essere ascritto a una persona fisica determinata³⁵⁸. Per alcuni reati³⁵⁹ l’articolo 102 capoverso 2 CP prevede la punibilità parallela, ovvero l’impresa è punita a prescindere dalla punibilità delle persone fisiche qualora le si possa rimproverare di non avere preso tutte le misure organizzative ragionevoli e indispensabili «per impedire un simile reato». La dottrina non è concorde nel giudicare se nel caso dell’articolo 102 CP si tratti di un reato penale specifico, di una mera norma di imputazione, di una nuova forma di colpa o di una forma speciale di partecipazione³⁶⁰. La giurisprudenza del Tribunale federale non è del tutto chiara su questo punto³⁶¹;
- nell’ambito del diritto penale amministrativo della Confederazione, l’articolo 7 DPA sancisce una responsabilità penale dell’impresa (con rinuncia al procedimento penale contro la persona fisica che ha agito), a condizione che la determinazione delle persone fisiche punibili secondo l’articolo 6 DPA esiga provvedimenti d’inchiesta sproporzionati all’entità della pena. Se necessario, in base a questa disposizione è possibile comminare una multa fino a un massimo di 5000 franchi all’impresa in loro vece;
- nel quadro della LFINMA e delle altre leggi sui mercati finanziari, ai sensi dell’articolo 1 capoverso 1 LFINMA, l’articolo 49 LFINMA prevale sulla suddetta disposizione di cui all’articolo 7 DPA³⁶². Secondo l’articolo 49 LFINMA si può prescindere dalla determinazione delle persone punibili e condannare in loro vece l’azienda al pagamento della multa se la determinazione delle persone punibili ai sensi dell’articolo 6 DPA esige provvedimenti d’inchiesta sproporzionati all’entità della pena e per le infrazioni alle disposizioni penali della LFINMA o delle leggi sui mercati finanziari è prevista una multa massima di 50 000 franchi.

³⁵⁸ Fischer, *Organisation und Haftung im Aktienrecht*, AJP/PJA 3/2020, pagg. 284 segg.

³⁵⁹ Art. 260^{ter} CP (Organizzazioni criminali e terroristiche), art. 260^{quinquies} CP (Finanziamento del terrorismo), art. 305^{bis} CP (Riciclaggio di denaro), art. 322^{ter} CP (Corruzione di pubblici ufficiali svizzeri), art. 322^{quinquies} CP (Concessione di vantaggi), art. 322^{septies} cpv. 1 CP (Corruzione di pubblici ufficiali stranieri) e art. 322^{octies} CP (Corruzione di privati).

³⁶⁰ Per maggiori dettagli cfr. Cassani, *Droit pénal économique*, Basilea 2020, pagg. 116 segg.; Niggli e Maeder, § 8 Unternehmensstrafrecht, in Ackermann (a c. di), *Wirtschaftsstrafrecht der Schweiz*, 2^o ed. 2021, pagg. 203 segg. n. 19 segg.

³⁶¹ Cfr. Niggli e Maeder, op. cit., pag. 206 n. 27, da cui deriva la DTF 146 IV 68 consid. 2.3 in contrasto con la DTF 142 IV 333 consid. 4.1.

³⁶² Cfr. al riguardo la disposizione speciale di cui all’art. 24 cpv. 3^{bis} LBN, che a livello materiale coincide con l’art. 49 LFINMA.

15.2.5.4 Diritto pubblico

Le disposizioni del diritto in materia di mercati finanziari che riguardano il governo d'impresa si concentrano sulla vigilanza degli istituti. Tuttavia, vari strumenti a disposizione della FINMA consentono all'autorità di vigilanza di prendere anche provvedimenti contro il personale. In questo senso, gli organi direttivi degli istituti possono essere chiamati a rispondere anche ai sensi del diritto pubblico. Gli strumenti di questa responsabilità individuale sono illustrati nel dettaglio al numero 15.4.

15.2.5.5 Autodisciplina

Nell'ambito del governo d'impresa l'autodisciplina riveste tradizionalmente un ruolo fondamentale. In questo contesto, si distingue tra autodisciplina controllata dallo Stato e autodisciplina libera.

Autodisciplina controllata dallo Stato

Nell'autodisciplina controllata dallo Stato i requisiti relativi al governo d'impresa vengono concretizzati principalmente a seguito di una quotazione in borsa. La legge del 19 giugno 2015³⁶³ sull'infrastruttura finanziaria (LInFi) impone alle borse di emanare un regolamento sull'ammissione dei valori mobiliari al commercio, tenendo conto degli standard internazionali³⁶⁴. Ad esempio, in base a questa competenza, SIX Swiss Exchange ha pubblicato la direttiva concernente le informazioni relative alla corporate governance (RLCG)³⁶⁵. Gli emittenti quotati alla SIX Swiss Exchange sono tenuti a pubblicare informazioni sul governo d'impresa in un capitolo separato del rapporto di gestione. Le informazioni sono soggette al principio del «comply or explain» secondo cui gli emittenti che decidono di non pubblicare queste informazioni devono specificarlo nel loro rapporto sul governo d'impresa e indicarne il motivo³⁶⁶.

Autodisciplina libera

Nell'autodisciplina libera, economiesuisse, l'associazione mantello dell'economia, pubblica dal 2002 lo «Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance», completamente rielaborato nel febbraio 2023³⁶⁷. Questo documento contiene raccomandazioni e linee guida concernenti la gestione dei rischi, la compliance, la vigilanza finanziaria come pure le retribuzioni del consiglio di amministrazione e della direzione. Lo Swiss Code non è giuridicamente vincolante, ma è ampiamente riconosciuto nel settore. Nel corso degli anni si è affermato come un'importante opera di riferimento per il governo d'impresa delle aziende svizzere.

³⁶³ RS 958.1

³⁶⁴ Art. 35 cpv. 1 e 2 LInFi.

³⁶⁵ *Richtlinie betreffend Informationen zur Corporate Governance*, 29 giugno 2022.

³⁶⁶ Art. 7 DCG.

³⁶⁷ Economiesuisse, *Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance*, 6 febbraio 2023.

15.3 Responsabilità individuale

15.3.1 Situazione iniziale

La LFINMA contiene diversi strumenti che hanno effetti anche sulle persone fisiche. Secondo l'articolo 3 lettera a LFINMA, l'attività della FINMA in qualità di autorità di vigilanza si concentra però sulla vigilanza sugli istituti, che in alcuni casi possono essere ditte individuali. Tuttavia, in deroga al principio di vigilanza sugli istituti, la FINMA può anche disporre provvedimenti nei confronti dei collaboratori dell'istituto finanziario che hanno violato gravemente le disposizioni in materia di vigilanza³⁶⁸. Dal 2014 i provvedimenti adottati nei confronti delle persone fisiche hanno assunto una notevole importanza nella prassi, perché in base alle rivedute linee guida per l'enforcement, la FINMA conferisce ufficialmente maggiore importanza ai procedimenti contro le persone fisiche che hanno presumibilmente violato in maniera grave il diritto in materia di vigilanza³⁶⁹.

Alcuni strumenti della FINMA riguardano direttamente le persone fisiche (v. anche n. 16.4): il divieto di esercizio della professione (art. 33 LFINMA) e il divieto di esercizio dell'attività (art. 33a LFINMA). Anche la confisca (art. 35 LFINMA) e la decisione di accertamento (art. 32 LFINMA), abbinata eventualmente alla pubblicazione della decisione con l'indicazione dei dati personali (art. 34 LFINMA), possono essere rivolte direttamente a una persona fisica. Allo stesso modo la verifica della garanzia di un'attività irreprensibile e, in ultima istanza, la revoca del mandato alle persone che non offrono più tale garanzia hanno un impatto diretto sulla persona fisica.

L'esistenza di questi provvedimenti e la minaccia credibile che vengano adottati dalla FINMA hanno un effetto preventivo, perché inducono i potenziali interessati a evitare comportamenti scorretti nel loro ambito di responsabilità. Di conseguenza, questi provvedimenti contribuiscono già a rafforzare la responsabilità individuale.

Nella prassi di vigilanza è tuttavia difficile, soprattutto nel caso degli istituti di grandi dimensioni, dimostrare la violazione da parte di una singola persona delle norme previste (p. es. violazione grave del diritto in materia di vigilanza o violazione delle norme interne dell'istituto), il che costituisce una condizione per applicare gli strumenti sanzionatori della FINMA alle singole persone. Queste ultime devono aver causato la violazione della norma in modo colpevole e causale.

In passato è stata più volte chiesta una migliore attribuzione della responsabilità individuale all'alta dirigenza di un istituto sottoposto alla vigilanza della FINMA. Ne è un esempio il postulato Andrey 21.3893 Strumenti agili per responsabilizzare maggiormente i quadri superiori dei mercati finanziari³⁷⁰ la cui richiesta è stata ribadita in diversi interventi parlamentari a seguito dell'acquisizione di Credit Suisse da parte

³⁶⁸ TF 2C_929/2017, 23 aprile 2018, consid. 2.1.

³⁶⁹ Comunicato stampa della FINMA del 25 settembre 2014 *Nuove linee guida per l'enforcement e la comunicazione*.

³⁷⁰ Po. 21.3893

di UBS³⁷¹. Allo stesso modo la FINMA ha chiesto una migliore attribuzione della responsabilità individuale tramite un regime di responsabilità^{372, 373}.

15.3.2 Confronto internazionale

Dopo la crisi finanziaria del 2007–2008 alcune giurisdizioni hanno sviluppato a livello internazionale approcci volti a rafforzare la responsabilità delle singole persone che causano direttamente un'irregolarità all'interno di una società finanziaria (soprattutto di una banca).

Il regime adottato dal Regno Unito svolge un ruolo di precursore poiché è stato introdotto relativamente presto e costituisce una soluzione esaustiva in quanto copre un gran numero di istituti e singole persone. Altri regimi analoghi esistono a Hong Kong e Singapore. L'Irlanda ha introdotto un nuovo regime nel 2023. Gli Stati Uniti e l'UE con il «single supervisory mechanism» non dispongono di un regime indipendente per stabilire la responsabilità individuale.

15.3.2.1 Approcci adottati da altre giurisdizioni

Di seguito sono riportate le varie peculiarità degli approcci adottati a livello internazionale nell'ambito della responsabilità individuale³⁷⁴.

- **Abilitazione dell'alta dirigenza da parte dell'autorità di vigilanza:** l'abilitazione viene rilasciata a seguito di verifiche sull'idoneità («fitness») e sull'integrità («properness» o «propriety»). Tali controlli sono effettuati in ogni caso all'inizio, ovvero al momento della nomina di una singola persona a un ruolo e, talvolta, nel corso del suo mandato, ovvero nell'ambito di un processo di controllo regolare svolto dall'istituto stesso o dall'autorità di vigilanza;
- **Campo di applicazione in relazione alle singole persone:** i vari approcci si riferiscono ai diversi tipi di posizione all'interno di un istituto. A grandi linee si possono distinguere le seguenti posizioni:
 - **membri del consiglio di amministrazione:** ai fini della loro applicazione, alcuni regimi di responsabilità distinguono tra membri del consiglio di amministrazione indipendenti («non-executive directors»), membri legati all'istituto («executive directors») e membri indipendenti con funzioni di direzione all'interno del consiglio di amministrazione

³⁷¹ Mo. 23.4336, Mo. 23.3462 e Ip. 23.3417.

³⁷² Il concetto di «regime di responsabilità» usato in questo contesto si ispira al modello di altri ordinamenti giuridici. Per esempio il «senior managers and certification regime» (SM&CR) conosciuto anche come «senior managers regime» (SMR) nel Regno Unito, l'«individual accountability framework» che sarà introdotto a breve in Irlanda o il «managers in charge regime» a Hong Kong.

³⁷³ Cfr. p. es. il discorso della Prof. Dr. Marlene Amstad nell'ambito dell'incontro della FINMA con i media, 5 aprile 2023; FINMA, *Rapporto della FINMA Insegnamenti tratti (lessons learned) dalla crisi di Credit Suisse*, 19 dicembre 2023.

³⁷⁴ Per maggiori dettagli cfr. anche la perizia di PA Consulting, segnatamente pagg. 20–31.

- (p. es. membri che presiedono il consiglio o il comitato). I regimi di responsabilità osservati non sempre si applicano a tutti i membri del consiglio di amministrazione,
- **membri della direzione e altre posizioni dell’alta dirigenza:** i regimi di responsabilità osservati non si applicano a tutti i membri della direzione. Piuttosto specificano i ruoli compresi nel relativo regime, senza considerare se la persona interessata sia o meno un membro della direzione. Nel Regno Unito, ad esempio, il «senior managers regime» si applica, tra l’altro, ai ruoli di «chief executive officer», «chief finance officer», «chief risk officer», «chief operations officer» o «chief compliance officer». Regole simili valgono in Irlanda, a Hong Kong e a Singapore. In particolare, va notato che solitamente il regime si applica al responsabile della revisione interna, che per definizione non è né un membro del consiglio di amministrazione né un membro della direzione,
 - **altre posizioni subordinate all’alta dirigenza:** i regimi del Regno Unito e dell’Irlanda prevedono anche la certificazione delle persone subordinate all’alta dirigenza, che dispongono di ampi poteri decisionali o che possono esporre l’istituto a rischi notevoli («material risk takers»). In questi casi però la certificazione non si ottiene tramite l’abilitazione da parte delle autorità di vigilanza, ma attraverso un processo di valutazione interno all’istituto;
 - **Attribuzione delle responsabilità individuali dell’alta dirigenza:** un elemento centrale di tutti gli approcci è l’attribuzione delle responsabilità in un documento di responsabilità specifico che fa parte del regolamento (p. es. nel Regno Unito e in Irlanda lo «statement of responsibilities»). Alcune giurisdizioni stabiliscono quali responsabilità di un istituto devono essere obbligatoriamente attribuite a una persona (p. es. Regno Unito e Irlanda);
 - **Documentazione delle regole relative al governo d’impresa dell’istituto:** le giurisdizioni esaminate chiedono agli istituti di documentare le regole applicabili al governo d’impresa (rappresentazione nelle cosiddette «management responsibilities maps»). Queste regole permettono, ad esempio, di comprendere quali sono i rapporti gerarchici diretti o indiretti («reporting lines») o quali sono gli ambiti di responsabilità nell’intero istituto;
 - **Attribuzione della responsabilità a una singola persona:** un altro elemento centrale di un regime di responsabilità è definire la portata della responsabilità di una singola persona. Il diritto britannico stabilisce regole di condotta («conduct rules») che chiedono a un «senior manager» di adottare tutte le misure che si possono ragionevolmente pretendere per garantire un controllo adeguato delle operazioni che rientrano nel suo ambito di competenza e di rispettare i requisiti normativi («reasonable steps criterion») ³⁷⁵. Il regime di responsabilità irlandese prevede norme analoghe;

³⁷⁵ Cfr. p. es. Bank of England, *Strengthening individual accountability in banking, Supervisory Statement SS28/15*, dicembre 2021, pagg. 36 seg.

- **Campo di applicazione a seconda del tipo di istituto:** i regimi di responsabilità delle giurisdizioni prese in esame si applicano generalmente a tutte le imprese soggette alla vigilanza prudenziale delle rispettive autorità di vigilanza. Si applicano quindi anche a banche, assicurazioni, società di intermediazione mobiliare ecc. Solitamente le disposizioni prevedono un certo grado di proporzionalità, nel senso che gli istituti più piccoli e a basso rischio sono soggetti a regole meno severe rispetto agli istituti più grandi a rischio elevato. In nessuna giurisdizione le norme si applicano solo alle SIB;
- **Regole di retribuzione nei regimi di responsabilità:** nelle giurisdizioni osservate le regole relative alle retribuzioni (in particolare le componenti variabili delle retribuzioni), al loro annullamento o alla loro restituzione sono disciplinate al di fuori del regime di responsabilità, ma sono strettamente collegato a esso. L’obiettivo di queste regole è garantire che le persone soggette ai regimi di responsabilità e che violano le regole in vigore ne subiscano direttamente le conseguenze finanziarie. Queste regole rappresentano quindi per l’alta dirigenza un forte incentivo a evitare comportamenti scorretti nel proprio ambito di responsabilità;
- **Applicazione del diritto in materia di vigilanza nei regimi di responsabilità:** in caso di violazione del diritto in materia di vigilanza, le autorità di vigilanza delle giurisdizioni prese in esame hanno a disposizione diversi strumenti per sanzionare i comportamenti scorretti. Il rischio di incorrere in una sanzione costituisce un forte deterrente e rende le persone consapevoli della loro responsabilità.

L’UE non prevede alcun regime di responsabilità nella propria normativa. Tuttavia, diversi atti riprendono gli elementi descritti più sopra. In particolare, va ricordata la verifica dei requisiti di idoneità («fit and proper assessments») dei membri degli organi direttivi svolta dalla BCE in caso di nuove abilitazioni o di variazioni nella composizione di tali organi³⁷⁶. A livello di Stati membro, l’Irlanda ha introdotto un regime di responsabilità. La Germania non ha un regime di questo tipo, ma dispone di norme che consentono all’autorità di vigilanza sui mercati finanziari (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, BaFin) di avviare procedimenti contro istituti o singole persone che violano il diritto in materia di vigilanza.

Gli Stati Uniti hanno scelto di non introdurre un regime di responsabilità dopo la crisi finanziaria. Tale decisione è stata dettata dal fatto che le autorità statunitensi competenti a livello federale e statale possiedono già ampi poteri per intraprendere azioni dirette contro le persone sospettate di cattiva condotta, indipendentemente dal loro livello gerarchico all’interno dell’istituto.

Nel Regno Unito, dove vige il regime di responsabilità più sviluppato, si ritiene che queste regole abbiano contribuito sensibilmente a modificare il comportamento delle persone nella giusta direzione.

³⁷⁶ Organo di vigilanza bancaria della BCE, *Verifica dei requisiti di idoneità*, sito web.

15.3.2.2 Linee guida del FSB

Nel 2018 il FSB ha pubblicato una guida («toolkit») intesa a rafforzare le disposizioni quadro sulla governance per ridurre il rischio di comportamenti scorretti³⁷⁷. Il documento è destinato agli istituti finanziari e alle autorità di vigilanza e chiede, tra le altre cose, che le aziende migliorino le procedure di attribuzione delle responsabilità individuali e che le autorità di vigilanza le attuino.

Nel 2023 il FSB ha condotto una «peer review» in Svizzera in cui ha esaminato l'approccio svizzero alla problematica TBTF e formulato una serie di raccomandazioni. Una di queste era l'introduzione di un regime di responsabilità³⁷⁸.

15.3.3 Valutazione

La richiesta di una migliore attribuzione della responsabilità individuale è stata avanzata ancor prima della crisi di Credit Suisse e ribadita alla luce delle conoscenze acquisite in seguito alla crisi. Nel suo rapporto, la FINMA ha affermato di avere constatato evidenti lacune sul piano della responsabilità individuale. L'autorità di vigilanza ha sottolineato la necessità di intervenire in particolare per garantire un'adeguata cultura del rischio e d'impresa da parte dei membri del consiglio di amministrazione e della direzione.

L'alta dirigenza può influire in modo rilevante sulla cultura che domina all'interno di un'azienda. Nel caso delle SIB e in particolar modo delle G-SIB, l'alta dirigenza ha un'importante responsabilità speciale non solo nei confronti della propria banca e dei relativi gruppi di interesse, ma anche nei confronti dell'economia svizzera e della Confederazione.

Il rafforzamento della responsabilità individuale è quindi una richiesta legittima. Sebbene la FINMA già disponga di strumenti che hanno un impatto sulle singole persone e che potrebbero essere ampliati puntualmente (v. n. 16.4), in Svizzera non esiste ancora uno strumento di vigilanza sotto forma di regime di responsabilità.

Un tale regime contribuirebbe in misura sostanziale al rafforzamento della regolamentazione TBTF e in generale alla stabilità e all'integrità della piazza finanziaria svizzera. Come già richiesto dagli ambienti politici, il regime dovrebbe inserirsi nell'attuale quadro normativo e responsabilizzare i dirigenti senza ostacoli burocratici³⁷⁹.

15.3.4 Possibile misura

Come possibile misura può essere introdotto un regime di responsabilità che può essere sancito a livello di legge come requisito organizzativo esplicito. La norma può essere concretizzata a livello di ordinanza. In linea di principio, questo regime può

³⁷⁷ FSB, *Strengthening Governance Frameworks to Mitigate Misconduct Risk: A Toolkit for Firms and Supervisors*, 20 aprile 2018.

³⁷⁸ FSB, *Peer Review of Switzerland*, 29 febbraio 2024.

³⁷⁹ Po. 21.3893.

essere introdotto per le SIB attive a livello internazionale, per tutte le SIB, per tutte le banche o eventualmente per altri istituti finanziari.

15.3.4.1 Obiettivo di un regime di responsabilità

Il regime di responsabilità ha lo scopo di garantire una chiara attribuzione delle responsabilità, in particolare per l'alta dirigenza³⁸⁰. Ciò implica non solo una chiara definizione delle responsabilità, ma anche l'obbligo di assumerle. Tra le principali responsabilità vi è l'obbligo dei dirigenti di prevenire comportamenti scorretti nel loro ambito di competenza.

Per raggiungere questo obiettivo le persone devono ricevere i giusti stimoli, per esempio, devono essere consapevoli che se violano un obbligo saranno sanzionate dall'istituto stesso (p. es. riduzione della retribuzione variabile) o dall'autorità di vigilanza (p. es. divieto di esercizio della professione). L'attribuzione delle responsabilità serve quindi anche a responsabilizzare le persone tramite le sanzioni. Inoltre, per l'autorità di vigilanza diventa più semplice dimostrare la responsabilità individuale.

Quando si attua un regime di responsabilità è tuttavia necessario fare in modo che l'istituto interessato non debba sostenere oneri eccessivi e che ne possa trarre vantaggi.

15.3.4.2 Documentazione delle responsabilità

Le responsabilità delle persone soggette al regime di responsabilità sono adeguatamente documentate nel rispetto dei requisiti sanciti nella legge, aggiornate se necessario e comunicate sempre alla FINMA. Grazie alla documentazione, anche gli istituti sanno con precisione quali responsabilità sono attribuite alle singole persone e, in caso di comportamenti scorretti, è più semplice chiamare i responsabili a rispondere delle loro azioni.

15.3.4.3 Persone soggette al regime di responsabilità

Il regime di responsabilità è rivolto all'alta dirigenza, in particolare alle persone che devono garantire un'attività irreprensibile e che sono già soggette al relativo regime di garanzia di un'attività irreprensibile. Solitamente si tratta dei membri degli organi preposti all'alta direzione e alla gestione, ovvero, nel caso di una società anonima, il consiglio di amministrazione e la direzione.

In particolare negli istituti di grandi dimensioni è opportuno includere nella cerchia delle persone soggette anche i collaboratori subordinati all'organo preposto alla gestione, in quanto dispongono di ampie competenze decisionali. Inoltre, la cerchia degli interessati dovrebbe poter essere gestita in modo flessibile per tenere adeguatamente

³⁸⁰ Cfr. Oliveira, Walters e Zamil, *When the music stops – holding bank executives accountable for misconduct*, FSI Insights n. 48, 23 febbraio 2023.

conto delle strutture gestionali specifiche di un istituto. Appare altresì opportuno valutare la possibilità di stabilire un collegamento tra le persone soggette al regime di responsabilità e quelle soggette al regime di garanzia di un'attività irreprensibile.

15.3.4.4 Standard di diligenza

Le basi giuridiche devono definire chiaramente la portata della responsabilità di una singola persona nel suo ambito di competenza. Ciò significa che si deve stabilire uno standard di diligenza che definisca l'entità degli obblighi di un soggetto. Questo standard obbliga le singole persone ad adottare tutte le misure che si possono ragionevolmente pretendere per evitare comportamenti scorretti. Tale regola corrisponde al «reasonable steps criterion» sancito nel regime di responsabilità del Regno Unito.

15.3.4.5 Collegamento con le regole di retribuzione

Se una singola persona viene meno alle proprie responsabilità, deve essere sanzionata a livello finanziario intervenendo sull'importo della sua retribuzione. Questa sanzione è attuata direttamente dall'istituto o, nel caso questo si rifiuti, su ordine della FINMA. Affinché la FINMA possa impartire un tale ordine, deve essere creata una chiara base legale in materia.

15.3.4.6 Questioni da chiarire in fase di attuazione

Nel quadro dello sviluppo di un regime di responsabilità, è necessario chiarire una serie di questioni, tenendo conto degli insegnamenti tratti all'estero³⁸¹:

- campo di applicazione territoriale: il regime deve essere applicato solo sul territorio svizzero o anche a livello transfrontaliero, ovvero negli altri luoghi in cui l'istituto svolge le sue attività? Come può l'approccio svizzero tenere conto di un regime di responsabilità a cui è soggetta una singola persona all'estero?
- Proporzionalità: come devono essere definite le regole per gli istituti in base alle loro dimensioni e ai loro rischi?
- Obblighi di documentazione: cosa devono documentare gli istituti in relazione all'attribuzione delle responsabilità? Quali documenti devono presentare alla FINMA?
- Vigilanza sull'osservanza delle regole: in che misura gli istituti sono responsabili della sorveglianza e dell'applicazione delle regole? Quali procedure di controllo sono necessarie? Quali sono i compiti della FINMA?

³⁸¹ Le considerazioni seguenti si basano sulle raccomandazioni della perizia di PA Consulting. Per maggiori dettagli cfr. pagg. 33 segg. di tale perizia.

- Punti di collegamento con altre tematiche relative alla vigilanza: quali collegamenti esistono con le regole di retribuzione o la verifica della garanzia di un'attività irreprensibile?
- Applicazione del diritto in materia di vigilanza: gli strumenti di «enforcement» a disposizione della FINMA sono compatibili con l'introduzione di un regime di responsabilità?
- Ripercussioni in altri ambiti del diritto: quali altre ripercussioni vi sono per le responsabilità derivanti dal diritto pubblico e penale?

15.4 Retribuzioni

15.4.1 Situazione iniziale

La retribuzione dei dirigenti e degli specialisti è sempre stato un tema centrale del governo d'impresa degli istituti finanziari. I sistemi di retribuzione possono influire notevolmente sul successo di un istituto finanziario. Se strutturati nel modo giusto, possono fornire un incentivo duraturo alla motivazione del personale, alle loro prestazioni e quindi al successo aziendale. Al contrario, un sistema di retribuzione strutturato in modo inadeguato rischia di creare falsi incentivi e portare quindi a ragionamenti finalizzati al profitto a breve termine e all'assunzione di rischi eccessivi, che sul lungo periodo possono compromettere il successo dell'azienda. Questa considerazione ha trovato conferma durante la crisi di Credit Suisse.

Negli istituti finanziari i sistemi di retribuzione rappresentano anche strumenti di gestione dei rischi. Per questo motivo, in particolare dopo la crisi finanziaria del 2007–2008, in tutto il mondo sono stati intrapresi sforzi per disciplinare le retribuzioni in questo settore.

In Svizzera occorre distinguere tra due approcci normativi: da un lato, le retribuzioni versate all'alta dirigenza di società anonime quotate in borsa, tra cui rientrano anche gran parte degli istituti finanziari, sono disciplinate nel diritto privato e nel diritto delle obbligazioni. Dall'altro, la FINMA integra i sistemi di retribuzione di banche, assicurazioni e istituti finanziari in altri settori nella sua attività di vigilanza³⁸².

15.4.1.1 Norme del diritto privato

I principi che disciplinano le retribuzioni dei membri degli organi di direzione delle società anonime quotate in borsa sono sanciti all'articolo 95 capoverso 3 Cost. Questi stabiliscono che l'assemblea generale vota annualmente l'importo globale delle retribuzioni del consiglio di amministrazione, della direzione e dell'organo consultivo. La Svizzera è quindi una delle giurisdizioni con le norme «say on pay» più severe.

³⁸² FINMA, *Circolare 2010/1 Sistemi di remunerazione; Standard minimi per i sistemi di remunerazione negli istituti finanziari*, 21 ottobre 2009.

È inoltre vietato versare liquidazioni, retribuzioni anticipate e altre retribuzioni speciali ai membri dei vari organi. Gli statuti devono disciplinare l'ammontare dei crediti, dei prestiti e delle rendite ai membri degli organi, il piano economico, il piano di partecipazione e il numero di mandati esterni di questi ultimi, nonché la durata dei contratti di lavoro dei membri di direzione. L'infrazione di queste disposizioni può essere punita con la pena detentiva e con la pena pecuniaria.

Questa disposizione costituzionale è stata concretizzata e attuata nell'ordinanza del 20 novembre 2013³⁸³ contro le retribuzioni abusive nelle società anonime quotate in borsa (OReSA). È stata inserita nel CO nell'ambito della revisione del diritto in materia di società anonima³⁸⁴. Le misure possono essere suddivise in tre ambiti normativi: trasparenza grazie alla relazione sulle retribuzioni (art. 734–734f CO), diritto degli azionisti di partecipare alla discussione durante il voto dell'assemblea generale sulle retribuzioni (art. 735–735b CO) e retribuzioni vietate (art. 735c e 735d CO).

Le complesse regole sulla retribuzione variabile che limitano la flessibilità delle aziende derivano soprattutto dalla giurisprudenza, in particolare se le retribuzioni variabili vengono classificate come componenti del salario e non come gratifiche³⁸⁵.

15.4.1.2 Norme del diritto in materia di mercati finanziari

Non esistono disposizioni a livello di legge od ordinanza che disciplinano in modo specifico come gestire le retribuzioni in caso di violazione delle norme in materia di vigilanza. Solo se a una SIB o alla sua società madre è accordato un aiuto statale con fondi della Confederazione, il Consiglio federale ha la facoltà di ordinare misure concernenti le retribuzioni (art. 10a LBCR). Queste possono comprendere in particolare il divieto di versare retribuzioni variabili o l'ordine di adeguare il sistema di retribuzione.

In futuro, il Consiglio federale deve essere espressamente autorizzato, a determinate condizioni, a obbligare una SIB che ha ricevuto un aiuto statale finanziato con fondi della Confederazione a chiedere la restituzione delle retribuzioni variabili già versate (art. 10a cpv. 2 lett. c D-LBCR)³⁸⁶. L'articolo 25 dell'ordinanza del 6 novembre 2019³⁸⁷ sui servizi finanziari (OSerFi) dispone di norme sui sistemi retributivi dei fornitori di servizi finanziari volte a impedire che il loro sistema retributivo incentivi a disattendere gli obblighi legali o a tenere un comportamento dannoso nei confronti dei clienti.

Attualmente il diritto svizzero non prevede la possibilità di chiedere la restituzione delle retribuzioni già versate, indipendentemente dal fatto che nel caso specifico sia stato accordato un aiuto statale.

³⁸³ RS 221.331

³⁸⁴ Art. 732–735d CO.

³⁸⁵ Per una panoramica più approfondita cfr. Geiser, *Rechtsprechungspanorama Arbeitsrecht*, Aktuelle Juristische Praxis 2021, pagg. 1407 segg.

³⁸⁶ Oggetto del Consiglio federale 23.062

³⁸⁷ RS 950.11

La circolare della FINMA sui sistemi di remunerazione (circ. 2010/1)³⁸⁸ presenta la prassi di vigilanza codificata nell'ambito dei sistemi di retribuzione degli istituti finanziari, definendo gli standard minimi per l'elaborazione, l'attuazione e la pubblicazione in questo ambito. Gli istituti finanziari hanno l'obbligo di attuare la circolare se le loro dimensioni superano il limite fissato³⁸⁹ (determinato in base ai fondi propri necessari o al capitale previsto). È tuttavia possibile derogare agli standard minimi, a condizione che le deroghe siano motivate e rese pubbliche (approccio «comply or explain»).

L'elaborazione e l'attuazione della politica di retribuzione di un istituto finanziario è di competenza dell'organo preposto all'alta direzione. Quest'ultimo emana un regolamento in materia di retribuzione che si applica a tutte le persone a servizio dell'istituto finanziario. La struttura e l'ammontare delle retribuzioni complessive devono essere in linea con la politica di rischio dell'istituto finanziario e promuovere la consapevolezza dei rischi.

Le retribuzioni variabili sono assegnate alle singole unità e persone secondo criteri sostenibili e comprensibili, in linea con la politica commerciale e di rischio dell'istituto finanziario. In base a quanto stabilito dalla circolare, la retribuzione deve essere proporzionale alla responsabilità strategica od operativa e ai rischi per i quali una persona è chiamata a rispondere. A tal fine occorre considerare tutti i rischi essenziali che rientrano nella sfera d'influenza di una persona, comprese le unità organizzative a essa subordinate. Le retribuzioni e i criteri di assegnazione determinanti non devono costituire un incentivo ad assumere rischi eccessivi, violare il diritto o le direttive vigenti oppure non rispettare le convenzioni.

Secondo la circolare della FINMA, le retribuzioni differite subordinano la retribuzione all'andamento futuro della performance e dei rischi dell'istituto finanziario. Devono essere pianificate allo scopo di rafforzare nei beneficiari la consapevolezza del rischio e di incitarli a operare in un'ottica a lungo termine. Il termine è fissato in base all'orizzonte temporale dei rischi assunti dalla persona beneficiaria. Questo termine è di almeno tre anni per le retribuzioni differite dei membri della direzione, delle persone che percepiscono una retribuzione complessiva proporzionalmente elevata e di coloro la cui attività influisce in maniera significativa sul profilo di rischio dell'istituto finanziario.

Più le responsabilità e la retribuzione complessiva del beneficiario sono elevate, maggiore è la parte di retribuzione versata in maniera differita. Per i membri della direzione, le persone che percepiscono una retribuzione complessiva proporzionalmente elevata e coloro la cui attività influisce in maniera significativa sul profilo di rischio dell'istituto finanziario, una parte cospicua della retribuzione va corrisposta in modo differito.

³⁸⁸ FINMA, *Circolare 2010/1 Sistemi di remunerazione; Standard minimi per i sistemi di remunerazione negli istituti finanziari*, 21 ottobre 2009.

³⁸⁹ Banche, società di intermediazione mobiliare, gruppi e conglomerati finanziari che a livello di singolo istituto, di gruppo o di conglomerato finanziario devono disporre di fondi propri necessari pari ad almeno fr. 10 mia. Imprese, gruppi e conglomerati assicurativi che a livello di impresa, di gruppo o di conglomerato assicurativo devono detenere fondi propri necessari in funzione dei rischi a cui l'impresa, il gruppo o il conglomerato assicurativo sono esposti pari ad almeno fr. 15 mia.

La circolare illustra come promuovere ai livelli gerarchici più alti una cultura della responsabilità individuale e imprenditoriale riducendo così i comportamenti individuali scorretti. Rispetto alle linee guida del FSB o alle strategie di attuazione adottate in altre giurisdizioni (p. es. UE) la circolare della FINMA risulta stringata e generica. Non fa riferimento alla cultura aziendale né cita criteri di valutazione non finanziari (p. es. qualità della gestione dei rischi, rispetto del codice di condotta aziendale).

15.4.1.3 Imposizione delle retribuzioni

Secondo il diritto vigente l'intero reddito da attività lucrativa dipendente è assoggettato all'imposta sul reddito e ai contributi sociali, indipendentemente dal fatto che si tratti di una retribuzione fissa o variabile o di una combinazione tra le due. Ad eccezione della progressione delle imposte, non viene fatta alcuna distinzione che tenga conto dell'ammontare del reddito. Un'azienda può detrarre dall'utile netto i costi salariali in quanto oneri giustificati dall'uso commerciale e ridurre così il suo carico fiscale.

Nel diritto vigente si applicano i principi dell'imposizione secondo la capacità economica e dell'uguaglianza giuridica. Negli anni successivi alla crisi finanziaria del 2007–2008 la maggiore imposizione delle retribuzioni più elevate è sempre stata oggetto di dibattiti politici. Sono stati pertanto presentati numerosi interventi parlamentari in materia che le Camere federali hanno regolarmente respinto³⁹⁰.

15.4.2 Confronto internazionale

15.4.2.1 FSB

A livello internazionale il FSB ha pubblicato linee guida sul governo d'impresa. Nel quadro dei lavori volti a ridurre il rischio di comportamenti scorretti, nel 2018 il FSB ha pubblicato una guida supplementare relativa all'uso degli strumenti di compensazione per contrastare il rischio di comportamenti scorretti³⁹¹ a integrazione dei principi retributivi esistenti del 2009³⁹². Nella guida supplementare viene stabilito che il consiglio di amministrazione è responsabile del sistema di retribuzione e della relativa sorveglianza, mentre la direzione è responsabile dell'attuazione.

La propensione al rischio definita dal consiglio di amministrazione deve essere suddivisa in modo chiaro e comprensibile tra gli ambiti di attività e presa in considerazione nella retribuzione dei responsabili, che si assumono così la responsabilità delle loro azioni. Il consiglio di amministrazione garantisce che la direzione si assuma la responsabilità dell'elaborazione e dell'attuazione di un programma di retribuzione che contribuisca efficacemente a prevenire ed eliminare i comportamenti scorretti. I criteri

³⁹⁰ P. es.: Iv. Pa. 08.523, Mo. 09.408 e Mo 10.3351.

³⁹¹ FSB, *Supplementary Guidance to the FSB Principles and Standards on Sound Compensation Practices – The use of compensation tools to address misconduct risk*, 9 marzo 2018.

³⁹² FSB, *FSF Principles for Sound Compensation Practices*, 2 aprile 2009.

di valutazione non finanziari (p. es. qualità della gestione dei rischi, rispetto del codice di condotta aziendale) mirano a garantire che sul lungo periodo il personale si comporti in linea con la strategia, i valori e la cultura aziendale.

Al verificarsi di un comportamento scorretto, le misure concrete comprendono non solo la riduzione o la perdita della retribuzione variabile (differita; *malus*), ma anche la restituzione della retribuzione già versata («clawback»). Il FSB propone criteri chiari al riguardo.

15.4.2.2 Principali norme nazionali

La SFI ha commissionato una perizia sulle norme in materia di retribuzione a Winfried Ruigrok e a Wei Lin dell'Università di San Gallo (cfr. pag. 321). La perizia comprende, tra l'altro, una panoramica completa degli approcci normativi in diverse giurisdizioni e approfondisce vari aspetti della normativa in materia di retribuzione. Le considerazioni seguenti sono strettamente basate su questa perizia. Di seguito sono presentati diversi aspetti della normativa nazionale³⁹³.

Clausole di restituzione

Dal confronto internazionale emerge che dopo la crisi finanziaria del 2007–2008 si sono ampiamente affermate in particolare le clausole di «clawback».

Negli Stati Uniti, con il «Sarbanes Oxley Act» del 2002, è stata introdotta una clausola di restituzione obbligatoria ma restrittiva: secondo tale clausola è possibile chiedere solo la restituzione delle retribuzioni corrisposte al CEO o al CFO nei casi in cui sia stato necessario adeguare gli indicatori finanziari nel rapporto di gestione a causa di un comportamento scorretto³⁹⁴. L'applicazione di tale clausola compete all'autorità di vigilanza SEC e non alla rispettiva impresa. Nell'ambito del «Dodd Frank Act» del 2010 era stato proposto un obbligo di restituzione più ampio, basato sulle prestazioni, da applicare a tutti i dirigenti e che non presupponeva un comportamento scorretto. Tuttavia, fino ad oggi non sono ancora entrate in vigore le disposizioni attuative di questo ampio obbligo di restituzione. La clausola di restituzione è presente in altre forme anche in altri ordinamenti giuridici.

Differimento delle retribuzioni variabili dovuto ai periodi di sospensione

La retribuzione differita è la parte del compenso del collaboratore che gli spetta ma che viene ancora trattenuta. Il versamento avviene se dopo un periodo di osservazione sono soddisfatte determinate condizioni (p. es. raggiungimento degli obiettivi in termini di ricavi, rispetto delle disposizioni interne).

Nelle singole giurisdizioni vigono prassi diverse per quanto riguarda i periodi di sospensione e la percentuale della retribuzione variabile differita. Negli Stati Uniti non viene stabilito né il periodo minimo di differimento né la percentuale trattenuta. Per contro, nell'UE e nel Regno Unito, la percentuale della retribuzione variabile differita è molto elevata e il periodo minimo di sospensione è compreso tra quattro e sette anni.

³⁹³ Perizia Ruigrok e Lin, pagg. 9–12.

³⁹⁴ Section 304 «Sarbanes Oxley Act» 2002, 15 U.S.C. § 7243 (2002).

Limiti massimi per le retribuzioni variabili rispetto alla retribuzione fissa («caps»)

Alcune giurisdizioni hanno stabilito limiti massimi per le retribuzioni variabili rispetto alla retribuzione fissa («bonus caps»). Nell'UE, dal 2014 la direttiva 2013/36/UE³⁹⁵ sui requisiti patrimoniali contiene disposizioni sul pagamento di bonus ai collaboratori per evitare che gli enti creditizi versino ai propri dipendenti bonus per incoraggiarli ad assumere rischi eccessivi. La direttiva prevede un rapporto massimo tra la componente fissa e il pagamento di bonus per tutti i collaboratori interessati. L'importo dei bonus non deve superare la retribuzione di base annua stabilita per il collaboratore. A determinate condizioni, l'assemblea generale può autorizzare il pagamento di bonus d'importo non superiore al doppio della retribuzione di base.

Dopo la Brexit il Regno Unito ha respinto un'applicazione globale dei «bonus caps» così come previsto dalla direttiva europea sui requisiti patrimoniali. I limiti massimi per le retribuzioni variabili sono stati aboliti a fine ottobre 2023³⁹⁶. Secondo le autorità di vigilanza sui mercati finanziari FCA e PRA, l'abolizione dei limiti massimi tra la componente retributiva fissa e quella variabile migliorerebbe l'efficacia del sistema di retribuzione, perché in questo modo verrebbe aumentata la quota retributiva che permette agli istituti di fissare gli incentivi per i loro collaboratori, per esempio, attraverso strumenti retributivi differiti o basati sulle performance o sul rischio. Inoltre le autorità sostengono che la soppressione dei limiti massimi eliminerebbe con il tempo un effetto involontario dell'attuale normativa, segnatamente l'aumento della quota fissa della retribuzione complessiva che impedisce agli istituti di ridurre i costi in periodi di difficoltà³⁹⁷.

Norme «say on pay»

Risultano ampiamente diffuse le norme che impongono alle imprese di far votare gli azionisti sulle retribuzioni dei dirigenti in occasione dell'assemblea generale annuale. Tra i Paesi con un mercato finanziario significativo gli unici due Paesi che non hanno introdotto regole di questo tenore sono Hong Kong e Singapore. Le cosiddette norme «say on pay» solitamente sono collocate nel diritto societario e sono strutturate in modi diversi.

Da un lato le votazioni degli azionisti sulle retribuzioni possono essere obbligatorie o volontarie per le imprese. Dall'altro il risultato delle votazioni può avere carattere vincolante per l'impresa o valere come raccomandazione. Nel 2011 l'autorità di vigilanza statunitense SEC ha introdotto una legge «say on pay» obbligatoria ma a carattere puramente consultivo. Allo stesso modo anche in Germania e in Canada il voto degli azionisti costituisce solo una raccomandazione. Nel Regno Unito, nei Paesi

³⁹⁵ Direttiva 2013/36/EU del Parlamento europeo, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, GU L 176 del 27.6.2013, pagg. 338–436.

³⁹⁶ Bank of England, *Remuneration: Ratio between fixed and variable components of total remuneration («bonus cap»)*, PRA Policy Statement 9/23, 24 ottobre 2023.

³⁹⁷ Bank of England, *Remuneration: Ratio between fixed and variable components of total remuneration («bonus cap»)*, PRA Consultation Paper 15/22, 19 dicembre 2022, punto 1.4.

Bassi, in Spagna e in Francia, al contrario, le norme «say on pay» sono sia obbligatorie che vincolanti.

15.4.3 Valutazione

I sistemi di retribuzione degli istituti finanziari sono diventati a tutti gli effetti strumenti efficaci per incentivare il successo di queste imprese. È tuttavia importante che questi sistemi di retribuzione evitino di creare incentivi sbagliati per il versamento di componenti variabili della retribuzione. Proprio a tale riguardo, i sistemi di retribuzione delle banche sono regolarmente oggetto di critiche, com'è accaduto segnatamente anche nella crisi di Credit Suisse.

Secondo il rapporto della FINMA³⁹⁸, nel caso di Credit Suisse l'evoluzione delle remunerazioni variabili ha seguito principalmente l'andamento dei mercati e solo subordinatamente l'andamento degli affari della banca. Le elevate remunerazioni variabili negli anni in cui la banca ha subito perdite, le conseguenze talora troppo lievi di comportamenti scorretti sulla remunerazione individuale nonché l'esclusione di eventi straordinari dal punto di vista della banca nella determinazione della remunerazione variabile hanno favorito lo sviluppo di una cultura del rischio non sufficientemente in linea con la responsabilità aziendale. Alla luce di tali considerazioni, in seguito all'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS la richiesta di regolamentare le remunerazioni o di fissare un limite alle remunerazioni variabili è stata oggetto di numerosi interventi parlamentari³⁹⁹.

Secondo il Consiglio federale è opportuno utilizzare i sistemi di retribuzione come strumento efficace a sostegno del governo d'impresa e del successo duraturo dell'impresa. Per poter raggiungere questo obiettivo è necessario concepire basi giuridiche adeguate. Nel diritto svizzero in materia di vigilanza, fatta eccezione per l'articolo 10a LBCR (misure concernenti le retribuzioni in caso di aiuto statale con fondi della Confederazione) e l'articolo 25 OSerFi, non sono presenti basi legali esplicite che sanciscano disposizioni applicabili al sistema di retribuzione degli istituti finanziari o stabiliscano le possibilità di intervento degli organi di vigilanza. La circolare della FINMA comprende norme di carattere generale relative all'organizzazione e, poiché codifica la prassi di vigilanza, non ha carattere normativo⁴⁰⁰. Contiene disposizioni generali e, per esempio, non copre neppure tutti gli aspetti dei principi del FSB in materia.

Una mozione⁴⁰¹ chiede inoltre di modificare la LBCR, sulla base dell'articolo 10a LBCR, affinché in caso di aiuti statali il Consiglio federale possa ordinare misure per limitare le ripercussioni sociali per gli impiegati o preservare i posti di lavoro. La concessione di un aiuto statale pone però in primo piano la stabilizzazione della SIB e l'interesse pubblico generale (p. es. la protezione della stabilità finanziaria). La di-

³⁹⁸ FINMA, *Rapporto della FINMA Insegnamenti tratti (lessons learned) dalla crisi di Credit Suisse*, 19 dicembre 2023, pag. 51.

³⁹⁹ P. es. Mo. 23.3494, Mo. 23.3462, Mo. 23.3452, Mo. 23.3495, Po. 23.3443, Po. 23.3442.

⁴⁰⁰ Art. 5 cpv. 2 dell'ordinanza del 13 dicembre 2019 concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari (RS **956.11**).

⁴⁰¹ Mo. 23.3458

sposizione di cui all'articolo 10a LBCR intende garantire che i fondi della Confederazione non vengano impiegati per il versamento di retribuzioni variabili. La concessione di un aiuto statale con fondi della Confederazione consentirebbe di raggiungere l'obiettivo sovraordinato volto alla protezione della stabilità finanziaria e di contrastare già la perdita incontrollata di posti di lavoro. Ulteriori misure volte a limitare le ripercussioni sociali vengono adottate dalle parti sociali.

15.4.4 Possibili misure

15.4.4.1 Basi legali per i requisiti dei sistemi di retribuzione

Con l'introduzione di una base legale esplicita è possibile definire e rafforzare i requisiti sostanziali dei sistemi di retribuzione e le possibilità di intervento degli organi di vigilanza. Con questa misura, determinate disposizioni della circolare FINMA sui sistemi di remunerazione vengono sancite a un livello normativo superiore. Disposizioni concrete sancite a livello di legge migliorano i requisiti che gli istituti devono soddisfare per creare sistemi di retribuzione completi e orientati al risultato, che incentivino il personale a evitare comportamenti scorretti.

In questo processo è importante creare un vincolo obbligatorio tra le disposizioni in materia di retribuzioni e l'assunzione dei rischi da parte dell'istituto. Inoltre, le norme di retribuzione sono collegate alla cultura aziendale e comprendono criteri di valutazione non finanziari volti a garantire che sul lungo periodo il comportamento dei collaboratori sia orientato alla strategia, ai valori e alla cultura aziendale come pure ai requisiti prudenziali. Oltre a questo, le disposizioni in materia di retribuzioni sono associate anche a un eventuale regime di responsabilità. Infine i sistemi di retribuzione dovrebbero garantire che, in caso di componenti della retribuzione differiti, i versamenti scaglionati non siano sfruttati per l'ottimizzazione fiscale. I versamenti differiti, anche a livello di tempistiche, devono avere come unico scopo quello di incentivare un modo di agire adeguato al rischio.

15.4.4.2 Sanzionamento dei comportamenti scorretti tramite misure concernenti le retribuzioni

Con un requisito normativo chiaro, nel caso in cui constatino comportamenti scorretti, gli istituti sono tenuti a sanzionare i responsabili con provvedimenti disciplinari. Tra questi rientrano, per esempio, riduzioni delle retribuzioni variabili assegnate, la richiesta di restituzione delle componenti retributive già corrisposte, la mancata promozione o l'assegnazione di mansioni di livello inferiore. Se l'istituto adotta provvedimenti disciplinari insufficienti o non li adotta affatto, la FINMA può obbligarlo ad agire in tal senso. Uno dei vantaggi di questa misura è che migliora il governo d'impresa. Inoltre, la responsabilità per la sorveglianza e il sanzionamento spetterebbe principalmente agli istituti e la FINMA interverrebbe solo in via sussidiaria.

15.4.4.3 Condizioni chiare per il versamento delle retribuzioni variabili

Un'altra misura consiste nell'introduzione di regole più chiare e stringenti che stabiliscano che le retribuzioni variabili sono definite in base al rischio e associate a incentivi adeguati. Ciò favorirebbe comportamenti responsabili in termini di rischi. Oltre alla questione di sapere se un istituto, un settore di attività, una divisione o un collaboratore abbia raggiunto gli obiettivi finanziari fissati, bisogna sempre chiedersi quali rischi e quale comportamento commerciale hanno permesso di raggiungere tali obiettivi. In questo modo si evita che l'azione dei collaboratori sia orientata all'ottimizzazione degli utili a breve termine.

Questo obiettivo può essere raggiunto collegando strumenti basati sulle prestazioni a indicatori appropriati. Per esempio, le componenti variabili della retribuzione devono essere corrisposte solo nel caso in cui la quota CET1 sia superiore alle aspettative di mercato o la dotazione di liquidità sia superiore ai requisiti previsti per le SIB in base all'OLiQ. Gli istituti devono allineare i loro strumenti retributivi anche a requisiti qualitativi nel rispetto dei principi comportamentali e delle linee guida e garantire che comportamenti scorretti rilevanti portino a una perdita del diritto alla retribuzione variabile.

15.4.4.4 Estensione del differimento delle retribuzioni variabili attraverso l'introduzione di periodi di sospensione

Rinviano il versamento delle quote variabili della retribuzione, si riduce da un lato il rischio di comportamenti scorretti e, dall'altro, i collaboratori rimangono legati all'istituto e questo permette un'osservazione delle prestazioni su un periodo più lungo. Inoltre si ha più tempo per disconoscere i bonus (malus) già assegnati ma non ancora corrisposti. In altre parole, le clausole di «clawback» (v. opzione di intervento qui sotto) decadono con un periodo di sospensione prolungato.

Infine, l'estensione del differimento delle retribuzioni variabili attraverso l'introduzione di periodi di sospensione consentirebbe anche un allineamento con numerosi ordinamenti giuridici esteri. Esistono tuttavia prove empiriche che dimostrano che un'estensione del periodo di sospensione può, in definitiva, condurre a retribuzioni più elevate per i dirigenti ai massimi livelli⁴⁰².

15.4.4.5 Introduzione di clausole di restituzione («clawback»)

Con l'introduzione di clausole di «clawback», se sono soddisfatte determinate condizioni, è possibile richiedere la restituzione delle retribuzioni già versate. Sono gli istituti stessi o gli istituti su ordine dell'autorità di vigilanza a imporre questo provvedi-

⁴⁰² Perizia Ruigrok e Lin, pagg. 36 seg.

mento. Le disposizioni in materia di restituzione possono scoraggiare un'eccessiva propensione al rischio e tengono conto del senso di giustizia pubblico.

Ma non bisogna sopravvalutarne gli effetti positivi. In primo luogo perché l'evidenza empirica circa gli effetti delle clausole di «clawback» è limitata e si basa principalmente su dati provenienti dagli Stati Uniti e raccolti in ambiti non ascrivibili al settore finanziario. In secondo luogo esistono prove del fatto che le disposizioni in materia di restituzione portano a retribuzioni più elevate per i dirigenti. In terzo luogo, finora tali disposizioni sono state attuate con successo a livello mondiale solo in pochi casi nel settore finanziario perché richiedono un notevole impegno a livello giuridico⁴⁰³.

15.4.4.6 Limitazione delle retribuzioni variabili

Con l'introduzione di limiti massimi per le retribuzioni variabili rispetto alla retribuzione fissa si riduce la propensione al rischio dei dirigenti. Tuttavia esistono prove empiriche del fatto che provvedimenti di questo tipo generano, anche se non intenzionalmente, un aumento delle retribuzioni fisse e quindi dei costi fissi dell'impresa, ciò che riduce in particolare in tempi di crisi la possibilità di abbattere i costi. Inoltre è ipotizzabile che limitando le retribuzioni variabili vengano meno anche i loro effetti positivi sull'operato dell'impresa e gli istituti finanziari ottengano quindi risultati inferiori alle loro possibilità. Infine, introducendo una limitazione di questo tipo vi è il rischio che i collaboratori di maggior talento si spostino in Paesi in cui non sono previsti limiti simili o vengano assunti in altri Paesi per poi essere trasferiti in Svizzera^{404, 405}.

Le stesse considerazioni valgono anche per il caso estremo di un eventuale divieto di versare retribuzioni variabili.

15.5 Conclusioni e combinazione di misure proposta nell'ambito del governo d'impresa

Nonostante i tre ambiti tematici del governo d'impresa in generale, della responsabilità individuale e delle retribuzioni siano stati analizzati singolarmente nei capitoli precedenti, queste misure, essendo correlate tra loro, devono essere valutate con un approccio trasversale. Nello specifico, un adeguato governo d'impresa nell'istituto è il presupposto affinché le responsabilità individuali vengano attribuite in modo sensato e i sistemi di retribuzione siano strutturati con criterio. Un regime di responsabilità sancisce in modo chiaro ed esplicito le responsabilità di ciascuno, il che da un lato facilita, segnatamente negli istituti finanziari di grandi dimensioni, la creazione di un sistema di retribuzione ad hoc e, dall'altro, consente agli organi di vigilanza di esigere l'attribuzione delle responsabilità e di punire eventuali infrazioni.

⁴⁰³ Perizia Ruigrok e Lin, pag. 36.

⁴⁰⁴ Perizia Ruigrok e Lin, pag. 30.

⁴⁰⁵ Ammann et al., *Reformbedarf in der Regulierung von «Too Big to Fail» Banken*, 19 maggio 2023, pag. 35.

Alla luce di tali considerazioni, il Consiglio federale ritiene opportuno attuare la seguente combinazione di misure:

- nel caso delle SIB ed eventualmente di tutte le banche è necessario rafforzare e concretizzare le basi legali relative ai requisiti in materia di governo d'impresa poiché, per le banche, non sono sufficientemente sviluppate, per esempio rispetto a quelle contenute nella LIsFi (v. possibili misure al n. 15.2.4). Tale rafforzamento colma efficacemente le carenze attuali ed è anche in linea con le normative estere;
- specialmente per le SIB è necessario introdurre un regime di responsabilità in base alla misura illustrata al numero 15.3.4. A tal fine è necessario concretizzare i requisiti relativi al governo d'impresa. Il regime di responsabilità ha lo scopo di garantire l'attribuzione e la documentazione delle responsabilità ai massimi livelli gerarchici. In caso di comportamento scorretto sarà più semplice risalire ai responsabili e sanzionarli. Tra le principali misure che la banca stessa può adottare per sanzionare vi sono quelle relative alle retribuzioni, motivo per cui il regime di responsabilità deve essere strettamente collegato al sistema di retribuzione;
- le basi giuridiche riguardanti i requisiti dei sistemi di retribuzione delle SIB ed eventualmente delle banche in generale devono essere rafforzate, in modo da porre fine a incentivi sbagliati e garantire che i sistemi di retribuzione siano orientati principalmente al successo economico e non promuovano l'assunzione di rischi eccessivi. L'aspetto fondamentale è che le banche sanzionino direttamente i comportamenti scorretti attraverso misure che interessano le retribuzioni. La FINMA deve intervenire soltanto nel caso in cui l'istituto non prenda i provvedimenti necessari. In particolare, deve essere possibile sospendere e revocare le retribuzioni variabili per periodi più lunghi (*malus*) oppure, nel caso siano già state corrisposte, chiederne la restituzione («clawback»). Una limitazione della retribuzione variabile, invece, non appare opportuna, in quanto l'evidenza empirica mostra svantaggi in questo senso⁴⁰⁶. In particolare, è probabile che una limitazione aumenti le retribuzioni fisse. Con l'attuazione dei requisiti posti ai sistemi di retribuzione deve essere chiarito il rapporto tra le nuove disposizioni e le vigenti disposizioni in materia di diritto del lavoro.

Considerate le ampie conseguenze di un fallimento aziendale, l'attuazione di queste misure, soprattutto l'introduzione del regime di responsabilità, interessa in particolare le SIB. Per tutte e tre le misure occorrerà tuttavia esaminare in fase di attuazione se sarà opportuno attuarle in maniera proporzionale alle altre categorie di banche o alla totalità degli istituti. Queste misure hanno un effetto principalmente preventivo e contribuiscono fortemente alla protezione del singolo e del sistema (cfr. art. 4 LFINMA). I requisiti relativi al governo d'impresa, inoltre, sono considerati requisiti organizzativi e quindi costituiscono condizioni di autorizzazione che ogni banca deve sostanzialmente soddisfare. Più la gestione dei rischi di una banca è già strutturata in modo adeguato, prima riuscirà a soddisfare questi requisiti.

⁴⁰⁶ Ammann et al., *Reformbedarf in der Regulierung von «Too Big to Fail» Banken*, 19 maggio 2023, pag. 35; perizia Ruigrok e Lin, pag. 4.

In fase di attuazione occorre garantire che i requisiti posti agli assoggettati alla vigilanza differiscano notevolmente a seconda delle loro dimensioni, della loro complessità e del loro profilo di rischio. Ciò significa che le banche piccole e a basso rischio con un modello di attività semplice devono essere soggette a requisiti minimi, mentre gli istituti grandi e particolarmente a rischio con un modello di attività e organizzativo eterogeneo devono aspettarsi norme più severe. In particolare per l'attuazione di un regime di responsabilità occorre garantire un'elevata efficienza e, in caso di attuazione che non si limiti soltanto alle SIB, si dovrà prestare attenzione alla proporzionalità, poiché essendo un concetto normativo nuovo, se il regime non è attuato in modo adeguato potrebbe richiedere un impegno molto elevato rispetto ai vantaggi che produce.

16 Strumenti e altri temi relativi alla vigilanza

16.1 Introduzione

Una vigilanza efficace è un elemento centrale della regolamentazione TBTF. In questo senso nella presente sezione vengono affrontati i possibili adeguamenti degli strumenti di vigilanza e altri temi che possono contribuire a rafforzarla. Mentre le tematiche affrontate nel capitolo 15 riguardavano principalmente la promozione del governo d'impresa all'interno degli istituti sottoposti a vigilanza, le considerazioni seguenti mirano a rafforzare la vigilanza, che indirettamente dovrebbe migliorare il governo d'impresa degli assoggettati alla vigilanza.

Sebbene la vigilanza sulle SIB sia al centro dell'attenzione, la discussione degli altri temi relativi alla vigilanza non si limita naturalmente soltanto alle SIB, ma comprende in generale anche le banche che non hanno rilevanza sistemica e altri istituti finanziari.

Di seguito vengono quindi affrontati i seguenti temi:

- *informazione del pubblico* (n. 16.2) e *sanzioni amministrative pecuniarie* (n. 16.3): a seguito dell'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS, la FINMA ha espresso pubblicamente il desiderio di fornire maggiori informazioni sulla sua attività di «enforcement» e di disporre di una competenza di infliggere sanzioni amministrative pecuniarie («multe») ⁴⁰⁷. La richiesta di applicare sanzioni in tal senso è stata avanzata anche nel postulato Birrer-Heimo 21.6428 ⁴⁰⁸;
- *ulteriori strumenti per stabilire la responsabilità di istituti e singole persone* (n. 16.4): gli strumenti di vigilanza attuali possono essere adeguati in modo puntuale per stabilire meglio la responsabilità degli assoggettati alla vigilanza e singole persone. In questo caso la discussione si concentra sul divieto di esercizio della professione, sulla confisca, sulla verifica della garanzia di un'attività irreprensibile, sull'obbligo d'informazione e di notifica secondo la LFINMA e sul whistleblowing;

⁴⁰⁷ Cfr. p. es. FINMA, *Incontro della FINMA con i media: discorso della prof. dott. Marlene Amstad*, 5 aprile 2023; *Rapporto della FINMA Insegnamenti tratti (lessons learned) dalla crisi di Credit Suisse*, 19 dicembre 2023.

⁴⁰⁸ Po. 21.4628

- *impiego delle società di audit* (n. 16.5): la verifica dell’osservanza delle disposizioni previste dalle leggi sui mercati finanziari viene effettuata prevalentemente avvalendosi di società di audit. È opportuno chiedersi in che misura le condizioni quadro giuridiche relative all’impiego di queste società debbano essere adeguate;
- *durata della procedura* (n. 16.6): la durata delle procedure per l’applicazione del diritto in materia di vigilanza può rappresentare un problema, in particolare nel caso delle SIB. È opportuno verificare in che misura questa durata possa essere ridotta;
- *competenza del consiglio di amministrazione della FINMA* (n. 16.7): il consiglio di amministrazione della FINMA decide, tra le altre cose, in merito agli affari di grande portata. È necessario esaminare se questa competenza del consiglio di amministrazione della FINMA sia appropriata;
- *dotazione di risorse della FINMA* (n. 16.8): un’adeguata dotazione di risorse è un requisito importante per vigilare in modo efficace, in particolar modo sulle SIB. Spetta alla FINMA stabilire e procurarsi le risorse di cui necessita.

I numeri 16.2–16.6 illustrano le possibili misure da adottare negli ambiti tematici trattati, che sono valutate ponderandone i vantaggi e gli svantaggi. Infine, al termine del rispettivo numero vengono tratte le conclusioni per ogni singola misura. Viene consigliato di attuare le misure che conducono a conclusioni per lo più positive, di verificare quelle che richiedono analisi più approfondite, mentre non viene suggerita l’attuazione di quelle giudicate per lo più negativamente. Per quanto concerne singole misure, come quella che riguarda le competenze del consiglio di amministrazione della FINMA, è necessario attendere e considerare i risultati della CPI.

16.2 Informazione del pubblico

16.2.1 Situazione iniziale

Nella vigente LFINMA la pubblicazione di informazioni in materia di vigilanza da parte della FINMA è trattata in due diversi articoli: l’articolo 22 e l’articolo 34.

16.2.1.1 Informazione del pubblico in base all’articolo 22 LFINMA

Secondo quanto stabilito dall’articolo 22 LFINMA, la FINMA informa il pubblico sulle sue attività e prassi di vigilanza. Questa disposizione serve esclusivamente a soddisfare la necessità di informazione e trasparenza e non costituisce una misura della FINMA. Al capoverso 1 impone alla FINMA l’obbligo di informare con regolarità fornendo informazioni generali e aggregate.

È necessario quindi fare una distinzione tra la misura di denuncia («naming and shaming») discussa di seguito (art. 34 LFINMA), che richiede il passaggio in giudicato della relativa decisione, e la comunicazione della FINMA sui procedimenti in corso

prevista dall'articolo 22 LFINMA. La FINMA generalmente non informa su singoli procedimenti eccetto che ve ne sia speciale necessità dal profilo della legislazione in materia di vigilanza (cpv. 2). Questo capita, in particolare, se l'informazione è necessaria:

- alla protezione dei partecipanti al mercato o degli assoggettati alla vigilanza;
- alla rettifica di informazioni false o fallaci; oppure
- alla tutela della reputazione della piazza finanziaria svizzera.

Inoltre, se ha precedentemente informato in merito a un procedimento, la FINMA è tenuta a informare il pubblico sulla relativa archiviazione⁴⁰⁹. Oltretutto l'articolo 22 LFINMA non può essere utilizzato come base per un'informazione al fine di sanzionare un istituto o una persona. L'unico obiettivo dovrebbe essere quello di rispondere all'esigenza di trasparenza e informazione del pubblico⁴¹⁰. In questo ambito la FINMA deve tenere conto dei diritti della personalità degli interessati⁴¹¹.

I media nutrono sempre grande interesse quando emergono casi di effettivi o presunti comportamenti scorretti da parte delle banche e dei loro collaboratori⁴¹². Pertanto si creano regolarmente conflitti di obiettivi tra l'interesse del pubblico a essere informato in modo sufficiente su eventuali irregolarità e l'interesse dei soggetti coinvolti di decidere se, come e quando essere citati dai media durante un procedimento di «enforcement» della FINMA⁴¹³.

Dal momento che l'informazione del pubblico è un tema delicato, l'unico aspetto importante non consiste soltanto nel sapere se e come la FINMA fornisca informazioni su un procedimento. Anche il momento in cui viene fornita una determinata informazione può, nel caso di istituti quotati in borsa, influire notevolmente sul corso azionario e far scattare per l'istituto interessato eventuali obblighi dettati dalle disposizioni sulla pubblicità ad hoc, che possono spingere la FINMA a informare immediatamente⁴¹⁴. Alla luce di queste considerazioni, la FINMA usa discernimento quando si basa sulla disposizione di legge derogatoria che le consente di fornire informazioni su specifici procedimenti⁴¹⁵.

Nella sua comunicazione sui procedimenti la FINMA deve evitare di esprimere pregiudizi, anche se l'interesse dei media può essere molto elevato. L'eventuale pubbli-

⁴⁰⁹ Art. 22 cpv. 3 LFINMA.

⁴¹⁰ Beck, «Enforcementverfahren der FINMA und Dissonanz zum nemo tenetur-Grundsatz», in Zobl et al. (a c. di), *Schweizer Schriften zum Finanzmarktrecht*, Zurigo 2019, pag. 166, n. marg. 423.

⁴¹¹ Art. 22 cpv. 4 LFINMA.

⁴¹² In alcuni mesi la FINMA riceve oltre 100 richieste dai giornalisti, come riportato da Wyss e Zulauf, «Informationsmittel», in Zulauf e Wyss (a c. di), *Finanzmarktenforcement*, Berna 2022, pagg. 495 segg.

⁴¹³ Wyss e Zulauf, «Problematik der FINMA-Kommunikation», in Zulauf e Wyss (a c. di), *Finanzmarktenforcement*, Berna 2022, pagg. 483 segg.

⁴¹⁴ Wyss e Zulauf, «Problematik der FINMA-Kommunikation», in Zulauf e Wyss (a c. di), *Finanzmarktenforcement*, Berna 2022, pag. 490 segg.

⁴¹⁵ Wyss e Zulauf, «Rechtsmittel gegen die FINMA», in Zulauf e Wyss (a c. di), *Finanzmarktenforcement*, Berna 2022, pag. 501, che fa riferimento al rapporto tra 64 informazioni secondo l'art. 22 cpv. 2 LFINMA e un totale di circa 500 decisioni di «enforcement» tra il 2009 e il 2022.

cazione di informazioni presuppone l'accertamento dei fatti e una valutazione degli aspetti fondamentali⁴¹⁶.

16.2.1.2 **Pubblicazione di una decisione in materia di vigilanza in base all'articolo 34 LFINMA**

Al termine di un procedimento di «enforcement», adottando il principio di «naming and shaming», la FINMA può pubblicare una decisione se 1) sono state violate gravemente le disposizioni legali in materia di vigilanza, 2) la decisione è passata in giudicato e 3) la pubblicazione è stata ordinata nella decisione stessa. Date le importanti conseguenze che questo tipo di pubblicazione può avere per i soggetti interessati, sia il legislatore che i tribunali hanno posto limiti stringenti a questo strumento di vigilanza con carattere sanzionatorio per motivi legati alla proporzionalità e alla protezione della personalità⁴¹⁷. Di conseguenza, la FINMA pubblica soltanto una piccola parte delle sue decisioni in virtù dell'articolo 34 LFINMA, principalmente decisioni concernenti attività illecite a scopo di avvertimento⁴¹⁸.

16.2.2 **Confronto internazionale**

16.2.2.1 **Germania**

La BaFin segue una prassi informativa più estesa rispetto alla FINMA. Diverse leggi sui mercati finanziari prevedono infatti che le misure attuate dalla BaFin contro imprese o dirigenti, così come le decisioni di comminare multe, vengano regolarmente rese note pubblicando anche i nomi degli interessati⁴¹⁹. Secondo le formulazioni delle pertinenti disposizioni di legge la pubblicazione deve essere regolare, anche se determinate formulazioni della BaFin concedono un margine di discrezionalità a questo

⁴¹⁶ Wyss e Zulauf, «Policy und Praxis der FINMA zur Kommunikation», in Zulauf e Wyss (a c. di), *Finanzmarktenforcement*, Berna 2022, pag. 493.

⁴¹⁷ Kuhn, «Veröffentlichung einer Verfügung und Unterlassungsanweisung», in Zulauf e Wyss (a c. di.), *Finanzmarktenforcement*, Berna 2022, pag. 386 e TF 2C 318/2020, consid. 4.1.2; in base al quale una violazione specifica marginale degli obblighi sanciti dal diritto in materia di mercati finanziari avvenuta una sola volta non giustifica questo tipo di misure. I tribunali chiedono inoltre che la pubblicazione sia limitata a livello oggettivo, spaziale, temporale e personale, cfr. TF 2C 92/2019, consid. 5.4.3.1.

⁴¹⁸ Abegglen e Schaub, *Intransparentere FINMA-Praxis*, SZW/RSDA 5/2020, pag. 576.

⁴¹⁹ P. es. § 60b par. 1 legge tedesca sul sistema creditizio («Kreditwesengesetz», KWG), § 84 par. 1 legge tedesca sugli istituti di intermediazione mobiliare («Wertpapierinstitutsgesetz», WpIG) o § 57 par. 1 legge tedesca sul riciclaggio di denaro («Geldwäschegesetz», GwG).

riguardo⁴²⁰. Allo stesso modo le leggi prevedono che le misure siano rese note su base anonima oppure differite, qualora siano soddisfatte determinate condizioni⁴²¹. Sul proprio sito Internet la BaFin pubblica inoltre anche segnalazioni contro specifiche imprese nel caso in cui abbia il sospetto o abbia constatato che un'impresa opera in modo illecito⁴²².

16.2.2.2 Regno Unito

Anche nel Regno Unito la FCA e la PRA in generale sono tenute a informare di determinate decisioni indicando i nomi⁴²³. La FCA pubblica vari tipi di notifiche («statutory notice»), in particolare «warning notice», «decision notice» e «final notice»⁴²⁴. Non devono invece essere rese note le decisioni la cui pubblicazione, secondo la FCA, è ingiusta («unfair») per la persona contro la quale è stata attuata la misura, nuoce agli interessi dei consumatori o danneggia il sistema finanziario britannico⁴²⁵.

In generale le basi legali riportate per la FCA valgono anche per la PRA. Anche in questo caso non sono consentite le pubblicazioni che, secondo la PRA, sono «unfair» per la persona contro la quale è stata attuata la misura, arrecano un danno alla sicurezza o alla solvibilità delle imprese sottoposte alla vigilanza della PRA o pregiudicano la garanzia di una tutela adeguata dell'assicurato⁴²⁶.

⁴²⁰ Tenere presente che le formulazioni nei testi delle leggi non sono uniformi e gli articoli di legge citati possono differire leggermente tra di loro. Cfr. p. es. § 60b KWG, § 341a par. 1 n. 1 del codice tedesco sugli investimenti di capitale («Kapitalanlagegesetzbuch», KAGB) in cui al par. 1 n. 2 è riportata una formulazione potestativa e il destinatario della misura è informato della pubblicazione; § 123 par. 1 legge tedesca sulla negoziazione di titoli («Wertpapierhandelsgesetz», WpHG), in cui la disposizione presenta una formulazione potestativa e la pubblicazione deve essere necessaria e adatta a eliminare o evitare irregolarità; § 319 legge tedesca sulla sorveglianza degli assicuratori («Versicherungsaufsichtsgesetz», VAG), che prevede che l'autorità di vigilanza proceda alla pubblicazione nel caso in cui, dopo aver valutato gli interessi dei soggetti coinvolti, le sia richiesto per eliminare o evitare irregolarità e § 57 GwG.

⁴²¹ La pubblicazione avviene su base anonima se in questo modo è possibile garantire una tutela più efficace dei diritti della personalità. Se la pubblicazione avviene su base anonima ed è prevedibile che le motivazioni che hanno portato a questa scelta verranno meno entro un periodo di tempo limitato, è possibile rimandare la comunicazione (cfr. § 341 par. 2 KAGB).

⁴²² Varie leggi sui mercati finanziari come la KWG e il KAGB sanciscono una base legale per le notifiche da parte della BaFin. Al § 37 par. 4 KWG e al § 16 par. 8 KAGB viene pertanto stabilito che, nella misura in cui e fin quando sussistono fatti secondo cui l'ipotesi che un'impresa svolga attività bancarie o fornisca servizi finanziari in modo abusivo è giustificata o accertata, la BaFin è autorizzata a informare di tale sospetto o constatazione fornendo il nome o la ditta dell'impresa interessata.

⁴²³ Sec. 391(4) «Financial Services and Markets Act» 2000 (FSMA 2000); per le relative eccezioni cfr. Sec. 391(6) e (6A) FSMA 2000.

⁴²⁴ FCA, *Enforcement*, 19 luglio 2022. Al capitolo «Notices and Decisions», nella rubrica «Publications», sono riportati i diversi tipi di avvisi e decisioni della FCA, cfr. *Financial Conduct Authority, Publications*, sito web.

⁴²⁵ Section 391 Subsection 6 FSMA. L'*Enforcement Guide* esamina più nel dettaglio la prassi adottata effettivamente dalla FCA, cfr. FCA, *EG 1 – FCA Handbook*.

⁴²⁶ Section 391 Subsection 6A FSMA 2000.

16.2.2.3 Stati Uniti

Negli Stati Uniti la Fed informa in modo completo sulle misure di «enforcement» attuate nei confronti di banche e singole persone⁴²⁷. Un approccio analogo viene adottato anche dall'Office of the Comptroller of the Currency (OCC)⁴²⁸, l'agenzia di sorveglianza americana, e dalla FDIC.

16.2.2.4 Singapore

L'autorità monetaria di Singapore (Monetary Authority of Singapore, MAS), nei casi in cui ritenga che nell'interesse pubblico sia necessario o opportuno procedere alla pubblicazione, è autorizzata a rendere note le informazioni in suo possesso nelle modalità che ritiene adeguate⁴²⁹. La MAS ha la competenza per divulgare informazioni relative agli atti d'esecuzione⁴³⁰. Pertanto, nei casi in cui ritenga che nell'interesse pubblico sia necessario o opportuno procedere alla pubblicazione, spetta alla MAS valutare se rendere o meno note informazioni relative a eventuali atti d'esecuzione. Inoltre, può pubblicare anche provvedimenti d'inchiesta e tiene un elenco attraverso il quale mette in guardia gli investitori da determinati offerenti⁴³¹.

16.2.3 Valutazione

Il vigente diritto in materia di vigilanza e la giurisprudenza limitano fortemente la FINMA nella diffusione di informazioni concrete sui suoi procedimenti. Questo soprattutto perché per legge la FINMA può pubblicare soltanto in casi eccezionali informazioni sui procedimenti di «enforcement» con l'indicazione dei nomi degli interessati. A causa dell'odierna prassi informativa restrittiva stabilita dalla legge, la FINMA, a differenza delle autorità di vigilanza di altre giurisdizioni, non ha la possibilità di svolgere un'attività completa di prevenzione portando in modo sistematico all'attenzione del pubblico i casi in cui gli assoggettati alla vigilanza superano i limiti imposti dalle leggi sui mercati finanziari.

Perché la FINMA possa informare in modo proattivo (e non soltanto in casi eccezionali) è necessario creare basi legali esplicite e adeguare di conseguenza l'articolo 22 LFINMA⁴³². Al riguardo bisogna tenere presente che l'esigenza dei media di informare il pubblico sui procedimenti di «enforcement» nella maggior parte dei casi si

⁴²⁷ Board of Governors of the Federal Reserve System, *Enforcement Actions*, sito web.

⁴²⁸ Office of the Comptroller of the Currency, *Enforcement Actions Search*, sito web.

⁴²⁹ Sec. 184 (2) FSMA 2022.

⁴³⁰ Sec. 184 (2) FSMA 2022 e sec. 322 (2) «Securities and Futures Act» (SFA).

⁴³¹ Monetary Authority of Singapore, *Investor Alert List*, sito web.

⁴³² Cfr. le considerazioni relative all'informazione del pubblico circa i procedimenti pendenti e alla portata dell'informazione del pubblico per le parti interessate riportate nel documento Sanzioni amministrative pecuniarie. Rapporto del Consiglio federale del 23 febbraio 2022 in adempimento del postulato 18.4100 della CIP-N del 1° novembre 2018, FF 2022 776, pagg. 101 seg.

contrappone agli interessi rilevanti delle parti interessate di tutelare i propri diritti della personalità⁴³³.

È il caso soprattutto quando nella pubblicazione vengono forniti i nomi delle parti, tenendo in scarsa considerazione o non considerando affatto eventuali interessi al mantenimento del segreto delle parti. La diffusione di comunicati stampa non resi anonimi può infatti causare gravi danni finanziari o reputazionali. Alla luce di questo è importante considerare anche la giurisprudenza volta a evitare o posticipare la diffusione di questo tipo di comunicati stampa della FINMA⁴³⁴.

16.2.4 Possibile misura

L'articolo 22 LFINMA (Informazione del pubblico) può essere adeguato nel modo seguente:

- introduzione del principio in base al quale la FINMA, diversamente da quanto previsto dalla normativa attuale, è tenuta a informare sui procedimenti di «enforcement» conclusi (disposizione imperativa); da questo principio si potrà derogare soltanto in casi eccezionali;
- introduzione di un'autorizzazione legale (disposizione potestativa) in base alla quale la FINMA può informare su accertamenti in corso e procedimenti avviati.

Questa misura può comportare i seguenti vantaggi per la piazza finanziaria e la vigilanza dei mercati finanziari:

- effetto preventivo: gli istituti finanziari e i quadri dirigenziali vengono fortemente incentivati a evitare comportamenti scorretti, se hanno motivo di supporre che le violazioni del diritto in materia di vigilanza saranno rese pubbliche. Tale misura promuove quindi il governo d'impresa e l'affermazione della responsabilità individuale;
- questa misura non comporta oneri diretti per gli interessati;
- la FINMA aumenta la visibilità della propria attività e la sua prassi risulta più trasparente e prevedibile⁴³⁵;
- dando la facoltà all'autorità di vigilanza di informare in modo proattivo, si rafforza la credibilità del mercato finanziario;

⁴³³ Nobel, *Schweizerisches Finanzmarktrecht*, Berna 2019, pag. 551, n. marg. 169.

⁴³⁴ Cfr. gli strumenti giuridici contro la comunicazione della FINMA e la relativa giurisprudenza in Wyss e Zulauf, «Rechtsmittel gegen die FINMA-Kommunikation», in Zulauf e Wyss (a c. di), *Finanzmarktenforcement*, Berna 2022, pagg. 501 segg.

⁴³⁵ La fornitura di maggiori informazioni al pubblico tiene conto del principio alla base della LTras che promuove la trasparenza dell'amministrazione. La FINMA infatti non è assoggetta a questa legge (art. 2 cpv. 2 LTras) in quanto gran parte dei dati che tratta sono protetti dal segreto d'ufficio o dal segreto professionale. Cfr. messaggio sulla legge federale concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, LAUFIN), FF **2006** 2625, pag. 2690 seg.

- l'informazione sistematica da parte della FINMA su tutte le decisioni di «enforcement» garantisce la parità di trattamento delle parti coinvolte nel procedimento.

I rischi di cui è però necessario tenere conto date le maggiori informazioni fornite al pubblico dalla FINMA sono i seguenti:

- la pubblicazione di informazioni su istituti e singole persone può comportare violazioni dei diritti della personalità e danneggiare la reputazione o il futuro andamento dell'istituto;
- la pubblicazione può avvenire in una fase in cui la FINMA non ha ancora del tutto chiarito i fatti⁴³⁶ e agli interessati non è stata ancora data la possibilità di sottoporre i fatti e la violazione del diritto in materia di vigilanza contestata al giudizio di un tribunale.

Nel momento in cui fornisce anche estese informazioni al pubblico sull'avvio di accertamenti o di un procedimento, la FINMA deve assicurarsi che gli interessi dei soggetti coinvolti siano garantiti così come previsto dalla normativa vigente (art. 22 cpv. 4 LFINMA) e che vi sia un interesse pubblico, ovvero una necessità dal profilo della legislazione in materia di vigilanza (art. 22 cpv. 2 LFINMA).

16.2.5 Conclusioni

Alla luce dei vantaggi esposti in precedenza viene valutata positivamente l'intensificazione dell'informazione del pubblico. Essa esplica un effetto preventivo e fornisce forti incentivi agli istituti finanziari e ai responsabili delle decisioni. Inoltre contribuisce a rafforzare il mercato finanziario svizzero. Questa misura deve quindi essere attuata. Nella fase di attuazione si dovrà tenere adeguatamente conto dei rischi sopra indicati.

L'attività informativa della FINMA, attualmente circoscritta dalla legge, non si limita a singoli settori o istituti finanziari di rilevanza sistemica. Una maggiore informazione relativa alla stabilità finanziaria dovrebbe andare a vantaggio soprattutto delle SIB. Tenuto conto degli obiettivi della FINMA (protezione delle singole persone e del sistema) e della parità di trattamento sul piano giuridico, il Consiglio federale ritiene tuttavia che l'intensificazione proposta dell'attività informativa della FINMA debba riguardare tutti i settori e i tipi di istituti finanziari.

⁴³⁶ In genere la FINMA già prima della pubblicazione di un'informazione concede agli interessati il diritto di essere ascoltati. La pubblicazione è un atto materiale. Gli interessati che hanno un interesse degno di protezione possono esigere che venga pronunciata una decisione (impugnabile) circa atti materiali in base all'art. 25a PA.

16.3 Sanzioni amministrative pecuniarie

16.3.1 Situazione iniziale

16.3.1.1 Introduzione

Attualmente la FINMA non ha la facoltà di infliggere sanzioni di carattere penale, come le sanzioni amministrative pecuniarie (semplificate di seguito talvolta con l'espressione «multe amministrative»), nei confronti di persone giuridiche assoggettate alla sua vigilanza o di singole persone⁴³⁷. La LFINMA mette tuttavia a disposizione dell'autorità di vigilanza strumenti repressivi potenzialmente incisivi per i soggetti interessati, in particolare per le singole persone (p. es. il divieto di esercizio della professione e dell'attività, v. n. 15.3.1 e 16.4.1). Nel diritto svizzero in materia di mercati finanziari non esistono strumenti di pari efficacia applicabili alle persone giuridiche, a parte la revoca dell'autorizzazione (art. 37 LFINMA)⁴³⁸.

A seguito di diversi interventi parlamentari (p. es. il Po. Birrer-Heimo 21.4628⁴³⁹, il Po. CET-S 23.3441⁴⁴⁰ e la Mo.CET-S 23.4336⁴⁴¹) e degli avvenimenti legati all'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS nella primavera 2023, ci si interroga sull'ipotesi di introdurre per la FINMA una competenza di infliggere multe amministrative come una delle possibili misure per ampliare i suoi strumenti⁴⁴².

La sanzione amministrativa pecuniaria è una misura disposta da un'autorità che grava finanziariamente su una parte del procedimento. Con quest'onere finanziario l'autorità reagisce a una violazione avvenuta nel passato di una prescrizione di diritto amministrativo. La sanzione viene imposta nel quadro di un procedimento amministrativo (e non penale)⁴⁴³.

Le multe amministrative devono essere distinte dall'inflizione di una sanzione secondo le norme penali contenute nel diritto dei mercati finanziari. Se constatata che potrebbero essere stati commessi reati penalmente rilevanti, la FINMA sporge denuncia alle competenti autorità penali. Generalmente il perseguimento penale da parte di queste autorità riguarda le persone fisiche e, solo a determinate condizioni, le imprese⁴⁴⁴.

A livello internazionale il Gruppo d'azione finanziaria internazionale e il FMI avevano già proposto di introdurre per la FINMA una competenza di infliggere multe amministrative⁴⁴⁵.

⁴³⁷ Benninger e Zulauf, «Verwaltungsbussen durch die FINMA?», in Zulauf e Wyss (a c. di), *Finanzmarktenforcement*, Berna 2022, pag. 466

⁴³⁸ Cfr. la perizia Häner, n. marg. 124.

⁴³⁹ Po. 21.4628.

⁴⁴⁰ Po. 23.3441.

⁴⁴¹ Mo. 23.4336.

⁴⁴² FINMA, *Rapporto della FINMA Insegnamenti tratti (lessons learned) dalla crisi di Credit Suisse*, 19 dicembre 2023, pag. 47.

⁴⁴³ Sanzioni amministrative pecuniarie. Rapporto del Consiglio federale del 23 febbraio 2022 in adempimento del postulato 18.4100 della CIP-N del 1° novembre 2018, FF 2022 776, pag. 12.

⁴⁴⁴ Per altre spiegazioni sul diritto penale cfr. il n. 15.2.5.3.

⁴⁴⁵ Benninger e Zulauf, «Verwaltungsbussen durch die FINMA?», in Zulauf e Wyss (a c. di), *Finanzmarktenforcement*, Berna 2022, pag. 472 e valutazioni tra pari ivi citate.

16.3.1.2 **Precedente rinuncia all'introduzione per la FINMA di una competenza di infliggere multe amministrative**

Non è la prima volta che si dibatte in merito all'ipotesi di conferire alla FINMA la competenza di infliggere sanzioni amministrative pecuniarie. Ancora prima che venisse emanata la LFINMA, una commissione di esperti aveva respinto l'introduzione di tale competenza per la FINMA, rinunciando, nel 2004, a inserirla nelle sue proposte per una legge sulla vigilanza dei mercati finanziari. Partendo dalla prassi della Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione all'articolo 6 della Convenzione del 4 novembre 1950⁴⁴⁶ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), la commissione di esperti era infatti giunta alla conclusione che il fatto di infliggere multe amministrative di un certo importo nell'ambito di un procedimento amministrativo potesse apparire problematico. Secondo gli esperti, si sarebbe dovuto creare un procedimento speciale nell'ambito della vigilanza dei mercati finanziari, soluzione che sembrava tuttavia poco praticabile⁴⁴⁷. All'epoca il legislatore aveva pertanto rinunciato, in ultima analisi, all'introduzione di questo tipo di sanzioni.

In vista dei lavori concernenti la revisione della legge sulle borse, nel 2013 il DFF si è nuovamente pronunciato contro l'introduzione per la FINMA dello strumento delle sanzioni amministrative pecuniarie, principalmente per via degli adeguamenti che una tale misura avrebbe comportato sul piano procedurale⁴⁴⁸.

Anche nel 2014 il Consiglio federale si è opposto all'idea di dotare la FINMA della competenza di infliggere multe amministrative, giustificando la sua decisione con il fatto che altrimenti si sarebbero resi necessari due processi e due procedimenti differenti: un procedimento amministrativo da un lato e un procedimento di diritto penale amministrativo dall'altro⁴⁴⁹.

16.3.1.3 **Rapporto del Consiglio federale sulle sanzioni amministrative pecuniarie**

In adempimento del postulato 18.4100 Strumento delle sanzioni amministrative pecuniarie, depositato dalla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale, il 23 febbraio 2022 il Consiglio federale ha esaminato in un rapporto dettagliato come poter introdurre le sanzioni amministrative pecuniarie nel diritto svizzero e come strutturarle in conformità con la Costituzione federale e la CEDU⁴⁵⁰. Il rapporto

⁴⁴⁶ RS 0.101

⁴⁴⁷ Commissione di esperti Zimmerli, *Sanktionen in der Finanzmarktaufsicht, II. Teilbericht der vom Bundesrat eingesetzten Expertenkommission*, agosto 2004.

⁴⁴⁸ Benninger e Zulauf, «Verwaltungsbusen durch die FINMA?», in Zulauf e Wyss (a. c. di), *Finanzmarktenforcement*, Berna 2022, pag. 471.

⁴⁴⁹ L'attività di regolazione e di vigilanza della FINMA. Rapporto del Consiglio federale del 18 dicembre 2014 in adempimento dei postulati 12.4095 Graber Konrad, 12.4121 de Courten, 12.4122 Schneeberger e 13.3282 de Buman.

⁴⁵⁰ Sanzioni amministrative pecuniarie. Rapporto del Consiglio federale del 23 febbraio 2022 in adempimento del postulato 18.4100 della CIP-N del 1° novembre 2018, FF 2022 776.

esamina il conflitto esistente tra gli obblighi di collaborare del diritto amministrativo e il diritto di non autoincriminarsi del diritto penale.

Una persona coinvolta in un procedimento amministrativo è soggetta, da un lato, all'obbligo di collaborare, ovvero è chiamata a collaborare attivamente all'accertamento dei fatti e a rendere dichiarazioni anche autoincriminanti. L'autorità può imporre l'obbligo di collaborare mediante mezzi coercitivi di diritto amministrativo e penale. Viceversa, nell'ambito del procedimento penale vale il principio secondo cui nessuno può essere obbligato a testimoniare contro sé stesso (diritto a non autoincriminarsi o di non collaborare, principio del *nemo tenetur*).

Il rapporto non prende in esame l'eventuale necessità di introdurre sanzioni amministrative pecuniarie nel diritto dei mercati finanziari o in altri ambiti, ma sottolinea che questo strumento si è già affermato in alcuni settori, segnatamente nel diritto sui cartelli, in quello sulle telecomunicazioni o nel settore dell'agricoltura. Il rapporto evidenzia inoltre come nella prassi siano emerse svariate incertezze giuridiche a causa dei diversi principi procedurali applicabili agli stessi fatti. Le sanzioni amministrative pecuniarie rientrano nel diritto amministrativo e sono pronunciate sotto forma di decisioni impugnabili. Considerati il loro importo e il loro effetto repressivo e penale, spesso sono tuttavia considerate alla stregua di «accuse penali» ai sensi dell'articolo 6 paragrafo 1 CEDU. Per questo motivo sono assoggettate alle garanzie procedurali penali sancite dalla Costituzione (art. 30 e 32 Cost.) e dalla CEDU (art. 6 e 7 CEDU, art. 2 del Protocollo n. 7 alla CEDU⁴⁵¹). Tali garanzie prevedono una tutela più ampia della parte rispetto al diritto amministrativo.

Il rapporto conclude affermando, in via generale, che le sanzioni amministrative pecuniarie possono essere integrate nel sistema del diritto amministrativo generale. La PA e le leggi speciali di volta in volta applicabili offrono, nel rispetto delle garanzie di diritto penale di rango superiore, una solida base allo strumento delle sanzioni amministrative pecuniarie. In virtù del diritto vigente, le autorità amministrative e giudiziarie hanno potuto sviluppare soluzioni praticabili. Il rapporto evidenzia che, nell'ottica del diritto convenzionale e costituzionale, non è in linea di massima esclusa la possibilità di introdurre multe amministrative con le quali garantire l'attuazione degli obblighi comportamentali di diritto amministrativo. Secondo la giurisprudenza, la sanzione presuppone una colpa che possa essere provata (comportamento colpevole e colpa di organizzazione).

Le soluzioni individuate finora nella prassi per dirimere il conflitto tra gli obblighi di collaborare del diritto amministrativo e il diritto di non autoincriminarsi del diritto penale sono state ritagliate attorno al caso specifico. Il rapporto presenta tre diverse opzioni per risolvere tale conflitto:

- opzione 1: mantenimento dello *status quo* (vale a dire che il legislatore non chiarisce come debba essere risolto il conflitto);
- opzione 2: una legge speciale sancisce la preminenza degli obblighi di collaborare nel caso di un preesistente rapporto di diritto amministrativo o di vigilanza;

451 RS 0.101.07

- opzione 3: una legge speciale sancisce la preminenza del diritto di non collaborare o del divieto di utilizzare le prove.

Secondo il rapporto, la preminenza degli obblighi di collaborare imposti da una legge speciale (opzione 2) appare una soluzione praticabile per i destinatari della sanzione assoggettati a una regolamentazione particolare che si trovano in un rapporto amministrativo preesistente o che sono sottoposti a vigilanza particolare. Questa opzione sarebbe determinante nel caso in cui le sanzioni amministrative pecuniarie venissero introdotte nel diritto dei mercati finanziari, dal momento che gli assoggettati alla vigilanza della FINMA soggiacciono a una legge speciale.

Il rapporto sottolinea che la preminenza del diritto di non autoincriminarsi e la soppressione dell'obbligo di collaborare (opzione 3), oltre a risultare dispendiose in termini di tempo e risorse, comportano difficoltà probatorie, privilegiando gli interessi della parte. Secondo il rapporto, questo approccio è ipotizzabile tutt'al più per gli ambiti in cui i destinatari della sanzione non hanno legami particolari con i poteri di sovranità dello Stato. Pertanto, questa opzione non è rilevante per l'introduzione di sanzioni amministrative pecuniarie nel diritto dei mercati finanziari, poiché gli assoggettati alla vigilanza soggiacciono a una legge speciale.

16.3.2 Confronto internazionale⁴⁵²

16.3.2.1 Germania

In Germania, a seconda della gravità della violazione, si distingue tra sanzioni penali e sanzioni per inosservanza di prescrizioni d'ordine che rientrano nel diritto penale amministrativo. Il diritto tedesco non prevede il concetto di sanzione amministrativa. La BaFin può adottare diverse misure preventive e repressive. Le misure repressive ordinate sotto forma di sanzioni sono volte a punire le violazioni delle disposizioni previste dal diritto dei mercati finanziari.

In particolare, la BaFin ha la facoltà di imporre il pagamento di una multa per l'inosservanza di prescrizioni d'ordine prevista dalle leggi tedesche sul sistema creditizio (KWG), sulla negoziazione di titoli (WpHG) e sulla sorveglianza degli assicuratori (VAG) nonché da altre leggi speciali. Pronunciando una sanzione pecuniaria («Zwangsgeld») dell'importo massimo di 2,5 milioni di euro, la BaFin può imporre a persone fisiche e giuridiche l'obbligo di compiere o di astenersi dal compiere un qualsiasi atto. La stessa BaFin non qualifica tale sanzione come misura amministrativa repressiva.

16.3.2.2 Regno Unito

Nel Regno Unito, sia la Financial Conduct Authority (FCA) sia la Prudential Regulation Authority (PRA) hanno la facoltà di pronunciare sanzioni previste dal diritto dei mercati finanziari. Una sanzione pecuniaria come la «financial penalty» ha quindi an-

⁴⁵² Perizia Häner, n. marg. 53 segg.

che carattere penale. Entrambe le autorità di vigilanza possono inoltre perseguire penalmente anche determinate fattispecie penali.

Nell'intero procedimento di «enforcement», solo alla fine ha luogo un'unica comunicazione pubblica con rimando alla sanzione legale. I danni reputazionali derivanti da tale procedimento sono stimati come quasi nove volte superiori ai danni arrecati in seguito a sanzioni pecuniarie e anche l'effetto deterrente delle sanzioni pecuniarie della FCA è messo in dubbio. Anche nel Regno Unito viene proposto di allineare gli strumenti previsti dal diritto dei mercati finanziari a quelli del diritto in materia di concorrenza.

16.3.2.3 Stati Uniti

La situazione negli Stati Uniti si presenta complessa per via della presenza di diverse autorità di vigilanza (p. es. Fed, Commodities Futures Trading Commission [CFTC], SEC).

In caso di violazioni delle disposizioni di diritto amministrativo, le autorità responsabili nella loro area di competenza possono infliggere sanzioni («civil sanction», «administrative sanction»), tra cui multe di carattere penale («civil money penalty», «civil fine») come pure sanzioni pecuniarie prive di carattere penale (restituzione del profitto illecito o «disgorgement»). La facoltà di pronunciare sanzioni di diritto penale («criminal sanction») spetta alle autorità di perseguimento penale come, per esempio, il Ministero della giustizia (Department of Justice).

Degno di particolare nota è l'Office of Whistleblower, presente negli Stati Uniti, che ricompensa gli informatori in misura del 10–30 per cento dell'ammontare complessivo delle sanzioni per le segnalazioni che conducono a un esito positivo del procedimento di «enforcement». Le autorità di vigilanza hanno inoltre la possibilità di stipulare accordi di differimento dell'azione penale («deferred prosecution agreement», DPA) con le imprese e di concludere il procedimento di «enforcement» giungendo a un'intesa. Si precisa altresì che la prassi in materia di multe adottata negli Stati Uniti nei confronti delle imprese vanifica lo scopo effettivo dei procedimenti penali di dissuadere coloro che hanno il potere di decidere se commettere o meno un reato.

16.3.3 Valutazione

In passato è stata esaminata più volte l'ipotesi di introdurre nel diritto svizzero dei mercati finanziari la competenza della FINMA di infliggere multe amministrative. Ogni volta si è rinunciato a dare seguito a tale opzione per motivi differenti.

Il rapporto del Consiglio federale del 2022 presenta tre diverse opzioni per il legislatore, la cui applicazione potrebbe essere presa in esame anche nell'ambito del diritto dei mercati finanziari, fermo restando che in presenza di un preesistente rapporto di diritto amministrativo o di vigilanza si potrebbe sancire per legge la preminenza dell'obbligo di collaborare. Tra la FINMA e gli assoggettati alla sua vigilanza esiste un rapporto di questo tipo.

A differenza di quanto accade in altre giurisdizioni caratterizzate da importanti piazze finanziarie, la FINMA non dispone di tali strumenti. Alcuni interventi politici relativi agli eventi correlati al caso Credit Suisse e talune valutazioni internazionali suggeriscono di riesaminare l'introduzione di una competenza corrispondente per la FINMA.

Nel caso di un'eventuale introduzione, occorre tuttavia tenere presente che la priorità è data all'efficienza dell'attività di vigilanza e al rapido ripristino della situazione conforme se si constatano irregolarità riguardanti il diritto dei mercati finanziari. Affinché possa accertare i fatti in modo affidabile e tempestivo, la FINMA ha bisogno che gli obblighi di collaborare (anche nei confronti degli incaricati da essa designati) vengano rispettati. Un'eventuale competenza della FINMA di infliggere sanzioni pecuniarie non deve limitare in misura considerevole gli obblighi di collaborare degli assoggettati alla vigilanza e delle persone che detengono una partecipazione determinante in questi ultimi.

16.3.4 Possibili misure

La competenza della FINMA di infliggere sanzioni amministrative pecuniarie potrebbe essere introdotta, da un lato, con effetto sulle persone giuridiche e dall'altro, con effetto sulle persone fisiche.

Vi è inoltre la possibilità di dotare l'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) della facoltà di pronunciare sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti delle società di revisione.

16.3.4.1 Competenza della FINMA di infliggere multe amministrative nei confronti delle persone giuridiche

Sulla base di questa opzione di intervento, alla FINMA è conferita la competenza di infliggere multe amministrative nei confronti delle persone giuridiche.

A favore di questa misura depongono i vantaggi e le argomentazioni seguenti⁴⁵³:

- l'irrogazione di multe amministrative nei confronti di persone giuridiche sensibilizza i proprietari dell'impresa, i quali possono negare il discarico agli organi. Le sanzioni amministrative pecuniarie hanno quindi un impatto indiretto sui quadri operanti nel settore finanziario;
- l'introduzione di una competenza di infliggere sanzioni amministrative pecuniarie migliorerà la reputazione della FINMA a livello nazionale, rafforzando la fiducia e la stima nei confronti del mercato così come la reputazione della vigilanza sui mercati finanziari;
- il modo in cui il mercato finanziario svizzero viene percepito all'estero è di fondamentale importanza, data la sua interconnessione globale. Dal momento

⁴⁵³ Per quanto riguarda i possibili vantaggi e svantaggi, cfr. anche Loher e Müller, *Bussenkompetenz für die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA, JusNet Bank- und Kapitalmarktrecht*, 2023.

che lo strumento delle multe amministrative è già noto in altre giurisdizioni, conferire alla FINMA la competenza di infliggere sanzioni di questo tipo dovrebbe rafforzare l'immagine della vigilanza;

- la FINMA, investita della competenza di infliggere multe amministrative, agirebbe in veste di autorità competente per l'istruzione di procedimenti e per l'inflizione di sanzioni. La FINMA svilupperà una notevole esperienza e competenza specialistica in tale ambito, il che contribuirà a garantire anche l'uniformità della prassi sanzionatoria.

Le eventuali sanzioni amministrative pecuniarie devono essere tali da sortire gli effetti auspicati. Per raggiungere questo obiettivo, occorre, da un lato, definire un importo adeguato che non minacci l'esistenza dei soggetti a cui è indirizzata la sanzione. Dall'altro lato, anche un'eventuale pubblicazione contribuirebbe a ottenere l'effetto auspicato (v. n. 16.2).

Occorre inoltre considerare che in caso di introduzione di sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti delle imprese verrebbe meno lo scopo effettivo dei procedimenti penali o simil-penali di dissuadere direttamente proprio coloro che hanno il potere di decidere se commettere o meno un reato⁴⁵⁴.

16.3.4.2 Competenza della FINMA di infliggere multe amministrative nei confronti delle persone fisiche

Sulla base di questa possibile misura, alla FINMA è conferita la competenza di infliggere multe amministrative nei confronti delle persone fisiche⁴⁵⁵.

Questa misura comporta anche il possibile vantaggio di un rafforzamento della responsabilità individuale⁴⁵⁶. Verrebbero puniti con una sanzione (eventualmente in combinazione con una pubblicazione, v. n. 16.2) coloro che, in definitiva, sono responsabili di violazioni contro il diritto in materia di vigilanza.

L'introduzione di multe amministrative nei confronti delle persone fisiche appare tuttavia complessa, in quanto le garanzie costituzionali e convenzionali applicabili alle persone fisiche sono più estese rispetto a quelle previste per le persone giuridiche⁴⁵⁷. In particolare, vi è il rischio che gli obblighi di collaborare vengano limitati in misura

⁴⁵⁴ Hofstetter, «Unternehmen als «Prügelknaben» des Wirtschaftsrechts?», in Breitschmid, Jent-Sorensen, Schmid e Sogo (a c. di), *Tatsachen – Verfahren – Vollstreckung*, Zurigo 2015, pag. 335.

⁴⁵⁵ Occorrerebbe distinguere un'eventuale competenza della FINMA di infliggere multe amministrative dalle possibilità sanzionatorie esistenti previste dalle diverse disposizioni penali della legislazione sui mercati finanziari. La competenza relativa al perseguimento penale in tale ambito spetta al DFF (art. 50 LFINMA).

⁴⁵⁶ Cfr. anche gli obiettivi del Po. Andrey 21.3893. Questo anche in considerazione della tendenza diffusa a livello internazionale a concentrarsi non più solo sull'impresa, ma sempre di più anche sui relativi responsabili decisionali, come riportato da Emmenegger, *Das UK Senior Managers and Certification Regime*, AJP/PJA 08/2022, pag. 830.

⁴⁵⁷ Perizia Häner, n. marg. 87 seg.

tale da rendere difficoltoso l'accertamento dei fatti materiali⁴⁵⁸. Ciò limiterebbe l'efficacia della FINMA.

La sanzione potrebbe inoltre essere compensata previamente mediante supplementi di rischio sulle remunerazioni o tramite accordi concernenti l'assunzione della multa amministrativa da parte dell'istituto finanziario⁴⁵⁹.

16.3.4.3 Competenza dell'ASR di infliggere sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti delle imprese di revisione

L'ASR è responsabile della sorveglianza sulle società di audit nell'ambito della verifica dei conti annuali e della verifica prudenziale. Attualmente non ha la facoltà di infliggere sanzioni amministrative pecuniarie alle imprese di revisione, ma questa competenza potrebbe essere introdotta anche per tale autorità.

16.3.5 Conclusione

In considerazione di questa analisi, occorre valutare l'introduzione della competenza di infliggere sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti delle persone giuridiche. Questo strumento consentirebbe di sanzionare le violazioni del diritto in materia di vigilanza a livello di istituto⁴⁶⁰. Anche se non è di fondamentale importanza ai fini del rafforzamento del dispositivo TBTF, questa misura consente di colmare una lacuna esistente negli strumenti della FINMA rispetto ad altri Paesi e sostanzialmente di rafforzare la vigilanza.

Gli strumenti di vigilanza di cui dispone attualmente la FINMA sono applicabili a tutti gli assoggettati alla vigilanza⁴⁶¹. Non vi sono motivi per introdurre multe amministrative solo per le SIB e non per gli istituti finanziari senza rilevanza sistemica che commettono violazioni analoghe del diritto in materia di vigilanza. Ciò sarebbe inoltre difficile da giustificare nell'ottica dell'uguaglianza giuridica. Nel caso in cui venissero introdotte, le multe amministrative contro le persone giuridiche dovranno essere previste per tutti gli istituti finanziari assoggettati alla vigilanza.

Nel corso dei lavori successivi si dovranno esaminare approfonditamente i possibili effetti della nuova competenza della FINMA sugli obblighi di collaborare nonché sull'efficacia e sull'efficienza della sua attività di vigilanza. In particolare, appare indispensabile che una soluzione giuridica garantisca l'adempimento degli obblighi di collaborare, in modo tale da non impedire l'obiettivo prioritario della FINMA di provvedere al ripristino della situazione conforme presso l'assoggettato alla vigilanza.

I lavori successivi dovranno infine contemplare anche gli elementi chiave per la formulazione di una possibile regolamentazione della sanzione amministrativa pecunia-

⁴⁵⁸ Perizia Häner, n. marg. 126.

⁴⁵⁹ Perizia Häner, n. marg. 126.

⁴⁶⁰ Perizia Häner, n. marg. 124.

⁴⁶¹ Cfr. in particolare l'art. 29 segg. LFINMA.

ria, tra cui figurano l'elaborazione delle basi legali con la definizione degli obblighi soggetti a sanzione, della cerchia dei destinatari, delle conseguenze giuridiche (p. es. l'importo della sanzione) e delle disposizioni in materia di prescrizione⁴⁶².

Al momento si sconsiglia invece l'applicazione di multe da parte della FINMA nei confronti di singole persone: occorre infatti esaminare prioritariamente la questione delle multe amministrative contro le persone giuridiche. Per quanto riguarda le singole persone, vi è il rischio che le multe amministrative compromettano gli accertamenti della vigilanza nell'ambito del procedimento di «enforcement» e indeboliscano di conseguenza l'efficacia della vigilanza. Con il divieto di esercizio della professione e dell'attività, la revoca del mandato per chi non offre più la garanzia di un'attività ir-reprendibile e la confisca degli utili conseguiti illegalmente, la FINMA dispone già di strumenti sanzionatori incisivi nei confronti delle singole persone.

Per garantire la coerenza degli strumenti di vigilanza occorre inoltre vagliare l'ipotesi di dotare anche l'ASR della competenza di infliggere sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti delle persone giuridiche (imprese di revisione).

16.4 Ulteriori strumenti per stabilire la responsabilità di istituti e singole persone

Le possibili misure esposte in relazione agli strumenti della FINMA esaminati di seguito possono aiutare l'autorità di vigilanza a chiamare più spesso e più facilmente istituti e singole persone a rispondere di eventuali comportamenti illeciti. Anch'esse possono avere un effetto preventivo e incentivare istituti e singoli individui a rafforzare il governo d'impresa e a evitare prassi scorrette.

16.4.1 Divieto di esercizio della professione

16.4.1.1 Situazione iniziale

In caso di grave violazione delle disposizioni legali in materia di vigilanza, conformemente all'articolo 33 LFINMA la FINMA può vietare al responsabile l'esercizio di un'attività dirigente presso una persona sottoposta a vigilanza per una durata massima di cinque anni. Con l'emanazione del divieto di esercizio della professione viene meno il principio della vigilanza sugli istituti che caratterizza il mercato finanziario⁴⁶³. Si ritiene quindi responsabile non l'istituto in sé, bensì una determinata persona fisica. Ciò presuppone che la FINMA debba dimostrare che la persona interessata ha provocato con la propria condotta individuale, in maniera causale e colpevole, una grave violazione del diritto in materia di vigilanza⁴⁶⁴.

⁴⁶² Sanzioni amministrative pecuniarie. Rapporto del Consiglio federale del 23 febbraio 2022 in adempimento del postulato 18.4100 della CIP-N del 1° novembre, FF **2022** 776, pagg. 15 segg.

⁴⁶³ Gottini e von der Crone, *Berufsverbot nach Art. 33 FINMAG*, SZW 6/2016, pag. 643.

⁴⁶⁴ Kuhn, «Berufsverbots», in Zulauf e Wyss (a. c. di), *Finanzmarktenforcement*, Berna 2022, pag. 377.

Norma vigente dal 1° gennaio 2009 e prassi corrente

Il divieto di esercizio della professione (art. 33 LFINMA) è stato introdotto nel diritto svizzero in materia di vigilanza il 1° gennaio 2009 e da allora, fino al 2022, la FINMA ha ordinato 50 divieti di esercizio della professione, 41 dei quali dal 2014. I divieti riguardavano prevalentemente gli ambiti dell'integrità del mercato e della lotta contro il riciclaggio di denaro⁴⁶⁵.

Presupposti per l'emanazione di un divieto di esercizio della professione

Spesso i procedimenti di divieto di esercizio della professione nei confronti di persone fisiche sono preceduti da procedimenti di «enforcement» avviati contro l'istituto, dal momento che gli obblighi derivanti dal diritto in materia di vigilanza incombono agli istituti in quanto tali⁴⁶⁶. L'emanazione di un divieto di esercizio della professione nei confronti di una persona fisica presuppone una violazione grave del diritto in materia di vigilanza, e ciò è in linea con il principio di proporzionalità⁴⁶⁷.

La violazione grave del diritto in materia di vigilanza prevista dalla legge deve essere stata provocata causalmente e colpevolmente da una determinata persona. Poiché il divieto di esercizio della professione costituisce una misura incisiva, vigono requisiti elevati per quanto concerne la determinatezza della disposizione violata nel caso concreto e la motivazione del divieto. Pertanto, secondo l'attuale giurisprudenza, la violazione di prescrizioni interne all'istituto non è sufficiente per ordinare un divieto di esercizio della professione, se tale sanzione non è prevedibile per la persona interessata⁴⁶⁸.

Inoltre, la violazione dell'obbligo deve essere imputabile individualmente alla persona responsabile. Alla luce di tale premessa, proprio nel caso di decisioni emanate da un determinato organo è importante determinare le conoscenze e il grado d'informazione dei singoli membri dell'organo affinché sia possibile ordinare un divieto di esercizio della professione⁴⁶⁹.

Il 30 marzo 2023 il Tribunale federale ha infatti stabilito che l'imputabilità individuale in un'organizzazione basata sulla suddivisione dei compiti presuppone che la grave violazione delle disposizioni legali in materia di vigilanza sia avvenuta nella sfera di competenza di una determinata persona. Per giustificare una misura prevista dal diritto in materia di vigilanza occorre tuttavia che le tre accuse seguenti siano comprovate sotto il profilo giuridico (cumulativamente o alternativamente): 1) violazione attiva del diritto in materia di vigilanza, 2) conoscenza della violazione del diritto in materia di vigilanza e intervento omissivo contrariamente ai propri obblighi o 3) mancata conoscenza della violazione del diritto in materia di vigilanza contrariamente ai propri

⁴⁶⁵ Kuhn, «Berufsverbot», in Zulauf e Wyss (a c. di), *Finanzmarktenforcement*, Berna 2022, pagg. 374 e 377.

⁴⁶⁶ Kuhn, «Berufsverbot», in Zulauf e Wyss (a c. di), *Finanzmarktenforcement*, Berna 2022, pag. 375.

⁴⁶⁷ Gottini e von der Crone, *Berufsverbot nach Art. 33 FINMAG*, SZW 6/2016, pag. 642.

⁴⁶⁸ TAF B-1576/2019 consid. 9.4

⁴⁶⁹ Strasser, *Aufsichts- und Verwaltungsstrafrechtliche Verantwortlichkeit bei Gremienentscheidungen in der Geldwäschereibekämpfung von Banken*, SJZ 118/2022, pag. 694.

obblighi. La sanzione del divieto di esercizio della professione non deve poter essere aggirata con il pretesto della suddivisione interna dei compiti⁴⁷⁰.

Durata massima di cinque anni prevista dalla legge

La durata del divieto di esercizio della professione varia notevolmente da caso a caso. Secondo il diritto vigente, tale divieto può essere imposto per una durata massima di cinque anni. In sostanza, la FINMA si basa sia sull'entità della violazione del diritto sia sul potenziale di rischio per gli investitori e gli assicurati⁴⁷¹. L'imposizione del divieto di esercizio della professione secondo l'articolo 33 LFINMA rappresenta una misura che limita considerevolmente la libertà economica della persona interessata⁴⁷². La durata del divieto va quindi stabilita tenendo conto del principio di proporzionalità⁴⁷³.

La disposizione in questione integra il «requisito di irrepreensibilità». A differenza della garanzia di un'attività irrepreensibile, il divieto di esercizio della professione 1) è limitato per legge a un massimo di cinque anni, 2) riguarda non solo le persone che devono fornire la suddetta garanzia, bensì in generale i responsabili che occupano una posizione dirigenziale in linea gerarchica e 3) può essere ordinato anche nei confronti di persone che si sono dimesse⁴⁷⁴.

Confronto con il divieto di esercizio dell'attività di cui all'articolo 33a LFINMA

Conformemente all'articolo 33a LFINMA, la FINMA può ordinare un divieto di esercizio dell'attività nei confronti di commercianti di strumenti finanziari o di consulenti alla clientela, qualora violino gravemente il diritto in materia di vigilanza o le prescrizioni interne. Tale divieto si distingue dal divieto di esercizio della professione per il fatto che quest'ultimo può essere disposto unicamente in caso di grave violazione del diritto in materia di vigilanza.

I due divieti si differenziano inoltre in termini di durata. Il divieto di esercizio della professione può essere ordinato per una durata massima di cinque anni (art. 33 cpv. 1 LFINMA), mentre il divieto di esercizio dell'attività viene disposto dalla FINMA temporaneamente, ma in caso di recidiva durevolmente (art. 33a cpv. 1 LFINMA).

L'imposizione del divieto di esercizio della professione non esclude la possibilità di ordinare contemporaneamente un divieto di esercizio dell'attività. I due divieti possono quindi essere pronunciati in combinazione fra loro e per durate differenti. Le conseguenze giuridiche del divieto di esercizio dell'attività di commerciante o consulente alla clientela sono più estese rispetto a quelle del divieto di esercizio della professione, dal momento che il primo è previsto per ogni attività esercitata nella negoziazione di strumenti finanziari o in qualità di consulente alla clientela e non solo per le posizioni dirigenziali. Il divieto di esercizio dell'attività è più circoscritto rispetto al divieto di esercizio della professione per il fatto che trova applicazione solo per

⁴⁷⁰ TAF 2C 747/2021 consid. 13.2.

⁴⁷¹ Kuhn, «Berufsverbot», in Zulauf e Wyss (a c., di), *Finanzmarktenforcement*, Berna 2022, pag. 373.

⁴⁷² TAF B-4750/2019, consid. 6.

⁴⁷³ Art. 27 Cost.

⁴⁷⁴ Kuhn, «Berufsverbot», in Zulauf e Wyss (a c. di), *Finanzmarktenforcement*, Berna 2022, pag. 370.

determinati collaboratori (commercianti di strumenti finanziari o consulenti alla clientela conformemente alla LSerFi)⁴⁷⁵.

16.4.1.2 Confronto internazionale

Regno Unito

Nel Regno Unito, i divieti di esercizio della professione vengono chiamati «prohibition orders» e sono disciplinati per tutti i settori finanziari a livello centralizzato nel «Financial Services and Market Act» (FSMA)⁴⁷⁶. La FCA ha la facoltà di emettere i corrispondenti «prohibition orders» impedendo di esercitare la professione a chi non soddisfa i requisiti di idoneità professionale («fitness») e di integrità («properness») necessari per svolgere un'attività regolamentata. La portata del divieto dipende dalle mansioni svolte dalla persona interessata in relazione alle attività previste dal diritto in materia di vigilanza, dai motivi per cui non è ritenuta idonea e dal rischio che possa danneggiare i consumatori. In linea di principio, un «prohibition order» può essere disposto per una durata illimitata. La FCA può però anche indicare in una «final notice» dopo quanti anni può essere revocato⁴⁷⁷.

Germania

La BaFin può emanare divieti di esercizio dell'attività in virtù del § 36 o 36a KWG⁴⁷⁸, impedendo così a un dirigente o a un membro del consiglio di amministrazione o dell'organo di vigilanza di istituti o imprese aventi la forma giuridica di una persona giuridica di esercitare l'attività a tempo indeterminato⁴⁷⁹. Nei confronti di persone che al momento della violazione non ricoprivano la funzione di dirigente, il divieto ha una durata massima di due anni, mentre in caso di recidiva può essere eventualmente pronunciato anche per una durata illimitata.

Singapore

A Singapore i divieti di esercizio della professione («prohibition orders») sono disciplinati a livello settoriale⁴⁸⁰, ma non contemplano il settore bancario⁴⁸¹. Le disposizioni in materia sono attualmente oggetto di un'approfondita revisione finalizzata in particolare all'ampliamento del campo d'applicazione e all'uniformazione delle basi legali⁴⁸². Secondo il diritto vigente, l'autorità monetaria di Singapore (Monetary Au-

⁴⁷⁵ Kuhn, «Tätigkeitsverbot», in Zulauf e Wyss (a c. di), *Finanzmarktenforcement*, Berna 2022, pag. 383.

⁴⁷⁶ Regno Unito, *Financial Services and Markets Act 2000*, sezione 56.

⁴⁷⁷ FCA, *FCA Enforcement Guide*, cap. 9.2.4.

⁴⁷⁸ § 36 KWG e § 36a KWG.

⁴⁷⁹ Cfr. anche § 36a KWG in relazione a persone che al momento dell'infrazione non ricoprivano la funzione di dirigente.

⁴⁸⁰ Segnatamente nella sezione 101A segg. del «Securities and Futures Act» (SFA), nella sezione 68 segg. del «Financial Advisers Act» (FAA) e nella sezione 57 segg. dell'«Insurance Act» (IA).

⁴⁸¹ Al collaboratore di una banca può essere tuttavia imposto un divieto di esercizio della professione per un'attività contemplata da altre leggi sui mercati finanziari.

⁴⁸² MAS, *Explanatory Brief for Financial Services and Markets Bill 2022*, 14 febbraio 2022.

thority of Singapore, MAS) può ordinare divieti di esercizio della professione limitati o illimitati in base alla gravità e al tipo di infrazione.

16.4.1.3 Valutazione

Il divieto di esercizio della professione offre alla FINMA un'opzione di intervento concreta nei confronti di singole persone. Tale strumento si distingue dal divieto di esercizio dell'attività in termini di presupposti e durata. Un eventuale allineamento del divieto di esercizio della professione al divieto di esercizio dell'attività può agevolare la FINMA nel procedere contro le persone fisiche laddove necessario e, in caso di recidiva, nel vietare loro di esercitare in modo duraturo la professione.

16.4.1.4 Possibili misure

Sulla base di questa misura, la FINMA deve poter applicare lo strumento del divieto di esercizio della professione anche in caso di gravi violazioni di prescrizioni interne, in analogia al divieto di esercizio dell'attività previsto dall'articolo 33a LFINMA. Verrebbe così rivalutata l'importanza delle prescrizioni interne, cosa che sarebbe auspicabile nell'ottica di un buon governo d'impresa. In questo modo la FINMA potrebbe chiamare sempre più persone a rispondere dei propri atti. Queste dovrebbero però essere consapevoli che anche una grave violazione di prescrizioni interne può comportare un divieto di esercizio della professione.

La violazione grave di prescrizioni interne deve essere, in ultima analisi, tale da causare una grave violazione del diritto in materia di vigilanza. Occorre altresì considerare che il divieto di esercizio della professione, già per come è stato concepito secondo il diritto vigente, costituisce per la persona interessata un'importante limitazione della libertà economica garantita dalla Costituzione.

Inoltre, il divieto di esercizio della professione, la cui durata massima è di cinque anni, deve poter essere ordinato temporaneamente e, in caso di recidiva, durevolmente come accade già oggi per il divieto di esercizio dell'attività.

16.4.2 Confisca

16.4.2.1 Situazione iniziale

La confisca prevista dall'articolo 35 LFINMA mira a confiscare un utile (cpv. 1) o la somma di una perdita che è stata evitata (cpv. 2) a un assoggettato alla vigilanza o a una persona responsabile che ricopre una funzione dirigenziale. La confisca è intesa come uno strumento volto al ripristino della situazione conforme e non ha scopo punitivo o repressivo⁴⁸³.

⁴⁸³ Bösch, ad art. 35 LFINMA, in Watter e Bahar (a c. di), *Basler Kommentar FINMAG/FinfraG*, 3^a ed., Basilea 2019, n. marg. 7.

L'articolo 35 LFINMA è applicabile solo alle persone fisiche che occupano una posizione dirigenziale. In altre parole, una collaboratrice di un assoggettato alla vigilanza che non ricopre tale carica e consegue indebitamente un utile personale o evita una perdita personale violando gravemente il diritto in materia di vigilanza non rientra nel campo di applicazione di tale norma. Tuttavia, all'articolo 145 LInFi è prevista una norma di rimando che consente alla FINMA di confiscare utili a tutte le persone che, tra le altre cose, hanno sfruttato informazioni privilegiate (art. 142 LInFi) o hanno compiuto una manipolazione del mercato (art. 143 LInFi).

16.4.2.2 Confronto internazionale

La confisca è uno strumento di «enforcement» diffuso anche in altre giurisdizioni. Nel Regno Unito, la PRA e la FCA ordinano di norma la confisca («disgorgement») se un istituto finanziario o una persona ha tratto vantaggio da una violazione del diritto in materia di vigilanza⁴⁸⁴. Negli Stati Uniti, la confisca rientra fra gli strumenti standard a disposizione della SEC⁴⁸⁵.

16.4.2.3 Valutazione

Il campo d'applicazione personale della confisca in relazione alle persone fisiche si differenzia da quello del divieto di esercizio della professione o del divieto di esercizio dell'attività, i quali sono rivolti direttamente alle persone fisiche. Il divieto di esercizio dell'attività non presuppone l'esercizio di una funzione dirigenziale, mentre tale criterio dovrebbe essere generalmente soddisfatto, seppur non in modo tassativo, nel caso delle persone cui è stato ordinato un divieto di esercizio della professione⁴⁸⁶. Lo strumento della confisca applicato alle persone fisiche presenta quindi un'incoerenza con il divieto di esercizio dell'attività, dal momento che quest'ultimo include nella cerchia dei destinatari anche persone che non ricoprono una funzione dirigenziale.

16.4.2.4 Possibile misura

Per quanto concerne la confisca degli utili, il campo d'applicazione dell'articolo 35 LFINMA viene esteso a tutte le persone fisiche, in modo tale da contemplare, per esempio, anche i consulenti alla clientela e i commercianti, soggetti che non ricoprono una funzione dirigenziale e per i quali potrebbe trovare applicazione il divieto di esercizio dell'attività di cui all'articolo 33a LFINMA. La norma amplierebbe gli strumenti di cui dispone attualmente la FINMA per l'applicazione del diritto in materia

⁴⁸⁴ Bank of England – PRA, *The Bank of England's approach to enforcement: statements of policy and procedure*, gennaio 2024; FCA, *FCA Handbook – DEPP 6.5 Determining the appropriate level of financial penalty*.

⁴⁸⁵ Cfr. p. es. comunicato stampa della SEC del 14 novembre 2023 *SEC Announces Enforcement Results for Fiscal Year 2023*.

⁴⁸⁶ Cfr. Uhlmann, *Berufsverbot nach Art. 33 FINMAG*, SZW 5/2011, pag. 437 o Gottini e von der Crone, *Berufsverbot nach Art. 33 FINMAG*, SZW 6/2016, pag. 645.

di vigilanza e, per quanto riguarda il campo di applicazione personale, sarebbe in linea con la disposizione di legge già vigente nella LInFi.

16.4.3 Verifica della garanzia di un'attività irreprensibile

16.4.3.1 Situazione iniziale

La FINMA concede l'autorizzazione a una banca se, ad esempio, le persone incaricate dell'amministrazione e gestione della banca godono di buona reputazione e garantiscono un'attività irreprensibile (cfr. art. 3 cpv. 2 lett. c LBCR)⁴⁸⁷.

Secondo la prassi di vigilanza della FINMA convalidata dal Tribunale federale, il requisito di irreprensibilità non si riferisce unicamente a singole persone, bensì anche all'intera banca. La FINMA verifica l'adempimento di tale requisito da parte delle singole persone in particolare nell'ambito della concessione della prima autorizzazione, in caso di mutamenti degli organi (posti vacanti o creazione di nuove posizioni) nonché in caso di segnalazioni particolari (p. es. nell'ambito della vigilanza prudenziale).

Nell'ambito della verifica della garanzia di un'attività irreprensibile, la FINMA può disconoscere l'irreprensibilità di una persona che è membro di un organo o che detiene partecipazioni qualificate di un istituto sottoposto a vigilanza. Se una persona ricopre già la carica o detiene già una partecipazione e l'irreprensibilità non è più garantita, la FINMA può non riconoscerle la funzione di garante di un'attività irreprensibile, ordinando all'istituto mediante decisione di rimuoverla da tale incarico o dalla partecipazione.

Il requisito di irreprensibilità esige dalle persone che devono fornire la garanzia di un'attività irreprensibile l'adempimento di determinati criteri morali («propriety» o «properness»), ovvero che assumano una condotta corretta e onesta e godano di un'ottima reputazione. Esse devono inoltre disporre delle qualifiche professionali («fitness») necessarie per la funzione concreta. I requisiti di irreprensibilità verificati dalla FINMA non sono disciplinati nel dettaglio in una particolare normativa. La FINMA ha illustrato il requisito di irreprensibilità per le banche in una guida pratica concernente i mutamenti degli organi. L'autorità di vigilanza espone inoltre quali analisi effettua per verificare l'integrità («properness») e l'idoneità professionale («fitness») dei candidati.

Nel settore bancario, secondo la prassi applicata dalla FINMA, un mutamento degli organi è considerato un mutamento dei fatti di grande importanza secondo l'articolo 8a capoverso 2 OBCR. L'obbligo di autorizzazione previsto per il mutamento degli organi delle banche si fonda quindi su una disposizione di legge meramente implicita che viene esplicitata a livello di ordinanza.

L'applicazione preventiva *ex ante* di questo strumento può far sì che persone non idonee a ricoprire una determinata posizione non possano svolgere una funzione in un organo responsabile del governo d'impresa dove, per esempio, dovrebbero garantire

⁴⁸⁷ Kuhn e Wyss, «Vorsorgliche Massnahmen und Schutzmassnahmen», in Zulauf e Wyss (a c. di), *Finanzmarktenforcement*, Berna 2022, pag. 365 seg.

l'implementazione di meccanismi che impediscano comportamenti individuali scorretti nella loro sfera di competenza a tutti i livelli gerarchici. La verifica *ex ante* della garanzia di un'attività irreprensibile crea pertanto un collegamento con la responsabilità individuale già al momento della nomina delle persone interessate⁴⁸⁸. La «properness» e la «fitness» di un garante dell'irreprensibilità sono pertanto anche i requisiti di un governo d'impresa adeguato.

La responsabilità per la scelta delle persone spetta all'istituto in questione. Quest'ultimo è altresì responsabile *in primis* della verifica della «fitness» e della «properness». Occorre tuttavia prevedere una maggiore influenza dell'autorità di vigilanza sulla nomina delle persone tenute a fornire la garanzia di un'attività irreprensibile nel quadro di una regolamentazione più dettagliata dei requisiti di irreprensibilità⁴⁸⁹.

16.4.3.2 Confronto internazionale

In altre giurisdizioni (p. es. nel Regno Unito, nell'UE e a Hong Kong) i requisiti «fit and proper» sono definiti a livello normativo, e ciò accresce considerevolmente la certezza del diritto per le misure che deve attuare l'autorità di vigilanza e offre agli istituti e ai garanti dell'irreprensibilità un quadro di riferimento sui requisiti da rispettare⁴⁹⁰. Nel Regno Unito e a Hong Kong i requisiti sono correlati al regime di responsabilità vigente in tali giurisdizioni (il «senior managers and certification regime» nel Regno Unito e il «managers in charge regime» a Hong Kong).

Secondo gli Orientamenti sulla valutazione dell'idoneità dei membri dell'organo di gestione e del personale che riveste ruoli chiave⁴⁹¹ dell'EBA, in vigore dal 30 giugno 2018, gli istituti hanno il compito di monitorare a titolo permanente l'idoneità individuale o collettiva dei membri dell'organo di gestione. Nell'UE tali requisiti sono svincolati da un regime di responsabilità.

16.4.3.3 Valutazione

Il requisito di irreprensibilità secondo le leggi sui mercati finanziari e la sua verifica da parte della FINMA sono strumenti centrali della vigilanza sui mercati finanziari e, se impiegati correttamente, sono estremamente efficaci. Seppur non si ravveda alcuna

⁴⁸⁸ Reiser, *Missmanagement im Bankensektor und die FINMA-Gewährsprüfung*, SZW 6/2022, pag. 544.

⁴⁸⁹ Bischof, *Die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit – Eine Betrachtung des schweizerischen Finanzmarktrechts im Lichte internationaler Standards und des Rechts der Europäischen Union*, Zurigo 2016, n. marg. 810.

⁴⁹⁰ Regno Unito: FCA, *Fit and Proper test for Employees and Senior Personnel sourcebook*, dicembre 2023; Bank of England, *Fitness and Propriety*, PRA-Rulebook, 31 dicembre 2020. Hong Kong: Securities and Futures Commission, *Fit and Proper Guidelines*, gennaio 2022. UE: comunicato stampa dell'EBA del 2 luglio 2021 EBA and ESMA publish final guidance on fit and proper requirements.

⁴⁹¹ EBA, *Joint ESMA and EBA Guidelines on the assessment of the suitability of members of the management body*, 31 dicembre 2021.

sostanziale necessità di intervento a livello legislativo, si può prendere in considerazione l'ipotesi di apportare migliorie puntuali in ambito bancario.

16.4.3.4 Possibili misure

L'eventuale introduzione di un regime di responsabilità comporta l'applicazione della verifica della garanzia di un'attività irreprensibile alla cerchia di persone contemplate da tale regime (v. n. 15.3.4.3).

Per le banche possono essere rafforzate le basi legali concernenti l'autorizzazione preliminare di mutamenti degli organi. Il principio sancito all'articolo 8a OBCR, che specifica la procedura da seguire in caso di mutamenti dei fatti (obbligo di comunicazione e di autorizzazione), deve essere esplicitato a livello di legge. Il Consiglio federale può concretizzare le modifiche soggette all'obbligo di comunicazione e di autorizzazione in analogia all'ordinanza del 6 novembre 2019⁴⁹² sugli istituti finanziari. Tale approccio accrescerebbe la certezza del diritto per la FINMA e porterebbe a un allineamento della gerarchia delle norme nei diversi settori regolamentati del mercato finanziario.

Contrariamente a quanto previsto per le imprese di assicurazione, per gli istituti finanziari secondo la LIsFi e per i titolari dell'autorizzazione secondo la legge del 23 giugno 2006⁴⁹³ sugli investimenti collettivi, la LBCR non disciplina esplicitamente il requisito di irreprensibilità degli istituti. Questo requisito va inserito nella LBCR e deve essere eventualmente concretizzato dal Consiglio federale in un'ordinanza.

16.4.4 Obbligo d'informazione e di notifica

16.4.4.1 Situazione iniziale

Gli operatori del mercato finanziario hanno obblighi di collaborare estesamente nei confronti della FINMA. Conformemente all'articolo 29 capoverso 1 LFINMA, gli assoggettati alla vigilanza, le loro società di audit e i loro uffici di revisione, nonché le persone e imprese che detengono una partecipazione qualificata⁴⁹⁴ o determinante ad assoggettati alla vigilanza devono fornire alla FINMA tutte le informazioni e i documenti necessari per l'adempimento dei suoi compiti. Secondo la *ratio legis* di questa disposizione fondamentale, la FINMA può svolgere il suo compito avendo piena conoscenza dei fatti⁴⁹⁵.

⁴⁹² RS 954.11

⁴⁹³ RS 951.31

⁴⁹⁴ Partecipazione con almeno il 10 % del capitale, art. 3 cpv. 2 lett. c^{bis} LBCR e art. 11 cpv. 4 LIsFi.

⁴⁹⁵ Truffer, ad art. 29, in Watter e Bahar (a c. di), *Basler Kommentar FINMAG/FinfraG*, 3^a ed., Basilea 2019, n. marg. 1; cfr. anche Jutzi e Schären, «Art. 145 Aufsichtsinstrumente gemäss FINMAG», in Sethe et al. (a c. di), *Kommentar zum Finanzmarktinfrastrukturgesetz FinfraG*, Zurigo 2017, n. marg. 7.

L'obbligo di collaborare degli assoggettati alla vigilanza è duplice: da un lato, gli assoggettati e le loro società di audit sono tenuti a raccogliere, preparare e trasmettere alla FINMA informazioni sulle attività da loro svolte (obbligo d'informazione e di messa a disposizione). Dall'altro, devono notificare senza indugio alla FINMA tutti gli eventi di grande importanza ai fini della vigilanza (obbligo di notifica). L'obbligo d'informazione e di messa a disposizione deve essere ottemperato solo su richiesta della FINMA, mentre quello di notifica presuppone che le informazioni vengano comunicate all'autorità di vigilanza spontaneamente e in modo proattivo⁴⁹⁶. In linea di principio, gli obblighi di collaborare vengono interpretati secondo la giurisprudenza in maniera piuttosto estensiva, dal momento che l'utilizzo preventivo di informazioni sufficienti è inteso a favorire la tempestiva individuazione di violazioni della legge e di altre irregolarità⁴⁹⁷. Compete infatti alla FINMA, nel quadro del suo potere discrezionale, stabilire di quali informazioni necessita per adempiere i suoi compiti.

Conformemente al tenore dell'articolo 29 capoverso 1 LFINMA, sono soggetti all'obbligo d'informazione gli assoggettati alla vigilanza, ma non, o non in modo esplicito, gli organi in prima persona⁴⁹⁸, i quali sono invece tenuti a fornire informazioni in merito alla persona giuridica da essi rappresentata⁴⁹⁹. Gli organi possono essere assoggettati a un obbligo d'informazione personale in relazione a fattispecie che non riguardano direttamente la persona giuridica, per esempio se una persona svolge un'ulteriore attività professionale oppure se contro questa persona è in corso un procedimento, situazioni quindi che potrebbero mettere in dubbio la garanzia di un'attività irreprensibile di tale individuo⁵⁰⁰. Conformemente all'articolo 29 capoverso 1 LFINMA, gli altri collaboratori di un assoggettato alla vigilanza non soggiacciono all'obbligo d'informazione.

La mancanza di un (esplicito) obbligo d'informazione personale per gli organi e i collaboratori rende più difficile per la FINMA lo svolgimento degli accertamenti al di fuori di un procedimento.

Tuttavia, nell'ambito di un procedimento contro un assoggettato alla vigilanza, le persone non contemplate dall'articolo 29 LFINMA possono essere obbligate a testimo-

⁴⁹⁶ Romerio et al., «Information – Vermittlung, Verwertung und Verbreitung bei komplexen Verfahren», in Romerio e Bazzani (a c. di), *Interne und regulatorische Untersuchungen II*, EIZ – Europa Institut Zürich, vol. n. 172, Zurigo 2016, pag. 11.

⁴⁹⁷ DTF **108** Ib 196, consid. 2a; DTF **126** II 111, consid. 3b; DTF **121** II 147, consid. 3a; Truffer, ad art. 29, in Watter e Bahar (a c. di), *Basler Kommentar FINMAG/FinfraG*, 3^a ed., Basilea 2019, n. marg. 17; Macula, *Mitwirkungspflichten nach Art. 29 FINMAG – zulässige Grenze strafprozessualer Selbstbelastungsfreiheit?*, recht 1/2016, pag. 32

⁴⁹⁸ Truffer, ad art. 29, in Watter e Bahar (a c. di), *Basler Kommentar FINMAG/FinfraG*, 3^a ed., Basilea 2019, n. marg. 8.

⁴⁹⁹ Truffer, ad art. 29, in Watter e Bahar (a c. di), *Basler Kommentar FINMAG/FinfraG*, 3^a ed., Basilea 2019, n. marg. 8.

⁵⁰⁰ Schönknecht, «Auskunftspflicht gegenüber der FINMA», in Zulauf e Wyss, (a c. di), *Finanzmarktenforcement*, Berna 2022, pag. 73. L'autore ritiene inoltre che gli organi, in veste di garanti dell'irreprensibilità, soggiacciono a un obbligo d'informazione personale, poiché altrimenti la FINMA non potrebbe eseguire per tali persone la necessaria verifica della garanzia di un'attività irreprensibile.

niare e a presentare determinati documenti, ove i fatti non possono essere sufficientemente chiariti in altro modo (art. 14 cpv. 1 e art. 17 PA)⁵⁰¹.

16.4.4.2 Confronto internazionale

L'obbligo per gli assoggettati di trasmettere informazioni alle autorità di vigilanza è un principio fondamentale alla base di un'efficiente attività di vigilanza, tanto che anche all'estero trovano applicazione norme pertinenti in materia.

Nel Regno Unito, dal 2016 gli alti dirigenti («senior manager») degli istituti finanziari assoggettati alla vigilanza, in particolare, hanno l'obbligo di fornire alla FCA e alla PRA tutte le informazioni che queste ultime si aspetterebbero ragionevolmente di ricevere⁵⁰². Entrambe le autorità operano sulla base di principi secondo cui le imprese devono fornire loro tutte le informazioni rilevanti per l'attività di vigilanza⁵⁰³.

Anche gli istituti in Germania devono ottemperare a obblighi di notifica e comunicazione. In presenza di determinate circostanze, la BaFin riceve un'ampia documentazione su fatti rilevanti in termini di vigilanza al fine di verificare quelli che necessitano di chiarimenti⁵⁰⁴. In Germania, la BaFin ha la facoltà di richiedere a tutti gli istituti assoggettati alla vigilanza, ai membri dei relativi organi e ai collaboratori informazioni in merito agli affari nonché la presentazione di libri contabili, documenti e altra documentazione.

16.4.4.3 Valutazione

Conformemente al tenore dell'articolo 29 LFINMA, gli obblighi d'informazione e di notifica si riferiscono a una cerchia ristretta di destinatari. La FINMA deve disporre di informazioni esaustive al fine di poter svolgere efficacemente la sua attività nel rispetto degli obiettivi fissati. Un ampliamento della cerchia dei destinatari consentirebbe alla FINMA di ottenere più spesso e facilmente informazioni.

16.4.4.4 Possibili misure

L'introduzione di un obbligo d'informazione esplicito nell'articolo 29 capoverso 1 LFINMA per i membri degli organi, per le altre persone tenute a fornire la garanzia di un'attività irreprensibile e per tutti i collaboratori (p. es. in analogia all'art. 15a cpv. 1 della legge del 16 dicembre 2005⁵⁰⁵ sui revisori [LSR]) permetterebbe alla FINMA di raggiungere più facilmente tali persone per le verifiche della garanzia di

⁵⁰¹ Truffer, ad art. 29, in Watter e Bahar (a c. di), *Basler Kommentar FINMAG/FinfraG*, 3^a ed., Basilea 2019, n. marg. 6.

⁵⁰² P. es. FCA, *Code of Conduct (COCON)*, 2.2.4.

⁵⁰³ Bank of England, *Fundamental Rules and Principles for Businesses*, gennaio 2016.

⁵⁰⁴ § 44–44c KWG nella versione pubblicata il 9 settembre 1998 (BGBl. I pag. 2776), modificata da ultimo da § 12 della legge del 22 febbraio 2023 (BGBl. 2023 I n. 51).

⁵⁰⁵ RS 221.302

un'attività irreprensibile e gli accertamenti nell'ambito di procedimenti. Un eventuale obbligo d'informazione potrebbe essere rilevante, per esempio, in caso di accertamenti in relazione a un possibile divieto di esercizio dell'attività, qualora non venga avviato un procedimento contro un istituto.

Al contempo, l'articolo 29 capoverso 2 LFINMA potrebbe essere precisato in modo tale che l'obbligo di notifica in esso disciplinato si riferisca esplicitamente anche all'obbligo di notifica personale dei garanti dell'irreprensibilità.

Questa possibile misura consentirebbe alla FINMA di ottenere più facilmente informazioni rilevanti ai fini della vigilanza in un contesto sicuro sul piano giuridico e di porre maggiormente le singole persone dinanzi alle proprie responsabilità.

16.4.5 Whistleblowing e diritto di segnalazione

16.4.5.1 Situazione iniziale

In caso di irregolarità constatate presso gli assoggettati alla vigilanza, la FINMA è tenuta per legge a intervenire. Per svolgere la sua attività, la FINMA deve disporre di informazioni sugli assoggettati che siano rilevanti ai fini della vigilanza. La norma relativa all'obbligo d'informazione e di notifica (art. 29 LFINMA) è stata concepita proprio a tale scopo. Sulla base di tali obblighi, gli istituti sono tra l'altro tenuti a fornire alla FINMA informazioni su possibili violazioni del diritto dei mercati finanziari.

La FINMA attribuisce grande importanza anche alle segnalazioni di presunti comportamenti scorretti fornite da persone con una visione interna di un assoggettato, quindi principalmente collaboratori in servizio o ex collaboratori (whistleblowing)⁵⁰⁶. Il whistleblowing esterno, nell'ambito del quale la segnalazione non viene fatta tramite un canale interno all'impresa ma è indirizzata a un'autorità esterna, solleva questioni legate al diritto del lavoro⁵⁰⁷ e al diritto penale^{508, 509}.

Nessuna norma di legge generale prevista dal diritto privato

In Svizzera, solo il diritto pubblico prevede attualmente disposizioni volte a proteggere gli autori delle segnalazioni. A livello federale, l'articolo 22a della legge del 24 marzo 2000⁵¹⁰ sul personale federale disciplina la segnalazione di irregolarità in seno all'Amministrazione federale. La disposizione prevede 1) un obbligo di denuncia per crimini e delitti, 2) un diritto di segnalazione per altre irregolarità constatate e 3) un'adeguata protezione per gli autori delle segnalazioni. Anche nella maggior parte dei Cantoni esistono ordinanze sul personale che disciplinano il modo con cui gestire internamente i casi di irregolarità. Nonostante queste disposizioni di legge, la denun-

⁵⁰⁶ Schönknecht, «Meldungen von Hinweisgebern (Whistleblowing)», in Zulauf e Wyss (a c. di), *Finanzmarktenforcement*, Berna 2022, pag. 86.

⁵⁰⁷ Violazione dell'obbligo di fedeltà e di segretezza secondo l'art. 321a cpv. 1 e 4 CO.

⁵⁰⁸ P. es. art. 47 LBCR, art. 147 LInFi e art. 69 LIsFi.

⁵⁰⁹ Schönknecht, «Meldungen von Hinweisgebern (Whistleblowing)», in Zulauf e Wyss (a c. di), *Finanzmarktenforcement*, Berna 2022, pag. 86.

⁵¹⁰ RS 172.220.1

cia pubblica di determinati fatti comporta sempre notevoli rischi per gli autori delle segnalazioni contemplati da tali norme⁵¹¹.

Attualmente il diritto privato non disciplina come deve o può comportarsi un collaboratore che constata irregolarità sul posto di lavoro⁵¹². Il CO non prevede alcuna disposizione volta a proteggere gli autori delle segnalazioni. Il Consiglio federale aveva sottoposto al Parlamento un progetto concernente la revisione parziale del CO intitolato «Tutela in caso di segnalazione di irregolarità da parte del lavoratore»⁵¹³, in virtù del quale un lavoratore, nel rispetto di determinate condizioni, avrebbe potuto fare una segnalazione a un'autorità o all'opinione pubblica senza violare gli obblighi a lui spettanti. Dopo lunghe deliberazioni, nel 2020 il progetto non ha ottenuto la maggioranza in Parlamento per diverse ragioni. Secondo una parte dei parlamentari, il progetto offriva una protezione limitata contro i licenziamenti, mentre altri lo hanno ritenuto «troppo complicato, troppo burocratico e troppo poco concreto»⁵¹⁴.

L'assenza di tutela per le persone che denunciano irregolarità nel settore privato è stata anche oggetto di una mozione del consigliere agli Stati Ruedi Noser, accolta dal Consiglio degli Stati il 27 settembre 2023⁵¹⁵.

Tuttavia, il 27 febbraio 2024 il Consiglio nazionale ha respinto la mozione, poiché non si prospettava alcun compromesso. Il Consiglio federale aveva già raccomandato di respingere la mozione nel settembre 2023, nonostante fosse sostanzialmente d'accordo riguardo alla necessità di intervenire. L'Esecutivo aveva motivato il suo parere negativo con il fatto che il Parlamento aveva già respinto le proposte del Governo due volte negli ultimi due anni. Il Consiglio federale ritiene che la mozione Noser non contenga alcun elemento che permetta di attendersi un progetto in grado di raccogliere la maggioranza dei consensi⁵¹⁶.

Implicazioni di diritto penale per le imprese

Dal 2003 in Svizzera esiste una norma che prevede la punibilità per le persone giuridiche⁵¹⁷. Secondo il diritto svizzero è quindi consentito punire le persone giuridiche, sebbene a commettere un reato sia sempre una persona fisica. Di conseguenza, l'organizzazione della compliance deriva in minima parte, oltre che dalle disposizioni del CO riguardanti la definizione di un'opportuna organizzazione della compliance, anche dalla responsabilità dell'impresa prevista dal diritto penale. Un'impresa è quindi obbligata, già in virtù del diritto penale, a prendere misure organizzative per impedire i reati ad essa ascrivibili menzionati nell'articolo in questione del Codice penale⁵¹⁸.

⁵¹¹ Hafner e Reimann, «Die Meldung von Missständen (Whistleblowing) im öffentlichen Dienstrecht», in Jung, Krauskopf e Cramer (a. c. di), *Theorie und Praxis des Unternehmensrechts*, Festschrift zu Ehren von Lukas Handschin, Zurigo 2020, pag. 293 segg.

⁵¹² Staehelin, *Unternehmensinterne Untersuchungen*, Zurigo 2019, pag. 15.

⁵¹³ FF 2013 8193; e FF 2019 1219

⁵¹⁴ Boll. Uff. 2020 N 135 segg. (trad.).

⁵¹⁵ Mo. 23.3844

⁵¹⁶ Cfr. il comunicato stampa del Consiglio nazionale del 27 febbraio 2024 *Nationalrat stimmt gegen neue Whistleblower-Vorlage*.

⁵¹⁷ Art. 102 CP.

⁵¹⁸ Sethe e Andreotti, «Compliance und Verantwortlichkeit», in Isler e Sethe (a. c. di), *Verantwortlichkeit im Unternehmensrecht VIII*, EIZ – Europa Institut Zürich, vol. n. 171, Zurigo 2016, pag. 107 seg.

Il Ministero pubblico della Confederazione e i tribunali stabiliscono diversi requisiti che un sistema di compliance deve soddisfare affinché risulti adeguato dal punto di vista penale. Oltre ad altre misure, spesso è prevista anche l'implementazione di un sistema interno di whistleblowing, che specialmente sul fronte della corruzione e del riciclaggio di denaro assume un ruolo fondamentale al fine di impedire la punibilità⁵¹⁹.

Creazione di sistemi di segnalazione come principio di buona prassi

Anche in assenza di una base specifica nel CO, oggi i sistemi di segnalazione sono ritenuti significativi ai fini di un sistema di gestione della conformità («compliance management system», CMS) di un'impresa che tenga conto dei principi di buona prassi⁵²⁰.

Un'impresa che introduce un sistema di segnalazione è un'impresa che promuove e prende in seria considerazione una cultura che incentiva la segnalazione dei comportamenti scorretti (cultura dello «speak-up»)⁵²¹.

Giurisprudenza del Tribunale federale svizzero sul sistema a cascata

Data l'assenza di una disposizione di legge esplicita nel diritto privato, nella giurisprudenza del Tribunale federale si è imposto il «principio a cascata». Tale giurisprudenza viene integrata con quella dettata in materia di whistleblowing della Corte europea dei diritti dell'uomo. La segnalazione di possibili irregolarità può sollevare numerose questioni legate al diritto del lavoro e al diritto penale.

Per quanto concerne il diritto del lavoro, si pensi all'eventuale violazione dell'obbligo di fedeltà e di segretezza dei lavoratori (art. 321a CO). Inoltre, in assenza di un motivo giustificativo o di un motivo di esclusione della pena esplicito, gli autori delle segnalazioni rischiano di svelare possibili segreti⁵²².

Il Tribunale federale impone che la segnalazione di eventuali irregolarità venga effettuata anzitutto internamente. Solo nel momento in cui tale denuncia rimane infruttuosa, l'autore della segnalazione può rivolgersi all'autorità esterna competente e, se quest'ultima non interviene in tempo utile, può informare la stampa o l'opinione pubblica. Gli interessi pubblici o privati in questione devono prevalere sugli interessi legati alla riservatezza dell'irregolarità. La situazione giuridica e l'eventuale protezione dell'informatore (whistleblower) in caso di segnalazione di possibili irregolarità dipendono fortemente dal singolo caso e sono difficili da valutare preventivamente⁵²³.

⁵¹⁹ Nadelhofer ed El-Hakim, *Compliance im Zentrum des Unternehmensstrafrechts*, Recht relevant. für Compliance Officers 5/2022, pag. 13 seg.

⁵²⁰ Pikó et al. (a c. di), *Handbuch Corporate Compliance*, Basilea 2022, § 45 Hinweisgebung n. marg. 3; cfr. anche Economiesuisse, *Swiss Code of Best Practice of Corporate Governance*, 6 febbraio 2023, n. 12 secondo trattino.

⁵²¹ In merito ai fattori di successo dei sistemi di segnalazione e all'importanza della cultura dello «speak-up» cfr. Pikó et al. (a c. di), *Handbuch Corporate Compliance*, Basilea 2022, §45 Hinweisgebung, n. marg. 129 segg.

⁵²² P. es. art. 162, 320 e 321 CP; art. 47 LBCR; art. 69 LIFi; art. 147 LINFi; art. 6 della legge federale del 19 dicembre 1986 contro la concorrenza sleale; cfr. Lehmkuhl, «Rechtswidrigkeit», in Ackermann (a c. di), *Wirtschaftsstrafrecht der Schweiz*, 2ª ed., Berna 2021, §5 n. marg. 7.

⁵²³ Lehmkuhl, «Rechtswidrigkeit», in Ackermann (a c. di), *Wirtschaftsstrafrecht der Schweiz*, 2ª ed., Berna 2021, pag. 171, n. marg. 7b e giurisprudenza ivi citata.

Distinzione del diritto di segnalazione dall'obbligo d'informazione e di notifica per gli operatori del mercato finanziario

L'obbligo d'informazione e di notifica degli istituti finanziari nei confronti della FINMA rappresenta uno strumento centrale dell'autorità di vigilanza. Poiché la FINMA, contrariamente alle autorità di perseguimento penale, non ha la facoltà di disporre misure coercitive, essa non è autorizzata a confiscare dati né documenti ai fini dell'accertamento di un determinato fatto. Gli assoggettati alla vigilanza e le rispettive società di audit sono invece tenuti a collaborare secondo quanto previsto dal diritto amministrativo affinché la FINMA giunga tempestivamente a conoscenza di eventuali eventi rilevanti ai fini della vigilanza⁵²⁴.

Il diritto di segnalazione va distinto dall'obbligo di notifica ai sensi della LFINMA. In questa sede interessa sapere come la FINMA o altre autorità gestiscono le segnalazioni effettuate volontariamente da terzi di presunte irregolarità riscontrate presso un istituto finanziario.

Prassi attuale della FINMA nella gestione dei whistleblower

In mancanza di una base legale esplicita, la FINMA adotta un approccio prudente nella gestione dei whistleblower. Proprio nel caso di irregolarità che andrebbero segnalate alla FINMA in virtù dell'obbligo di notifica previsto dal diritto dei mercati finanziari, in determinate circostanze sarebbe auspicabile un atteggiamento più attivo da parte dell'autorità di vigilanza⁵²⁵.

La FINMA dispone di una piattaforma di whistleblowing che permette agli autori delle segnalazioni, in veste di cliente o di «persona con una visione interna di un determinato istituto», di inviare una segnalazione⁵²⁶. La FINMA riceve sia segnalazioni anonime sia segnalazioni da parte di informatori che rivelano la propria identità⁵²⁷.

È inoltre interessante precisare che, con la denominazione di «notifiche», la legge del 15 dicembre 2000⁵²⁸ sugli agenti terapeutici (LATer) prevede un'apposita norma che autorizza a segnalare eventuali violazioni della legge a Swissmedic⁵²⁹. La legge crea così un motivo giustificativo di diritto penale ai sensi dell'articolo 14 CP e un'eccezione all'obbligo di segretezza dei lavoratori⁵³⁰.

⁵²⁴ Cfr. art. 29 cpv. 2 LFINMA e n. 16.4.4.

⁵²⁵ Schönknecht, «Meldungen von Hinweisgebern (Whistleblowing)», in Zulauf e Wyss (a c. di), *Finanzmarktenforcement*, Berna 2022, pag. 90.

⁵²⁶ FINMA, Effettuare una segnalazione, sito web.

⁵²⁷ Schönknecht, «Meldungen von Hinweisgebern (Whistleblowing)», in Zulauf e Wyss (a c. di), *Finanzmarktenforcement*, Berna 2022, pag. 86.

⁵²⁸ RS **812.21**

⁵²⁹ Art. 59 cpv. 7 LATer.

⁵³⁰ Messaggio del 7 novembre 2012 concernente la modifica della legge sugli agenti terapeutici, FF **2013** 1, in particolare 90.

16.4.5.2 Confronto internazionale

Diverse organizzazioni sovranazionali e internazionali prevedono disposizioni in materia di segnalazione. Per esempio, l'OCSE e gli Stati del G20 attribuiscono grande importanza, nell'agenda globale anticorruzione, alla tutela dei whistleblower.

L'OCSE ha emanato diverse direttive in materia⁵³¹ e anche il Consiglio d'Europa formula raccomandazioni concrete sulla protezione degli informatori⁵³².

Con la direttiva (UE) 2019/1937⁵³³, recepita a fine novembre 2023 da 25 Stati membri su 27, anche l'UE si adopera sul fronte della protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione⁵³⁴. In Germania, la direttiva viene attuata attraverso la legge sulla protezione degli informatori («Hinweisgeberschutzgesetz») del 31 maggio 2023, che vieta ritorsioni e misure analoghe nei confronti degli informatori. La normativa disciplina la preminenza della segnalazione sugli obblighi di segretezza. L'informatore può scegliere se effettuare una segnalazione interna o esterna. La BaFin viene indicata espressamente come servizio di segnalazione esterno della Repubblica federale.

Negli Stati Uniti, le normative «Sarbanes-Oxley Act» e «Dodd-Frank Act» prevedono disposizioni specifiche in materia di protezione dei whistleblower. Conformemente a quest'ultimo atto legislativo, in caso di sanzioni pecuniarie che superano 1 milione di dollari americani i whistleblower ricevono ricompense comprese tra il 10 e il 30 per cento dei proventi incassati dallo Stato, qualora la denuncia determini una condanna dell'impresa⁵³⁵.

16.4.5.3 Valutazione

La stampa riporta regolarmente casi di irregolarità, concrete o presunte, constatate presso istituti finanziari o altre imprese. Chi effettua segnalazioni può avere un ruolo determinante nell'individuazione di irregolarità.

Inoltre, di fronte alle segnalazioni di irregolarità, i tribunali devono regolarmente confrontarsi con questioni giuridiche legate al diritto del lavoro, al diritto penale e al diritto in materia di protezione dei dati. Questa situazione comporta sia per i possibili whistleblower che per la FINMA un'incertezza giuridica che andrebbe eliminata.

A marzo 2020 il Parlamento ha respinto definitivamente il progetto rielaborato concernente la revisione parziale del CO contenente disposizioni volte alla tutela dei lavoratori in caso di segnalazione di irregolarità sul posto di lavoro. In Svizzera continua

⁵³¹ OCSE, *Whistleblower protection*, sito web.

⁵³² Consiglio d'Europa, *Protecting Whistleblowers*, Recommendations CM/Rec(2014)7; così Pikó et al. (a c. di), *Handbuch Corporate Compliance*, Basilea 2022, §45 Hinweisgebung n. marg. 2 e link di approfondimento alle fonti pertinenti.

⁵³³ Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, GU L 305 del 26.11.2019, pag. 17.

⁵³⁴ Pikó et al. (a c. di), *Handbuch Corporate Compliance*, Basilea 2022, §45 n. marg. 3.

⁵³⁵ Fritsche, *Interne Untersuchungen in der Schweiz, ein Handbuch für Unternehmen mit besonderem Fokus auf Finanzinstitute*, Zurigo / San Gallo 2021, pag. 27.

quindi a non esistere una normativa che preveda la tutela dei whistleblower. Tuttavia, l'assenza di una normativa generale non esclude fundamentalmente la possibilità di prevedere disposizioni di legge speciali nel settore dei mercati finanziari, che permetterebbero alla FINMA, sulla base di segnalazioni, di individuare più facilmente eventuali comportamenti scorretti da parte di istituti e singole persone. Come dimostra tuttavia la rinnovata reiezione da parte del Consiglio nazionale nell'ambito della mozione Noser (23.3844), nel Parlamento svizzero continua a non prospettarsi una soluzione di compromesso.

16.4.5.4 Possibili misure

Come possibile misura potrebbe essere introdotta nel diritto dei mercati finanziari una norma che giustifichi il diritto di segnalazione migliorando la protezione degli autori delle segnalazioni (in analogia all'art. 59 cpv. 7 LATer). In questo modo la FINMA potrebbe entrare più spesso in possesso di informazioni in grado di dimostrare eventuali comportamenti scorretti (da parte di istituti e singole persone).

In caso di attuazione limitata al diritto dei mercati finanziari, andrebbero verificati i possibili punti di contatto con il diritto privato e il diritto penale.

Inoltre, si dovrebbe esaminare in che misura sia possibile promuovere una cultura dello «speak-up» all'interno di un istituto, per esempio implementando sistemi di segnalazione interni. In tal senso sarebbe opportuno introdurre una regolamentazione correlata ai requisiti del governo d'impresa che obblighi gli assoggettati alla vigilanza a gestire un sistema di segnalazione interno e incoraggi i collaboratori a utilizzarlo.

16.4.6 Conclusione

Le misure indicate di seguito devono essere attuate, dal momento che rafforzano l'esecuzione e l'efficacia della vigilanza, accrescono la possibilità di influire sul governo d'impresa, presentano un rapporto costi-benefici estremamente vantaggioso e non necessitano in generale di ulteriori chiarimenti:

- Adeguamento del divieto di esercizio della professione al divieto di esercizio dell'attività (v. n. 16.4.1.4): tale adeguamento agevola la FINMA nel procedere contro le persone fisiche e facilita il loro allontanamento dal mercato in caso di violazione grave e reiterata delle norme;
- Adeguamento della confisca con estensione dell'applicabilità anche a persone che non occupano una posizione dirigenziale (v. n. 16.4.2.4): la FINMA può far valere lo strumento della confisca anche nei confronti di chi non ricopre una posizione di dirigente ma ha commesso una grave violazione delle norme;
- Adeguamenti nell'ambito della verifica della garanzia di un'attività irreprensibile per le banche (v. n. 16.4.3.4): le due possibili misure previste comportano per le banche adeguamenti che sono già stati introdotti in altri settori e agevolano l'attività di vigilanza della FINMA;

- Estensione dell’obbligo d’informazione e di notifica (v. n. 16.4.4.4): tale estensione favorisce il flusso di informazioni con la FINMA e aiuta quest’ultima a raggiungere i suoi obiettivi.

Poiché questi adeguamenti riguardano strumenti di vigilanza fondamentali e, in questi casi, una disparità di trattamento sarebbe difficile da giustificare, appare opportuno attuare queste misure per tutti gli istituti finanziari (ad eccezione dell’adeguamento nell’ambito della verifica della garanzia di un’attività irreprensibile, che riguarda nello specifico le banche).

L’analisi indica la necessità di intervenire per quanto riguarda la mancanza di tutela dei whistleblower. La rinnovata reiezione da parte del Consiglio nazionale nell’ambito della mozione Noser dimostra tuttavia che nel Parlamento svizzero continua a non prospettarsi una soluzione di compromesso, motivo per cui non è consigliabile attuare una misura corrispondente esclusivamente nel diritto dei mercati finanziari.

16.5 Impiego delle società di audit

16.5.1 Situazione iniziale

16.5.1.1 Esposizione della problematica

La FINMA ha l’obbligo di verificare il rispetto delle disposizioni legali in materia di vigilanza presso gli assoggettati alla sua vigilanza (art. 24 segg. LFINMA). Le singole leggi sui mercati finanziari stabiliscono se lo svolgimento di tale verifica spetta all’autorità di vigilanza stessa oppure se possono essere incaricate società di audit. Nel quadro delle leggi sui mercati finanziari la FINMA affida tale compito a società di audit che operano come «braccio prolungato della FINMA»⁵³⁶. Questo modello di vigilanza viene definito «sistema duale di vigilanza».

Gli assoggettati alla vigilanza sono obbligati per legge a incaricare periodicamente una società di audit della verifica prudenziale (cfr. p. es. art. 18 cpv. 1 LBCR) e a pagarla per questo servizio. Questo aspetto è occasionalmente oggetto di critiche. Nell’ultima verifica del settore finanziario svizzero operata nel quadro del programma di valutazione del settore finanziario («Financial Sector Assessment Program», FSAP), il FMI ha infatti suggerito che a incaricare e pagare le società di audit dovrebbe essere la FINMA, e non le banche, al fine di ridurre ulteriormente possibili conflitti di interesse⁵³⁷. La consigliera agli Stati Z’gragen chiede in un postulato che il Consiglio federale esamini in un rapporto come possa essere rafforzata l’indipendenza della revisione esterna delle banche TBTF⁵³⁸.

⁵³⁶ FINMA, *Circolare 2013/3 Attività di audit*, n. marg. 1

⁵³⁷ FMI, *Switzerland: Financial Sector Assessment Program*, IMF Country Report No. 19/183, giugno 2019.

⁵³⁸ Po. 23.3450

16.5.1.2 Dipendenza economica e possibili problemi associati

Tra gli assoggettati alla vigilanza e le società da loro incaricate di effettuare le attività di verifica esistono generalmente implicazioni economiche a più livelli. Occorre operare una distinzione tra la verifica prudenziale e la verifica dei conti annuali secondo il CO. La prima, infatti, deve essere svolta separatamente dalla seconda (cfr. art. 5 cpv. 4 dell'ordinanza del 5 novembre 2014⁵³⁹ sugli audit dei mercati finanziari [OA-FINMA]). Nella maggior parte dei casi, gli assoggettati alla vigilanza nominano la stessa società come ufficio di revisione competente per la verifica dei conti e come società di audit incaricata della verifica prudenziale allo scopo di sfruttare le sinergie esistenti. Oltre a ciò, conferiscono alle società mandati di consulenza (p. es. in materia giuridica e fiscale).

Tra un assoggettato alla vigilanza e la società da esso incaricata di svolgere le attività di verifica e di consulenza possono quindi sorgere dipendenze e implicazioni economiche in grado di compromettere l'oggettività delle verifiche prudenziali. In particolare, in considerazione di mandati in essere o futuri, vi è il rischio che la società di audit non affronti i problemi in materia di vigilanza riguardanti il suo mandante e non li esponga neppure con la dovuta chiarezza al mandante e all'autorità di vigilanza. Gli assoggettati alla vigilanza potrebbero altresì essere tentati di scegliere società di audit che interpretano le norme esistenti nel modo più estensivo e favorevole rispetto alle altre. In entrambi i casi potrebbero sorgere problemi per la vigilanza, poiché non si verrebbe tempestivamente a conoscenza di informazioni rilevanti e, in determinate circostanze, le misure previste dal diritto in materia di vigilanza verrebbero attuate solo in un secondo momento o addirittura omesse.

16.5.1.3 Meccanismi di controllo

Per prevenire questi conflitti di interesse intrinseci, sono stati previsti diversi meccanismi di controllo sia dal legislatore a livello di ordinanza e di legge sia dalla FINMA nella sua prassi di vigilanza. L'ASR concede l'abilitazione a persone e imprese che forniscono servizi di revisione ed esercita la sorveglianza sul loro operato⁵⁴⁰. Per applicare la legislazione nel rispettivo ambito di competenza, la FINMA e l'ASR possono scambiarsi informazioni⁵⁴¹. Per esempio, la FINMA può effettuare una segnalazione all'ASR se un auditor non ha svolto la verifica prudenziale nel rispetto degli standard vigenti. In casi estremi, l'ASR può revocare l'abilitazione all'auditor.

Conformemente all'articolo 11/ dell'ordinanza del 22 agosto 2007⁵⁴² sui revisori, per le società di audit vigono ampi requisiti in materia di indipendenza⁵⁴³. Poiché i servizi di consulenza possono pregiudicare lo svolgimento oggettivo di una verifica pruden-

⁵³⁹ RS **956.161**

⁵⁴⁰ La base legale è costituita in questo caso dalla LSR. La sorveglianza dei revisori è stata rafforzata in seguito al progetto concernente la concentrazione della sorveglianza sulle imprese di revisione e sulle società di audit (entrato in vigore il 1° gennaio 2015).

⁵⁴¹ Art. 22 LSR; art. 28 cpv. 2 LFINMA.

⁵⁴² RS **221.302.3**

⁵⁴³ Questa norma rimanda tra le altre cose all'art. 728 CO, che elenca i requisiti in materia di indipendenza dell'ufficio di revisione.

ziale, le società di audit non possono effettuare determinate attività parallelamente a tale verifica⁵⁴⁴. Degno di particolare menzione è il divieto di verificare i propri lavori (art. 728 cpv. 2 n. 4 CO) che impedisce a una società di audit di verificare i lavori che ha svolto personalmente. L'auditor responsabile della verifica dei conti annuali e l'auditor responsabile della verifica prudenziale devono rinunciare al loro mandato dopo sette anni e possono riprenderlo solo dopo un intervallo di tre anni⁵⁴⁵. L'impresa di revisione non può conseguire oltre il 10 per cento della somma complessiva degli onorari (risultanti da servizi di revisione e da altri servizi) percepiti per un unico mandante (a livello di singola società e di gruppo)⁵⁴⁶.

Finora la FINMA ha definito la prassi relativa allo svolgimento della verifica all'interno di una circolare. Secondo questo documento, la FINMA stabilisce la strategia di audit (vale a dire gli ambiti da sottoporre a verifica) per gli istituti delle categorie di vigilanza 1 e 2 (nel settore bancario queste categorie comprendono le banche di rilevanza sistemica). Per quanto riguarda gli assoggettati alla vigilanza delle categorie 3–5 (che comprendono anche le banche senza rilevanza sistemica) trovano applicazione strategie di audit standard, che in definitiva vengono recepite anche dalla FINMA e che, all'occorrenza, possono essere adeguate da quest'ultima in funzione dell'istituto⁵⁴⁷. Le società di audit sono pertanto tenute a svolgere le attività di verifica conformemente alle disposizioni della FINMA, alla quale devono inoltre presentare un rapporto di verifica.

Nel quadro delle singole leggi sui mercati finanziari, oltre alla verifica prudenziale, la FINMA ha la possibilità di effettuare direttamente accertamenti approfonditi in determinati campi di verifica oppure può affidare tale compito a incaricati della verifica o dell'inchiesta. In casi motivati, la FINMA può inoltre esigere il cambiamento della società di audit (cfr. art. 28a cpv. 2 LFINMA).

16.5.2 Confronto internazionale

Di norma, le autorità di vigilanza estere verificano direttamente l'osservanza delle disposizioni legali in materia di vigilanza e si avvalgono di società di audit esterne solo in casi sporadici.

Nel Regno Unito, per esempio, la PRA dispone di un manuale completo per lo svolgimento della sua attività di vigilanza⁵⁴⁸. L'autorità di vigilanza ha inoltre pubblicato una serie di principi su come coordinarsi con le società di revisione esterne⁵⁴⁹.

I maggiori istituti bancari dell'UE sono assoggettati al MVU della BCE. Il MVU affida le verifiche prudenziali a collaboratori interni e collabora con le autorità nazionali

⁵⁴⁴ Art. 7 OA-FINMA (RS **956.161**) e FINMA, *Circolare 2013/3 Attività di audit*, n. marg. 44.1 segg.

⁵⁴⁵ Art. 730a cpv. 2 CO e art. 8 cpv. 1 OA-FINMA, la cosiddetta rotazione interna.

⁵⁴⁶ Art. 11 cpv. 1 lett. a LSR, la cosiddetta indipendenza economica.

⁵⁴⁷ FINMA, *Circolare 2013/3 Attività di audit*, n. marg. 87 e 87.1.

⁵⁴⁸ Bank of England, *The Prudent Regulation Authority's approach to banking supervision*, luglio 2023.

⁵⁴⁹ Bank of England, *The relationship between the external auditor and the supervisor: a code of practice*, aprile 2013.

di vigilanza. Negli Stati Uniti, le autorità di vigilanza svolgono le verifiche avvalendosi del proprio personale⁵⁵⁰.

Nel Principato del Liechtenstein e nel Lussemburgo viene adottato invece un approccio alla vigilanza analogo a quello svizzero.

16.5.3 Valutazione

L'impiego regolare delle società di audit per la verifica dell'adempimento delle disposizioni legali in materia di vigilanza da parte degli assoggettati è una strategia essenziale e consolidata nell'ambito della vigilanza. Per quanto riguarda gli avvenimenti legati al caso Credit Suisse, ad oggi non vi sono indizi secondo cui l'indipendenza della società di audit impiegata dalla banca fosse compromessa. Ciononostante, è opportuno riesaminare approfonditamente il modo in cui sono stati concepiti i meccanismi di controllo e le modalità di assegnazione del mandato alle società di audit (v. le possibili misure illustrate di seguito). In questo modo si potrebbero ridurre ulteriormente i conflitti d'interesse intrinseci nell'attuale sistema di vigilanza.

La Svizzera vanta una piazza finanziaria di rilevanza internazionale e ospita una G-SIB, rappresentata da UBS, e tre SIB non attive a livello internazionale. A causa di questa circostanza e in considerazione delle interdipendenze derivanti dall'attuale sistema occorre verificare se il sistema duale sia ancora in grado di garantire una vigilanza efficace ed efficiente.

16.5.4 Possibili misure

16.5.4.1 Rafforzamento dei meccanismi di controllo

Per rafforzare ulteriormente l'indipendenza delle società di audit, la misura ipotizzabile consisterebbe nel circoscrivere ulteriormente i mandati di consulenza o nel vietarli del tutto. Le disposizioni corrispondenti previste dall'OA-FINMA andrebbero inasprite. Attualmente è vietato affidare alle società di audit incaricate delle verifiche prudenziali mandati che fanno riferimento ad ambiti della legislazione in materia di vigilanza, vale a dire nei quali sussiste il rischio che la società di audit debba verificare in un secondo momento i risultati dei propri lavori.

Questa misura comporta il possibile svantaggio di restringere la concorrenza, dal momento che le società di audit vengono limitate nella loro attività. Esistono inoltre ulteriori aspetti in grado di ridurre i possibili conflitti di interesse o di migliorare in generale la qualità delle verifiche e che quindi andrebbero esaminati. Si pensi, per esempio, all'introduzione di una rotazione obbligatoria per le società di audit (incaricate delle verifiche prudenziali), sulla falsariga del sistema riconosciuto e applicato nella maggior parte dei Paesi esteri. Questo aspetto si potrebbe opportunamente com-

⁵⁵⁰ Federal Reserve, *Approaches to Bank Supervision*, sito web; OCC, *Approach to Federal Branch and Agency Supervision*, ottobre 2017; FDIC, *Supervision Program*, sito web, 2 agosto 2022.

binare con una durata minima dei mandati di verifica prudenziale (p. es. di 3 anni), al fine di privare gli assoggettati alla vigilanza di uno strumento con cui poter fare pressione sulle società di audit. Con il tempo, la rotazione obbligatoria potrebbe anche impedire la concentrazione dei mandati relativi alla verifica prudenziale delle SIB presso un'unica società di audit, com'è dato riscontrare attualmente.

Occorre inoltre esaminare in che misura sia necessario adeguare gli obblighi di rotazione all'interno dei gruppi addetti a un mandato di verifica. Un'altra possibile misura consisterebbe nel rafforzare il diritto della FINMA di partecipare alla scelta e al cambiamento della società di audit. Anche le strategie di audit stabilite dalla FINMA rappresentano già oggi un meccanismo di controllo e di gestione per l'impiego delle società di audit. L'autorità di vigilanza ha il compito di riesaminarle regolarmente e di garantirne l'efficacia. Anche nel caso in cui gli assoggettati alla vigilanza possano continuare ad assegnare i mandati alle società di audit, la FINMA sarà libera, nel quadro delle leggi sui mercati finanziari, di svolgere maggiormente le proprie attività di vigilanza (p. es. in virtù dell'art. 23 LBCR).

16.5.4.2 Conferimento diretto dei mandati da parte della FINMA

Per risolvere la questione dei possibili conflitti di interesse delle società di audit, la misura ipotizzata prevede che la FINMA possa conferire direttamente i mandati di verifica prudenziale alle società di audit⁵⁵¹. I mandati in essere, fondati sul diritto privato, cesserebbero di avere effetto e la FINMA li assegnerebbe direttamente, scegliendo per ogni assoggettato alla vigilanza la società competente per la verifica prudenziale e affidandole le attività di verifica. Di conseguenza, la FINMA deciderebbe anche in merito alla redistribuzione dei mandati.

Questa misura permetterebbe, in determinati casi, di rafforzare l'indipendenza delle società di audit, migliorandone l'atteggiamento critico. Tendenzialmente le società di audit potrebbero svolgere la verifica in modo imparziale e comunicare alla FINMA eventuali irregolarità e carenze senza il timore di subire svantaggi economici in altri ambiti. Alla FINMA giungerebbero così più facilmente e velocemente segnalazioni che, in seguito ai dovuti accertamenti da parte sua, consentirebbero infine di individuare gravi violazioni del diritto in materia di vigilanza.

La facoltà di conferire direttamente i mandati permetterebbe inoltre alla FINMA di evitare concentrazioni dei mandati di verifica e di distribuirli equamente tra le possibili società di audit. Il settore della vigilanza svizzero si avvicinerrebbe inoltre alla prassi in uso a livello internazionale. Il conferimento diretto dei mandati potrebbe essere opportunamente combinato con il rafforzamento dei meccanismi di controllo, come illustrato in precedenza, in particolare con il divieto di prestare servizi di consulenza.

⁵⁵¹ Per capire in che misura il conferimento diretto dei mandati di verifica prudenziale alle società di audit debba applicarsi anche alla verifica dell'autorizzazione ai sensi del diritto dei mercati finanziari, occorrerebbe effettuare un'analisi separata in fase di attuazione.

Il conferimento diretto dei mandati avrebbe anche degli svantaggi. A causa delle elevate somme delle commesse, la FINMA dovrebbe presumibilmente aggiudicare i mandati attenendosi alle disposizioni del diritto in materia di appalti pubblici. Si tratta di un processo dispendioso che limita il grado di libertà in fase di aggiudicazione. La FINMA, infatti, avrebbe un margine d'azione limitato per quanto riguarda l'aggiudicazione. L'attuale conferimento dei mandati alle società di audit da parte degli assoggettati alla vigilanza è dettato dalle forze del mercato, che influenzano lo sviluppo delle società di audit, la formazione delle competenze professionali, le quote di mercato e altro ancora. Nel conferire direttamente i mandati la FINMA dovrebbe tenere conto di tale aspetto. Sarebbe inoltre vincolata al principio della neutralità concorrenziale e dovrebbe vigilare in modo mirato sui costi della verifica e sull'indipendenza delle società di audit, aspetto – quest'ultimo – già di competenza dell'ASR.

Considerate le notevoli sinergie esistenti tra la verifica dei conti annuali e la verifica prudenziale, la suddivisione di queste due attività tra due società comporterebbe considerevoli oneri supplementari per gli assoggettati alla vigilanza. Di conseguenza, nella maggior parte dei casi gli assoggettati si adopererebbero affinché l'ufficio di revisione scelto sia la stessa società incaricata della verifica prudenziale. Ciò è anche dovuto al fatto che le società di audit abilitate a verificare le banche e le G-SIB sono poche e che generalmente una di queste società di audit è anche incaricata di svolgere mandati di consulenza e quindi non può occuparsi della verifica. Designando la società di audit incaricata della verifica prudenziale, la FINMA contribuirebbe pertanto, in modo indiretto, alla scelta dell'ufficio di revisione. La designazione indiretta dell'ufficio di revisione da parte della FINMA lascerebbe di fatto agli azionisti nulla di più che una libertà di scelta limitata.

Non è chiaro, inoltre, se il conferimento diretto dei mandati possa limitare ulteriormente i possibili conflitti di interesse della società di audit. Nulla esclude che la società di audit incaricata dalla FINMA continui a seguire i propri interessi per compiacere l'assoggettato alla vigilanza oggetto della verifica o la FINMA. La designazione di una nuova società di audit comporterebbe inoltre considerevoli oneri sia per gli assoggettati alla vigilanza che per la FINMA.

Il ruolo del consiglio di amministrazione e del relativo comitato di audit si indebolirebbe. Tali organi non avrebbero più la competenza di garantire la qualità della verifica prudenziale. Considerate le responsabilità del consiglio di amministrazione (art. 754 segg. CO), potrebbe verificarsi, fino a un certo grado, persino una «deresponsabilizzazione» di fatto del consiglio di amministrazione (la FINMA sarebbe responsabile della decisione e lo Stato sarebbe più interessante come parte convenuta).

In ultima analisi, nei confronti della FINMA e della Confederazione potrebbe essere intentata un'azione di responsabilità dello Stato, poiché dal punto di vista dell'accusa la FINMA avrebbe designato la società di audit sbagliata o l'avrebbe sostituita troppo tardi.

Nel caso di un'eventuale attuazione di tale misura occorre inoltre esaminare quali sarebbero le conseguenze per l'attività di sorveglianza dell'ASR, qualora fosse sempre la FINMA a conferire i mandati.

16.5.4.3 Abolizione del sistema duale di vigilanza

Un'altra possibile misura consisterebbe nel far eseguire interamente alla FINMA la verifica prudenziale. In questo modo la FINMA garantirebbe uno sviluppo costante delle conoscenze e la vigilanza ne verrebbe rafforzata. Nel contempo, le risorse della FINMA dovrebbero essere aumentate in misura significativa, il che rappresenterebbe una sfida considerevole per il mercato del lavoro, e le società di audit verrebbero precluse dal settore della verifica prudenziale. Si solleverebbero inoltre molte più questioni legate alla responsabilità dello Stato di quante ne porrebbe il conferimento diretto dei mandati da parte della FINMA.

16.5.5 Conclusione

L'impiego delle società di audit come «braccio prolungato» della FINMA rappresenta uno strumento di vigilanza consolidato. In considerazione delle risorse attualmente disponibili, la FINMA deve poter contare sul fatto che le società di audit verifichino in maniera indipendente l'osservanza del diritto in materia di vigilanza. Il rafforzamento dei meccanismi di controllo (v. n. 16.5.4.1) o il conferimento diretto dei mandati alle società di audit da parte della FINMA (v. n. 16.5.4.2) potrebbero accrescere ulteriormente l'indipendenza. Alla luce di ciò, l'attuazione di una di queste misure sarebbe auspicabile.

Dal momento che costituisce un elemento essenziale della vigilanza, una simile misura dovrebbe riguardare tutti gli istituti finanziari. Tuttavia, per una valutazione esaustiva servono ulteriori chiarimenti. In particolare, per quanto riguarda il conferimento diretto dei mandati occorre appurare con certezza come attuare tale misura e se questa sarebbe effettivamente in grado di garantire l'indipendenza della società di audit. Nell'ambito dei lavori successivi sarebbe inoltre utile integrare anche eventuali risultati della CPI relativamente alle società di audit.

Occorre altresì vagliare l'ipotesi di una modifica più radicale, rappresentata dall'abolizione del sistema duale di vigilanza. Questa soluzione può contribuire in sostanza ad accrescere l'efficacia e l'efficienza della vigilanza in Svizzera e, di conseguenza, a rafforzarla, aspetto particolarmente rilevante per le SIB. Un simile cambiamento comporterebbe però anche sfide complesse sul piano dell'attuazione, non da ultimo a causa delle conseguenze sul mercato del lavoro. Per queste ragioni, in una prima fase sarebbe opportuno esaminare questa misura considerando solo le SIB.

16.6 Durata della procedura

16.6.1 Situazione iniziale

Se, nel caso di una SIB, la FINMA ritiene necessario aumentare le esigenze specifiche per le banche in materia di fondi propri e di liquidità e la SIB non le soddisfa volontariamente, l'autorità di vigilanza è tenuta a emanare una decisione secondo la PA⁵⁵²

⁵⁵² RS 172.021

corredata da una motivazione. Le regole procedurali da osservare (tra cui la concessione del diritto di audizione, la ricusazione, lo scambio di scritti, i termini con possibilità di proroga, l'effetto sospensivo, l'iter di ricorso al Tribunale amministrativo federale e in seguito al Tribunale federale) consentono solo a determinate condizioni un'attuazione immediata di una simile decisione emanata dalla FINMA (p. es. con esecutività immediata e revoca dell'effetto sospensivo di un eventuale ricorso). Prima che il Tribunale federale pronunci una decisione definitiva potrebbero trascorrere diversi anni.

Nell'ambito dei procedimenti giudiziari e amministrativi in Svizzera occorre rispettare le garanzie procedurali prescritte dalla Costituzione federale. Queste garanzie minime costituiscono uno dei capisaldi dello Stato di diritto e fungono da principio guida nell'interpretazione della legislazione. Nell'ambito dei procedimenti amministrativi trovano principalmente applicazione le garanzie procedurali generali previste dall'articolo 29 Cost. (tra cui il diritto alla parità ed equità di trattamento, il diritto a essere giudicati entro un termine ragionevole e il diritto di essere sentiti) e la garanzia della via giudiziaria secondo l'articolo 29a Cost. (diritto al giudizio di una controversia da parte di un'autorità giudiziaria). Eventuali adeguamenti del diritto in materia di procedura amministrativa devono tenere conto di tali limiti.

16.6.2 Confronto internazionale

Un confronto con i procedimenti svolti all'estero richiederebbe una verifica approfondita. Le autorità estere e i relativi ordinamenti procedurali hanno tutta una serie di loro specificità che non si possono trasporre facilmente nel contesto svizzero e che pertanto non lasciano prevedere alcuna opzione di intervento. Occorre tuttavia precisare che diverse giurisdizioni, come per esempio la Germania, dispongono di normative che consentono l'esecutività immediata di determinate decisioni⁵⁵³.

16.6.3 Valutazione

Nella prassi, la durata talvolta lunga della procedura (procedura di emanazione della decisione seguita dall'eventuale procedura di ricorso) risulta problematica quando, per garantire la stabilità della SIB in questione o addirittura del sistema bancario e dell'intera economia, è opportuno che a una decisione della FINMA venga dato seguito in tempi brevi. Per questi casi è quindi sostanzialmente auspicabile, oltre alle possibilità già esistenti (in particolare l'adozione di provvedimenti cautelari e l'ese-

⁵⁵³ Data la loro urgenza e improrogabilità, riconosciuta dal legislatore tedesco, gli ordini disposti dalla BaFin per scongiurare eventuali pericoli prevedono di norma l'esecutività immediata e la legge non conferisce alcun effetto sospensivo ai ricorsi contro tali provvedimenti (cfr. § 49 KWG, § 310 [2] VAG e § 13 WpHG). Al fine di tutelarsi dall'esecutività immediata, le persone i cui diritti sono direttamente toccati dalla decisione della BaFin possono richiedere al tribunale che sia disposto l'effetto sospensivo (cfr. § 80 [5] dell'ordinamento processuale amministrativo tedesco «Verwaltungsgerichtsordnung»).

cutività immediata⁵⁵⁴), apportare modifiche al diritto in materia di procedura amministrativa allo scopo di accelerare la procedura.

16.6.4 Possibili misure

Alla luce delle considerazioni formulate nel quadro dell'esposizione della problematica, le possibili misure illustrate di seguito si concentrano sulle SIB, in particolare nell'ottica di un aumento delle esigenze specifiche per le banche in materia di fondi propri e di liquidità.

16.6.4.1 Esclusione del ricorso al Tribunale federale

Attualmente una decisione della FINMA può essere impugnata dinanzi al Tribunale amministrativo federale e poi dinanzi al Tribunale federale. La legge del 17 giugno 2005⁵⁵⁵ sul Tribunale federale (LTF) cita numerose decisioni del Tribunale amministrativo federale relative agli ambiti più disparati contro le quali è inammissibile interporre ricorso in materia di diritto pubblico dinanzi al Tribunale federale (art. 83 LTF). Per abbreviare la durata della procedura sarebbe opportuno esaminare l'ipotesi di escludere per le decisioni della FINMA – che eventualmente andrebbero meglio precisate – il ricorso dinanzi al Tribunale federale.

16.6.4.2 Introduzione di termini nella procedura di ricorso

La PA non prevede disposizioni concrete (ad eccezione di quelle sul termine di ricorso) per quanto riguarda i termini degli atti processuali delle parti o dell'autorità di ricorso. La FINMA pronuncia le sue decisioni sulle questioni in esame nell'ambito della sua attività di vigilanza confrontandosi costantemente con la SIB interessata, e le sue decisioni sono regolarmente precedute da una dettagliata procedura preliminare che garantisce il diritto di essere sentiti (salvo in caso di decisione superprovvisoria). Poiché in genere la banca interessata è stata già sufficientemente informata in merito all'oggetto della controversia, appare opportuno valutare, come possibile misura, l'eventualità di introdurre in una procedura di ricorso termini legali (non prorogabili) in particolare per gli atti processuali delle parti.

Anche in questo caso andrebbero meglio specificati i procedimenti o gli oggetti litigiosi per i quali devono valere i termini stabiliti. In tale contesto si potrebbe inoltre esaminare la necessità di prevedere per l'autorità di ricorso, in casi speciali da definire in via prioritaria, un termine entro il quale giudicare il ricorso.

⁵⁵⁴ Cfr. nel dettaglio FINMA, *Provvedimenti cautelari*, sito web.

⁵⁵⁵ RS 173.110

16.6.4.3 Nessuna verifica dell'adeguatezza durante la procedura di ricorso

Nel ricorso presentato contro una decisione della FINMA la SIB può far valere (1) la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento, (2) l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti oppure (3) l'inadeguatezza (art. 49 PA). Per quanto riguarda la verifica dell'inadeguatezza, la censura dell'inadeguatezza non viene richiesta né dalla garanzia della via giudiziaria secondo l'articolo 29a Cost. né dalle garanzie procedurali generali disciplinate all'articolo 29 Cost.

Come possibile misura appare pertanto opportuno esaminare l'ipotesi di escludere con una legge speciale la censura dell'inadeguatezza per determinati procedimenti o oggetti litigiosi ancora da precisare e verificare se ciò sia compatibile con le garanzie procedurali della Costituzione federale e della CEDU. Nell'ambito delle decisioni della FINMA esaminate in questa sede (v. esposizione della problematica) non sarebbero quindi più ammessi i ricorsi nei quali viene invocata unicamente l'inadeguatezza, mentre quelli con altre censure dovrebbero risultare almeno più snelli ed eventualmente più rapidi da evadere.

16.6.4.4 Revoca dell'effetto sospensivo per i ricorsi contro decisioni della FINMA

Secondo il diritto vigente, il ricorso contro una decisione della FINMA ha effetto sospensivo. Quest'ultimo può essere tolto dalla FINMA se la decisione non ha per oggetto una prestazione pecuniaria, ma può anche essere ripristinato dall'autorità di ricorso (art. 55 PA). Se si volesse obbligare una SIB ad attuare immediatamente la decisione della FINMA, si potrebbe revocare per legge l'effetto sospensivo del ricorso. La revoca, unita all'esecutività immediata, diventerebbe quindi la norma legale e non dovrebbe più essere disposta in modo specifico dalla FINMA.

In tal caso, la banca interessata potrebbe richiedere all'autorità di ricorso di adottare provvedimenti d'urgenza per conservare lo stato di fatto precedente alla decisione (art. 56 PA). Tuttavia, un adempimento incostante (adempimento e poi di nuovo inadempimento) del provvedimento ordinato durante il procedimento in corso potrebbe risultare inadeguato, anche per motivi legati alla stabilità del sistema. Nel contesto in esame (v. n. 16.6.3) sarebbe pertanto opportuno esaminare la possibilità di sancire nella legge l'immediata esecutività delle decisioni della FINMA, nonostante la procedura di ricorso in essere. Al riguardo andrebbe verificato soprattutto se ed eventualmente con quali meccanismi di compensazione sia possibile tenere conto della garanzia della via giudiziaria.

16.6.5 Conclusione

Le possibili misure precedentemente esposte mirano ad abbreviare la durata della procedura, aspetto che nel caso delle SIB può presentare un vantaggio decisivo per la

garanzia della stabilità finanziaria. In linea di principio, tali misure sono quindi auspicabili. D'altro canto, esse interferiscono talvolta fortemente con le procedure previste dal diritto sulla procedura amministrativa. Per ragioni di proporzionalità vanno pertanto limitate a determinati casi d'applicazione concernenti le SIB, e prima di un'eventuale attuazione necessitano di ulteriori ed esaustivi chiarimenti giuridici. Occorre quindi esaminare approfonditamente se e quali di queste misure siano già attuabili.

16.7 Competenza del consiglio di amministrazione della FINMA

16.7.1 Situazione iniziale

I compiti del consiglio di amministrazione della FINMA sono disciplinati nella LFINMA⁵⁵⁶. Il consiglio di amministrazione è l'organo strategico della FINMA e in questa funzione definisce il quadro organizzativo delle attività operative della FINMA (p. es. emanando un regolamento di organizzazione, nominando e sorvegliando la direzione e assicurando i controlli interni) e stabilisce basi normative (ordinanze delegate alla FINMA nonché circolari sull'applicazione del diritto dei mercati finanziari). Il consiglio di amministrazione della FINMA decide inoltre in merito agli affari di grande portata.

In linea di principio, il presidente del consiglio di amministrazione esercita la propria carica a tempo pieno⁵⁵⁷. Gli altri membri del consiglio di amministrazione esercitano la loro carica a titolo accessorio. Poiché il consiglio di amministrazione decide autonomamente in merito agli affari di grande portata, i suoi membri devono essere sostanzialmente indipendenti dagli assoggettati alla vigilanza⁵⁵⁸.

Il Consiglio federale ha inserito la competenza del consiglio di amministrazione della FINMA per gli affari di grande portata nel progetto LAUFIN del 2006 sulla base dei riscontri emersi dalla consultazione. Numerosi partecipanti alla consultazione, tra cui l'Associazione svizzera dei banchieri ed economistesuisse, ritenevano che, ai fini di un equilibrio tra la condotta strategica e la gestione operativa («checks and balances»), le decisioni gravose avrebbero dovuto essere prese dal consiglio di amministrazione. In merito all'attività operativa, il consiglio di amministrazione avrebbe quindi dovuto prendere decisioni nei casi in cui i creditori, gli investitori, gli assicurati o il funzionamento dei mercati finanziari fossero stati toccati in modo rilevante⁵⁵⁹. Per il resto, la LAUFIN (ora denominata LFINMA) prevedeva che il consiglio di amministrazione fosse responsabile in linea di principio soltanto per le questioni e decisioni strategiche. In tal modo esso sarebbe stato ampiamente sgravato dagli affari quotidiani e avrebbe

⁵⁵⁶ Art. 9 cpv. 1 LFINMA.

⁵⁵⁷ Art. 9 cpv. 4 LFINMA e messaggio del 1° febbraio 2006 sulla legge federale concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, LAUFIN), FF 2006 2625, in particolare 2660. Un'attività accessoria (p. es. docenza presso una scuola universitaria) del presidente del consiglio di amministrazione è compatibile con la carica se è nell'interesse dell'adempimento dei compiti della FINMA.

⁵⁵⁸ Art. 9 cpv. 2 LFINMA e FF 2006 2625, in particolare 2660.

⁵⁵⁹ FF 2006 2625, in particolare 2636.

potuto dedicarsi alla conduzione a lungo termine dell'AUFIN (ora denominata FINMA)⁵⁶⁰.

In seguito alla crisi finanziaria del 2007–2008, il Consiglio federale ha confermato nel 2010 la competenza del consiglio di amministrazione per gli affari di grande portata e ha raccomandato alla FINMA di interpretare l'espressione in senso stretto e di considerare che il consiglio di amministrazione è responsabile delle questioni e delle decisioni strategiche, mentre l'attività operativa è generalmente demandata alla direzione⁵⁶¹.

Nel 2014 il Consiglio federale ha affermato che la competenza del consiglio di amministrazione di decidere anche in merito agli affari di grande portata avrebbe garantito un equilibrio tra il consiglio di amministrazione e la direzione della FINMA, in modo da assicurare un processo decisionale equilibrato e lo sviluppo di pratiche rilevanti. L'Esecutivo ha aggiunto inoltre che gli affari di grande portata e le decisioni strategiche sono direttamente collegati e pertanto inscindibili. In questo modo gli affari di grande portata non incidono solo sulla strategia generale della FINMA, ma possono ripercuotersi in particolare anche sull'attività di regolazione dell'autorità di vigilanza (ordinanze e circolari) decisa dal consiglio di amministrazione. Il Consiglio federale ha risposto così anche alla proposta avanzata dal FMI nel quadro del programma FSAP del 2014 di limitare o definire chiaramente la competenza del consiglio di amministrazione di decidere in merito agli affari di grande portata⁵⁶².

Il consiglio di amministrazione della FINMA ha definito gli affari di grande portata nel Regolamento di organizzazione FINMA sulla base del messaggio LAUFIN, precisandoli ulteriormente in seguito alla sentenza del Tribunale federale⁵⁶³. Secondo quanto definito dal consiglio di amministrazione, negli affari di grande portata rientrano gli affari che riguardano gli assoggettati delle categorie 1 e 2 (vale a dire le SIB), tra cui le misure di protezione, risanamento o liquidazione (fallimentare).

16.7.2 Valutazione

Come esposto poc'anzi, la competenza del consiglio di amministrazione della FINMA di decidere in merito agli affari di grande portata è sempre stata oggetto di discussione sia durante che dopo la creazione dell'autorità di vigilanza, e ogni volta il Consiglio federale ha soppesato i pro e i contro alla luce delle esperienze e conoscenze del momento.

Per quanto riguarda il caso Credit Suisse, la CPI sta esaminando e valutando la gestione della FINMA.

⁵⁶⁰ FF **2006** 2625, in particolare 2658.

⁵⁶¹ *L'operato dell'Autorità di vigilanza sui mercati finanziari nella crisi finanziaria – Insegnamenti per il futuro*. Rapporto del Consiglio federale del 12 maggio 2010 in adempimento del postulato David 08.4039 e della mozione CET-N 09.3010.

⁵⁶² *L'attività di regolazione e di vigilanza della FINMA*. Rapporto del Consiglio federale del 18 dicembre 2014 in adempimento dei postulati 12.4095 Graber Konrad, 12.4121 de Courten, 12.4122 Schneeberger e 13.3282 de Buman, pag. 9 seg.

⁵⁶³ FINMA, *Regolamento sull'organizzazione dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA*, 1° dicembre 2023, art. 2^{bis}.

Nel 2014 il Consiglio federale si è pronunciato per l'ultima volta in merito alla competenza del consiglio di amministrazione della FINMA in relazione agli affari di grande portata. Gli insegnamenti tratti negli ultimi anni raccomandano quindi un nuovo esame dei vantaggi e degli svantaggi dell'attuale suddivisione dei compiti tra il consiglio di amministrazione e la direzione.

16.7.3 Possibili misure e conclusione

Contestualmente alla verifica della competenza del consiglio di amministrazione per gli affari di grande portata andrebbe operato un confronto con la governance di organizzazioni analoghe, valutando se l'attuale suddivisione dei compiti sia giustificata nell'ottica dell'efficacia della vigilanza e se sia necessario adottare misure. In questi lavori di verifica occorre tenere conto anche degli eventuali risultati della CPI.

In concreto si dovranno esaminare, tra le altre cose, i vantaggi e gli svantaggi di un eventuale trasferimento alla direzione della competenza per gli affari di grande portata.

16.8 Dotazione di risorse della FINMA

L'attuale mandato legale della FINMA, il possibile ampliamento degli strumenti della FINMA menzionato nel presente rapporto e la vigilanza su UBS, divenuta più grande dopo l'acquisizione di CS, impongono alla FINMA una dotazione di risorse adeguata in termini sia quantitativi che qualitativi.

Il rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche condivide l'opinione diffusa secondo cui la FINMA, durante la gestione del caso di Credit Suisse, abbia raggiunto i propri limiti in termini di personale e un potenziamento delle risorse, in particolare nel settore «recovery e resolution» e nella vigilanza su UBS, sembri quindi essere indispensabile. Il gruppo di esperti precisa, inoltre, che la FINMA dovrebbe disporre sul fronte remunerativo di un margine di manovra sufficiente per attirare persone di grande levatura e con molta esperienza dal settore finanziario⁵⁶⁴.

La perizia Tarullo raccomanda un considerevole aumento delle risorse per la sorveglianza di UBS⁵⁶⁵.

Spetta alla FINMA stabilire e procurarsi le risorse necessarie per l'adempimento dei suoi compiti. Il Consiglio federale si aspetta quindi che l'autorità di vigilanza, in considerazione dei nuovi compiti, si doti adeguatamente delle necessarie risorse dal punto di vista quantitativo e qualitativo. I risultati della CPI evidenzieranno inoltre in che misura saranno necessari provvedimenti sul fronte della dotazione delle risorse.

⁵⁶⁴ Rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche del 2023, *Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse*, 1° settembre 2023, pag. 51.

⁵⁶⁵ Perizia Tarullo, pag. 4 seg.

standing (MoU) che disciplina lo scambio di informazioni e, nello specifico, la collaborazione nell'eventualità di una crisi che potrebbe minacciare la stabilità del sistema finanziario (v. n. 5.2 per la descrizione dell'organizzazione di crisi)⁵⁶⁷.

La FINMA e la BNS hanno stipulato un ulteriore MoU che delimita i compiti delle due istituzioni, descrive gli ambiti di interesse comune e disciplina la cooperazione sul fronte della stabilità finanziaria⁵⁶⁸.

17.2 Confronto internazionale

A livello internazionale si osservano notevoli differenze per quanto concerne l'organizzazione istituzionale delle competenze in materia di vigilanza bancaria, vigilanza macroprudenziale, esercizio della funzione di LoLR, risanamento e risoluzione. Si distingue tra due approcci: l'accorpamento dei diversi compiti sotto l'egida di un'unica autorità («single authority approach») e la ripartizione tra più autorità («multiple authority approach»)⁵⁶⁹. Nel Regno Unito, la vigilanza e la risoluzione delle SIB come pure la funzione di LoLR competono alla Bank of England. Per contro, nell'UE e negli Stati Uniti tali compiti sono ripartiti tra diverse autorità indipendenti tra loro.

A differenza di quanto avviene in Svizzera, in numerosi Paesi (segnatamente Stati Uniti, UE e Regno Unito) la vigilanza sulle SIB è affidata alla banca centrale, anche perché le banche centrali vantano maggiore esperienza nella gestione delle situazioni di stress sistemiche che colpiscono i mercati, non hanno difficoltà a reclutare personale sul mercato del lavoro e riescono a sfruttare meglio le sinergie tra la vigilanza microprudenziale e macroprudenziale⁵⁷⁰.

Inoltre, nelle giurisdizioni in questione le diverse responsabilità e competenze sono definite in maniera più esplicita. Spesso, infatti, la collaborazione in materia di crisi è parte integrante dell'attività svolta da un consiglio di stabilità preposto alla vigilanza macroprudenziale, come per esempio il Financial Stability Oversight Council (FSOC) negli Stati Uniti e il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS). Solitamente questi organi sono composti da membri dell'autorità di vigilanza, della banca centrale e del Ministero delle finanze, ed eventualmente anche da esperti indipendenti, e si contraddistinguono per il fatto di informare l'opinione pubblica in merito al loro operato. Il FSOC e il CERS pubblicano rapporti annuali in cui condividono le loro analisi e valutazioni su possibili focolai di crisi per la stabilità finanziaria.

⁵⁶⁷ DFF, FINMA e BNS, *Memorandum of Understanding concernente la collaborazione tripartita in materia di stabilità finanziaria e di regolamentazione dei mercati finanziari tra il DFF, la FINMA e la BNS*, 2 dicembre 2019.

⁵⁶⁸ FINMA e BNS, *Memorandum of Understanding in materia di stabilità finanziaria*, 15 maggio 2017.

⁵⁶⁹ Perizia Alvarez & Marsal.

⁵⁷⁰ Perizia Alvarez & Marsal.

17.3 Valutazione

Secondo il Consiglio federale, le autorità svizzere hanno saputo gestire la crisi di Credit Suisse in maniera efficace. Collaborando direttamente e intensamente tra loro, dall'autunno 2022 il DFF, la FINMA e la BNS hanno discusso e sviluppato in tempi molto ristretti valutazioni, misure e approcci risolutivi e a metà marzo 2023 sono riusciti a mettere in pratica in pochissimo tempo una soluzione specifica per risolvere la situazione (v. n. 5.3 e 5.4).

Le esperienze tratte dalla crisi evidenziano l'importanza di informazioni complete e tempestive, di una collaborazione costruttiva delle autorità per tutte le opzioni di intervento, di decisioni adeguate al livello gerarchico nonché del coordinamento e dell'assunzione e assegnazione di responsabilità tra le autorità.

Per quanto concerne la collaborazione nelle situazioni di crisi si evidenzia che il MoU⁵⁷¹ trilaterale tra il DFF, la FINMA e la BNS non è altro che un documento relativamente limitato e poco formale. Le giurisdizioni estere prese in esame prevedono sul fronte della collaborazione organi più formali e definiscono in modo più esplicito competenze e responsabilità. È importante definire chiaramente le responsabilità anche e soprattutto nelle situazioni in cui l'intervento delle autorità può avere un effetto prociclico e le decisioni vengono quindi prese tendenzialmente con un certo ritardo. Anche uno scambio di informazioni efficiente tra le autorità prima e durante la crisi è un presupposto rilevante ai fini di una gestione efficace della crisi.

17.4 Possibili misure e conclusione

Una modifica dell'attuale quadro istituzionale di vigilanza, liquidazione e gestione delle crisi nell'ambito delle SIB può portare a una più stretta interazione tra la vigilanza macroprudenziale e microprudenziale sulle SIB (p. es. trasferendo alla BNS l'attività di vigilanza prudenziale sulle SIB) o a un possibile rafforzamento della collaborazione tra le autorità per prevenire le crisi o per gestire le crisi stesse (p. es. attraverso l'istituzione di un consiglio di stabilità). Si può anche pensare di disciplinare in modo più chiaro la collaborazione, in particolare nell'ambito della pianificazione e dell'esecuzione di una liquidazione.

Il Consiglio federale propone di esaminare le modifiche delle competenze istituzionali e gli adeguamenti in materia di collaborazione tra le autorità nell'ottica di un rafforzamento del dispositivo volto alla gestione delle crisi. Prima occorre tuttavia attendere i risultati della CIP ed eventualmente se ne dovrà tenere conto.

⁵⁷¹ DFF, FINMA e BNS, *Memorandum of Understanding concernente la collaborazione tripartita in materia di stabilità finanziaria e di regolamentazione dei mercati finanziari tra il DFF, la FINMA e la BNS*, 2 dicembre 2019.

Indice delle figure, delle tabelle e delle schede

Figura 1	Strumenti ordinati a titolo di esempio per fase di crisi	30
Figura 2	Evoluzione delle dimensioni delle G-SIB svizzere rispetto al PIL	32
Figura 3	Andamento del corso azionario e CDS del gruppo Credit Suisse	64
Figura 4	Esigenze in materia di fondi propri ponderate in funzione del rischio nel confronto internazionale per le G-SIB svizzere e banche analoghe nell'UE, nel Regno Unito e negli Stati Uniti al 1° marzo 2023	87
Figura 5	Esigenze relative al «leverage ratio» nel confronto internazionale per le G-SIB svizzere e banche analoghe nell'UE, nel Regno Unito e negli Stati Uniti al 1° marzo 2023	88
Figura 6	Sostegno alla liquidità concesso dalle banche centrali	143
Figura 7	Struttura semplificata del gruppo Credit Suisse prima dell'acquisizione	225
Figura 8	Struttura semplificata del gruppo HSBC	228
Figura 9	Struttura semplificata di UBS dopo l'acquisizione di Credit Suisse	233
Tabella 1	Pacchetto di misure	42
Tabella 2	Panoramica delle principali misure e azioni intraprese dalle autorità federali in relazione alla crisi di Credit Suisse	69
Tabella 3	Esigenze in materia di fondi propri per le SIB a fine 2026	85
Tabella 4	Imposte a livello di impresa e di economia domestica	111
Tabella 5	Attrattiva dei modelli di finanziamento in base al tipo di investitore	112
Tabella 6	Confronto internazionale delle HQLA in rapporto all'esposizione totale (gior-no di riferimento: 31 dicembre 2022)	121
Scheda 1	Stabilizzazione, liquidazione, risanamento, piano d'emergenza: definizioni chiave	29
Scheda 2	Misure da attuare a livello internazionale	47
Scheda 3	Copertura con fondi propri per le filiali	91

Panoramica delle perizie

Come illustrato al numero 1.2, il Consiglio federale ha invitato esplicitamente il DFF a includere diverse perizie esterne nei lavori concernenti il presente rapporto. Queste perizie sono consultabili sul sito del DFF:

- prof. Daniel K. Tarullo, *Swiss Too-Big-To-Fail Approach and Feasibility of Resolution*, 28 agosto 2023;
- prof. dott. iur. Isabelle Häner, *Rechtsgutachten über pekuniäre Verwaltungs-sanktionen im Finanzmarktrecht*, 10 novembre 2023;
- PA Consulting, *Individual Accountability Regimes: A Comparative Report*, settembre 2023;
- Sir Paul Tucker, *Regimes for Lender of Last Resort Assistance to Illiquid Monetary Institutions: Lessons in the Wake of Credit*, autunno 2023;
- prof. dott. Winfried Ruigrok e dott. Wei Lin, *Regulating Executive Remuneration at Swiss Global Systemically Important Banks*, 5 dicembre 2023;
- Alvarez & Marsal Management Consulting, *International Comparison of Key Jurisdictions: Institutional Setup for the Supervision and Resolution of Banks*, 11 dicembre 2023;
- prof. dott. Aymo Brunetti, *Kurzgutachten zur Definition der Systemrelevanz und zu staatlichen Stützungen von Banken*, 22 dicembre 2023.

Panoramica degli interventi parlamentari

Il rapporto prende in esame numerose questioni e richieste formulate in interventi parlamentari sulla regolamentazione TBTF in Svizzera e sul caso Credit Suisse.

Nel numero 1.2 sono indicati i postulati che al momento della pubblicazione del presente rapporto sono stati trasmessi dal Parlamento al Consiglio federale e che sono trattati nel rapporto. Il numero 1.2 riporta anche altri postulati che sono stati trasmessi ma che sono trattati in un altro contesto.

Nel presente rapporto vengono trattati anche i seguenti ulteriori interventi parlamentari, compresi quelli che al momento della pubblicazione del rapporto non erano ancora stati esaminati esaustivamente in Parlamento:

- Mozione Birrer-Heimo 21.3909 Nessun pagamento di bonus per le banche di rilevanza sistemica;
- Mozione Birrer-Heimo 21.3910 Esigenze in materia di fondi propri più elevate per le grandi banche attive a livello globale;
- Mozione Minder 23.3217 «Piazza finanziaria svizzera. Risolvere durevolmente il problema delle banche «too big to fail»»;
- Interpellanza Glättli 23.3417 Responsabilizzare maggiormente i quadri superiori dei mercati finanziari per la cattiva gestione nel quadro del crollo di CS;
- Mozione Chiesa 23.3449 Le banche svizzere non devono più essere «too big to fail»;
- Postulato Z'graggen 23.3450 «Banche «too big to fail». Garantire l'indipendenza della revisione esterna»;
- Mozione Stark 23.3452 Limitare le retribuzioni nel settore bancario;
- Mozione del Gruppo dell'Unione democratica di Centro 23.3456 Le banche svizzere non devono più essere «too big to fail»;
- Mozione Ryser 23.3460 Legare garanzie statali per le banche e criteri di sostenibilità;
- Mozione Burgherr 23.3462 Aumentare la responsabilità dei quadri superiori delle banche di rilevanza sistemica;
- Mozione Fischer 23.3485 «Fondo di garanzia. Chiarire la nozione di rilevanza sistemica e indennizzare la garanzia implicita dello Stato»;
- Mozione Sommaruga 23.3494 Nessun pagamento di bonus per le banche di rilevanza sistemica;
- Mozione Caroni 23.3495 Disposizioni concernenti le retribuzioni variabili.

Nel presente rapporto sono trattati altresì i seguenti ulteriori interventi parlamentari, che al momento della pubblicazione del rapporto sono già stati liquidati, per esempio a seguito della loro reiezione nelle Camere o del loro ritiro:

- Mozione Porchet 23.3458 Associare a criteri sociali le garanzie dello Stato concesse alle banche;

- Mozione Glättli 23.3474 Scorporare le attività elvetiche di ex Credit Suisse da UBS e trasformarle in una banca per il clima orientata al bene comune;
- Mozione del Gruppo dei Verdi 23.3475 Aiuti statali in conformità con gli obiettivi di sostenibilità della Svizzera;
- Mozione del Gruppo dei Verdi 23.3477 Garanzia dei depositi più elevata;
- Mozione del Gruppo dei Verdi 23.3478 Un sistema bancario separato per le banche di rilevanza sistemica;
- Mozione del Gruppo dei Verdi 23.3479 Indennizzare le garanzie dello Stato;
- Postulato Gugger 23.3482 Gestione economica etica e sostenibile nel settore finanziario e nelle aziende parastatali (riduzione dei rischi) ;
- Mozione Suter 23.3483 Indennizzo delle garanzie implicite dello Stato da parte delle banche di rilevanza sistemica;
- Interpellanza Masshardt 23.3484 Aumento della garanzia dei depositi;
- Mozione Atici 23.3492 Rafforzare la Finma;
- Interpellanza Binder-Keller 23.3584 L’abolizione dei bonus risolve i problemi di fondo di un sistema di incentivazione sbagliato?
- Mozione del Gruppo liberale radicale 23.3602 Strategia per la futura piazza finanziaria;
- Mozione Amos 23.3853 Rafforzare il diritto penale bancario in Svizzera;
- Mozione della CET-S 23.4336 Rafforzare la vigilanza sulle banche di rilevanza sistemica ampliando gli strumenti di vigilanza e di sanzione della FINMA.

La mozione Hegglin 23.3604 Migliorare la protezione degli averi di passaggio e del pilastro 3a è stata accolta dal Parlamento il 6 marzo 2024. Il Consiglio federale prevede di integrare le sue richieste nella revisione della legge sulle banche nel corso dei lavori relativi alla regolamentazione TBTF.

La mozione Chiesa 23.3448 «Imprese di rilevanza sistemica. Garantire decisioni nell’interesse della Svizzera» e la mozione Matter 23.3455 «Imprese di rilevanza sistemica. Garantire decisioni nell’interesse della Svizzera» non sono state prese in considerazione, poiché si riferiscono in generale alle imprese di rilevanza sistemica ed esulano pertanto dal diritto dei mercati finanziari.

Elenco delle abbreviazioni

ABS	«Asset backed securities»: titoli garantiti da valori patrimoniali o da crediti
ASR	Autorità federale di sorveglianza dei revisori
AT1	«Additional tier 1»: fondi propri di base supplementari. In un'ottica di bilancio rappresentano capitale di terzi.
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht: autorità tedesca di vigilanza sui mercati finanziari
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision: Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria
BNS	Banca nazionale svizzera
BRI	Banca dei regolamenti internazionali
BRRD	«Bank Recovery and Resolution Directive»: direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento (GU L 173 del 12.6.2014, pag. 190)
CAG-N/CAG-S	Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati
CC	Comitato per le crisi finanziarie: organo dell'organizzazione di crisi delle autorità federali
CdF-N/CdF-S	Commissione delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati
CDI	Convenzione per evitare le doppie imposizioni
CDS	«Credit default swap»: derivato creditizio che consente di negoziare i rischi di insolvenza di obbligazioni, crediti o nomi di debitori.
CEDU	Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (RS 0.101)
CET1	«Common equity tier 1»: fondi propri di base di qualità primaria. Corrispondono al capitale di qualità primaria detenuto da una banca, come per esempio il capitale sociale versato.
CET-N/CET-S	Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati
CFP	«Contingency funding plan»: piano d'emergenza della banca volto a garantire una sufficiente capacità di reazione in caso di gravi problemi di liquidità e finanziamento in condizioni di continuità aziendale.
CGFS	Committee on the Global Financial System: comitato della BRI per il sistema finanziario globale

CMG	«Crisis management group»: organo preposto al costante scambio di informazioni su una banca tra le autorità di vigilanza dei Paesi in cui opera la banca in questione.
CO	Codice delle obbligazioni (RS 220)
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CP	Codice penale (RS 311.0)
CPI	Commissione parlamentare d'inchiesta
CS	Credit Suisse
DelFin	Delegazione delle finanze delle Camere federali
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DPA	Legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (RS 313.0)
EBA	European Banking Authority: Autorità bancaria europea
ECB/BCE	European Central Bank: Banca centrale europea
ELA	«Emergency liquidity assistance»: sostegno di liquidità nel quadro dello schema di rifinanziamento straordinario della BNS
ELA+	«Emergency liquidity assistance plus»: mutuo supplementare a sostegno della liquidità della BNS introdotto in occasione della crisi di Credit Suisse in virtù del diritto di necessità e valido fino al 31 dicembre 2027. L'ELA+ prevede un privilegio nel fallimento a favore della BNS.
FCA	<i>Financial Conduct Authority</i> : una delle autorità di vigilanza dei mercati finanziari nel Regno Unito (vedi anche PRA)
FDIC	Federal Deposit Insurance Corporation: autorità statunitense competente, in particolare, per la garanzia dei depositi e la risoluzione di istituti finanziari
Fed	<i>Federal Reserve System</i> : banca centrale degli Stati Uniti
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
FSB	<i>Financial Stability Board</i> : Consiglio per la stabilità finanziaria. Organo di coordinamento internazionale per la stabilità finanziaria globale.
G-SIB	«Global systemically important bank»: banca di rilevanza sistemica attiva a livello internazionale
HQLA	«High quality liquid assets»: attività liquide di elevata qualità
IWF/FMI	<i>International Monetary Fund</i> / Fondo monetario internazionale
LBCR	Legge dell'8 novembre 1935 sulle banche (RS 952.0)
LBN	Legge del 3 ottobre 2003 sulla Banca nazionale (RS 951.11)
LCart	Legge del 6 ottobre 1995 sui cartelli (RS 251)
LCR	«Liquidity coverage ratio»: quota di liquidità a breve termine o quota di liquidità minima
LEF	Legge federale dell'11 aprile 1889 sulla esecuzione e sul fallimento (RS 281.1)

LFINMA	Legge del 22 giugno 2007 sulla vigilanza dei mercati finanziari (RS 956.1)
LFus	Legge del 3 ottobre 2003 sulla fusione (RS 221.301)
LInFi	Legge del 19 giugno 2015 sull'infrastruttura finanziaria (RS 958.1)
LIsFi	Legge del 15 giugno 2018 sugli istituti finanziari (RS 954.1)
LOF	Legge del 25 giugno 1930 sulle obbligazioni fondiarie (RS 211.423.4)
LoLR	«Lender of last resort»: prestatore di ultima istanza
LR	«Leverage ratio»: indice di leva finanziaria. È il rapporto tra l'esposizione totale e i fondi propri di base (tier 1).
LSA	Legge del 17 dicembre 2004 sulla sorveglianza degli assicuratori (RS 961.01)
LSerFi	Legge del 15 giugno 2018 sui servizi finanziari (RS 950.1)
LSFF	«Liquidity-shortage financing facility» o schema di rifinanziamento straordinario: sostegno di liquidità che la BNS mette a disposizione delle banche commerciali e delle infrastrutture del mercato finanziario per il superamento di carenze di liquidità a breve termine.
LSR	Legge del 16 dicembre 2005 sui revisori (RS 221.302)
LTras	Legge del 17 dicembre 2004 sulla trasparenza (RS 152.3)
MES	Meccanismo europeo di stabilità
Mo.	Mozione
MoU	«Memorandum of Understanding»: accordo tra due o più parti
MPoE	«Multiple point of entry» (v. SPoE)
MREL	«Minimum requirement for own funds and eligible liabilities»: nel Regno Unito e nell'UE sono i requisiti minimi per i fondi propri e gli impegni computabili. Sono analoghi allo standard TLAC del FSB.
NCWO	«No creditor worse off»: principio secondo cui i creditori, nell'ambito di un risanamento, non devono sopportare perdite superiori a quelle che subirebbero in caso di fallimento della banca.
NSFR	«Net stable funding ratio»: quota strutturale di liquidità o quota di finanziamento. Mira a garantire un finanziamento stabile su un orizzonte temporale di un anno.
OA-FINMA	Ordinanza del 5 novembre 2014 sugli audit dei mercati finanziari (RS 956.161)
OBCR	Ordinanza del 30 aprile 2014 sulle banche (RS 952.02)
OCC	<i>Office of the Comptroller of the Currency</i> : autorità del Ministero delle finanze statunitense, cui compete tra l'altro la sorveglianza del settore creditizio nazionale, ossia anche la verifica della capacità di pagamento, della competitività e del funzionamento degli istituti di credito americani.

OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OD	Organo direttivo: organo strategico dell'organizzazione di crisi delle autorità federali
OFoP	Ordinanza del 1° giugno 2012 sui fondi propri (RS 952.03)
OLF	«Orderly liquidation fund»: fondo integrato nel Tesoro statunitense al quale può attingere la FDIC per ottenere la liquidità necessaria alla risoluzione.
OLiq	Ordinanza del 30 novembre 2012 sulla liquidità (RS 952.06)
PA	Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (RS 172.021)
PIL	Prodotto interno lordo
PLB	«Public liquidity backstop»: garanzia statale della liquidità per le banche di rilevanza sistemica
Po.	Postulato
PONV	«Point of non-viability»: momento di insolvenza incombente
PRA	Prudential Regulation Authority: una delle autorità di vigilanza dei mercati finanziari nel Regno Unito (vedi anche FCA)
PVA	«Prudent valuation adjustment»: principio di prudenza nell'ambito della valutazione degli strumenti finanziari
RWA	«Risk-weighted asset»: attivi ponderati in funzione del rischio
SEC	<i>U.S. Securities and Exchange Commission</i> : autorità statunitense di vigilanza sulle borse
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SEE	Spazio economico europeo
ServCo	«Business service companies»
SFI	Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali
SIB	«Systemically important bank»: banca di rilevanza sistemica (v. anche G-SIB)
SPoE	«Single point of entry»: approccio in base al quale in caso di bail-in si interviene presso la massima unità a livello consolidato, ossia la società madre del gruppo.
SSM/MVU	«Single supervisory mechanism» / Meccanismo di vigilanza unico: sistema europeo di vigilanza bancaria
TBTF	«Too big to fail», che tradotto letteralmente significa «troppo grande per fallire».
Tier 1	T1, fondi propri di base. Si compongono di capitale CET1 e AT1.
Tier 2	T2, fondi propri complementari. In un'ottica di bilancio rappresentano capitale di terzi; coprono le perdite dopo il capitale CET1 e AT1.

TLAC	«Total loss absorbing capacity»: capacità di assorbimento totale delle perdite. Riguarda il capitale proprio e di terzi che verrebbe impiegato in caso di risanamento o liquidazione di una G-SIB per assorbire le perdite e per la ricapitalizzazione. Il capitale si compone di fondi per la continuazione dell'attività ordinaria («going concern») e di fondi per il risanamento o la liquidazione («gone concern»).
TPO	«Temporary public ownership»: proprietà pubblica temporanea di un istituto finanziario o di alcune sue unità
UK	<i>United Kingdom</i> : Regno Unito
USA	<i>United States of America</i> : Stati Uniti
ZKB	<i>Zürcher Kantonalbank</i> : Banca cantonale di Zurigo